



Sociaal en Cultureel Planbureau

Overdragen, delen en herstellen

Overheidsvisies op de verdeling van
verantwoordelijkheden sinds 2011



Overdragen, delen en herstellen

Overheidsvisies op de verdeling van
verantwoordelijkheden sinds 2011

Wieke Blijleven
Sjoerd Kooiker

m.m.v.
Andries van den Broek
Stella Hoff
Fieke Wagemans

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2022

scp-publicatie 2022-9

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Infographic en figuren: Clarify, Amsterdam

Vertaling samenvatting: Metamorfose Vertalingen, Utrecht

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: ANP/Hollandse Hoogte | Ton Toemen

Copyright

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	4
Visuele samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Verantwoordelijkheidsverdeling en sturingsfilosofieën	11
2.1 Verantwoordelijkheid	11
2.2 De visie op verantwoordelijkheidsverdeling in dit rapport	11
3 Twee manieren om overheidsvisies te beschrijven	17
4 Drie tijdvakken van overheidsvisies	19
4.1 Indeling in tijdvakken	19
4.2 De jaren 2011-2013	20
4.3 De jaren 2014-2019	25
4.4 De jaren 2020-2022	31
Noten	35
5 Samenvatting, duiding en beschouwing	36
5.1 Samenvatting en conclusie	36
5.2 Duiding van de golfbeweging	38
5.3 Beschouwing	40
Noten	44
Summary	45
Literatuur	47

Voorwoord

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers, private sector en maatschappelijk middenveld is continu in beweging. De laatste decennia is daarbij toenemende aandacht voor de rol van de burger bij het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken. Denk aan de inzet van burgers bij de zorg voor een vergrijzende bevolking of bij de transitie naar een duurzamere samenleving. Tegelijk klinkt de roep om een krachtige, probleemoplossende overheid en is in de afgelopen jaren gebleken dat niet alle burgers een toenemende eigen verantwoordelijkheid even gemakkelijk kunnen of willen dragen. Discrepanties in hoe de overheid en burgers de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling en die tussen de private sector en het maatschappelijk veld zien, kunnen hun weerslag hebben op de legitimiteit van beleid en het vertrouwen van burgers in de overheid.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet in het project 'Verschuivende verantwoordelijkheden' onderzoek naar verantwoordelijkheidsopvattingen van de overheid en burgers. Hoe is volgens hen de verantwoordelijkheid verdeeld tussen burgers, overheid, de private sector en het maatschappelijk middenveld, zowel in het algemeen als bij enkele maatschappelijk opgaven in het bijzonder? En hoe zouden zij die verdeling willen zien? We stellen vast waar overheids- en burgervisies overeenkomen en verschillen, en tot welke knelpunten en kansen dat leidt voor de legitimiteit van beleid.

In deze publicatie analyseren we de verschuivingen in visies op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en burgers in de afgelopen tien jaar vanuit het perspectief van de rijksoverheid. We analyseren daarvoor troonredes en regeringsverklaringen. Hierop reflecteren we aan de hand van nota's, rapporten en adviezen. Op die manier geven we inzicht in de veranderingen die plaatsvonden in de overheidsvisies, welke factoren daaraan hebben bijgedragen en welke sturingsparadigma's elkaar afwisselden. We sluiten daarmee aan op het SCP-rapport *Een beroep op de burger* uit 2012, dat veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beleid en burgers in een voorgaande periode onderzocht.

Wij danken Kees Vringer (Planbureau voor de Leefomgeving) als extern lid van de leescommissie voor zijn constructieve commentaar.

prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee
algemeen directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

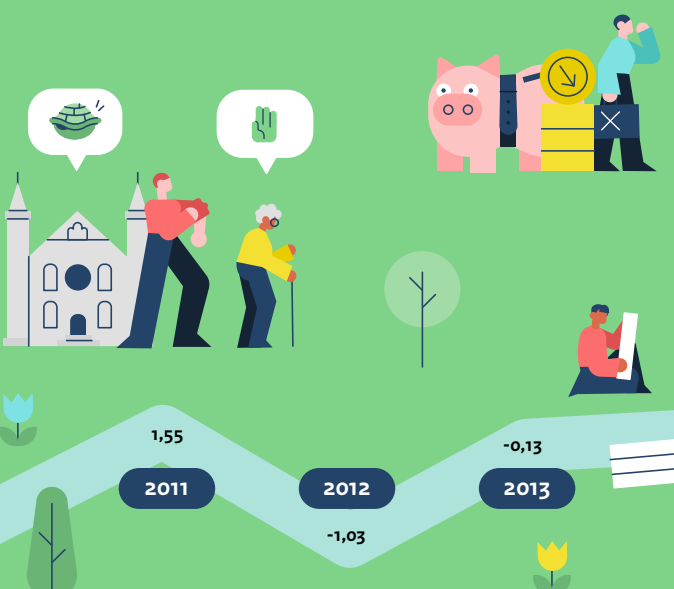
drs. Marjolijn Olde Monnikhof
plv. directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Overheidsvisies op verantwoordelijkheid

Een overzicht van de ontwikkeling in overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling, met name tussen overheid en burgers, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken in de afgelopen tien jaar. Wie zou welke taak moeten en mogen, maar ook kunnen en willen hebben?

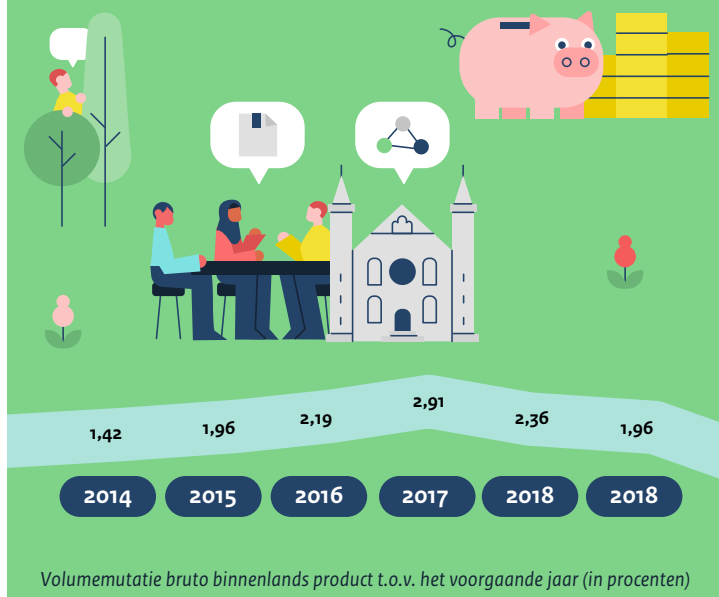
Tijdvak 2011-2013

Economische crisis en bezuinigingen, introductie van de 'participatiesamenleving'.



Tijdvak 2014-2019

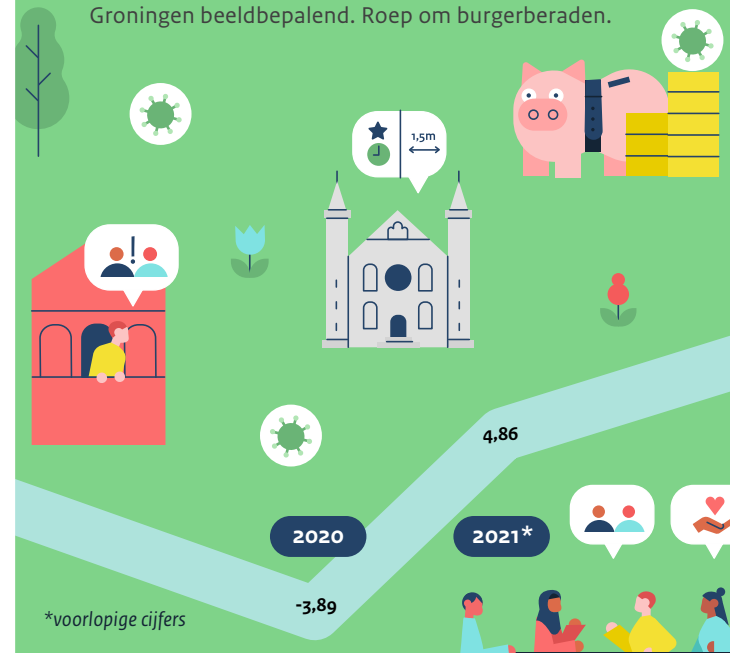
Einde van de crisis, groeiende aandacht voor complexe opgaven waar de samenleving voor staat.



Volumemutatie bruto binnenlands product t.o.v. het voorgaande jaar (in procenten)

Tijdvak 2020-2021/2022

Coronacrisis, toeslagenaffaire en aardbevingen in Groningen beeldbepalend. Roep om burgerberaden.



*voorlopige cijfers



Overheidsvisie op verantwoordelijkheid
Terugtrekkende 'kleine en krachtige overheid', Verzorgingsstaat wordt participatiesamenleving.



Relatie met burgers
Adviesraden stellen: geef actieve burgers ruimte en steun; overheid zet in op eigen verantwoordelijkheid.



Dominante sturingsfilosofie
Societal resilience is dominante discours. In praktijk *New Public Management* (efficiëntie en bezuiniging).



Overheidsvisie op verantwoordelijkheid
Akkoorden bij grote opgaven. Overheid verantwoordelijk voor dienstverlening.



Relatie met burgers
Aandacht voor burgerverantwoordelijkheid verdwijnt naar achtergrond en lokaal; verantwoordelijk burgerschap als respectvolle omgang.



Dominante sturingsfilosofie
Herontdekking dienstverlenende overheid. *Network Governance* centraal voor grote opgaven, *Societal Resilience* lokaal.



Overheidsvisie op verantwoordelijkheid
Overheid verantwoordelijk voor draaiende houden samenleving, o.a. financieel.



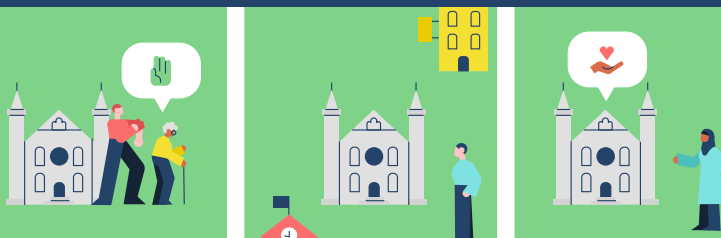
Relatie met burgers
Vertrouwen burger winnen d.m.v. dienstverlening en betrekken burgers in beleidsvorming.



Dominante sturingsfilosofie
Nieuwe vormen van overheidssturing in crisistijd: dienstverlenende overheid, zoektocht naar actieve burgerrol binnen *Network Governance*.

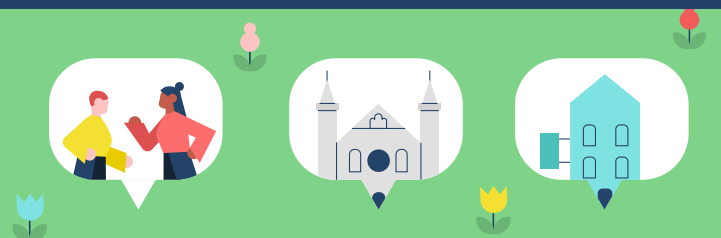
Hoofdconclusies en adviezen

Algemene conclusies verleden



Golfbeweging

We zien in de afgelopen tien jaar een golfbeweging in de visies van de overheid op de verantwoordelijkheidsverdeling.



Verschillende visies

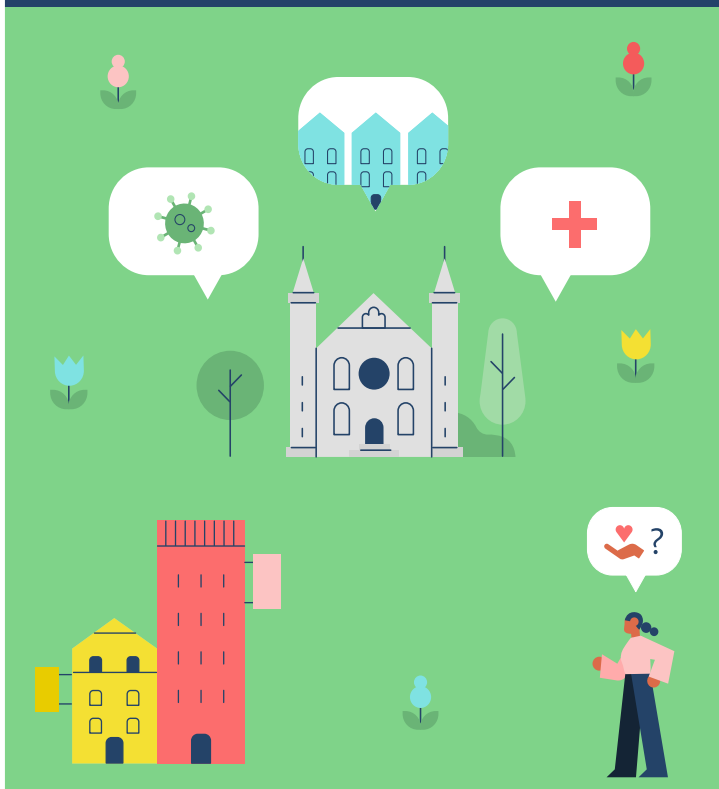
De verschillende visies op verantwoordelijkheid blijven naast elkaar bestaan.



Factoren

Factoren die de golfbeweging beïnvloeden zijn ideeën en verwachtingen t.a.v. burgers, maar ook economische en maatschappelijke ontwikkelingen en grote opgaven (klimaat, vergrijzing, corona).

Reflecties op huidige situatie

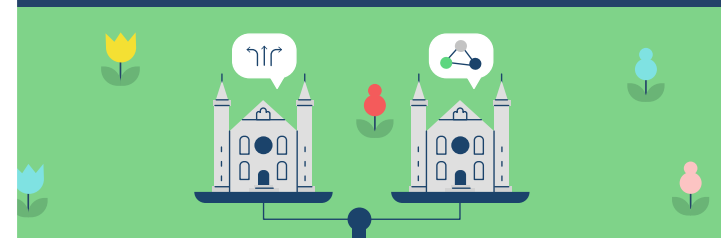


Combineren

Ook de vraagstukken van dit moment, bijvoorbeeld rondom klimaat, zorg en wonen, lijken te vragen om een combinatie van verantwoordelijkheidsmodellen en visies.

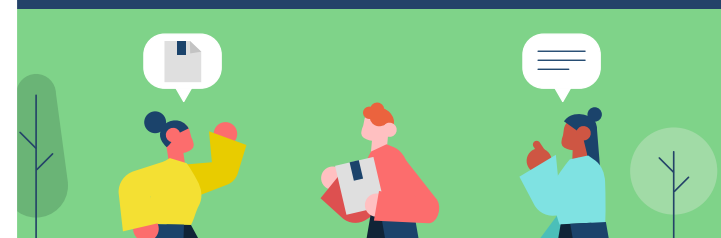
Enerzijds gaat het dan om een traditionele sturende overheid die het voortouw neemt, anderzijds om een netwerkende overheid die marktpartijen en maatschappelijke organisaties betreft bij de aanpak hiervan. Ook gaat het om een responsieve overheid die burgers betreft bij de beleidsvorming

Vooruitblik



Winstwaarschuwing

In een krachtenveld waar de overheid zowel wil sturen als akkoorden wil sluiten met maatschappelijke partijen, zal het niet gemakkelijk zijn om veel ruimte te bieden aan daadwerkelijke zeggenschap van burgers.



Aanmoediging

Toch bieden de recente ontwikkelingen om burgers meer en eerder te betrekken bij beleidsvorming een mooie aanleiding om te komen tot meer echte zeggenschap en ruimte voor burgers.



Voorwaarde

Betrek burgers op een manier die bij hen past, met aandacht voor burgers die niet (willen) participeren in een burgerberaad.

1 Inleiding

Dit rapport gaat over de visie van de overheid op een specifiek aspect van de bestuurlijke relatie met andere partijen in de samenleving, namelijk de verdeling van verantwoordelijkheid. Het gaat met name over de relatie van de overheid met burgers, maar ook bedrijven, non-profitorganisaties en organisaties van het maatschappelijk middenveld dragen verantwoordelijkheid en komen aan de orde.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, burger, private sector en maatschappelijke organisaties is continu in beweging. Het is nu bijna tien jaar geleden dat de regering, met het noemen van de term ‘participatiesamenleving’ in de troonrede van 2013, de verschuivende verhoudingen tussen burger en overheid expliciet onderwerp maakte van het maatschappelijk debat. Burgers kregen een opdracht mee. In de participatiesamenleving werd ‘van iedereen die dat kan, [gevraagd] verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving’ (Rijksoverheid 2013). Een duidelijk verzoek richting burgers om meer verantwoordelijkheid te dragen.

Het is ook tien jaar geleden dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de overheids- en burgervisie op de verantwoordelijkheidsverdeling in kaart bracht. Middels een survey onderzocht het SCP hoe burgers naar de verantwoordelijkheidsverdeling kijken en publiceerde daarover in *Een beroep op de burger* (Veldheer et al. 2012). De onderzoekers concludeerden toen dat burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen op verschillende beleidsterreinen inderdaad meer verantwoordelijkheid hebben gekregen voor het *verwezenlijken* van publieke doelen. Dat principe van meer eigen verantwoordelijkheid kon rekenen op draagvlak onder burgers. Maar hoewel ‘burgers en overheid het over de grote lijnen vaak wel eens zijn, botsen hun opvattingen over de uitwerking en de randvoorwaarden nog wel eens’ (Veldheer et al. 2012, p. 314).

Nu, in 2022, doen we in het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ opnieuw onderzoek naar de overheids- en burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling bij de aanpak van maatschappelijke opgaven. Zo kan er worden gekeken welke verschuivingen er in de afgelopen tien jaar hebben plaatsgevonden in de visie op verantwoordelijkheden, en hoe die visies van overheid en burger naar elkaar toe, of juist uit elkaar zijn bewogen. Dit is van wezenlijk belang, omdat knelpunten in hoe overheid en burger de verantwoordelijkheidsverdeling zien tussen beide, en tussen private sector en maatschappelijk veld, hun weerslag kunnen hebben op de legitimiteit van beleid, het vertrouwen van burgers in de overheid en de effectiviteit van beleid (zie ook WRR 2017). Wanneer verantwoordelijkheden worden neergelegd bij burgers en zij *moeten* participeren, zoals we in 2012 zagen, is het voor de (toegekende) legitimiteit en effectiviteit van belang dat burgers deze taken ook op zich kunnen en willen nemen. Andersom weten we dat wanneer burgers verantwoordelijkheid *mogen* nemen en zeggenschap krijgen (waar zij dit kunnen en willen), dit kan bijdragen

aan meer draagvlak, legitimiteit en effectiviteit van beleid (zie bv. Michels 2011; Bobbio 2019; Fung 2015). Waar zij die verantwoordelijkheid wel verwachten maar niet krijgen, kan dit juist een afbreukrisico vormen voor de legitimiteit – denk bijvoorbeeld aan een participatietraject waarin de inzichten van burgers uiteindelijk toch geen plek krijgen in het beleid.

Veel hangt dus af van het op de juiste manier delen van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen. Het scp heeft er in zijn reflectie op het regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV daarom voor gepleit om met een brede blik naar de toekomst te kijken en niet domeingericht te werken, maar maatschappelijke opgaven rond brede welvaart centraal te stellen in het beleid. Vanuit deze visie kunnen rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen departementen en vervolgens ook tussen de overheid, burgers en het bedrijfsleven. Daarbij werd overigens de waarschuwing opgenomen dat beleid ‘dat niet aansluit op de leefwereld van burgers, met onduidelijkheid over wat het voor hen betekent of wat van hen verwacht wordt, is gedoemd te mislukken’ (Van Gool et al. 2022, p. 6).

Dit rapport binnen het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ richt zich op de *ontwikkelingen in de brede overheidsvisie(s)* op de verdeling van verantwoordelijkheden. Daarbij kijken we naar de politieke en bestuurlijke visie van de (rijks)overheid op de taakverdeling tussen overheid, burger, maatschappelijke organisaties en markt, zoals die in beleidsstukken naar voren komt. Met andere woorden: wie zou volgens het rijk welke taak moeten en mogen hebben bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken?

Daarbij richten we ons op twee vragen:

- Welke veranderingen in overheidsvisies hebben zich in het afgelopen decennium voorgedaan?
- Welke factoren hebben bijgedragen aan die veranderingen?

Om deze vragen te beantwoorden kijken we naar de troonredes, regeringsverklaringen, nota’s, brieven aan de Tweede Kamer van bewindslieden en moties die in de Tweede Kamer zijn aangenomen tussen 2011 en 2022. Hierbij is de troonrede van 2011 het eerste onderzochte document en de regeringsverklaring van het kabinet-Rutte IV uit 2022 het laatste.

De visie van burgers komt aan bod in de andere onderzoeken binnen ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’. In andere onderzoeken wordt daarnaast dieper ingegaan op de overheidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling op specifieke maatschappelijke opgaven (duurzaamheid en lokale energieopwekking in het bijzonder en een leven lang ontwikkelen). In kader 1.1 geven we deze projecten weer en de waarschijnlijke verschijningsdatum van de bijbehorende rapportage.

Kader 1.1 Deelstudies ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ 2021-2023

In het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ onderzoekt het scp de visies op de verantwoordelijkheidsverdeling voor een aantal maatschappelijke opgaven met rollen voor de volgende actoren: overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De verschillende deelstudies vullen elkaar aan en versterken elkaar:

- Beleidsanalyse overheidsvisies op verantwoordelijkheid 2011-2022. In deze voorliggende studie onderzochten we de veranderende beleidsvisies van de overheid op de verantwoordelijkheidsverdeling, met name uitgewerkt voor overheid en burger. Vier filosofieën voor overheidssturing of ‘beleidsparadigma’s’, gebaseerd op het model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), vormen het kader voor de analyse.
- Kwalitatief onderzoek naar verantwoordelijkheden bij de casus lokale opwekking van duurzame energie. In twee verdiepende deelstudies worden visies van burgers en lokale ambtenaren (decentrale overheden) onderzocht op varianten van een verantwoordelijkheidsverdeling en voorwaarden voor aanvaardbaarheid van die varianten. Het onderzoek is uitgevoerd met focusgroepen. Deze verkenning biedt waardevolle inzichten in verschillen en overeenkomsten in visies. Tevens heeft het onderzoek een aantal belangrijke beleidsaanbevelingen opgeleverd. Verschijnen: november 2022 (De Kluienaar et al. 2022).
- Beleidsanalyses van de actuele beleidsvisies van de rijksoverheid op twee concrete beleids-terreinen, namelijk ‘Leven Lang Ontwikkelen’ (LLO) en ‘hernieuwbare energie op land’. Hier onderzoeken we, op basis van hetzelfde kader dat in deze voorliggende studie wordt toegepast, hoe de overheidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling uitpakken voor twee concrete beleidsdossiers. Verschijnt voorjaar 2023.
- We onderzoeken via enquête-onderzoek onder het Liss-panel de burgervisies op de huidige en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling voor verschillende maatschappelijke opgaven: leven lang ontwikkelen, gezond leven, bestaanszekerheid, duurzaamheid en zorg verlenen. Met dit grootschalig kwantitatieve onderzoek beogen we enerzijds een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van burgervisies op ‘verantwoordelijkheidsverdeling’ en anderzijds een beeld te krijgen van verschillen in visies tussen groepen of segmenten in de samenleving. Verschijnt voorjaar 2023.
- Syntheserapport: een verdiepend rapport dat de resultaten van de vier studies bij elkaar brengt. Hoe verhouden de overheids- en burgervisies zich tot elkaar? Deze synthese plaatst de bevindingen in het kader van handelingsperspectieven voor beleidsmakers. Dit rapport wordt gepubliceerd en gepresenteerd op een symposium in het najaar van 2023.

Tijdslijn verschijning deelstudies ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’

2022 najaar	2023 voorjaar	najaar
Brede beleidsanalyse (voorliggend rapport)	Beleidsanalyse Leven Lang Ontwikkelen en hernieuwbare energie	Synthese en symposium
Kwalitatieve studie lokale opwekking (verschijnen)	Enquêtestudie	

In dit rapport kijken we naar de verantwoordelijkheden van maatschappelijke organisaties en marktpartijen, maar ligt de focus op de verhouding tussen overheid en burgers. Bij de specifieke onderwerpen in de andere deelonderzoeken binnen ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ zijn de rollen voor actoren als bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties beter te benoemen en omschrijven. Wanneer we dat ‘hoog over’ in algemene termen zouden moeten doen voor de gehele samenleving, is dat een stuk lastiger. In dit rapport richten we ons daarom hoofdzakelijk op de verhouding tussen de overheid en burgers.

Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 definiëren we het begrip ‘verantwoordelijkheid’ en plaatsen we de verantwoordelijkheidsverdeling in een theoretisch kader. We kijken naar paradigma’s van overheidssturing en burgerbetrokkenheid. In hoofdstuk 3 bespreken we de bronnen voor onze kennis over de overheidsvisies en de veranderingen daarin. In hoofdstuk 4 maken we voor de verandering van het afgelopen decennium een indeling in drie tijdvakken: 1 (2011-2013), 2 (2014-2019) en 3 (2020-2022). Voor elk van die tijdvakken geven we eerst weer hoe de overheidsvisie naar voren is gekomen in troonredes en regeringsverklaringen. Vervolgens laten we zien hoe nota’s en brieven van bewindslieden, moties van Kamerleden en rapporten van adviesorganen daarbij op de achtergrond een rol spelen. Samen maken zij de veranderingen in visie zichtbaar. De conclusies die we daaruit kunnen trekken, staan weergegeven in hoofdstuk 5.

2 Verantwoordelijkheidsverdeling en sturingsfilosofieën

In dit hoofdstuk schetsen we het theoretische kader waarmee we kijken naar de overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, markt en maatschappelijke organisaties.

2.1 Verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid is een veel gebruikt begrip dat vooral ook op verschillende manieren wordt gebruikt. De bestuurskundige Mark Bovens onderscheidt vijf vormen of definities van verantwoordelijkheid (Bovens 1989; Bovens 1998). Zo kan verantwoordelijkheid betrekking hebben op 1) de *oorzaak* van bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem, of 2) de *aansprakelijkheid* daarvoor. Verantwoordelijkheid kan ook gaan over 3) iemands *vermogen*. Immers, om ergens aansprakelijk voor te worden gehouden, moet iemand ook de mentale, lichamelijke en financiële mogelijkheden hebben om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Verder kan verantwoordelijkheid worden gezien als 4) een *deugd*; als een positief waardeoordeel. In deze betekenis slaat verantwoordelijkheid op ‘het serieus nemen van taken en plichten, op weloverwogen optreden en het zich rekenschap geven van de gevolgen van het handelen door anderen’ (Bovens 1989, p. 21).

Tot slot is er de betekenis van verantwoordelijkheid als 5) *taak*. In deze betekenis gaat verantwoordelijkheid over de taken die horen bij een bepaalde sociale rol. Wat wordt er verwacht van de overheid, burger, markt en maatschappelijke organisaties en hoe verhouden die rollen zich tot elkaar? Hierbij gaat het zowel over de bevoegdheden van een actor – wat iemand *mag* doen – als om de plichten – wat iemand *moet* doen. In onderzoek en het debat over de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van burgers wordt daarbij vaak de kritiek geuit dat de nadruk is komen te liggen op de plichten van de burger (Ossewaarde 2006; Peeters en Drosterij 2011). Die nadruk op de plichten van burgers zien we ook in het verantwoordelijkheidsmodel dat het SCP aan het begin van onze onderzoeksperiode, in 2012, vaststelde:

De overheid legt de doelstellingen en randvoorwaarden vast, houdt burgers een gewenst handelingsperspectief voor, gaat na of de bereikte resultaten zijn zoals bedoeld en of ze het collectief belang dienen, en als dat niet zo is, grijpt zij in. De verwezenlijking van de doelstellingen laat zij echter zo veel mogelijk over aan individuen, maatschappelijk middenveld en marktpartijen.

(Veldheer et al. 2012, p. 309)

2.2 De visie op verantwoordelijkheidsverdeling in dit rapport

In dit rapport staat de definitie van verantwoordelijkheid als taak centraal. Bij het begrip verantwoordelijkheidsverdeling gaat het ons primair om de vraag wie welke taak heeft bij

het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Immers, taken kun je – anders dan sommige andere vormen van verantwoordelijkheid – verdelen.

De andere vormen van verantwoordelijkheid zullen we in dit rapport echter niet helemaal buiten beschouwing laten. Deze spelen namelijk een belangrijke rol in de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. In de analyse van troonredes en regeringsverklaringen zien we bijvoorbeeld dat verantwoordelijkheid als deugd en verantwoordelijkheid als vermogen soms worden gebruikt om een bepaalde verdeling van taken te beargumenteren. De verantwoordelijke burger krijgt bijvoorbeeld een taak toebedeeld omdat diegene deze verantwoordelijkheid zou voelen en de verantwoordelijkheid zou kunnen dragen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de argumentatie over de participatiesamenleving in de troonrede van 2013:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondig en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving.

In dit rapport nemen we die vormen mee waar ze worden gebruikt om de verantwoordelijkheid-als-taak te beargumenteren. De andere opvattingen van verantwoordelijkheid spelen een nadrukkelijker rol in de deelstudies die volgen binnen het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’. In die onderzoeken gaat het niet alleen om de vraag wie welke taak zou moeten of mogen doen, maar ook onder welke voorwaarden burgers en beleidsmakers dit zouden kunnen en willen doen (vermogen). Daarbij komen ook ideeën over wie aansprakelijk zou moeten zijn aan bod.

Samengevat definiëren we de **overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling** in dit onderzoeksproject als: *de visie van de (rijks)overheid over de taakverdeling tussen overheid, burger, maatschappelijke organisaties en markt bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken; over wie welke taak zou moeten en mogen, maar ook kunnen en willen hebben – zoals deze in beleidsteksten naar voren komt.*

We richten ons in dit rapport nadrukkelijk op de visie van de overheid op de verdeling van verantwoordelijkheden en kijken primair naar verantwoordelijkheid als taak. Vanuit het perspectief van andere actoren gaat het dan om een verantwoordelijkheid die hen wordt toebedeeld door de overheid. Hoe burgers zelf kijken naar de verdeling van verantwoordelijkheden komt in de andere deelprojecten aan de orde.

Sturingsfilosofieën: naast elkaar bestaande paradigma's

De overheid kan, afhankelijk van bijvoorbeeld politieke voorkeuren, maatschappelijke ontwikkelingen en algemene trends in het denken over overheidssturing, verschillende visies hebben op de invulling van die verantwoordelijkheidsverdeling. Om die visies te kunnen

duiden, maken we gebruik van de literatuur over sturingsfilosofieën en beleidsparadigma's.

Om de overheidsvisie(s) op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers maar ook markt en maatschappelijke organisaties te kunnen duiden en begrijpen, bekijken we deze visie(s) in licht van 'beleidsparadigma's' (een vrije vertaling van *Governance Paradigms*). Beleidsparadigma's worden door Torfing en collega's (2020) gedefinieerd als 'een min of meer coherente set van normen en ideeën over hoe de publieke sector bestuur, georganiseerd en geleid zou moeten worden' (p. 9). De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) spreekt in dit kader ook wel van een sturingsfilosofie (Van der Steen et al. 2015). Het beleidsparadigma zegt daarmee iets over hoe de overheid haar eigen rol en die van de markt, maatschappelijke organisatie en burgers ziet, en welke verantwoordelijkheden daaruit voortvloeien. Het gaat daarbij om een normatieve visie, maar als die visie door een overheid in praktijk wordt gebracht, wordt het ook een empirisch fenomeen: een model van hoe de overheid daadwerkelijk stuurt en hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Die beleidsparadigma's of sturingsfilosofieën bieden daarmee een bruikbaar kader om de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling te bestuderen.

In de literatuur worden meestal drie grote, opeenvolgende beleidsparadigma's onderscheiden. Het eerste paradigma is het klassieke hiërarchische, bureaucratische overheidsmodel (ook wel *Traditional of Old Public Administration* genoemd), dat aan het einde van de negentiende eeuw ontstond (Osborne 2006; Denhardt en Denhardt 2015; Torfing et al. 2020). Binnen dit paradigma is er sprake van gecentraliseerde overheidssturing. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen en realiseren van publieke doelen. Ze heeft daarbij vooral een regulerende en uitvoerende rol: de politiek stelt doelen en randvoorwaarden en het ambtelijk apparaat voert ze uit. Randvoorwaarden zoals legitimiteit, rechtmatigheid en gelijke behandeling spelen daarbij een belangrijke rol. De NSOB spreekt daarom ook wel van de 'rechtmatige overheid'. De burger is in dit klassieke beleidsparadigma vooral kiezer en cliënt; hij wordt begunstigd met publieke voorzieningen en wordt gereguleerd door middel van wet- en regelgeving (Torfing et al. 2020; Van der Steen et al. 2015).

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden het klassieke hiërarchische overheidsmodel en de bijbehorende verzorgingsstaat steeds meer bekritiseerd. Ze zouden onbetaalbaar en ineffectief zijn geworden. De combinatie van gecentraliseerde, rigide, bureaucratische sturing en een gebrek aan competitie en ondernemerschap in de publieke sector zou leiden tot dure maar slechte dienstverlening en paternalisme (Torfing et al. 2020; Osborne 2006). Uit deze kritieken ontstond het tweede beleidsparadigma: *New Public Management* (NPM). In het NPM-paradigma worden principes uit de private sector, zoals performancemanagement en marktwerking geïntroduceerd in de publieke sector. In dit paradigma is de politiek verantwoordelijk voor het stellen van doelen en eindverantwoordelijk voor het resultaat, maar de markt wordt verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze 'presterende overheid', in termen van de NSOB, stuurt op resultaat en efficiency. De resultaten moeten 'op tijd,

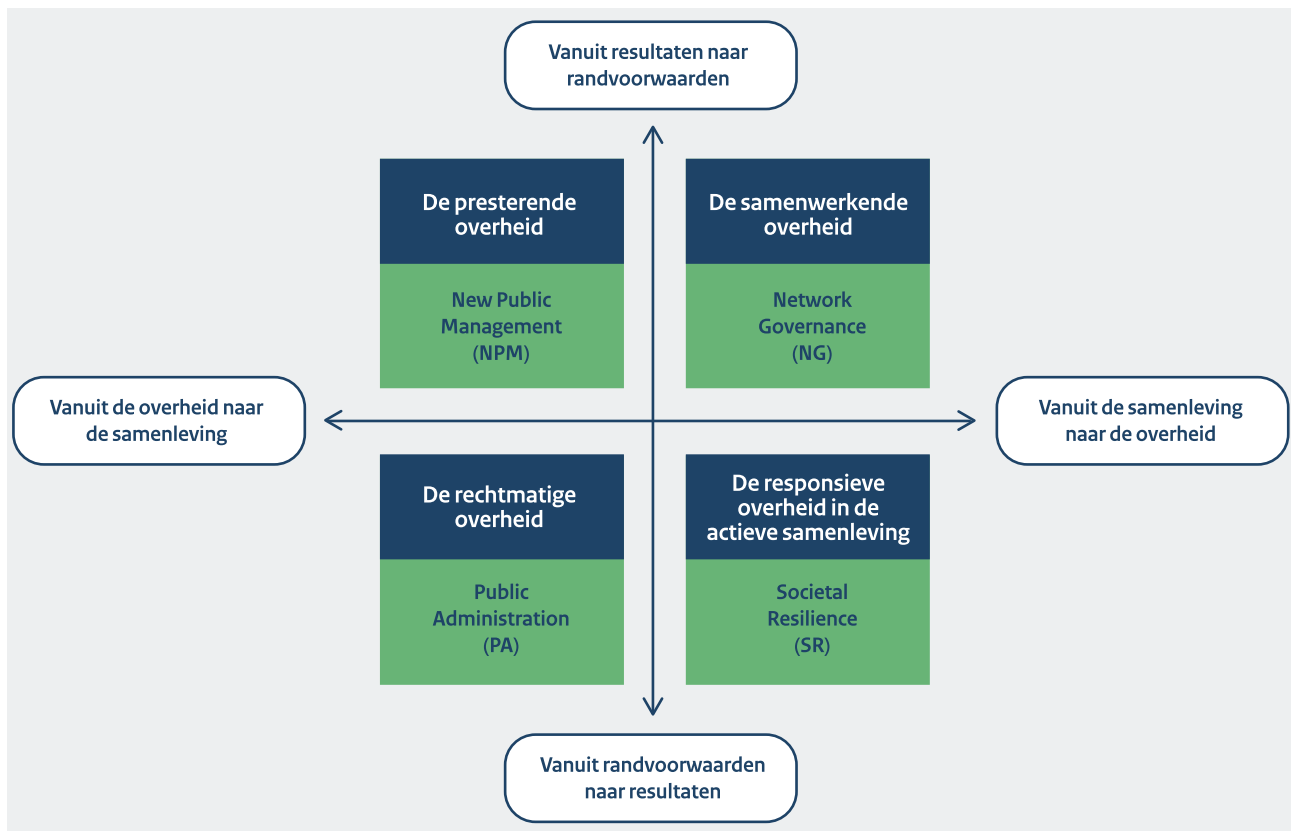
binnen budget, volgens afspraak, op schema, in vastgelegde aantallen, op een te meten manier, conform de eigenschappen in het prestatiecontract' worden geleverd (Van der Steen et al. 2015, p. 26). De burger heeft in dit paradigma vooral de rol van rationele klant die behoefte heeft aan keuzevrijheid, en heeft verder geen actieve rol in het beleidsproces (Hood 1991; Osborne 2006). Dit is anders in de paradigma's die volgen. Sturing vindt in deze paradigma's niet plaats vanuit de overheid naar de samenleving, maar andersom. In plaats van top-down, wordt beleid hier bottom-up georganiseerd.

Sinds het begin van dit decennium zien we de opkomst van een derde paradigma, het paradigma van *Network Governance* (soms ook *New Public Governance* of *New Public Service* genoemd). De centrale gedachte van dit paradigma is dat de overheid de hedendaagse complexe opgaven niet alleen kan aanpakken. Het marktdenken van *New Public Management* en de hiërarchische sturing van de klassieke bureaucratische overheid moeten volgens dit paradigma worden vervangen door horizontale vormen van sturing. Het stellen en realiseren van publieke doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, markt, maatschappelijke organisaties en burger(collectieven) die zich organiseren in netwerken en met elkaar onderhandelen en samenwerken (Osborne 2006; Denhardt en Denhardt 2015; Torfing et al. 2020). De verschillende actoren krijgen de rol van samenwerkingspartner, waarbij de overheid vaak ook een regisserende rol aanneemt.

Soms wordt er echter nog een vierde paradigma onderscheiden. Dit paradigma kenmerkt zich door een vitale samenleving waarin 'mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal' (ROB 2012a, p. 61). Soms wordt dit gezien als een verbijzondering van het *New Public Governance*-paradigma, maar andere onderzoekers spreken van een opzichzelfstaand model. Het wordt ook wel *Societal Resilience* (Van der Steen et al. 2015) of zelforganisatie (*Community Self Organization*, zie Nederhand et al. 2015) genoemd. De kern van dit paradigma is dat het initiatief uit de samenleving leidend is. Burgers en maatschappelijke initiatieven zijn zelfstandige actoren die zelf verantwoordelijk zijn voor het initiëren en uitvoeren van publieke zaken. Dit betekent niet dat de overheid in dit paradigma geen rol heeft: het gaat hier om een responsieve overheid die zich aansluit bij de maatschappelijke initiatieven die er al zijn en die probeert te geleiden en waar gewenst te versterken (Van der Steen et al. 2015). In figuur 2.1 worden de vier paradigma's kort samengevat.

Figuur 2.1

Vier paradigma's van overheidssturing^a



- a De NSOB onderscheidt de vier paradigma's aan de hand van twee haaks op elkaar staande assen. De horizontale as geeft het startpunt van beleid weer: vanuit de overheid (links) of vanuit de samenleving (rechts). Op de verticale as gaat het erom of de overheid primair stuurt op resultaten (boven) of op randvoorwaarden (onderaan).

Bron: Van der Steen et al. 2015

Hoewel de paradigma's van de netwerkende en responsieve overheid in het beleidsdiscours prominent aanwezig zijn, is het echter de vraag in hoeverre zij ook dominant aanwezig zijn in de beleidspraktijk. Verschillende onderzoekers in binnen- en buitenland, waaronder ook van het SCP, roepen de vraag op in hoeverre burgers daadwerkelijk zeggenschap hebben gekregen over het beleid (Fung 2015; Bobbio 2019; Michels en De Graaf 2017; Van Gool et al. 2022).

Bovendien volgen de nieuwe paradigma's elkaar *in theorie* op in de tijd, maar vormen zij in de praktijk vaak een gelaagd geheel (Torfing et al. 2020). Verschillende beleidsparadigma's en bijbehorende verantwoordelijkheden kunnen naast elkaar bestaan of met elkaar worden vermengd tot hybride vormen. Overheidsorganisaties kunnen zich bovendien op verschillende manieren verhouden tot de actieve samenleving. Zo onderscheidt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in het rapport *Loslaten in vertrouwen* (2012a) vijf verschillende rollen die de overheid aan kan nemen in die context. De overheid kan maatschappelijk initiatief loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren of reguleren (zie ook Mees et al. 2019).

De burger heeft in dit paradigma in principe dus een zelfstandige rol, maar is soms, afhankelijk van de rol die de overheid kiest, onderhevig aan zachte sturing van de overheid. Wanneer de overheid loslaat geeft ze een taak helemaal uit handen en bemoeit ze zich niet de inhoud en niet met het proces. De overheid kan initiatief uit de samenleving echter ook faciliteren of stimuleren, waarbij ze het mogelijk of aantrekkelijk maakt door bijvoorbeeld subsidies of kennis te verstrekken of voor ondersteunende dienstverlening te zorgen. Nog iets ingrijpender is de regierol. Daarbij ziet de overheid wel een rol voor de samenleving, maar houdt ze zelf de regie. Denk bijvoorbeeld aan het samenbrengen van verschillende actoren, het maken van (prestatie)afspraken en het sluiten van akkoorden. Tot slot kan de overheid initiatief uit de samenleving reguleren door middel van wet- en regelgeving. Hiermee past de overheid een meer klassiek instrumentarium toe om initiatief uit de samenleving te sturen (ROB 2012a; Mees et al. 2019).

In de praktijk vindt zelforganisatie altijd plaats in de schaduw van hiërarchie. Dat wil zeggen: bijna alle vormen van zelforganisatie vinden plaats binnen de (wettelijke, juridische of beleidsmatige) kaders van een overheid en zijn er daarom aan gehouden om op de een of andere manier rekening te houden met de belangen van andere actoren, binnen of buiten de overheid (Nederhand et al. 2015).

3 Twee manieren om overheidsvisies te beschrijven

Op twee manieren proberen we de overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling te achterhalen: ten eerste door troonredes en regeringsverklaringen te bestuderen, en ten tweede door nota's en brieven van bewindslieden aan de Tweede Kamer te onderzoeken en aangenomen moties door de Tweede Kamer.

Ten eerste keken we naar de publieke verkondiging van de visie van de overheid zoals deze plaatsvindt in de jaarlijkse troonrede bij de aanvang van het parlementaire jaar en in de regeringsverklaringen bij de start van elk nieuw kabinet. De analyse van troonredes en regeringsverklaringen geeft inzicht in de algemene visie en hoofdlijnen van het regeringsbeleid, zoals de regering deze aan de samenleving en het parlement presenteert. De analyse geeft daarmee geen uitsluitsel over de precieze, feitelijke verdeling van verantwoordelijkheden van actoren op specifieke dossiers, maar zegt wel iets over het bredere, overkoepelende overheidsdiscours. Daarbij lenen deze documenten zich goed voor het bestuderen van verschuivingen in de tijd. De regeringsverklaringen en troonredes van nieuwe kabinetten zijn bij uitstek de plek waar nieuwe kabinetten zich profileren ten opzichte van hun voorgangers (Brok 2016; Breeman et al. 2008).

We onderwierpen de troonredes en regeringsverklaringen tussen 2011 en 2022 aan een thematische analyse waarin we de visie(s) op de verantwoordelijkheidsverdeling centraal stelden. Als kader voor deze analyse kozen we voor de rollen die de overheid voor zichzelf en andere drie actoren ziet bij het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Voor de overheidsrollen baseerden we ons daarbij in eerste instantie op de overheidsrollen die door de ROB (2012a) gedefinieerd zijn: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren (zie hoofdstuk 2). Deze rollen gaan uit van een vitale samenleving waarin 'mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal' (p. 61), waarbij particulier initiatief leidend is. Hiermee sluiten we aan op de 'herontdekking van de samenleving' (ROB 2012a, p. 59) en het 'beroep op de burger' (Veldheer et al. 2012) die het beginpunt vormen van onze analyseperiode (zie hoofdstuk 4). We vulden het kader vervolgens aan met een aantal meer klassieke overheidsrollen, geïnspireerd op de andere, meer traditionele beleidsparadigma's die in hoofdstuk 2 aan bod kwamen. Voor het identificeren van de verantwoordelijkheden van burgers, maatschappelijke organisaties en markt zijn we meer inductief te werk gegaan. We zijn in de beleidsteksten op zoek gegaan naar mogelijke rollen en verantwoordelijkheden, die we vervolgens toevoegden aan het kader. In de literatuur over beleidsparadigma's staan de overheidsrollen veelal centraal en worden de burgerrollen op een hoger abstractieniveau beschreven en minder gedifferentieerd dan die van de overheid. Daarnaast analyseerden we alle directe verwijzingen naar verantwoordelijkheid en de argumentatie daar omheen. Al deze elementen van het analysekader werden opgenomen in een codeerschema in het programma Atlas.ti, waarmee de teksten werden gecodeerd.

De eerste vijf teksten werden door twee en soms drie onderzoekers gecodeerd. Deze initiële coderingen werden naast elkaar gelegd en besproken. Daar waar de codering niet overeenstemde werden de verschillende interpretaties besproken en afgestemd tot we tot een consensus kwamen. Vervolgens werden deze afspraken verwerkt in het codeerschema en werd de tekst opnieuw gecodeerd op basis van de afspraken tussen de onderzoekers. Naarmate het codeerproces vorderde en het codeerschema verder werd aangescherpt, kwamen de coderingen steeds meer overeen. De laatste teksten zijn op basis van het gezamenlijke codeerschema door een onderzoeker gecodeerd. Het codeerschema met daarin de uiteindelijke, gezamenlijk overeengekomen definities van de rollen, is te vinden in bijlage A (via www.scp.nl bij dit rapport). Na het coderen van de teksten werd door middel van constante vergelijking (o.a. tussen rollen en tussen actoren, tussen verschillende jaren, tussen rol en context) gezocht naar patronen en verschuivingen in de tijd. Hierin speelde een vergelijking met het tweede type bron dat we gebruikten in onze analyse een grote rol.

Als tweede, aanvullende manier van kijken, bestudeerden we hoe de overheidsvisies in de periode 2011 tot en met 2022 naar voren komen in nota's en brieven aan de Tweede Kamer van bewindslieden, en in moties die door de Tweede Kamer worden aangenomen. Vaak zijn deze nota's een reactie op rapporten en onderzoeken van adviesorganen aan de regering en ook daar besteedden we aandacht aan, net als aan bestuurskundige publicaties in vaktijdschriften. Deze documenten helpen om duiding te geven aan het brede overheidsdiscours over de verantwoordelijkheidsverdeling uit de troonredes en regeringsverklaringen, en geven inzicht in de context waarin deze worden opgesteld.

De wisselwerking tussen deze twee manieren van kijken is iteratief. Beide type bronnen werden in eerste instantie open bestudeerd. Vervolgens vergeleken we patronen die we aantreffen in de nota's, rapporten en aanvullende literatuur met de troonredes en regeringsverklaringen, en andersom.

Het resultaat van deze analyse is een onderscheid naar drie verschillende 'tijdvakken' in de brede overheidsvisie op de verdeling van verantwoordelijkheden. Op basis van het coderen en analyseren herkenden we verschuivingen in de manier waarop over de verantwoordelijkheden van vooral de overheid en burger werd geschreven en in de rollen die aan hen werden toebedeeld. Daarbij kwam in de analyse naar voren dat deze verschuivingen in het discours voor een groot deel samen lijken te vallen met een aantal grote maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar. In het volgende hoofdstuk beschrijven we deze drie tijdvakken en de bijbehorende ontwikkelingen.

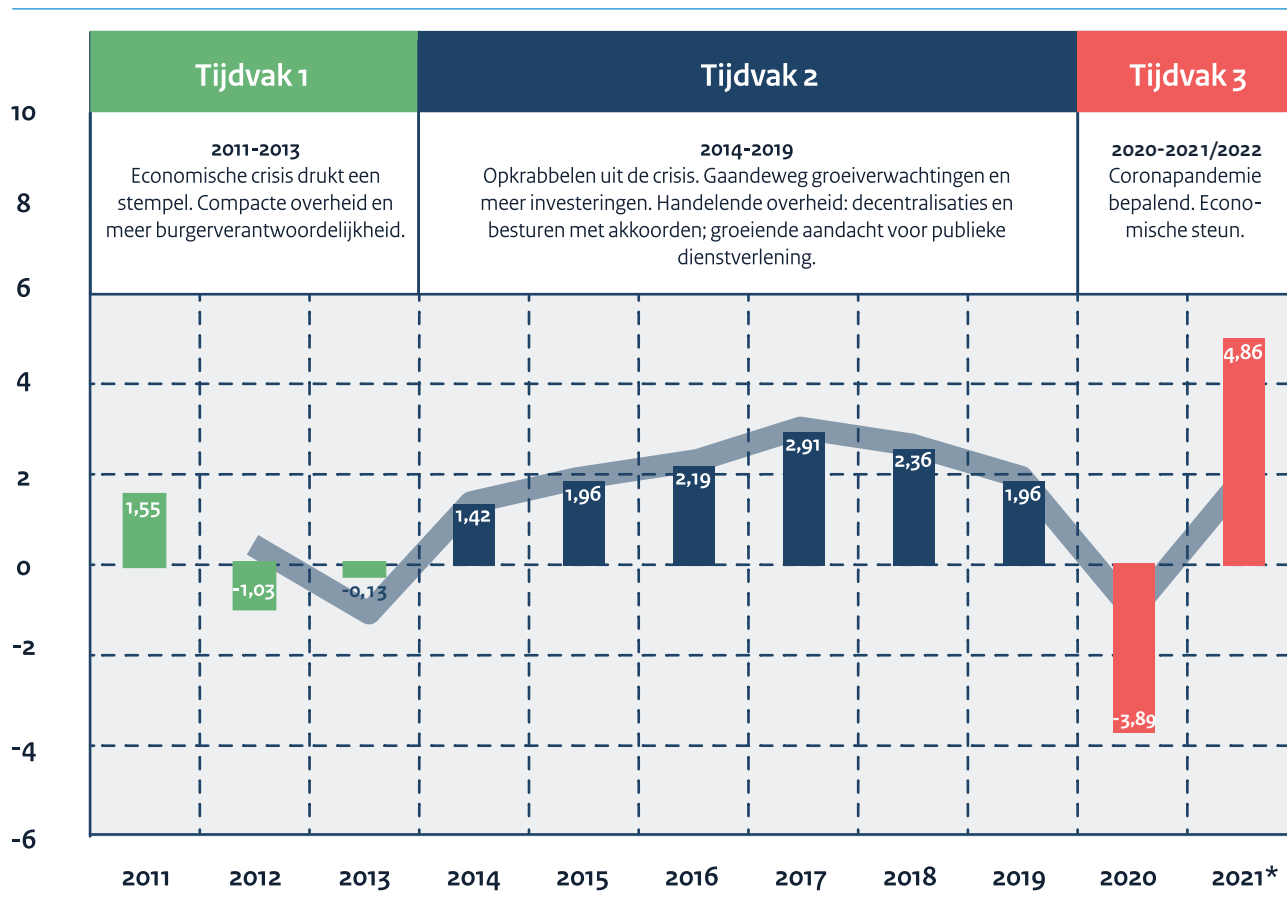
4 Drie tijdvakken van overheidsvisies

4.1 Indeling in tijdvakken

We kunnen op basis van de analyse van troonredes en regeringsverklaringen en de nota's, adviezen en rapporten in de periode 2011 tot en met 2022 drie tijdvakken onderscheiden (zie figuur 4.1). In dit hoofdstuk gaan we nader op deze tijdvakken in. Het onderscheid is met name gebaseerd op de manier waarop de economische crisis een stempel drukt op de visie die de overheid heeft op de eigen ambities. Er is een duidelijke cesuur tussen de periode 2011 tot en met 2013 en de periode na 2014 die met name ook in de troonredes naar voren komt. Een volgende cesuur is het jaar 2020, waarin vanaf maart de coronacrisis een doorslaggevend stempel drukt op de samenleving.

Figuur 4.1

Drie tijdvakken van overheidsvisies in relatie tot jaarlijkse volumemutaties van het bbp (in procenten)



* Voorlopige cijfers.

Bron: CBS

Tijdvak 1 loopt van 2011 tot en met 2013. In deze periode neemt de economische groei af. Het aantal faillissementen bereikt in 2013 een hoogtepunt (CBS 2016) en het aantal werkelozen stijgt tussen 2011 en begin 2014, waarna een daling inzet.¹ Het aantal openstaande

vacatures en de huizenprijzen bereiken in 2013 een dieptepunt (CBS Statline 2022a en 2022b). De slechte economische vooruitzichten van dat moment gaan samen met een overheidsvisie van een terugtrekkende ‘kleine en krachtige overheid’ (Regeringsverklaring kabinet-Rutte I; AZ 2010), waar een beeld van een krimpende overheid samengaat met meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers die op verschillende manieren wordt ingevuld (en uiteindelijk in 2013 uitmondt in de participatiesamenleving). In 2012 houdt het kabinet-Rutte II aanvankelijk vast aan een ingrijpend bezuinigingsbeleid.

Tijdvak 2 loopt van 2014 tot en met 2019. De samenleving krabbelt op uit de economische crisis. De daling van de werkloosheid en de stijging van het aantal openstaande vacatures houden aan tot eind 2019. De economie groeit weer. De overheid wordt weer een handelende overheid met ambities voor het oplossen van maatschappelijke problemen, ook zien we meer aandacht voor publieke dienstverlening.

Tijdvak 3 loopt van 2020 tot en met begin 2022.² De uitbraak van het coronavirus in het begin van 2020 luidde een periode van ongekende veranderingen in voor de Nederlandse samenleving, die ook anno 2022 nog niet voorbij is. De impact van het virus zelf en de maatregelen om het virus te bestrijden leidden tot vormen van overheidssturing en regulering van de handelingsopties van burgers en bedrijven (zoals lockdowns en een avondklok) die in de naoorlogse periode nog niet eerder zijn voorgekomen. Deze periode heeft daarmee een ander karakter dan de voorgaande twee tijdvakken.

4.2 De jaren 2011-2013

4.2.1 Troonredes en regeringsverklaringen

In de periode 2011 tot en met 2013 speelt de economische crisis een belangrijke rol in het verhaal dat wordt verteld in de troonredes en regeringsverklaringen van de kabinetten-Rutte I (AZ 2010) en -Rutte II (AZ 2012). In dat verhaal krijgen burgers een belangrijke mate van verantwoordelijkheid toegedeeld en toegedicht. Die verantwoordelijkheid wordt echter niet geconcretiseerd in specifieke taken of rollen. De crisis vraagt om ‘offers’ van burgers, en om zelfstandigheid van wie dat kan opbrengen. Zo lezen we in de regeringsverklaring van het kabinet-Rutte II in 2012: ‘Mensen begrijpen misschien wel beter dan ooit dat de crisis niet vanzelf overgaat en dat wij de rekening samen moeten dragen.’ Die verantwoordelijkheid van burgers wordt niet alleen genoemd als een noodzaak in tijden van crisis, maar vormt ook een ideaal, een deugd. Burgers zijn mondig en zelfstandig en niet gebaat bij afhankelijkheid. Ze moeten kansen ontplooiën en ‘bijdragen naar vermogen’. Dit zien we al terug in het regeerakkoord van kabinet-Rutte I in 2010, dat de titel *Vrijheid en verantwoordelijkheid* kreeg. Burgers krijgen meer vrijheid en worden daarmee in staat gesteld om verantwoordelijkheid te nemen om ‘te doen wat nodig is’. Zij krijgen in deze visie dus zowel bevoegdheden als plichten toegedeeld. In de troonrede van 2013 tijdens het kabinet-Rutte II krijgt deze verantwoordelijkheid concreter vorm in het concept van de ‘participatiesamenleving’:

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondigier en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Hier herkennen we het ideaal van burgers en maatschappelijke initiatieven als zelfstandige actoren die zelf verantwoordelijk zijn voor het initiëren en uitvoeren van publieke zaken uit het paradigma van *Societal Resilience*. Tegelijkertijd kan dit beeld van de zelfstandige burger ook worden gekoppeld aan de het mensbeeld van het *New Public Management*-paradigma, ook wel het ‘neoliberale mensbeeld’ genoemd (Gebhardt en Feijten 2022). De rol die de overheid hierbij kiest lijkt eerder loslaten te zijn, dan aansluiten en versterken, faciliteren of stimuleren. Tegenover verantwoordelijke burgers staat een ‘kleine, krachtige overheid die ruimte geeft’ (troonrede 2011 tijdens kabinet-Rutte I: Rijksoverheid 2011). De overheid bezuinigt en hervormt. Ook deze focus op budgetteren en efficiëntie past bij het *New Public Management*-paradigma. In de overheidsvisie komt vooral naar voren dat de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, en bezuinigingen ziet als de beste manier om dat doel te bereiken.

In het verhaal dat de troonredes en regeringsverklaringen schetsen, is de overheid er voor burgers om kansen te bieden en als vangnet op te treden voor wie het echt niet zelf kan. Dit lezen we al terug in de regeringsverklaring van 2010:

Wij brengen vangnetten aan waar dat nodig is. De overheid is het schild voor de echt zwakkeren in ons land. Maar iedereen die dat kan, moet wel zelf op de trampoline stappen en een sprong maken naar succes. Niemand in ons land zou aan de kant moeten staan, want iedereen heeft een eigen, uniek talent.

Van maatschappelijke organisaties wordt ook verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het terugdringen van het overheidstekort. Met name in de zorg en het onderwijs worden afspraken gemaakt over het verbeteren van de kwaliteit en het dempen van de kosten. In relatie tot de markt lijkt de overheid in dit verhaal vooral een stimulerende rol te hebben. In de periode na de financiële crisis neemt de overheid voor banken een regulerende rol in: banken worden strenger aangepakt en belast. Verder worden ondernemerschap en bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf echter vooral gestimuleerd ten behoeve van de economie en werkgelegenheid. Denk daarbij aan het verminderen van regeldruk, het investeren in onderzoek en samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven, en initiatieven om de toegang tot kredieten te vergroten.

Samengevat is in de overheidsvisie van de periode 2011 tot en met 2013 een grote rol weggelegd voor de economische crisis. Er wordt meer verantwoordelijkheid van burgers verwacht om publieke taken zelf op te pakken. Hier herkennen we enerzijds het ideaal van het *Societal Resilience*-paradigma, maar anderzijds zien we in de troonredes en regeringsverkla-

ringen eerder een terugtrekkende overheid dan een overheid die aansluit bij initiatief van onderaf en dit versterkt.

4.2.2 Nota's en adviezen: de compacte overheid en de herontdekking van de vitale samenleving

De troonrede en regeringsverklaring brengen het beeld naar buiten van de overheidsvisie op een bepaald moment. Voor de jaren 2011 tot en met 2013 is dat een streven naar kleine(re) maar krachtige overheid. In de korte periode van het kabinet-Rutte I stelt minister Spies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) dat het via 'vermaatschappelijking' van overheidstaken mogelijk moet zijn om te komen tot een compactere overheid (ROB 2012a, p. 81). Dat komt neer op een overdracht van taken aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Omdat over de strategieën om dat te realiseren nog niet voldoende kennis en kunde beschikbaar is, vraagt zij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om advies (22 december 2011). Hierbij werden onder meer de volgende vragen gesteld:

- Welke sturingsmogelijkheden heeft de overheid tot zijn beschikking om bepaalde maatschappelijke effecten na te streven bij de vermaatschappelijking van taken en verantwoordelijkheden?
- Hoe kan de overheid verschillende typen burgers activeren deel te nemen aan de vermaatschappelijking van overheidstaken?

Een jaar later publiceert de ROB dat advies, met de veelzeggende titel *Loslaten in vertrouwen*. Het rapport spreekt van de 'herontdekking van de samenleving' (p. 59) en stelt dat 'de Nederlandse samenleving bestaat uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor buurt, wijk of vereniging' (p. 61). Daarbij '[bieden] de nieuwe en sociale media onbegrensde mogelijkheden om het mobiliserende en organiserende vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties nog verder te vergroten' (p. 61). De uitgangssituatie voor vermaatschappelijking lijkt dus gunstig, maar de ROB verbindt daaraan wel een diametraal andere blik op de verhouding tussen burgers en overheid dan uit de adviesaanvraag naar voren kwam. Het zijn niet de burgers die geactiveerd moeten worden omdat deze zich onvoldoende inzetten, maar de overheid die oog moet gaan krijgen voor de vitale samenleving van actieve burgers die al lang en breed bestaat. Alleen als de overheid ruimte geeft aan de bestaande vitaliteit in combinatie met minder pretenties, kan de compacte overheid slagen. De ROB formuleert het als volgt in *Loslaten in vertrouwen* (p. 3):

Compacter moet de overheid vooral worden in pretenties en ambities. Het gaat om een minder 'gulzige' overheid, die ruimte laat voor maatschappelijk initiatief. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben een overheid nodig die met ze meedenkt en hun initiatieven verder brengt in plaats van reguleert of overneemt. Overheidsorganisaties moeten zich aanpassen om een goede partner voor maatschappelijke initiatieven te kunnen zijn. Die verandering binnen de overheid gaat niet vanzelf, maar dient de volle aandacht van politiek en bestuur te krijgen.

Het is een niet mis te verstane aanbeveling van de ROB aan de overheid: bied ruimte aan burgers en heb minder pretenties, dan is er in de samenleving wel de ‘energie’ te vinden die realisering van de compacte overheid mogelijk maakt. Al ruim een jaar eerder is een vergelijkbare constatering en boodschap te vinden in het rapport *De energieke samenleving* (Hajer 2011) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarbij de introductie van rapport op de PBL-website stelt dat:

de in de maatschappij aanwezige creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven kansen biedt voor ‘groene groei’ en [...] een grote groep burgers en bedrijven wil handelen en veranderen om werk te maken van een prettige leefomgeving. [...] Om deze kracht van de samenleving aan te boren, is het belangrijk burgers en bedrijven zelf een rol te geven en [dat] vraagt om een aanpassing in het denken en doen van de Rijksoverheid.

(PBL 2011)

Andere adviesraden sloten zich daarbij aan. In 2012 verscheen ook *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en in 2013 *Terugtrekken is vooruitzien* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Bestuurskundige Harmen Binnema vergeleek de drie genoemde rapporten en concludeerde:

De gezamenlijke analyse luidt wel dat staat en markt, die beiden hun kans hebben gehad, plaats moeten maken voor de gemeenschap. Terugtrekken is nodig om ruimte én zeggenschap te geven aan maatschappelijke initiatieven. Loslaten is een sleutelbegrip dat bij iedere adviesraad voor in de mond ligt – evenals de constatering dat de overheid dit lastig vindt en vertrouwen erin moet krijgen dat burgers het wellicht op een andere manier zullen doen, maar de verantwoordelijkheid wel aankunnen.

(Binnema 2014, p. 54)

Daarbij gaan de adviesraden volgens Binnema de vraag uit de weg over welke publieke taken en voorzieningen we het hebben. Hij citeert daarbij met instemming het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) dat gevreesd wordt voor het via deze weg dumpen van overheidstaken op de samenleving, waarbij van maatschappelijke organisaties verwacht wordt dat zij de gaten zullen vullen die de terugtrekkende overheid laat vallen. Hier wordt duidelijk dat het niet alleen gaat om taken waar de energieke burgers vanzelf al veel zin in hebben, maar ook om taken die wellicht blijven liggen als ze geen overheidstaak meer zijn.

Los van deze kanttekeningen is duidelijk dat anno 2012 brede consensus is ontstaan onder adviesorganen over een andere verhouding tussen overheid en samenleving. Op 6 december 2012 gaat er een brief van negen adviesraden naar de Rijksoverheid met onder andere het volgende advies:³

Het bevorderen van burgerbetrokkenheid en vermaatschappelijking vereist dat de rijksoverheid systematisch nagaat of zij wel voldoende gebruik maakt van de vitaliteit van de samenleving en van de kennis en expertise van burgers. [...] Krijgen maatschappelijke initiatieven voldoende ruimte en worden nieuwe vormen van samenwerking beproefd waarmee complexe maatschappelijke problemen effectief en efficiënt kunnen worden aangepakt?

(ROB 2012b)

Deze boodschap landt vervolgens ook in het parlement, waar de Tweede Kamer op 20 december 2012 unaniem de motie Voortman c.s. aanneemt (TK 2012/2013a). Hierin wordt de regering verzocht ‘te concretiseren of en, zo ja, op welke manier zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau’.

Hierbij vallen twee zaken op. Ten eerste het overdragen van zeggenschap, en ten tweede het lokaal niveau. Het kabinet reageert op 9 juli 2013 en verbindt daarin de vitale samenleving met democratie van onderop in het ‘Kabinetstandpunt stimulering van een vitale samenleving, de doe-democratie’ en schrijft het volgende:

De genoemde rapporten wijzen in dezelfde richting: de wijzigende verhoudingen tussen overheid, burger en markt vragen van ‘de’ overheid dat deze actief vertrouwen en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven in het publieke domein, daarbij haar sturende rol meer loslaat en zeggenschap overdraagt.

(TK 2012/2013b, p. 5)

De overheid wil ook meer zeggenschap overdragen en zegt in het kabinetstandpunt toe in een breed samenwerkingsverband aan een gezamenlijke ‘versnellingsagenda’ te gaan werken voor doe-democratie.⁴ Dat is een vorm van meebeslissen door simpelweg te doen, aldus de nota *Doe-democratie* die vanuit het ministerie van BZK verschijnt (BZK 2013). Met de versnellingsagenda wordt een reeks van doelen nagestreefd:

- meer aandacht voor burgerschap en sociaal ondernemerschap in het onderwijs
- ondersteuning vrijwilligers en initiatiefnemers
- aanpassen regelstelsels en (verkennen van) nieuwe financieringswijzen, buurtrechten, wijkonderneming en maatschappelijk aanbesteden
- vergroten leervermogen decentraal bestuur
- invoeren beleidstoets vitale samenleving
- responsief maken van de overheid, via inspraak- en procesmanagement, regeldrukbeheersing, risico-acceptatie, prettig contact met de overheid en open overheid

Niet veel later spreekt de koning in de troonrede van 2013 over de ‘participatiesamenleving’. Dit begrip zorgt voor veel discussie in media, publieke opinie en parlement en wijkt qua invalshoek af van de doe-democratie. De tekst in de troonrede wekt met name de indruk van herijking van de verzorgingsstaat met een kleinere, vooral kerntaken uitvoerende overheid en burgers die meer dan eerst de handen uit de mouwen (moeten) steken. In november 2013 wordt de premier in een motie van Arie Slob om uitleg gevraagd over die participatiesamenleving. In het volgende tijdvak zullen we zien hoe de overheid op die motie reageert en dit begrip verder inkadert.

4.3 De jaren 2014-2019

4.3.1 Troonredes en regeringsverklaringen

In 2014 werd de economische crisis gezien als iets dat voorbij was. In de troonredes in de jaren na de crisis wordt de inzet en het doorzettingsvermogen van burgers, ondernemers, politieke partijen en maatschappelijke organisaties – die Nederland uit de crisis hebben geholpen – steeds geprezen, zoals ook in 2017:

Ons land staat er stukken beter voor dan bij de start van het kabinet in 2012. Dat is het resultaat van de internationaal aantrekkende conjunctuur, maar ook van het aanpassingsvermogen, het harde werken en de veerkracht van de Nederlandse bevolking.

In deze periode lijkt in de troonredes en regeringsverklaringen echter in veel mindere mate een (nieuw) beroep gedaan op de burger te worden gedaan. Passages over de verantwoordelijkheid van de burger gaan vooral over de voorgaande jaren, behalve wanneer het gaat om de decentralisaties in het sociaal domein. In de eerste jaren na de crisis wordt uitvoering gegeven aan een aantal grote hervormingen die in de voorgaande periode zijn aangekondigd, zoals de decentralisaties in het sociaal domein (van de Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, zie Kromhout et al. 2020). De argumentatie rondom deze decentralisaties heeft een economische component, maar wordt in deze periode ook gekoppeld aan de (behoefte aan) eigen verantwoordelijkheid voor de burger. De decentralisaties zouden tegemoet komen aan ‘de behoefte aan keuzevrijheid, zelfstandigheid en maatwerk’ (Rijksoverheid 2015). In deze rol voor de burger herkennen we het *Societal Resilience*-paradigma, maar ook van *New Public Management*, waarin de burger zich opstelt als klant die zelf de keuzes maakt.

In de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling die in de troonredes en regeringsverklaring in deze periode na de economische crisis doorklinkt zijn een drietal verhaallijnen te herkennen, waarin de verantwoordelijkheid van burgers een minder centrale rol heeft. Ten eerste zien we dat de overheid in dit verhaal een meer klassieke uitvoerende en regulerende rol op zich neemt, waarbij de overheid een sterke verantwoordelijkheid draagt voor publieke dienstverlening. Dit zien we heel duidelijk terug ten tijde van kabinet-Rutte III in 2017, een kabinet van vvd, cda, D66 en ChristenUnie. Volgens de regeringsverklaring en troonredes van dit kabinet heeft de overheid een verantwoordelijkheid te vervullen als het gaat om bestaanszekerheid en publieke dienstverlening. Zo wordt gesteld in de troonrede van 2018:

We mogen ook niet accepteren dat mensen met problematische schulden, personen met verward gedrag en een groeiend aantal zwerfjongeren aan de rand van de samenleving komen te staan. Samen met provincies, gemeenten en lokale instanties wil het Rijk brede coalities vormen om mensen uit hun isolement te halen en een nieuwe kans te geven.

In de regeringsverklaring van 2017 kondigt het kabinet aan te investeren in publieke voorzieningen ‘die voor iedereen belangrijk zijn. Er komt extra geld en menskracht voor ouderenzorg, onderwijs, defensie, veiligheid en infrastructuur.’

Waar maatwerk kort na de crisis werd beoogd door middel van decentralisaties en werd gekoppeld aan zelfstandigheid en keuzevrijheid, wordt er in de troonrede van 2019 gesproken over investeringen in publieke dienstverlening op nationaal niveau, die de ‘menselijke maat’ moeten terugbrengen:

De dienstverlening van de overheid moet veel hoger op de agenda. Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het uww zijn het gezicht van de overheid. Daar komen mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen. [...] In het regeerakkoord is afgesproken publieke voorzieningen sterker te maken. Dat is over de volle breedte werk in uitvoering. Zo krijgen de medewerkers in de verpleeghuizen meer tijd en ruimte om persoonlijke aandacht te geven aan bewoners.

Hier herkennen we elementen van het klassieke overheidsparadigma, waarbij de overheid de ‘oude’ regulerende en uitvoerende taken oppakt en daarbij veel belang hecht aan de waarden legitimiteit en gelijke behandeling.

Waar burgers in dit eerste verhaal geen actieve rol lijken te spelen, hebben zij in het tweede verhaal wel een meer centrale rol. In dezelfde periode wordt in de troonredes aandacht besteed aan normen en (democratische) waarden, respect, tolerantie en solidariteit. Deze aandacht lijkt voort te komen uit zorgen over de verzuivering in de samenleving, onder andere in de vorm van geweld tegen hulpverleners en andere publieke dienstverleners en dreiging van radicalisering en terrorisme. De verantwoordelijkheid voor deze normen en waarden en wijze van samenleven, wordt in de troonrede van 2015 zowel bij burgers als bij de overheid gelegd: ‘Waarden zijn echter niet alleen een zaak van de overheid, maar ook van alle inwoners van ons land.’ Van burgers wordt ‘verantwoordelijk burgerschap’ verwacht: ‘Juist de normale en respectvolle omgang met elkaar vraagt om alertheid en een actieve houding van ieder van ons, zoals dat past in de lange Nederlandse traditie van verantwoordelijk burgerschap.’ Anders dan in de periode 2011 tot en met 2013, lijkt verantwoordelijk burgerschap hier niet zozeer een concrete *taak*, maar eerder een *deugd*. Die verantwoordelijkheid wordt daarbij niet zozeer belegd bij de individuele burger, als wel bij de samenleving als geheel en gaat over de relatie tussen burgers onderling. De verantwoordelijke burger is boven alles lid van de samenleving. Daarbij hebben ook maatschappelijke organisaties een rol: ‘Een verbonden samenleving is bovenal een gedeelde verantwoordelijkheid en een permanente opdracht waarin gezinnen, scholen, verenigingen, kortom wij allen, een eigen en belangrijke rol hebben’ (Rijksoverheid 2016). Er wordt gebouwd aan een ‘hechte samenleving’ en Nederland wordt gezien als ‘land van vrijwilligers, kerken en verenigingen, dat samenkomt rond bijzondere sportprestaties en op nationale feestdagen’ (Rijksoverheid 2018). In dit verhaal faciliteert de overheid verantwoordelijk burgerschap en de sociale samenhang door enerzijds aan te geven te investeren in integratie, sociale

samenhang en burgerschapsonderwijs, en anderzijds hard op te treden tegen extremisme en terrorisme.

Een derde verhaallijn gaat over de aanpak van grote, complexe opgaven. Het gaat dan bijvoorbeeld over het klimaat, de (kwaliteit en betaalbaarheid van de) zorg, het pensioenstelsel en de woningmarkt. Deze opgaven vragen om commitment van en afspraken tussen meer partijen dan alleen de overheid. De aanzet naar dit verhaal zien we al eerder terug, bijvoorbeeld in het sociaal akkoord, onderwijsakkoord en techniekpact in 2013 en in afspraken met zorg over kwaliteit en kostenbeheersing in de jaren daarvoor, maar het lijkt in de periode 2014 tot en met 2019 nog meer nadruk te krijgen.

De grote opgaven zijn urgent, maar gaan tegelijkertijd over de lange termijn en de aanpak ervan bestrijkt meer dan een kabinetsperiode. De troonrede van 2015 beschrijft het tegengaan van klimaatverandering en verduurzaming van de economie bijvoorbeeld als ‘grote, overkoepelende thema’s’ waarvan ‘de gevolgen voor toekomstige generaties [...] heel direct en concreet’ zijn. Deze opgaven vragen om ‘lange termijn denken en korte termijn doen’ (Regeringsverklaring Rutte III; AZ 2017). De verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze opgaven ligt in dit verhaal niet bij de overheid alleen; de opgaven vragen om een gezamenlijke aanpak, om *Network Governance*:

Daarbij realiseren we ons terdege dat grote klimaatambities alleen door een gezamenlijke inspanning realiteit kunnen worden. Het kabinet wil daarom alle maatschappelijke initiatieven en de nieuwe doelstellingen bundelen in een nationaal klimaat- en energieakkoord, een bestuursakkoord met de andere overheden en een nieuwe Klimaatwet waarin we onze ambities verankeren.

(Regeringsverklaring-Rutte III; AZ 2017)

Die gezamenlijke aanpak krijgt gestalte in de vorm van afspraken en akkoorden waarbij de overheid samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties uit de betreffende sectoren de aanpak vormgeeft en uitvoert. De rijksoverheid heeft hierin een regisserende rol. Ook maatschappelijke initiatieven worden een enkele keer genoemd als partij in het besturen met akkoorden (in de regeringsverklaring van 2017), maar aan (individuele) burgers lijkt in dit verhaal geen grote verantwoordelijkheid of belangrijke rol te worden toegekend.

Samengevat zien we dat in de overheidsvisie op nationaal niveau in mindere mate een beroep wordt gedaan op de verantwoordelijkheid-als-taak van burgers, dan in de voorgaande periode. De overheid neemt in de visie van deze periode de verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening, waarin we elementen van het klassieke rechtmatige beleidsparadigma herkennen. Tegelijkertijd herkennen we in de overheidsvisie in deze periode ook elementen van het *Network Governance*-paradigma. De overheid ziet een gedeelde verantwoordelijkheid voor het aanpakken van grote opgaven met marktpartijen en maatschappelijke organisaties. De verantwoordelijkheid van de samenleving is vooral

het samenleven *an sich*: verantwoordelijk burgerschap betekent een respectvolle omgang met elkaar, eerder een deugd dan een concrete, actieve taak.

4.3.2 Nota's en adviezen: van participatiesamenleving naar regeren met akkoorden

De participatiesamenleving nader ingevuld

De verantwoordelijkheden van de samenleving die van 2011 tot en met 2013 centraal stonden, lijken in de troonredes en regeringsverklaringen naar de achtergrond te zijn verschoven in de periode van 2014 tot en met 2019. In de Tweede Kamer speelt dan echter nog het debat over de concrete invulling van deze verantwoordelijkheden.

In de periode 2011 tot en met 2013 heeft het advies van de negen adviesraden en de overheidsreactie daarop een sfeer gecreëerd waarin een grote verschuiving van verantwoordelijkheden (geformuleerd als het overdragen van zeggenschap aan burgers) mogelijk lijkt waar ook de overheid met vereende krachten aan zal werken, en die nu aanstaande is. In de woorden van de ROB gaat het om een 'urgente en radicale paradigmashift in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijke apparaat' (ROB 2012a, p. 70).

Is dat in lijn met de beleidsvisies van het rijk in deze periode vanaf 2014? Op het verzoek om nadere invulling voor het concept 'participatiesamenleving' reageert Mark Rutte in april 2014 met een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij aansluit bij het hierboven genoemde kabinetsstandpunt over de adviezen van de negen adviesraden. Ook staat hij stil bij initiatieven van burgers en bedrijven om zaken die voor de maatschappij van belang zijn op te pakken, zoals decentrale energieopwekking. Hij geeft aan dat de overheid daarbij niet in de weg moet staan met een traditionele hiërarchische aanpak, maar een stap opzij moet zetten en faciliteren. Rutte stelt dat de overheid:

[...] nog te vaak handelt [vanuit] klassieke hiërarchische verhoudingen (formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) en voert zij beleid dat – onbedoeld – maatschappelijk initiatief verdringt. De consequentie hiervan is dat maatschappelijk potentieel onbenut blijft. Het kabinet wil echter juist dat de kracht van mensen zo veel mogelijk bijdraagt aan de welvaart van onze samenleving. We moeten ruimte bieden voor deze kracht en voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smoort. Dit biedt ook kansen om de kwaliteit van voorzieningen op peil te houden en voorzieningen gericht in te zetten daar waar eigen kracht of netwerken tekortschieten. Hiermee kan tegelijkertijd de sterke groei van noodzakelijke overheidsmiddelen van de afgelopen jaren worden gestopt. Om ook in de toekomst goede voorzieningen voor iedereen beschikbaar te houden, is het eenvoudigweg noodzakelijk het maatschappelijk probleemoplossend vermogen beter te benutten. Door dat te doen wordt de kwaliteit van oplossingen doorgaans hoger en zijn de kosten vaak lager.

(TK 2013/2014a)

Deze nieuwe rol of verantwoordelijkheidsverdeling slaat twee vliegen in een klap: de mooie initiatieven van mondige burgers en bedrijven de ruimte geven en tegelijkertijd de groei van overheidsuitgaven stoppen. Maar dat kan alleen als het lukt om het ‘maatschappelijk probleemoplossend vermogen beter te benutten’, zoals Rutte benoemt. En dat zou ook inhouden dat de overheid niet overal volgens de klassieke hiërarchische verhoudingen te werk gaat en ruimte biedt aan burgers en burgerinitiatieven.

De overheidsvisie op de participatiesamenleving uit de troonrede van 2013 wordt geconcretiseerd voor het lokale niveau en dan met name voor de beleidsterreinen waar de decentralisaties van 2015 over gaan. Vlak voor het Kamerverbes van 2014 dienen de Kamerleden Slob, Samsom en Van der Staaij een motie in (TK 2013/2014b) die aan de regering vraagt de uitwerking van de participatiesamenleving concrete invulling te geven voor de *decentralisaties* (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo) die voor 2015 op de agenda staan. Ook wordt gevraagd samen te werken met decentrale overheden en daarbij met name aandacht te geven aan *mantelzorg en vrijwilligerswerk*. Het SCP schrijft in 2014 dat ‘in beleid het accent steeds meer verschoven is van beleid beïnvloedende naar zelfredzame participatie’ (Van Houwelingen et al. 2014, p. 15).

Op 12 december 2014 komt het antwoord van de PvdA-bewindslieden Plasterk en Van Rijn op de motie van Slob c.s.. De rol van de overheid schetsen zij als volgt:

Een overheid die ruimte laat waar het kan en niet intervenueert als de samenleving zelf oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken aandraagt. Maar ook een overheid die eventuele hindernissen voor zelforganisatie en samenredzaamheid wegneemt en mensen faciliteert om zelf de zorg en ondersteuning op zich te nemen. Een voorbeeld daarvan is dat in de nieuwe Wmo onder de noemer «Right to Challenge» het recht van burgers verankerd is om passende oplossingen voor zorgverlening door te voeren als die een verbetering zijn ten opzichte van de gangbare door de overheid voorgestelde oplossingen.

(TK 2014/2015)

De boodschap van de adviesraden over nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger zijn hiermee geconcretiseerd. In deze visie van de rijksoverheid krijgen burgers vooral lokaal meer verantwoordelijkheid, in het sociaal domein. Met name op de uitvoering van beleid mogen zij een eigen stempel drukken. Die lijn wordt vanuit het ministerie van BZK in de jaren daarna voor de lagere overheden voortgezet met een voorgestelde wettelijke verankering van het uitdaagrecht en met de participatieverordening, die de inspraakverordening verbreedt naar de uitvoering en evaluatie van lokaal beleid.⁵

De handelende overheid regeert met breed gedragen akkoorden

In 2017 treedt een nieuw kabinet aan, nu zonder de PvdA: kabinet-Rutte III. Intussen is het speelveld sterk veranderd. Waar de prioriteiten in de jaren 2010 tot en met 2013 vooral lagen bij gezonde overheidsfinanciën en een kleinere overheid, zien we in de jaren daarna met het economisch herstel ook gaandeweg een overheidsvisie verschijnen waar ambi-

tieuze doelstellingen voor de samenleving en hervormingen de agenda bepalen. Een belangrijke impuls hiervoor zijn de wereldwijde en urgente klimaatdoelstellingen die voortkomen uit het Akkoord van Parijs (2015). Die doelstellingen vragen om actie en om een overheid die niet kiest voor teruggredten (minder gulzig en pretentief, zoals de ROB formuleert, zie ROB 2012a, p. 69) om ruimte te geven aan burgers, maar om een handelende overheid die samen met alle maatschappelijke actoren (bedrijven en maatschappelijke organisaties) een vergaande transformatie van de samenleving als geheel moet realiseren. Hierin is ook wel een rol weggelegd voor burgers, maar dat is niet een rol als initiator van een bottom-upsamenleving maar (hoogstens) als deelnemer in co-creatie met meerdere partijen, waarbij de spelregels en verhoudingen zijn bepaald door externe doelstellingen.

De weg die de overheid daarvoor kiest is via maatschappelijk ‘breed gedragen’ (ROB 2020a, p. 15) akkoorden als het Energieakkoord (2013), het Preventieakkoord (2018) en het Klimaatakkoord (2019). Hierin zien we een ander sturingsmodel dan het top-downmodel van de rechtmatige overheid of het model waarin vooral de overheid moet presteren. In het huidige akkoordenmodel gaat het om overeenkomsten die de rijksoverheid sluit met tientallen partijen. Ze overschrijden de grenzen van departementen en zijn gericht op de lange termijn, als antwoord op brede maatschappelijke en politieke opgaven (ROB 2020a, p. 32). Een politiek die past in de traditie van de Nederlandse consensusdemocratie (ROB 2020a, p. 22). Tegelijkertijd vertonen sommige van deze akkoorden kenmerken van het *New Public Management*-denken. Vooral bij de akkoorden in de zorg zien we dat deze worden gekenmerkt door prestatieafspraken en gericht zijn op kostenreductie. Zo lezen we in het regeerakkoord van 2017: ‘Door nieuwe zorgakkoorden te sluiten met artsen en de fabrikanten van medicijnen maken we het mogelijk dat met het beschikbare geld zoveel mogelijk zorg geleverd kan worden.’

De rol van burger als actor is beperkt of ontbreekt bij het sluiten van deze akkoorden. De burger zit niet aan de tafels waar het beleid wordt uitgestippeld. Dan kijkt de overheid naar de wetenschap, naar de koepels van bedrijven en professionals waarmee akkoorden gesloten moeten worden, naar internationale verdragen en naar (regels vanuit) de Europese Unie. Uit die discussies komen de afgebakende doelen en opgaven voort. Voor *het realiseren van die opgaven* wordt echter wel een rol belangrijke rol en verantwoordelijkheid bij burgers gelegd. Er wordt een beroep op burgers gedaan, bijvoorbeeld als het gaat om het verduurzamen van de woning en leefstijl (Carabain en De Kluizenaar 2019). Een burgerraadpleging is geen onderdeel van het formuleren van deze doelen en opgaven. Pas in 2020 zien we politieke actie om dat mogelijk te maken. Op 7 oktober van dat jaar dient het Kamerlid Agnes Mulder (CDA) een motie in om bij grote transitievraagstukken ook burgers zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken, om daarmee voor draagvlak te zorgen en na te gaan of burgerpanels hierin een rol kunnen spelen (TK 2020/2021a). De hiervoor benoemde adviescommissie brengt hierover in maart 2021 verslag uit in het rapport *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen* (Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid 2021).

De conclusie luidt dat het burgerforum de potentie heeft om burgers beter te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van klimaatbeleid in Nederland en een waardevolle bijdrage kan zijn aan onze democratie.

4.4 De jaren 2020-2022

4.4.1 Troonredes en regeringsverklaringen 2020-2022

In de jaren 2020 en 2021 is de coronapandemie een belangrijk thema in de troonredes en dat geldt ook voor de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet in 2022. Als het gaat om de verantwoordelijkheid van burgers, wordt er tijdens de pandemie een algemene oproep tot solidariteit en verantwoordelijkheid gedaan. In de troonrede van 2020 wordt dat als volgt geformuleerd:

Juist nu wordt gezamenlijkheid en verantwoordelijkheid gevraagd. Bij elke generatie leven in deze tijd specifieke zorgen en vragen. Maar precies in de verbondenheid tussen generaties kan iedereen, jong en oud, op zijn of haar eigen plaats een bijdrage leveren om deze moeilijke periode te boven te komen.

Net als tijdens de economische crisis wordt, terugblikkend, de veerkracht en het doorzettingsvermogen van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties genoemd. Ook dit wordt in de troonrede gezien als een vorm van verantwoordelijkheid nemen:

Bijzonder is de veerkracht van ondernemers die op allerlei creatieve manieren hun bedrijf draaiende hielden, van leraren die hun leerlingen online gingen begeleiden, en van ouders die plotseling werk en onderwijs thuis combineerden. Nederland heeft in de coronacrisis bewezen verantwoordelijk, saamhorig en flexibel te zijn.

In diezelfde troonrede wordt de ingrijpende impact erkend van de overheidsmaatregelen die ter bestrijding van coronapandemie werden ingezet. Tegelijkertijd worden deze echter ook gepresenteerd als gegeven. ‘Want geen eindexamen kunnen doen, een begrafenis in zeer kleine kring, niet op bezoek kunnen bij je man of vrouw in het verpleeghuis, als ondernemer ineens je levenswerk verliezen, of je baan – het is allemaal enorm ingrijpend.’ Het opheffen van de maatregelen wordt neergezet als een verdienste van de samenleving: ‘Bijzonder was ook hoe we in een paar maanden samen voor elkaar kregen dat de grootste beperkingen konden worden opgeheven.’

Anders dan tijdens de economische crisis wordt in deze periode door de overheid niet bezuinigd, maar geïnvesteerd in publieke voorzieningen en het opvangen van economische gevolgen van de crisis. De regering maakt ‘de keuze in deze onzekere tijd niet te bezuinigen, maar juist te investeren in baanbehoud, goede publieke voorzieningen, en een sterkere economische structuur en een schoner land nu en straks’. Als argument om het anders te doen dan tijdens de economische crisis wordt in de troonrede van 2020 aangevoerd:

De financiële situatie was ook anders dan toen. De Nederlandse economie en overheidsfinanciën zijn veerkrachtig. De laatste jaren is een financiële buffer opgebouwd waarvan we nu de vruchten plukken. Deze publieke spaarpot maakt de gezondheidseffecten van het coronavirus niet minder heftig, maar maakte de eerste directe economische gevolgen wel beter draagbaar.

Als we uitzoomen en kijken naar de verhaallijnen die in het vorige hoofdstuk werden geïntroduceerd zien we dat de verhaallijn over publieke dienstverlening zich voortzet tijdens de coronapandemie. De coronacrisis zelf wordt gezien als reden om deze lijn voort te zetten, zo wordt gesteld in de troonrede van 2020:

Bij de start van deze periode koos de regering voor versterking van publieke voorzieningen. Het belang hiervan is door corona eerder toe- dan afgenomen. Investeren in veiligheid, bestaanszekerheid en een aantrekkelijke leefomgeving draagt bij aan bestrijding van de crisis, aan de veerkracht van de economie en aan vertrouwen in de toekomst.

Maar ook de kinderopvangtoeslagenaffaire en de problemen rondom de gaswinning en aardbevingen in Groningen zijn aanleiding om meer verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen voor de publieke dienstverlening. Op de korte termijn moeten burgers krijgen waar zij recht op hebben, zo is de gedachte. Op de lange termijn moet het vertrouwen in de overheid worden hersteld, onder andere door ruimte voor maatwerk en de menselijke maat:

Een sterke focus op uitvoerbaarheid en de menselijke maat terug in de uitvoering – ook dat is onderdeel van een andere manier van werken die de komende jaren in de praktijk zijn beslag moet krijgen.

(Regeringsverklaring kabinet-Rutte IV; AZ 2022)

Ook zien we in de troonredes en regeringsverklaring aandacht voor kansengelijkheid, emancipatie en het tegengaan van discriminatie. In de regeringsverklaring van 2022 wordt een 'actief emancipatie- en antidiscriminatiebeleid' beschreven, want 'niemand in ons land mag minder kansen krijgen op grond van afkomst, geslacht, beperking, kleur, ras, leeftijd, geloof of seksuele gerichtheid'. Hierin lijkt de voornaamste verantwoordelijkheid bij de overheid zelf te worden gelegd. Burgers dienen vooral de kansen te benutten. Concreet moeten bijvoorbeeld 'kwetsbare wijken worden versterkt' en 'is het belangrijk dat jongeren via scholing en werk worden toegerust om niet in criminaliteit te vervallen' (Rijks-overheid 2021a).

Waar we wel een meer actieve rol en verantwoordelijkheid voor de burger zien in deze periode, is in het verhaal rondom de grote maatschappelijke opgaven en akkoorden. Tegenover de acute coronacrisis staan nog steeds de langetermijnvraagstukken, zoals 'de toegankelijkheid van de woningmarkt, vermindering van de stikstofuitstoot, kansengelijkheid in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en de bescherming en versterking van de

rechtsstaat' en 'alomvattende problemen als klimaatverandering en schuivende machtsverhoudingen op het wereldtoneel' (Rijksoverheid 2021a).

Waar de rol van burgers in de overheidsvisie op deze vraagstukken eerder beperkt leek of weinig werd beschreven, wordt in de regeringsverklaring van 2022 opgeroepen tot 'politiek en maatschappelijk debat over de kabinetsplannen' en daarmee ook 'invloed daarop'.

In de regeringsverklaring van 2022 staat hierover het volgende:

Dat gesprek met de samenleving over de beste beleidskeuzes is wezenlijk. Ik noem als voorbeelden het klimaatfonds en het stikstoftransitiefonds. Twee topprioriteiten in het kabinetsbeleid, waarvoor veel geld wordt vrijgemaakt – in totaal 60 miljard euro. De beleidsprogramma's worden vanaf nu ontwikkeld en daarvoor gaan de verantwoordelijke vakministers hun oor te luister leggen binnen en buiten Den Haag. [...] Hetzelfde geldt voor belangrijke thema's als onderwijs, volkshuisvesting of de arbeidsmarkt.

Samengevat zien we in de overheidsvisie van de troonredes en regeringsverklaringen in deze periode een grote rol voor de coronacrisis. De crisis vraagt om ingrijpende maatregelen van de overheid. Anders dan tijdens de economische crisis tien jaar eerder, lijkt de overheid hier meer verantwoordelijkheid voor publieke diensten naar zich toe te trekken, in plaats van deze los te laten. We herkennen elementen van het klassieke *Public Administration*-paradigma in de voortgezette aandacht voor publieke dienstverlening en elementen van het *Network Governance*-paradigma in relatie tot grote maatschappelijke opgaven. In deze periode lijkt echter een aanloop te worden genomen om burgers hierin meer verantwoordelijkheid te geven.

4.4.2 Nota's, rapporten en adviezen: door corona werd alles anders

Met de uitbraak van het coronavirus begin 2020 brak een periode van ongekende veranderingen aan voor de Nederlandse samenleving, die ook anno 2022 nog niet voorbij is. De impact van het virus zelf en de maatregelen om het virus te bestrijden, leidden tot vormen van overheidssturing en regulering van de handelingsopties van burgers en bedrijven die in de naoorlogse periode nog niet eerder zijn voorgekomen. Denk bijvoorbeeld aan de lockdowns, de adviezen hoe mensen zich in de openbare ruimte en achter de voordeur dienen te gedragen en de avondklok.

Het evaluatierapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (ovv 2022) over de periode tot september 2020 begint ook ongeveer op deze wijze, en voegt daaraan toe:

Wat begon als een acute crisis in de gezondheidszorg mondde binnen enkele weken uit in een crisis met ingrijpende gevolgen voor de samenleving als geheel. Het leidde tot regio-, sector- en grensoverstijgende problemen. Er vielen veel slachtoffers; vrijheden van burgers werden ingeperkt. Uiteenlopende belangen moesten tegen elkaar worden afgewogen en er moest worden nagedacht over nieuwe manieren hoe met de crisis om te gaan. Daardoor is de coronacrisis, tot op de dag van vandaag, anders dan andere crises, in zoverre dat de voorbereide structuren en werkwijzen niet pasten bij de problemen en dilemma's die zich in de

eerste maanden voordeden. Een dergelijke crisis vraagt daarom om wezenlijk andere vormen voor de aansturing, uitvoering, samenwerking, besluitvorming en communicatie.

De ovv brengt de moeilijke dilemma's van de eerste maanden van 2020 in herinnering: 'Wel of geen stillegging van het maatschappelijk leven? Wel of geen afschaling van de reguliere zorg?' De verantwoordelijke bewindslieden moesten onder sterke maatschappelijke druk en met beperkte tijd en kennis inderdaad besluiten nemen (zie de bekende uitspraak van Mark Rutte: 'Met 50% van de kennis, moet je 100% van de besluiten nemen' (Rijksoverheid 2021b)). Zo besloot het kabinet begin 2020 tot het grotendeels stilleggen van de samenleving door een 'intelligente lockdown', in combinatie met een omvangrijk economisch steunpakket:

Het kabinet heeft gekozen voor een massief en breed pakket dat door de potentiële inzet van miljarden per maand het doel heeft banen te behouden en de economische gevolgen te beperken. Zodat mensen hun inkomen behouden en getroffen sectoren zoals de horeca en de culturele sector worden ondersteund in deze moeilijke periode.

(TK 2020/2021b)

Het volhouden van deze steun in de jaren 2021 en 2022 betekende forse extra uitgaven voor het Rijk. De Algemene Rekenkamer schat dat uitgaven aan coronacrisismaatregelen van 2020 en 2021 plus de nog te verwachte uitgaven in 2022 uitkomen op 85,5 miljard euro (AR 2022).

Een crisisperiode zoals we die sinds 2020 meemaken is ook altijd een periode waarin organisaties en burgers met elkaar nadenken hoe de samenleving na de crisis anders en beter kan worden ingericht. Al in de zomer van 2020 publiceert de ROV dertig korte reflecties over de relatie tussen corona en openbaar bestuur met aanbevelingen voor het post-corona-tijdperk (ROB 2020b). Veel van deze reflecties gaan over het openbaar bestuur zelf, de rechtstaat en de interbestuurlijke verhoudingen. Waar de burger in beeld komt spreekt bestuurskundige Paul 't Hart over het 'nieuwe sociale contract tussen overheid en burger' waar de 'wonderbaarlijke hoge en lang volgehouden omarming van *social distancing* en de stortvloed aan onderlinge hulpinitiatieven' een belangrijk onderdeel van zijn. Hij spreekt daarop de hoop uit dat de overheid het 'zelfdisciplinerend en het zelforganiserend vermogen van burgers niet als verrassende bijvangst inboekt maar als premisse voor haar bejegening van die burgers omarmt' (ROB 2020b, p. 33). Dit is een visie die opnieuw focust op de energieke en vitale samenleving waar deze verkenning mee begon.

Voor gedachtevorming over het leven na corona zocht de rijksoverheid in 2021 het contact met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Van februari tot en met mei 2021 werd er door het rijk en 41 lokale bestuurders gesproken met 600 burgers, 128 bedrijven en maatschappelijke organisaties en 50 wetenschappers over hoe Nederland kan herstellen en vernieuwen na de coronacrisis (Rijksoverheid 2021c). De gesprekspartners gaven de volgende boodschap mee over het hoe het verder moet na corona:

- 1 Herstel- en vernieuwingsbeleid moet sámen met de samenleving worden vormgegeven;
- 2 Handel vanuit vertrouwen;
- 3 Handel domeinoverstijgend;
- 4 Wees zichtbaarder als overheid – durf dichterbij de burger te staan.

De vraag die bij deze initiatieven steeds speelt, is of men zich in het tijdperk na de crisis nog wat gelegen laat liggen aan de voornemens die er in crisistijd gemaakt zijn.

In het kader van de vraagstelling van deze verkenning is het het vermelden waard dat het coalitieakkoord van de het huidige kabinet-Rutte IV zich niet uitspreekt over een (andere) verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers (na de crisis), maar het vooral heeft over een betrouwbare en presterende overheid die mensen in staat ‘samen de schouders eronder te zetten’ en waar inwoners naar vermogen mee kunnen doen (Rijks-overheid 2021d).

Noten

- 1 Van 516.000 in het tweede kwartaal van 2011 naar 793.000 in het eerste kwartaal van 2014, met een daling naar 387.000 in het eerste kwartaal van 2020 (seizoengecorrigeerd) (CBS Statline 2022a).
- 2 De regeringsverklaring van het vierde kabinet-Rutte kon worden meegenomen, maar de troonrede van 2022 niet.
- 3 De negen adviesraden zijn: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor Cultuur, Onderwijsraad, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 4 Dit wordt gedaan door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur en Milieu met maatschappelijke partners zoals Kracht in NL, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Platform31, Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en vele anderen.
- 5 In september 2022 heeft minister Bruins Slot van BZK het wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ naar de Tweede Kamer gestuurd (TK 2022/2023). Hiermee wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen, zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. Ook gaat het wetsvoorstel in op lokale vormen van burgerraadpleging die verder gaan dan de al bestaande regelingen rond inspraak.

5 Samenvatting, duiding en beschouwing

In dit rapport hebben we aan de hand van troonredes en regeringsverklaringen enerzijds, en nota's, rapporten en adviezen anderzijds, de overheidsvisies op verantwoordelijkheden voor de overheid zelf, voor burgers en voor andere actoren in de periode van 2011 tot en met 2022 in kaart gebracht. In dit concluderende hoofdstuk geven we antwoord op de twee centrale vragen van dit rapport:

- Welke veranderingen in overheidsvisies hebben zich in het afgelopen decennium voorgedaan?
- Welke factoren hebben bijgedragen aan die veranderingen?

Met het antwoord op die vragen kunnen we vervolgens verkennen hoe die overheidsvisies zich verhouden tot de visies van burgers op de verdeling van verantwoordelijkheden. Samen helpt die kennis ons om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en legitimiteit van beleid.

5.1 Samenvatting en conclusie

We begonnen dit rapport waar de eerdere SCP-publicatie *Een beroep op de burger* (Veldheer et al. 2012) eindigde: de jaren 2011 tot en met 2013. In die periode zien we in de overheidsvisie veel aandacht voor meer verantwoordelijkheid van burgers, in combinatie met een krachtige, kleine overheid die het kabinet-Rutte I op dat moment voor zich ziet. Deze visie werd gestuurd door de economische crisis, maar was ook gestoeld op de aanname dat burgers in meerderheid mondig en zelfstandig zijn. Met die aanname kan de overheid burgers meer verantwoordelijkheid geven om publieke taken op te pakken wanneer zij ook de vrijheid krijgen om dat daadwerkelijk zelf te doen: minder regels. Dat is wat de overheid dan ook verkondigt in deze periode: ze gaat krimpen en moedigt tegelijkertijd burgers aan om publieke taken op zich te nemen, uiteindelijk leidend tot de participatiesamenleving. Met name het idee om burgers meer ruimte te geven vertoont kenmerken van het *Societal Resilience*-beleidsparadigma dat we in hoofdstuk 2 schetsen. Hierbij ligt het initiatief om maatschappelijke opgaven aan te pakken bij de samenleving en heeft de overheid een bescheiden faciliterende rol. In de troonredes en regeringsverklaringen van 2011 tot en met 2013 lijkt echter sprake te zijn van een overheid die wel wil kiezen voor terugtrekken met minder regels (wat uit te leggen is als een van de kenmerken van *Societal Resilience*), maar niet voor actief aansluiten bij initiatieven van onderaf en die ook versterken. De bekende zin over de participatiesamenleving in de troonrede van 2013 verbindt het terugdringen van de tekorten van de overheid immers direct met meer verantwoordelijkheid voor burgers. We herkennen daarin een voortzetting van de 'responsabilisering' die in 2012 ook in *Een beroep op de burger* werd opgetekend (Veldheer et al. 2012) en een kleinere overheid die past bij de stijl van *New Public Management*. Van burgers werd vooral verwacht dat zij meer zouden doen van de publieke taken die eerst onderdeel van de verzorgingsstaat waren

maar nu door burgers gedaan (moeten) worden. In hetzelfde jaar publiceert het ministerie van BZK een nota over ‘doe-democratie’, waarin het aansluiten bij initiatieven van onderaf en die ook versterken wel een uitgangspunt voor het kabinet is (BZK 2013). Een ander geluid van de overheid dat in de beeldvorming minder aandacht gekregen lijkt te hebben.

Vanaf 2014 zien we in drie opzichten een verschuiving in de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. Ten verdwijnt de aandacht voor de verantwoordelijkheid van burgers in de troonredes en regeringsverklaringen naar de achtergrond. Verantwoordelijkheid is er voor burgers vooral meer op lokaal niveau. Vaak is dat in de uitvoering en realisatie van beleid: denk bijvoorbeeld aan vrijwilligerswerk en mantelzorg in het sociaal domein, of aan woningverduurzaming in het kader van klimaatbeleid. De participatiesamenleving krijgt dus vastere vorm via de decentralisaties in het sociaal domein.¹ Die lokale invulling zien we ook voor het beleid rond de doe-democratie in de vorm van het uitdaagrecht. Daarmee kunnen burgers bijvoorbeeld het beheer of onderhoud van park of buurthuis voor hun rekening nemen. Ook is er een verbreding van de inspraakverordening naar een participatieverordening met het doel burgers lokaal bij alle beleidsfasen te betrekken. Het wetsvoorstel hiervoor is op 26 september 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd (TK 2022/2023). Al met al krijgt de in 2012 door de Raad voor het Openbaar Bestuur gewenste transformatie van de verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat wel een invulling maar op beperkte lokale schaal.

De tweede verschuiving is dat de overheid meer verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening voor zichzelf ziet. Dit is heel duidelijk verwoord door het derde kabinet-Rutte. Met het einde van de economische crisis lijken opvattingen van het klassieke *Public Administration*-paradigma gaandeweg weer terug te komen in de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling.

De derde verschuiving is dat er, in reactie op de grote, internationale, langetermijnvraagstukken waar de samenleving voor staat, meer aandacht komt voor ‘besturen met akkoorden’. Hierin herkennen we een vorm van *Network Governance*, ook een van de bestuursparadigma's.² Het gaat om een samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en marktpartijen, maar met beperkte rol voor (individuele) burgers. Kortom: vanaf 2014 bestaan verschillende visies op de verantwoordelijkheidsverdeling naast elkaar, maar als gevolg van onder andere toegenomen ambities rond de grote maatschappelijke opgaven en het verbeteren van de economie, verschuift de aandacht voor de verantwoordelijkheid van (individuele) burgers in deze periode naar de achtergrond.

Vervolgens drukt de coronacrisis in de periode vanaf 2020 tot op heden een groot stempel op de overheidsvisies. De overheid ziet in de coronacrisis de noodzaak om in te grijpen op een manier die voor de Nederlandse samenleving ongekend is. Daarnaast lijkt de coronacrisis aanleiding om vast te houden aan de visie van de klassieke ‘dienstverlenende overheid’ zoals die zich in de jaren daarvoor manifesteerde. Deze visie wordt verder gesterkt

door de wens om de relatie met de burger na de toeslagenaffaire en de problemen rondom de aardbevingen in Groningen te herstellen. Tegelijkertijd zien we in deze recente periode hernieuwde aandacht voor een meer actieve rol van burgers. Het gaat hierbij om de grote opgaven, zoals het klimaat, en om een rol bij de *beleidsvorming* in plaats van bij de *beleidsuitvoering*. In de troonredes en regeringsverklaringen wordt in relatief abstracte bewoordingen geschreven over het maatschappelijke debat en het gesprek met de samenleving over beleidskeuzes. In eventuele burgerberaden zouden burgers in de praktijk een actieve rol kunnen krijgen.

Concluderend zien we in de afgelopen tien jaar een golfbeweging in de overheidsvisies op de verantwoordelijkheidsverdeling. Hierbij krijgt het ene paradigma op overheidssturing soms meer nadruk krijgt dan het andere, maar verdwijnt geen van de paradigma's ooit helemaal. De aandacht voor de verantwoordelijkheid van burgers in het brede discours van de overheid, die ook door het SCP-onderzoek uit 2012 werd geconstateerd, leek naar de achtergrond (en naar het lokale) te verschuiven. Er ontstaat echter nu, tien jaar later, hernieuwde aandacht voor de actieve rol van burgers op landelijk niveau, zij het in een andere vorm. Zo lijken burgers nu meer een plek te krijgen in het *Network Governance*-model. Of en hoe dit zich verder zal ontwikkelen en hoe het zal uitpakken in de praktijk, is echter nog de vraag. Zowel de literatuur over de *Network Governance*- en *Societal Resilience*-paradigma's als eerdere SCP-rapporten geven hier een belangrijke winstwaarschuwing mee: dat deze paradigma's met aandacht voor burgerzeggenschap een populair discours vormen, betekent niet dat zij automatisch ook een dominant model vormen voor de praktijk (Bobbio 2019; Putters 2022). Het is eerder, zoals Kim Putters schrijft, dat de (rijks)overheid 'burgerparticipatie wel met woorden belijdt, maar er een neiging is om burgers vooral bij de uitvoering van beleid te willen betrekken, en niet bij de keuzes die in het beleid worden gemaakt' (Putters 2022, p. 20). In een krachtenveld waar de overheid zowel wil sturen als akkoorden wil sluiten met maatschappelijke partijen, zal het niet gemakkelijk zijn om veel ruimte te bieden aan daadwerkelijke zeggenschap van burgers.

5.2 Duiding van de golfbeweging

Hoe valt deze golfbeweging in de overheidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling te verklaren? Aan de analyse in dit rapport kunnen geen causale verklaringen ontleend worden voor de verschuivingen in de overheidsvisies. De argumentatie in de troonredes en regeringsverklaringen en de nota's, brieven, adviezen en rapporten geven echter wel inzicht in factoren die mogelijk een rol kunnen spelen.

De overheidsvisie op de verdeling van verantwoordelijkheden maakt onderdeel uit van een bredere (politieke) visie op de verhouding tussen overheid en samenleving. Zo spelen ideeën over burgers en wat ze zouden willen en kunnen doen een rol in de argumentatie rondom de verantwoordelijkheidsverdeling. Hierbij gaat het met name om de verantwoordelijkheid die *aan* de burgers wordt toegekend en toebedeeld. Vooral in de beginjaren van

de onderzoeksperiode, maar ook tijdens de coronacrisis, zien we in de overheidsvisie het beeld domineren van mondige en zelfstandige burgers die eigen keuzes willen maken, een sterke onderlinge betrokkenheid voelen en voor elkaar willen zorgen. Zij tonen veerkracht en ondernemerszin. Het *mensbeeld* dat de overheid heeft hangt dus in zekere mate samen met de overheidsvisie op de verdeling van verantwoordelijkheden.

De visie op wat burgers kunnen en willen is echter niet het enige of belangrijkste uitgangspunt voor de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. Zo spelen ook economische en maatschappelijke ontwikkelingen in binnen- en buitenland een dominante rol. In de argumentatie blijkt ten eerste dat economische ontwikkelingen een belangrijke plek hebben. In de beginperiode van dit rapport wordt het beroep op de verantwoordelijkheid van burgers deels beargumenteerd vanuit de noodzaak die de economische crisis met zich meebrengt. In de jaren na de economische crisis zien we het beroep op de verantwoordelijkheid van burgers in veel mindere mate terug in de troonredes en regeringsverklaringen.

Daarnaast spelen (maatschappelijke) ontwikkelingen, zoals vergrijzing en klimaatverandering en de opgaven die daaruit volgen, een rol in de argumentatie. Deze complexe opgaven vormen de kern van het besturen met akkoorden. Zij vragen, volgens de overheidsvisie, om een gezamenlijke aanpak waarbij allerlei actoren worden betrokken. Tegelijkertijd zijn de opgaven urgent. Voor het klimaat vragen internationale afspraken en rechterlijke oordelen om handelen. Dit roept de vraag op of dit een mogelijke verklaring kan zijn voor de geringe rol die op nationaal niveau aan burgers wordt toegekend.³

Ook ingrijpende internationale veiligheids crises als terroristische aanslagen, radicalisering en het neerstorten van MH17 en de coronacrisis hebben hun weerslag op het overheidsdiscours over de verantwoordelijkheidsverdeling. Beide ontwikkelingen spelen een rol in de argumentatie rondom verantwoordelijk burgerschap in de zin van onderlinge solidariteit, in combinatie met actief overheidsingrijpen.

Tot slot staan we bij het duiden van de ontwikkelingen stil bij het onderscheid tussen de twee typen bronnen waarop dit rapport is gebaseerd. Dat zijn:

- 1 naar buiten gerichte overheidsteksten met een ceremonieel karakter die de brede visie van de regering presenteren: troonredes en regeringsverklaringen;
- 2 overheidsteksten die onderdeel zijn van het 'normale politieke handwerk': nota's, kamerbrieven, moties in het parlement, aangevuld met teksten van adviesorganen, die zich richten op een specifiek onderwerp en vaak een deelbelang vertegenwoordigen.

De tweede bron is een aanvulling op de eerste en bestaat niet alleen uit de stem van de regering van dat moment, maar uit verschillende stemmen, die veelal op elkaar reageren: brieven van ministers, nota's van het kabinet, moties van politici, rapporten van adviesorganen. Ook deze interacties hebben hun weerslag op de brede overheidsvisie op de

verantwoordelijkheidsverdeling. Het volgen van deze documenten in de tijd laat zien hoe het denken over een onderwerp dat in de brede visie werd geagendeerd in de afgelopen periode veranderd, gespecificeerd en geconcretiseerd is. Waar de aandacht voor actief burgerschap in de brede visie vanaf 2014 naar de achtergrond verdwijnt, en de regering zich meer presenteert in een traditionele, handelende en dienstverlenende rol, zien we in de andere teksten hoe de aandacht voor actief burgerschap uit de voorgaande jaren wordt geconcretiseerd en een plek krijgt in het lokale bestel.

5.3 Beschouwing

Het perspectief op burgers

De golfbeweging in de overheidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling roept een aantal vragen op. Een eerste vraag die dit onderzoek naar voren brengt, is hoe de veranderende overheidsvisies zich verhouden tot de visies op ‘de burger’. In de overheidsvisies van de afgelopen tien jaar lijkt hier verschillend over te worden gedacht. De troonredes en regeringsverklaringen schetsten aan het begin van deze onderzoeksperiode het beeld van zelfstandige en mondige burgers die meer verantwoordelijkheid zouden willen en kunnen dragen voor publieke taken. Aan het eind van onze onderzoeksperiode wordt in de troonrede gesteld dat burgers ‘eenvoudigweg mogen verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen’ (Rijksoverheid 2019), waarbij burgers dus vooral als begunstigde worden gezien. De analyse in dit rapport toont ook aan dat (de visie op) wat burgers kunnen en willen niet het enige of belangrijkste uitgangspunt is voor de overheidsvisie op de verantwoordelijkheidsverdeling. Zo spelen maatschappelijke, economische en internationale ontwikkelingen ook een rol. Maar hoe het ‘moeten’ en ‘mogen’ van de overheidsvisie zich tot het willen en kunnen van burgers verhoudt, is wel een belangrijke vraag.

Om maatschappelijke opgaven effectief aan te kunnen pakken, moet de overheid de situatie en het dagelijks leven van mensen goed begrijpen. Dit sluit aan bij een eerdere aanbeveling van het scp: om realistisch beleid te kunnen maken, is het van belang om stelselmatig en expliciet in beleid mee te nemen wat mensen moeten, kunnen, willen en mogen (Van Campen en Olsthoorn 2022; Gebhardt en Feijten 2022). Ieder beleid omvat aannames over wat mensen moeten en kunnen, maar deze blijven vaak impliciet. Het hebben van deze aannames is inherent aan het maken van beleid, maar wanneer dergelijke impliciete ‘mensbeelden’ te gesimplificeerd, te optimistisch of juist te somber zijn, kunnen ze ertoe leiden dat beleid niet werkt en mensen tussen wal en schip terechtkomen (Gebhardt en Feijten 2022; Putters 2022). Bij de evaluatie van de Participatiewet bleek bijvoorbeeld dat de aannames in de wet niet altijd stroken met de situatie van de mensen die het beleid betreft. De wet gaat ervan uit dat mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, als dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. Gemeenten die deze wet moeten uitvoeren, zien echter dat een groot deel van de doelgroep niet in staat is om binnen korte tijd weer te gaan werken. Daarnaast bleken de financiële prikkels en verplichtingen uit de wet niet het verwachte effect te hebben op alle

doelgroepen. Deze visieverschillen zorgden ervoor dat de doelstellingen van de Participatiewet in de knel kwamen en veel groepen mensen alsnog geen verbetering in de kans op werk hadden (Van Echtelt et al. 2019). Ook in andere domeinen geldt dat wanneer er een niet-realistisch beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen, degenen in de meest kwetsbare posities de zorg kunnen mislopen die zij nodig hebben (Putters 2022). In een parallel onderzoekstraject van het scp wordt daarom onderzocht welke mensbeelden een rol spelen in beleid, en hoe die mensbeelden zich verhouden tot het perspectief van burgers. De eerste inzichten uit dit onderzoek onderstrepen hoe belangrijk het is voor overheden om bewuster om te gaan met de mensbeelden die onder beleid schuilgaan en daarmee meer recht te doen aan de pluriformiteit van Nederlandse burgers (Gebhardt en Feijten 2022).

Het perspectief van burgers

Om tot een realistisch perspectief te komen op burgers en wat zij moeten, kunnen, willen en mogen, is het van belang om ook inzicht te krijgen in het perspectief van burgers. Een tweede relevante vraag is daarom hoe de veranderende overheidsvisies zich verhouden tot de visies van burgers. De aansluiting tussen beide visies is niet vanzelfsprekend. De kritische reflecties van de adviesraden op de overdracht van verantwoordelijkheden aan burgers in de beginperiode van dit onderzoek illustreren dit: het zijn niet de burgers die geactiveerd moeten worden, omdat zij zich onvoldoende inzetten – zoals de overheid veronderstelde – maar de overheid die oog moet krijgen voor de vitale samenleving van actieve burgers, die al lang en breed bestaat.

Eerder onderzoek van het scp laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat burgers op dezelfde manier tegen maatschappelijke opgaven en bijbehorende verantwoordelijkheden aankijken als de overheid. Het gaat daarbij overigens niet alleen over moeten, mogen en willen, maar ook over kunnen. Het scp constateert regelmatig dat er een afstand bestaat tussen de visies en mogelijkheden van burgers (dus zowel het willen als het kunnen) en wat overheidsbeleid van hen vraagt (het moeten). Dit is vooral het geval waar het gaat om de eigen verantwoordelijkheid bij het realiseren van beleidsdoelen, zoals ook wordt besproken in het essay *De menselijke staat* (Putters 2022). Niet alle burgers voelen bijvoorbeeld de behoefte om te participeren daar waar de overheid dit van hen vraagt (Vringer en Carabain 2020) en niet alle burgers voelen zich daartoe in staat (Van den Broek et al. 2016). Bij de aanpak van klimaatverandering zien we dat burgers de primaire verantwoordelijkheid niet bij zichzelf, maar bij de overheid en het bedrijfsleven leggen (Dekker en Den Ridder 2020; Mouter et al. 2021; De Kluizenaar en Flore 2021). En in het sociaal domein, waar een beroep wordt gedaan op mantelzorg, zien burgers de zorg voor ouderen toch primair als een taak voor de overheid (De Boer et al. 2019).

Een soortgelijk beeld komt ook naar voren uit het eerste onderzoek binnen het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’. Aan de hand van gesprekken met burgers en lokale ambtenaren bracht het scp verschillende visies op de verantwoordelijkheids-

verdeling voor lokale duurzame energieopwekking in kaart. Het uitgangspunt van deze gesprekken was de ambitie uit het Klimaatakkoord ernaar te streven dat de helft van alle lokale energieopwekking wordt gerealiseerd in lokaal eigendom. Lokale ambtenaren hebben vaak vertrouwen in de intenties van bewonersgroepen en in de mogelijkheid voor deze groepen om de nodige competenties (met ondersteuning) te ontwikkelen om een energieproject op te kunnen zetten. Burgers delen dat vertrouwen in de haalbaarheid van deze verantwoordelijkheidsverdeling en in hun eigen kennis en kunde echter niet. Ook laat het onderzoek zien dat een deel van de burgers de voorkeur geeft aan de gemeentelijke (of landelijke) overheid als primair verantwoordelijke, terwijl lokale ambtenaren dat juist niet haalbaar achten (De Kluizenaar et al. 2022).

Hoewel een aansluiting tussen de visies van de overheid en van burgers dus niet vanzelfsprekend is, is dit wel van groot belang voor de effectiviteit en legitimiteit van het beleid en voor het vertrouwen dat burgers erin hebben. Daarom adviseert het SCP in verschillende rapporten overheden om het perspectief van burgers vroeg in het beleidsproces op te zoeken en mee te nemen (Putters 2021; Van Gool et al. 2022). Om meer inzicht te verkrijgen in de aansluiting tussen overheids- en burgervisies op de verantwoordelijkheidsverdeling gaan we daar in vervolgstudies van het project ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ verder onderzoek naar doen. Daarvoor onderzoeken we hoe burgers de verantwoordelijkheidsverdeling rondom diverse grote maatschappelijke opgaven zien en welke verdeling zij zouden *willen* zien. Deze plaatsen we vervolgens naast de visie van de overheid.

We richten ons in vervolgonderzoeken dus op een aantal concrete maatschappelijke opgaven. Het huidige onderzoeksrapport richt zich op het brede verhaal dat wordt geschetst in de troonredes en regeringsverklaringen, waarin de regering haar plannen op hoofdlijnen presenteert aan het parlement en de burger. De adviesrapporten, nota’s en brieven geven enkele inzichten in hoe dat brede verhaal zich verhoudt tot meer specifiek beleid. Ze tonen ook aan dat de ontwikkeling van sturingsfilosofieën niet altijd gelijk oploopt en dat (elementen van) verschillende filosofieën naast elkaar kunnen bestaan. Het is daarom van belang om te onderzoeken hoe de verantwoordelijkheidsverdeling concreet uitpakt op specifieke beleidsterreinen. In een andere deelstudie van ‘Verschuivende verantwoordelijkheden’ zal daarom de overheidsvisie op de opgaven duurzaamheid en een leven lang ontwikkelen centraal staan.

Een vooruitblik

Naast de twee onderzoeksvragen van dit rapport roept de geschetste ontwikkeling in de overheidsvisie ook een algemenere vraag op over de ontwikkeling van de verantwoordelijkheidsverdeling in de toekomst. De klimaatdoelstellingen, energietransitie, woonopgaven, asielzoekersopvang: hoe zal (de overheidsvisie op) de verantwoordelijkheidsverdeling zich ontwikkelen rondom dergelijke huidige, grote en urgente vraagstukken, waarvoor in een begrensde periode snel oplossingen gevonden moeten worden?

Voor deze vraagstukken bestaat het beeld dat er enerzijds de behoefte wordt gevoeld aan een traditionele grotere, sturende overheid die het voortouw neemt en die deskundigheid mobiliseert en plannen maakt (zo telt het kabinet-Rutte IV maar liefst 29 bewindslieden). Anderzijds lijkt er ook behoefte te zijn aan een netwerkende overheid die marktpartijen en maatschappelijke organisaties nodig heeft bij de aanpak van diezelfde opgaven. Tegelijkertijd zien we het debat opkomen over de betrokkenheid van burgers bij deze vraagstukken en de behoefte aan een meer responsieve overheid. Zo is er niet alleen rondom het klimaat de oproep om burgers meer te betrekken bij de beleidsontwikkeling, maar werd recent ook rondom thema's als (duurzame) voeding en zorg door politieke en maatschappelijke partijen gevraagd om een burgerberaad.⁴ Ook onder burgers zelf lijkt draagvlak te zijn voor het idee van burgerfora (Den Ridder et al. 2021). Dat betekent echter niet dat al deze burgers ook zelf zouden meedoen aan zo'n forum. Zo geeft een deel van de burgers over verantwoordelijkheidsverdeling voor lokale duurzame energieopwekking aan dat zij niet voldoende kennis, interesse of tijd hebben om mee te doen (De Kluizenaar et al. 2022).

Samengevat onderstrepen onze bevindingen dat bij de grote opgaven waar de overheid en samenleving nu samen voor staan, een goede balans moet worden gezocht tussen de roep om een sterke overheid en netwerkende overheid en de behoefte aan een responsieve overheid. Hierbij moet ruimte zijn voor echte zeggenschap voor burgers, op een wijze die past bij verschillende groepen in de samenleving. Dit raakt aan de eerdere oproep van onder andere het SCP tot een meer fundamentele herijking van het 'sociaal contract' dat deze onderlinge verwachtingen adresseert (zie o.a. Putters 2021; Omtzigt 2021; Tjeenk Willink 2021). Dat sociaal contract staat voor 'het geheel aan geschreven en ongeschreven regels die de samenleving ordenen, verankerd onder meer in mensenrechten en grondrechten' (Putters 2021, p. 2). Die regels bepalen op welke wijze 'de overheid, burgers en bedrijven met elkaar de macht delen, verwachtingen van elkaar hebben en rechten en plichten delen' (Putters 2022, p. 10). Herijking van dat sociaal contract betekent meer uitgaan van burgers en nagaan hoe zij gerechtvaardigd vertrouwen in overheidshandelen kunnen hebben en houden. Het is daarbij belangrijk om duidelijkheid te creëren over ieders rol en verantwoordelijkheden, zodat burgers weten wat ze van de overheid mogen verwachten en omgekeerd. De weg daarheen loopt via het vroegtijdig betrekken van burgers en het burgerperspectief bij beleid (Putters 2022). Voor legitiem beleid is het namelijk belangrijk dat mensen zicht hebben op de keuzes die gemaakt worden, en hoe en waarom ze worden gemaakt. Ook is het van belang dat burgers zich herkennen in de besluiten en dat deze passen bij hun leefwereld. Het burgerperspectief moet daarom niet pas in de uitvoering, maar ook al in de ontwikkeling van beleid meegenomen worden (zie ook Van Gool et al. 2022).

Met de eerder genoemde winstwaarschuwing dat aandacht voor zeggenschap op papier niet altijd leidt tot zeggenschap in de praktijk in het achterhoofd, lijken er nu wel concrete stappen te worden gezet om burgers meer invloed te geven.⁵ Om te zorgen dat ook verschillende groepen burgers deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen en willen

nemen is het van belang dat zij daarin waar nodig worden ondersteund op een manier die rekening houdt met hun perspectieven en leefwereld. Ook is er aandacht nodig voor het perspectief van de mensen die niet betrokken (willen) zijn bij een dergelijke vorm van participatie (Van den Broek et al. 2016; De Kluizenaar et al. 2022). In tegenstelling tot het verleden, waarin de rol van de burger relatief beperkt bleef tot (vrijblijvend) meepraten en meedoen, bieden de recente ontwikkelingen om burgers meer en eerder te betrekken bij beleidsvorming een mooie kans om de hernieuwde aandacht voor het gesprek met de samenleving inderdaad te laten leiden tot meer zeggenschap en ruimte voor burgers, passend bij een herijking van het sociaal contract.

Noten

- 1 In het regeerakkoord uit 2012 staat dat decentralisaties ertoe moeten bijdragen dat ‘de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut’ (Rijksoverheid 2012, p. 24).
- 2 En in sommige gevallen ook het sturen met prestatieafspraken, dat weer kan worden verbonden met het *New Public Management*-paradigma.
- 3 Hier gaat het om *het vormen van beleid* rondom grote opgaven op nationaal niveau, op lokaal niveau zien we dat vergrijzing en (zorg)opgaven die daaruit volgen ook vragen om een actieve rol van burgers bij de *uitvoering* (mantelzorg, de participatiesamenleving). Ook bij klimaatverandering zien we dat er in de *uitvoering* en lokale implementatie van beleid een rol wordt neergelegd bij burgers.
- 4 D66-kamerlid Wieke Paulusma diende eind september 2022 een voorstel in voor een burgerberaad rondom zorg tijdens een commissiedebat houdbare zorg; de Consumentenbond riep in november 2022 de ministers Adema (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en Van der Wal (Natuur en Stikstof) op om opdracht te geven voor een burgerberaad over duurzame voeding.
- 5 Zie bijvoorbeeld de brief van minister Jetten aan de Tweede Kamer van 4 juli 2022 (TK 2021/2022), waarin hij een burgerforum over klimaat voor 2023 voorstelt.

Summary

Transferring, sharing and restoring: governmental visions on the division of responsibilities in the Netherlands since 2011

Society is facing major societal challenges that urgently call for the government, citizens, social organisations and businesses alike to accept their respective responsibilities and contribute to solutions. What exactly that division of responsibilities should look like is a subject of political and societal debate. The *Verschuivende verantwoordelijkheden* (Shifting responsibilities) research programme from the *Sociaal en Cultureel Planbureau* (Netherlands Institute for Social Research (SCP)) sheds new light on the responsibilities currently shifting between the various actors. The programme explores both general visions and more specific challenges such as the energy transition, lifelong learning and healthy living. The goal is to provide insight into the perspectives of the various actors on their own responsibilities and those of others, and to use that insight to contribute to legitimate and effective government policy. After all: in order to arrive at a shared and widely supported distribution of responsibility, the visions will need to be harmonised with one another to some extent.

This report focuses on the shifts that have occurred in the broad vision of the government with regard to that division of responsibility. We concern ourselves primarily with the relationship between the government and its citizens. What expectations does the government have in connection with its own role and as concerns the responsibility of citizens? How have these expectations changed in the years 2011 through 2022 and what underlying factors have prompted those changes? In order to answer these questions, the Speeches from the Throne and official government statements from this period have been analysed, ending with the cabinet statement from the fourth Rutte government. We have supplemented this analysis with a literature review of memoranda and letters from government officials, motions put forth by members of the House of Representatives, reports from advisory councils and so on.

This research has shown that, in the past ten years, there has been a wave-like fluctuation in how the government claims to want to share responsibility for social tasks with citizens. This fluctuation first became visible in a stated ideal from the years 2011 through 2013: a small, *compact government*, appropriate for the crisis period in those years, which would cooperate with citizens to design and establish the so-called participation society. To that end, advisory councils such as the *Raad voor het Openbaar Bestuur* (Council for Public Administration (ROB)), the *Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid* (Scientific Council for Government Policy (WRR)) and the *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling* (Social Development Council (RMO)) urged the government to do so by facilitating the many initiatives developed by citizens.

From 2014, there was a transition to a networking government, which in the then-improved economic climate joined social partners in taking concerted action in response to societal challenges such as climate and health. The observed wave motion then ends in a more *service-oriented government*, which has a desire to be of service to citizens in the post-covid era and aims to win back the public's trust. In the Netherlands, the crisis of trust occurred partly as a result of the benefits scandal and the problems in connection with natural gas extraction in Groningen. The Dutch government also wishes to restore that trust by creating space for citizens in the current discussion on societal challenges, such as by means of societal discourse. This yields renewed attention for the responsibility of citizens in connection with addressing the challenges faced by society: they must have a role not only in the execution of solutions, but in determining those solutions as well.

All of which is to say that new visions on the division of responsibility are emerging. This does not mean, however, that the previous visions disappear entirely. They continue to exist in parallel with one another in a certain form. When the networking government was the dominant form at the national level, for example, efforts in connection with the participation society and civic participation were largely delegated to the local level. The issues of today, such as those related to the climate, healthcare and housing, seem to similarly call for a combination of responsibility models and visions. These large and urgent challenges, for which solutions must quickly be identified within a limited period of time, seem on the one hand to call for a traditional *steering government* that takes the lead, mobilises expertise and sets out plans. Yet on the other hand, these issues also call for a networking government that is able to effectively involve market parties and social organisation in efforts to address those challenges. At the same time, we see a debate emerging with regard to the involvement of citizens in these issues – as evidenced by the current debate on citizen's councils – and therefore a need for a more *responsive government*.

With the insights gained from this research, we hope to both issue a *profit warning* and voice *encouragement* for the current societal debate. In a landscape where the government wishes to simultaneously steer and enter into agreements with social parties, it will be no easy task to create much space for real authority on the part of citizens. That being said, the recent trend toward greater and earlier involvement of citizens in policymaking offers a fine opportunity to ensure this renewed attention for the discourse with society does actually lead to greater authority and space for citizens. An important condition for this is that citizens be involved in a way that is appropriate for them and that consideration also be given to those citizens who do not (or do not wish) to participate in bodies such as a citizens' council.

Literatuur

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Rijksoverheid.
- AR (2022). *Coronarekening: Rijk gaf in 2021 € 33 miljard uit aan maatregelen coronacrisis*. Geraadpleegd via www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/nieuws/2022/05/18/coronarekening-rijk-gaf-in-2021-33-miljard-uit-aan-maatregelen-coronacrisis.
- AZ (2010/2012/2017/2022). *Regeringsverklaring kabinet-Rutte I/-Rutte II/-Rutte III/-Rutte IV*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen? Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving. In: *Bestuurskunde*, jg. 23, nr. 3, p. 47-55.
- Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk (2019). *Werk en mantelzorg. Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation, In: *Policy and Society*, jg. 38, nr. 1, p. 41-57.
- Bovens, M. (1989). De veelvormigheid van verantwoordelijkheid. In: M. Bovens, K. Schuyt en W. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en Realiteit; Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij* (p. 17-42). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breeman, G., A. Timmermans, D. Lowery, C. Poppelaars en S. Resodihardjo (2008). De politieke aandachts-cyclus voor openbaar bestuur en democratie. Een inhoudsanalyse van troonredes van 1945 tot 2007. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 35, nr. 3, p. 172-189.
- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen en K. Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brok, E. (2016). De responsabilisering van burgers van verzorgingsstaat tot participatiesamenleving. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 43, nr. 4, p. 5-27.
- BZK (2013). *De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Campen, C. van en M. Olsthoorn (2022). *Meedoen aan de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Carabain, C.L. en Y. de Kluizenaar (2019). *Samen zijn we sterk. De burger en het klimaat- en energiebeleid: een reflectie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2016). *Ruim een vijfde minder bedrijven failliet in 2015*. Persbericht 15 januari 2016. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS Statline (2022a). *Vacatures, stroomcijfers, seizoengecorrigeerd*. Geraadpleegd 28 september 2022 via www.cbs.nl.
- CBS Statline (2022b). *Bestaande koopwoningen, gemiddelde verkoopprijzen, regio*. Geraadpleegd 28 september 2022 via www.cbs.nl.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2020). *Burgerperspectieven 2020|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denhardt, J.V. en R.B. Denhardt (2015). The New Public Service Revisited. In: *Public Administration Review*, jg. 75, nr. 5, p. 664-672.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance. In: *Public Administration Review*, jg. 75, nr. 4, p. 513-522.
- Gebhardt, W. en P. Feijten (2022). *Mensbeelden bij beleid: bewust worden, bespreken en bijstellen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Gool, M. van, M. Versantvoort, L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk, A. van den Broek en C. van Campen (2022). *Reflectie op het regeerakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving – Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd 2 november 2022 via www.pbl.nl/publicaties/signalenrapport-de-energieke-samenleving.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? In: *Public Administration*, jg. 69, nr. 1, p. 3-19.
- Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de en P. Flore (2021). *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kluzenaar, Y. de, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus en W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoordelijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mees, H.L.P., C.J. Uittenbroek, D.L.T. Hegger en P.P.J. Driessen (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. In: *Environmental Policy and Governance*, jg. 29 p. 198-208.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? In: *International Review of Administrative Sciences*, jg. 77, nr. 2, p. 275-293.
- Michels, A. en L. de Graaf (2017). Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited. In: *Local Government Studies*, jg. 43, nr. 6, p. 875-881.
- Mouter, N., L. van Beek, A. de Ruijter, J. Ignacio Hernandez, S. Schouten, L. van Noord en S. Spruit (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan. Resultaten van een raadpleging onder meer dan 10.000 Nederlanders over het Nederlandse klimaatbeleid*. Delft: Technische Universiteit.
- Nederhand, J., V. Bekkers en W. Voorberg (2015). Self-organization and the role of government: how and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? In: *Public Management Review*, jg. 18, nr. 7, p. 1063-1084.
- Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. In: *Public Management Review*, jg. 8, nr. 3, p. 377-387.
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ovv (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- PBL (2011). *De energieke samenleving* (toelichting op publicatie). Geraadpleegd 2 november 2022 via www.pbl.nl/publicaties/signalenrapport-de-energieke-samenleving.
- Peeters, R. en G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid. Responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, jg. 38, nr. 2, p. 179-199.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract* (Van Slingelandtlesing voor de Vereniging voor Bestuurskunde, november 2021). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. (2022). *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- RMO (2013). *Terugreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROB (2012a). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2012b). *Vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid*. Brief van negen adviesraden aan de minister-president. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

- ROB (2020a). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020b). *Het openbaar bestuur voorbij Corona. Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rijksoverheid (2011/2013/2015/2016/2017/2018/2019/2020/2021a). *Troonrede 2011/2013/2015/2016/2017/2018/2019/2020/2021*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst.
- Rijksoverheid (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord vvd – PvdA. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2021b). *Letterlijke tekst persconferentie minister-president Rutte en minister De Jonge (persconferentie 12 januari 2021)*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2021c). *Nederland na de crisis. Perspectief voor en door de samenleving*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2021d). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Coalitieakkoord 2021-2025. Den Haag: Rijksoverheid.
- Steen, M. van der, M. van Twist en J. Scherpenisse (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Eindverslag informateur Tjeenk Willink*. Geraadpleegd via www.kabinet-formatie2021.nl/documenten/verslagen/2021/04/30/eindverslag-informateur-tjeenk-willink.
- TK (2012/2013a). *Het overdragen van zeggenschap aan burgers*. Motie van het lid Voortman c.s. van 19 december 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 VII, nr. 28.
- TK (2012/2013b). *Kabinetsstandpunt inzake Doe Democratie*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 juli 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 VII, nr. 79.
- TK (2013/2014a). *Reactie op het verzoek van het lid Slob over Participatiesamenleving*. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken van 7 april 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750 VII, nr. 53.
- TK (2013/2014b). *Verdere invulling van het begrip 'participatiesamenleving'*. Motie van het lid Slob c.s. van 2 juli 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750 VII, nr. 60.
- TK (2014/2015). *Reactie op de motie van het lid Slob c.s. inzake de participatiesamenleving*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 12 december 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 29538, nr. 173.
- TK (2020/2021a). *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Motie van het lid Mulder c.s. van 7 oktober 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 32813, nr. 578.
- TK (2020/2021b). *Noodpakket banen en economie*. Brief van de ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën van 17 maart 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35420, nr. 2.
- TK (2021/2022). *Aanscherping energiebesparingsplicht*. Brief van de minister voor Klimaat en Energie van 4 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 30196, nr. 793.
- TK (2022/2023). *Versterking participatie op decentraal niveau*. Wetsvoorstel van 23 september 2022, ingediend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36210 nr. 2.
- Torring, J., L. Bøgh Andersen, C. Greve en K.K. Klausen (2020). *Public governance paradigms: competing and co-existing*. Cheltenham: Edwards Elgar.
- Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vringer, K. en C. Carabain (2020). *Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands*. In: *Energy Policy*, nr. 138.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.