

## **Bouwstenen van burgerschap: Samenvatting**

**Een onderzoek in het kader van het  
Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap**

Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
auteur(s): Dieter Verhue en Simone Roos  
datum: november 2009  
projectnummer: P5205

---

## **Bouwstenen van burgerschap: samenvatting en conclusies**

### **Doel van het handvest**

Veel burgers maken zich zorgen over de manier waarop de samenleving zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Men maakt zich vooral veel zorgen over een achteruitgang in omgangsvormen. Daarnaast maakt men zich zorgen over toegenomen individualisme en afgenomen solidariteit. Onderzoek wijst bovendien uit dat de maatschappelijke en politieke betrokkenheid van burgers in de hedendaagse samenleving terugloopt.

Er is dus aanleiding om deze zaken te versterken. Een van de initiatieven die het kabinet hiervoor heeft aangekondigd, is het opstellen van het Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap met die elementen van burgerschap die door (vrijwel) alle burgers worden gedragen. Het uitdragen hiervan moet bijdragen aan een grotere sociale samenhang, meer onderling respect en meer inzet voor de publieke zaak.

### **Een initiatief van de overheid, vormgegeven door burgers**

Verantwoordelijk burgerschap is niet van bovenaf op te leggen, het moet uit de mensen zelf komen. Om die reden spelen burgers zelf de hoofdrol bij de totstandkoming van het handvest. In juni 2009 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) daarom de aftrap gegeven voor een brede discussie over verantwoordelijk burgerschap. In deze discussie, die zowel op internet is gevoerd als tijdens de bijeenkomsten in alle delen van het land, zijn burgers geraadpleegd over hun visies op burgerschap. Concreet ging het erom te bepalen uit welke elementen burgerschap bestaat en hoe deze elementen kunnen worden ingevuld.

Alle discussies zijn gevoerd aan de hand van een door het ministerie opgesteld startdocument met de titel *Verantwoordelijk burgerschap. Een kwestie van geven en nemen*. De discussies geven een gedetailleerd beeld van de houdingen, gevoelens, ervaringen en het gedrag ten aanzien van verantwoordelijk burgerschap. Daarnaast kan op basis van deze discussies een scala aan waarden en gedragsregels worden geïdentificeerd. In een enquête onder Nederlandse burgers is vervolgens getoetst in welke mate welke waarden worden gedeeld. Bij zowel het identificeren van de waarden als het bepalen welke waarden worden gedeeld, hebben burgers de hoofdrol gespeeld.

## De uitkomsten van de discussies

### *Er is steun voor het initiatief om gedeelde waarden vast te leggen*

De deelnemers aan de discussies menen dat gedeelde waarden en een zekere overeenstemming over de daaruit volgende gedragsregels onontbeerlijk zijn om prettig samen te leven in de openbare ruimte en daarmee aan verantwoordelijk burgerschap inhoud te geven. Wanneer het handvest als zodanig wordt gepresenteerd, dus als een document waarin de waarden staan die burgers met elkaar delen, blijkt dat een grote meerderheid het een goed idee vindt dat dit handvest wordt opgesteld.

Ook het vooronderzoek *Hoe regelen we de ongeschreven regels?* laat zien dat het idee voor een brede maatschappelijke discussie over het begrip burgerschap in meerderheid wordt gesteund. Uit dit onderzoek bleek dat er behoefte is aan duidelijkheid over de ongeschreven regels die gelden in de sociale omgang. Hoe ga je als verantwoordelijk burgers met elkaar om, of met andere woorden: hoe regel je de ongeschreven regels?

### *Een Handvest Burgerschap is echter ook omstreden*

Dat burgers het belangrijk vinden dat gedeelde waarden worden vastgelegd, wil niet zeggen dat er uitsluitend enthousiasme is voor het handvest. Veel burgers vinden het een goed initiatief, maar er is ook veel kritiek. De belangrijkste punten van kritiek zijn:

- Het handvest is een vorm van overheidsbetutteling
- Het handvest is geen effectief middel om de sociale samenhang te bevorderen
- Het handvest is een manier van de overheid om verantwoordelijkheden naar burgers te schuiven

### *Benadrukt moet worden dat de waarden in het handvest een ideaal zijn*

Veel kritiek op het handvest is geënt op het idee dat het handvest burgerschap rechtstreeks leidt tot het versterken van de sociale samenhang. Veel deelnemers zijn het er echter over eens dat er meer dan alleen een handvest nodig is om dit te bereiken. De constatering dat er waarden worden gedeeld, geeft immers geen garanties dat burgers zich naar deze waarden zullen gedragen. Er zijn allerlei redenen denkbaar waardoor de waarden uit het handvest niet in de praktijk zullen worden gebracht:

- Het in acht nemen van een bepaalde waarde kan in bepaalde gevallen strijdig zijn met een andere waarde.
- Mensen kunnen verschillen in hun interpretatie van bepaalde waarden, wat misverstanden kan opleveren.
- In sommige omstandigheden worden waarden die iedereen onderschrijft toch niet tot uitdrukking gebracht.

Het lijkt ons daarom belangrijk te benadrukken dat de waarden in het handvest een ideaal laten zien en dat we in de praktijk niet meer kunnen doen dan proberen deze waarden na te leven.

### *Het is belangrijk te benadrukken dat de inhoud van het handvest door burgers is bepaald*

Een ander deel van de kritiek is gebaseerd op de veronderstelling dat het handvest door de overheid wordt opgesteld. Deze aanname leidt tot de conclusie dat een Handvest Verantwoor-

delijk Burgerschap “betuttelend” is. Hoewel sommigen het initiatief tot een handvest op zichzelf al als overheidsbetutteling opvatten, blijkt uit de discussies dat het merendeel van de deelnemers het als positief beoordeelt dat de overheid de totstandkoming van het handvest initieert en faciliteert. Met de inhoud van het handvest mag de overheid echter geen bemoeienis hebben.

#### *De overheid moet ook haar eigen verantwoordelijkheid nemen*

Sommigen verdenken de overheid ervan met een handvest de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke verloedering bij de burger te leggen. Als het handvest niets oplevert, kan de overheid vervolgens zeggen dat de burger zijn eigen afspraken niet nakomt. Uit deze kritiek kunnen we concluderen dat het voor burgers niet altijd duidelijk is welke verantwoordelijkheden zij zelf dragen als het gaat om het bevorderen van goed burgerschap, en welke verantwoordelijkheden zij bij de overheid willen leggen.

De deelnemers noemen twee verantwoordelijkheden van de overheid als het gaat om burgerschap. Ten eerste moet de overheid het goede voorbeeld aan burgers moet geven. Zolang de overheid haar taken en verantwoordelijkheden niet op orde heeft, is het weinig geloofwaardig om van burgers goed burgerschap te verlangen. Ten tweede moet de overheid zich voornamelijk richten op het scheppen van voorwaarden voor actief burgerschap en maatschappelijke participatie.

#### *Het thema ‘respect’ roept weerstand op*

Het thema ‘respect’ is verreweg het meest besproken in de verschillende discussies. Dit had vooral te maken met de uiteenlopende manieren waarop de deelnemers het woord respect definiëren. Het gevolg is dat de term ‘respect’ bij veel deelnemers verwarring oproept ten aanzien van het thema ‘respect’. Het begrip ‘respect’ roept bovendien ergernis op. Dit kwam naar voren in zowel de bijeenkomsten in het land, de discussies online als in de aanvullende groeps gesprekken. Om die reden hebben we in de toetsende enquête de term ‘respect’ vervangen door ‘prettig samen leven’.

### **Van discussies naar gedeelde waarden**

Naast deze algemene noties over burgerschap, is op basis van de discussies een breed scala aan waarden en bijbehorende gedragsregels geïdentificeerd. Deze waarden en gedragsregels zijn vervolgens in een grootschalige internetenquête voorgelegd aan steekproef van 1079 personen van 18 jaar en ouder.

De waarden en gedragsregels zijn ingedeeld in vier thema's die ook tijdens de discussies over het handvest zijn onderscheiden:

- prettig samen leven
- betrokkenheid bij elkaar
- gerichtheid op de toekomst
- inzet voor de samenleving

De eerste drie thema's zijn afkomstig uit een door Veldkamp uitgevoerd vooronderzoek, waaruit bleek dat deze thema's in het kader van burgerschap het belangrijkste worden gevonden. Het vierde thema is toegevoegd op initiatief van het kabinet.

*Rekening met elkaar houden, maar wel vanuit de eigen belevingswereld*

Binnen het thema 'prettig samenleven' zijn vijf waarden aan burgers voorgelegd:

- een open houding hebben
- plezierig met elkaar omgaan
- verdraagzaam zijn
- rekening houden met anderen
- je eigen belang afwegen tegen belangen van anderen

Veel steun krijgen de waarden 'rekening houden met anderen', 'plezierig met elkaar omgaan' en 'verdraagzaam zijn': rond de 90% van de ondervraagden vindt dat we dit van elkaar mogen verwachten en dat deze waarden in het handvest moeten worden opgenomen. Minder steun is er voor de waarden 'een open houding hebben' en 'je eigen belangen afwegen tegen de belangen van anderen', al vindt nog altijd tweederde van de ondervraagden dat deze waarden in het handvest zouden moeten worden opgenomen.

De bereidheid rekening met elkaar te houden is wel begrensd. Men lijkt slechts in beperkte mate bereid te denken vanuit het referentiekader van de ander. Zo bestaat er weliswaar grote steun voor de gedragsregel 'accepteren dat mensen van elkaar verschillen', maar een stap verder gaan, door je in te leven in een ander of rekening houden met zaken die anderen belangrijk vinden, vinden velen niet iets wat we van elkaar moeten verwachten. Omgekeerd vinden velen het ook een stap te ver gaan om je kwetsbaar op te stellen en je zo open te stellen voor invloed van anderen.

*Betrokkenheid betekent niet dat we van elkaar kunnen verwachten dat we elkaar corrigeren*

In het thema 'betrokkenheid bij elkaar' zijn de volgende waarden voorgelegd:

- aandacht hebben voor anderen
- elkaar corrigeren
- open staan voor contact met anderen

De meeste steun krijgen de waarden 'open staan voor contact met anderen' en 'aandacht hebben voor anderen': rond de 80% vindt dat deze waarden in het handvest moeten worden opgenomen. Men hecht daarbij veel waarde aan het spreken van de Nederlandse taal.

De waarde 'elkaar corrigeren' wordt aanmerkelijk minder vaak ondersteund (66%). Een derde van de Nederlandse bevolking vindt daarmee dat we niet van elkaar moeten verwachten dat we elkaar aanspreken op storend gedrag, voor anderen opkomen of kritiek van anderen accepteren. Hoewel mensen dus veel belang hechten aan een plezierige omgang met elkaar en wederzijdse betrokkenheid, is een grote groep van mening dat het onderschrijven van deze waarden en het uitdragen van deze gedragsregels niet iets is wat burgers onderling van elkaar kunnen verwachten. Gezien het feit deze ongeschreven regels ook niet in wetten zijn vast te leggen,

concluderen we dat het in de praktijk realiseren van burgerschap vaak afhankelijk is van de goede wil van burgers.

#### *Gerichtheid op de toekomst*

In het thema 'gerichtheid op de toekomst' zijn de volgende waarden voorgelegd:

- zorgen voor je leefomgeving
- zorgen voor het milieu
- zorgen voor toekomstige generaties

Voor alle waarden is veel steun, vooral voor 'zorgen voor je leefomgeving' en 'zorgen voor toekomstige generaties' (circa 90%). Ook de steun voor 'zorgen voor het milieu' is echter aanzienlijk (81%). Een grote meerderheid vindt dus dat alle drie de bijbehorende waarden in het handvest moeten worden opgenomen. Concreet gaat het hierbij om het zorg dragen voor de eigen leefomgeving, grenzen stellen aan kinderen en jongeren, maar ze ook de kans op ontwikkeling geven en zorg dragen voor het milieu.

#### *Inzet voor de samenleving*

In het thema 'inzet voor de samenleving' zijn de volgende waarden voorgelegd:

- actief deelnemen aan de samenleving
- je democratische rechten gebruiken

De steun voor beide waarden is beperkt: slechts de helft van de ondervraagden vindt dat ze in het handvest zouden moeten worden opgenomen. Dit maakt duidelijk dat de Nederlandse bevolking de waarden rond het thema 'inzet voor de samenleving' geen zaken vindt die we van alle Nederlandse burgers moeten verwachten. Dit is niet verrassend. Uit het vooronderzoek *Hoe regelen we de ongeschreven regels?* bleek reeds dat burgers van mening zijn dat 'inzet voor de samenleving' weliswaar wenselijk is, maar geen voorwaarde voor goed burgerschap.

Het feit dat dit thema door de burgers niet wordt omarmd, laat zien dat burgers zich niet laten sturen in de elementen van burgerschap die zij wel en niet in het handvest opgenomen willen zien. Alleen elementen die door burgers zelf zijn ingebracht, blijken uiteindelijk te worden geaccepteerd. Dit onderstreept dat de inhoud van het handvest uiteindelijk door burgers wordt bepaald en dit proces niet wordt gestuurd door andere partijen.

### **Naar een handvest: een aanzet**

#### *Welke waarden moeten er in het handvest?*

Hoe bepalen we nu op basis van de uitkomsten van de enquête welke waarden gedeeld zijn en welke niet? Hiervoor moet een keuze worden gemaakt bij welke steun voor een waarde we deze als 'gedeeld' beschouwen. Iedere keuze is daarbij tot op zekere hoogte arbitrair. Toch doen we een suggestie. Uitgangspunt daarbij is dat de waarden die in het handvest worden opgenomen door een zeer ruime meerderheid worden ondersteund. We maken de volgende keuzes:

- Wanneer 75% van de Nederlandse bevolking een waarde onderschrijft, wordt deze opgenomen in het handvest.

- Wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, worden die bijbehorende gedragsregels opgenomen, die we volgens minimaal 75% van de groep die deze waarde onderschrijft kunnen verwachten.

Op de volgende pagina zijn de waarden en gedragsregels weergegeven die aan deze criteria voldoen. Deze waarden en gedragsregels genieten allemaal een grote steun onder de bevolking. Dit is van belang vanwege de gedachte dat het Handvest Verantwoordelijk Burgerschap door een meerderheid van de Nederlanders moet worden gedragen. Het is ook mogelijk om een nog strengere selectie van waarden en gedragsregels te maken. Wij adviseren om de criteria niet soepeler toe te passen.

#### Thema: prettig samen leven

waarden	% steun	bijbehorende gedragsregels	% steun <sup>1</sup>
▪ rekening houden met anderen	92	▪ anderen behandelen zoals je zelf behandeld wilt worden	92
		▪ anderen geen overlast bezorgen	91
		▪ elkaars grenzen respecteren	85
▪ plezierig met elkaar omgaan	89	▪ naar elkaar luisteren	91
		▪ zelfbeheersing hebben	89
		▪ vriendelijk zijn	86
		▪ beleefd en hoffelijk zijn	82
▪ verdraagzaam zijn	86	▪ geduld hebben	78
		▪ anderen in hun waarde laten	94
		▪ accepteren dat mensen van elkaar verschillen	93
		▪ begrip opbrengen voor anderen	82
		▪ anderen niet veroordelen om wie ze zijn, wat ze vinden of waar ze voor staan	81

#### Thema: betrokkenheid bij elkaar

waarden	% steun	bijbehorende gedragsregels	% steun <sup>1</sup>
▪ open staan voor contact met anderen	82	▪ de Nederlandse taal spreken	93
		▪ open staan voor anderen die contact met je zoeken	76
		▪ hulp van anderen accepteren als dat nodig is	76
▪ aandacht hebben voor anderen	80	▪	
		▪ aandacht voor je omgeving en spullen van anderen klaar staan voor elkaar	88 87

#### Thema: gerichtheid op de toekomst

waarden	% steun	bijbehorende gedragsregels	% steun <sup>1</sup>
▪ zorgen voor toekomstige generaties	91	▪	
		▪ kinderen en jongeren normen en waarden bijbrengen	96
		▪ grenzen stellen aan gedrag van kinderen en jongeren	92
		▪ kinderen en jongeren de kans geven zich te ontwikkelen	89
▪ zorgen voor je leefomgeving	90	▪ je eigen ervaring overdragen aan de volgende generatie	78
		▪ geen rommel maken op straat	95
		▪ je eigen woonomgeving onderhouden	87
		▪ melding maken van problemen in je buurt	82
		▪ zorgen voor het milieu	81
▪ zorgen voor het milieu	81	▪ zuinig zijn met energie	94
		▪ afval scheiden	89

<sup>1</sup> De percentages in deze kolom zijn gebaseerd op de groep die de bijbehorende waarde onderschrijft en dus niet op de hele steekproef.

*De afzender van het handvest moet een neutrale partij van onbesproken gedrag zijn*

Wanneer de overheid geen bemoeienis met de inhoud van het handvest mag hebben, ligt het ook niet voor de hand dat de overheid als afzender van het handvest optreedt. Maar wie moet dan wel de afzender zijn? Idealiter is dit de Nederlandse burger zelf. Die heeft het handvest immers gemaakt. Een van de mogelijkheden om dit te realiseren is om een brede groep meer en minder bekende Nederlanders de waarden massamediaal te laten uitdragen. Een tweede mogelijke afzender is een organisatie die de Nederlandse burger representeert en hierin door de Nederlandse bevolking wordt erkend. Hierbij zijn aanvullende vereisten dat deze organisatie breed bekend is en een neutraal karakter heeft.

**Tot slot**

Het kabinet heeft de ontwikkeling van een Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap in gang gezet om burgerschapsvorming in de samenleving te versterken. Doelstellingen hierbij waren dat het handvest zou bijdragen aan een grotere sociale samenhang, meer onderling respect en meer inzet voor de publieke zaak. Omdat het handvest duidelijk maakt welke waarden de meeste burgers delen, kan dit document als startpunt fungeren bij het realiseren van deze doelstellingen. Alleen het opstellen van een handvest is echter niet voldoende om deze doelstellingen te realiseren. Alleen als de waarden uit het handvest actief en consistent worden uitgedragen, kunnen deze doelstellingen dichterbij worden gebracht.