

# Actief Burgerschap

Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening

*Jan Steyaert, Johan Bodd en Lilian Linders*





# Actief Burgerschap

Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening



# • | Inhoud

••	<b>Voorwoord</b>	5
•••	<b>Inleiding</b>	7
1.	<b>Wat is actief burgerschap?</b>	9
1.1.	Eerste verkenning	10
1.2.	Een definitie	23
1.3.	De nieuwe kleren van de keizer	29
1.4.	Zit er een gat in de ‘sociale ozonlaag’?	32
1.5.	Actief Burgerschap en vrijheid	36
1.6.	Tussenstand: uitgangspunten	42
<b>Portret</b>	<b><i>“Ik neem haar een weekje met ons mee naar de camping”</i></b>	44
2.	<b>Waarom staat burgerschap in de aandacht</b>	45
2.1.	Je wordt ouder, papa	45
2.2.	Dreigend zorgvacuüm	49
2.3.	De effectiviteit van zelfredzaamheid	50
2.4.	De cliëntvraag naar burgerschap	51
2.5.	De geest van Hayek en Thatcher	52
2.6.	Tussenstand: uitgangspunten	55
<b>Portret</b>	<b><i>“I liked the lack of resistance”</i></b>	56
3.	<b>Hoe: de burger en burgerschap</b>	59
3.1.	Visie	59
3.2.	Programma	65
3.3.	Projecten	77
<b>Portret</b>	<b><i>actief op de basisschool</i></b>	79

4.	<i>Hoe: de dienstverlener en burgerschap</i>	81
4.1.	Visie	81
4.2.	Programma	84
4.3.	Projecten	92
<b>Portret</b>	<i>druk drukker drukt</i>	94
5.	<i>Hoe: de beleidsvoerder en burgerschap</i>	97
5.1.	Visie	97
5.2.	Programma	99
5.3.	Projecten	100
<b>Portret</b>	<i>vrijwilligers in de praktijk</i>	103
6.	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	105
••••	<i>Literatuur</i>	108
	Colofon	112

## •• | Voorwoord

Eindhoven heeft het predikaat *Brainport* verworven vanwege ondermeer de hechte samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid. Die synergie komt ook tot uitdrukking in het convenant Grotestedenbeleid, dat met de Hogeschool Fontys door de gemeente is aangegaan. De expertise die in deze Hogeschool aanwezig is, is gemobiliseerd om ‘handjes en voetjes’ te geven aan het begrip ‘actief burgerschap’. Uit internationaal vergelijkend onderzoek was inmiddels wel bekend, dat het ‘organiserend vermogen’ van Eindhoven sterk ontwikkeld is, maar het was nog onduidelijk wat de betekenis in dit verband is van actief burgerschap en tot welk aangrijpingspunt voor beleid deze term kan leiden.

De invulling van actief burgerschap is uiteraard te plaatsen in de (huidige) discussie omtrent de verzorgingsstaat. Overigens is de vraag waar de eigen verantwoordelijkheid van de burger begint en eindigt, politiek pas een thema geworden na de invoering van de sociale zekerheid in de jaren zestig. Bij de bouw van de sociale zekerheid ging het vooral om het “recht op zelfontplooiing van het individu alsmede diens recht op gelijke kansen”.

Voor de Nederlandse samenleving als geheel is het ‘gelijkheidsprincipe’ echter toch zijn werking als maatschappelijke kracht aan het verliezen. Meer gelijkheid staat niet gelijk met vooruitgang.

Er is in dit verband echter sprake van een ‘moderniseringsproces’ van de verzorgingsstaat, waarbij onder meer vanwege de invoering van marktwerking, (onbedoelde) negatieve neveneffecten van bepaalde maatregelen eenzijdig op het bord van de individuele burger worden gelegd (“eigen verantwoordelijkheid”) en uitgegaan wordt van een overspannen ‘maakbaarheidsideologie’. Om de doelstellingen achter de verzorgingsstaat – solidariteit, rechtvaardigheid, diversiteit, kwaliteit en toegankelijkheid – veilig te stellen, is het wel noodzakelijk de instrumenten aan te passen. Dit vraagt bij gebruikmaken van collectieve voorzieningen allereerst een andere manier van denken, dat niet uitgaat van collectieve verantwoordelijkheid, maar van individuele verantwoordelijkheid. Een denken dat niet begint bij publieke voorzieningen, waaraan de burger afhankelijk van zijn situatie een eigen bijdrage levert, maar dat begint bij de eigen verantwoordelijkheid.

Misschien is het beter spreken van eigen vermogens van burgers. Pas daarna komt een publieke bijdrage aan de orde.

Echter, verantwoordelijkheid nemen door (een groep van) burgers is geen vanzelfsprekendheid. Het is een kwestie van mentaliteit: verantwoordelijkheid moet worden aangeleerd en overgedragen, dat leidt tot 'mentale jeuk'.

Als voorbeeld kan dienen: de problemen in de omgang van burgers in de publieke ruimte, is niet een probleem dat aan een 'falende overheid' kan worden verweten.

Het is een probleem van de 'falende burger'. Nodig is niet een krachtiger overheid of een moralistische politie, maar een burger die zichzelf weer serieus neemt.

Dat wil zeggen een burger die zelf inziet, en wil inzien, dat openbare orde en rechtshandhaving in de publieke sfeer op zijn minst óók een opgave van en voor hemzelf is. En die dus bereid is om daar mede voor in te staan. Dat kan best:

zoals ook de WRR constateerde, is er met het normbesef niet zoveel mis. Het gaat om het zelfverkleerde onvermogen van burgers om ook naar die normen te handelen. Als de moderne burger zijn verwachtingen van de overheid en andere maatschappelijke instituties eens wat minder hoog opschroefde en tegelijk eens nagaat wat hijzelf met eigen vermogens (al dan niet gezamenlijk) kan oplossen, dan is er heel wat gewonnen. Dat burgers zelf een leefbare publieke ruimte in stand houden, behoort tot de basisvoorwaarden van een moderne, vrije samenleving. In een vitale democratie zijn houdingen van tolerantie (als respect voor verschillen), sociale betrokkenheid, kritische burgerzin, zelforganisatie, bereidheid tot overleg, zin voor het experiment, gevoeligheid voor het samenspel van individu en gemeenschap, essentieel voor actief burgerschap.

Het is niet naïef om te constateren, dat het hierbij in de praktijk (veelal) zal gaan om ad hoc participatie als vorm van zelforganiserend vermogen van de actieve burger.

Anderzijds moet van een samenleving wel gevraagd worden, indien het gaat om burgers die onvermogen en kwetsbaar zijn, dat er sprake blijft van "georganiseerde solidariteit" als vorm van beschaving.

In deze verkennende literatuurstudie omtrent 'actief burgerschap' wordt dit moderne dilemma op een scherpe wijze gefileerd en voorzien van handzame conclusies en beleidsaanbevelingen, zodat in Eindhoven creatief verder gewerkt kan worden aan 'sociale innovatie'.

*Frans Klarenbeek  
Programma-manager Grotestedenbeleid,  
gemeente Eindhoven*



## ••• | Inleiding

Er is een nieuw hoera-begrip in beleidsland, te weten burgerschap. Het begrip is bezig een steile klim aan populariteit te maken en duikt na jarenlange afwezigheid terug in steeds meer beleidsstukken, nieuwsmedia en onderzoeksrapporten op. Het is het nieuwste medicijn om maatschappelijke uitdagingen te lijf te gaan. In internationale context gaat het dan om 'citizenship', in Nederlandstalig gebied om burgerschap, eigen verantwoordelijkheid of normen en waarden. In Eindhoven treedt de term 'actief burgerschap' op de voorgrond in de zomer van 2004. Bij de presentatie van de bezuinigingsplannen eind juli wordt een terugtrekking van gemeentelijke dienstverlening op basisvoorzieningen aangekondigd, en een groter beroep op de inbreng van burgers of partners in de stad. Bij de bespreking van de begroting in september-oktober 2004 komt het begrip opnieuw aan de orde. Via de lokale media hoort ook de burger over actief burgerschap.

Actief burgerschap is geen nieuwe uitvinding, maar duikt met enige regelmaat op in het denken over publieke dienstverlening. Bovendien leidt het frequente gebruik van de term niet automatisch tot duidelijkheid over wat er precies mee bedoeld wordt, noch tot een consensus over de wenselijkheid er een aangrijpingspunt voor beleid in te vinden. Wie gesprekken over actief burgerschap analyseert of via google teksten zoekt en naleest waarin het begrip voorkomt, merkt dat er sprake is van sterke taalvervuiling. Enige 'milieuzorg' is dringend nodig. Nu met ontwikkelingen zoals de Wet Werk en Bijstand en het werk rond de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) de bandbreedte van lokaal beleid toeneemt, is een consensus over de begrippen des te noodzakelijker. Bovendien dient zich een kans en een noodzaak aan om een Eindhovens 'sociaal model' vorm te geven.

Op vraag van de Gemeente Eindhoven heeft Fontys Hogeschool Sociale Studies een verkenning gemaakt van 'actief burgerschap'. Dat gebeurde in het kader van de convenant Grotestedenbeleid die beide organisaties met elkaar hebben afgesloten. Een werkgroep met deelnemers van Fontys, Loket W en de gemeente (zie colofon voor een overzicht van deelnemers) heeft in de periode november 2004 tot maart 2005 vanuit verschillende invalshoeken de inhoud van het begrip

en de relevantie ervan voor lokaal beleid verkend. In dit document wordt verslag gedaan van deze verkenning.

In deze notitie hebben we beperkingen moeten inbouwen en ons daarom bewust gericht op 'de burger'. Zo is er in deze tekst nauwelijks rekening gehouden met de implicaties van de verkleuring van de samenleving op actief burgerschap. Toch kent iedereen de voorbeelden van enerzijds de moeilijk bij lokaal overleg te betrekken etnische minderheden en anderzijds de sterke mantelzorg in diezelfde groepen. De relatie tussen etnische diversiteit en actief burgerschap is daarom een voor de hand liggende verdiepingsslag die na het tot stand komen van deze publicatie opgenomen wordt.

In een eerste deel van deze publicatie zijn de vragen *wat* en *waarom* aan de orde. In twee hoofdstukken wordt de inhoud van het begrip omschreven en waarom het nu opnieuw op de agenda staat.

In een tweede deel is de vraag *hoe* aan de orde. Burgerschap benoemen is immers maar het halve verhaal. Vanuit het perspectief van lokaal beleid is het ook nodig om de maakbaarheid van burgerschap te verkennen. Dat doen we in hoofdstuk drie tot vijf vanuit een drievoudige invalshoek: de burger, de dienstverlener en het beleid. De plaatsing van bestaande of nieuwe initiatieven bij één van deze hoofdstukken kan daarbij soms arbitrair overkomen. Het gaat immers bijna steeds om een 'vitale coalitie' tussen verschillende actoren.

Bij het lezen van een thriller mag je nooit op de laatste pagina kijken hoe het eindigt. Dat bederft het leesplezier. Deze publicatie is gelukkig geen thriller en voor de lezer met weinig tijd of geduld willen we daarom alvast een korte samenvatting geven van de positie van de werkgroep ten aanzien van actief burgerschap. De term verwijst niet naar zomaar een bepaalde sociale interventie, maar naar het zoeken van een 'nieuw sociaal contract' tussen burger en overheid. Actief burgerschap verwijst naar het belang van sociaal gedrag en de zelfredzaamheid van burgers, en de wijze waarop dienstverleners en beleid die burgers daartoe uitnodigen en hen daarin ondersteunen. Meteen is daarmee gezegd dat actief burgerschap als uitgangspunt niets zegt over de grootte van dienstverlening en overheid, maar wel over de inhoud daarvan.

# 1 | Wat is actief burgerschap?

## **Casus: Anderlechtse leerlingen moeten thuis Nederlandstalige televisie kijken**

*Ouders die hun kinderen in de Brusselse gemeente Anderlecht willen inschrijven in het Nederlandstalige gemeentelijk onderwijs, moeten een engagementsverklaring afleggen dat ze thuis de Nederlandse taalvaardigheid van hun kind zullen stimuleren, bijvoorbeeld door hen naar de Nederlandstalige televisie te laten kijken. Als de ouders tijdens de inschrijving geen Nederlands blijken te spreken, wordt het kind ook niet ingeschreven. Aan de schoolpoort en op de speelplaats wordt een taalbeleid gevoerd, ouders moeten in het Nederlands afscheid nemen van hun kinderen.*

Deze casus is een mooie start voor de verkenning van actief burgerschap. Er zijn verschillende interpretaties mogelijk. Een eerste interpretatie ziet in deze ontwikkeling een lokale overheid die een steeds toenemende druk op haar middelen toch beheersbaar houdt door een grotere inzet van burgers te vragen en zo de verzorgingsstaat toekomstvast maakt. Of een terugtrekkende lokale overheid die wil besparen op publieke dienstverlening en de verantwoordelijkheid van een goede schoolcarrière afschuift op de ouders. Bovendien is er sprake van kleinburgerlijke bemoeienis met de privé-sfeer, want waarom zou de overheid of de leerkracht zich inlaten met wat de kinderen thuis op televisie zien en welke taal ze aan de schoolpoort spreken?

Een alternatieve interpretatie ziet in deze casus een lokale overheid die aansluit bij de motivatie en 'eigen kracht' van burgers, en haar publieke dienstverlening zo organiseert dat er maximale synergie ontstaat tussen schools en buitenschools leren, tussen burger, dienstverlener en beleid. Het zijn immers voornamelijk Marokkaanse gezinnen die in een overwegend Franstalige omgeving bewust kiezen voor Nederlandstalig onderwijs om hun kinderen optimale onderwijskansen te geven. Dat doen ze vanuit de opvatting dat het Nederlandstalige onderwijs in Brussel betere kwaliteit levert dan het Franstalige onderwijs, en dat de Vlaamse arbeidsmarkt meer kansen biedt dan de Waalse. Leerkrachten maken in Anderlecht in hun lessen gebruik van de inhoud van de Nederlandstalige kinderprogramma's op televisie de dagen voordien. Ouders die hun kinderen komen inschrijven en zelf

geen Nederlands spreken, krijgen een gratis taalcursus aangeboden. De gemeente investeert in het onderwijs, met o.a. een stevige ict-infrastructuur en schoolreizen.

Beide interpretaties hanteren het begrip ‘actief burgerschap’. Beide hebben ook verregaande consequenties voor de taakverdeling en samenwerking tussen burgers en publieke dienstverlening. Daar houden de gelijkenissen ongeveer op, want in effecten op schoolcarrières, op onderwijsachterstand en op maatschappelijke ontwikkeling is er sprake van significante verschillen.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de invulling van het begrip burgerschap. Verschillende elementen uit de casus van het gemeentelijk onderwijs uit Anderlecht vormen daarbij een illustratie van wat onderzoek en beleid rondom burgerschap voor consequenties kan hebben.

### **1.1. Eerste verkenning**

Het begrip burgerschap en de notie om in publieke dienstverlening meer aandacht te geven aan de rol van de burger duikt in diverse Eindhovense beleidsstukken op. Zo schrijft de coalitie in het collegeprogramma Samen Stad: “Door vertrouwen te schenken aan mensen en te investeren in de eigen verantwoordelijkheid, investeert de overheid bovendien ook in het vertrouwen dat ze zelf van haar burgers wil krijgen en dat zo nodig is om de eigen kerntaken effectief uit te voeren.” en iets verder: “zelfredzaamheid is hoofddoelstelling van elk sociaal beleid”.

In de Sociale Agenda wordt dat geformuleerd als “In de huidige samenleving worden hoge eisen aan die zelfredzaamheid gesteld, iedereen draagt daarin een eigen verantwoordelijkheid. Inzet zou dan ook moeten zijn het in staat stellen van mensen om te participeren in de samenleving, mensen moeten worden toegerust om van hun eigen kracht gebruik te maken en zelf een weg te vinden (ook wel aangeduid met de term ‘empowerment’).” (Sociale agenda, p. 5) en “Uitgangspunt is burgers zoveel mogelijk in staat te stellen hun leven zelf in te richten. De eigen verantwoordelijkheid van burgers staat voorop. De inspanningen van de gemeente zijn er op gericht hen de instrumenten in handen te geven om dat te realiseren.” (Sociale agenda, p.17).

Dit denken over burgerschap en zelfredzaamheid krijgt ook een plaats in het nieuwe stedelijk ontwikkelingsprogramma: “Als verbijzondering van het begrip algemene participatie introduceert Eindhoven het begrip ‘actief burgerschap’.

Hier wordt onder verstaan die activiteiten die niet gericht zijn op meedoen en gebruik maken van, maar duidelijk gericht zijn op extra inzet voor de samenleving. Actief burgerschap is gericht op het gebruikmaken van de potenties van de bewoners in de stad, ten behoeve van de stad, zich ondermeer uitend in de vele vormen van vrijwilligerswerk. Eindhoven wil specifieke aandacht schenken aan actief burgerschap binnen alle programma's van de gemeente." (Stadsvisie 2010, stedelijk ontwikkelingsprogramma 2005-2009).

Impliciet geeft de gemeente Eindhoven met deze omschrijvingen een eigentijdse invulling van het begrip burgerschap, waarin meer nadruk ligt op de actieve burger dan in het klassieke burgerschapsbegrip. Voor de invulling van dat klassieke burgerschapsbegrip wordt meestal teruggesproken op het werk van T.H. Marshall, waarin drie lagen van burgerschap (h)erkend worden (Marshall, 1950; van Houten, 1999, p. 41-44).

Op een *eerste laag* verwijst burgerschap naar een officiële status, het lid zijn van een bepaald land en dus onbetwistbaar recht hebben op een woonplaats. Marshall situeert het ontstaan van dergelijke rechten historisch in de 18de eeuw. Elk individu krijgt sindsdien burgerlijke rechten, die veruiterlijkt worden in een identiteitskaart of paspoort. Soms is daarbij sprake van dubbel burgerschap, van dubbele nationaliteit. Op een *tweede laag* krijgt burgerschap een invulling die verwijst naar politieke rechten, naar het recht om deel te nemen aan de democratie. Die rechten waren erg beperkt, tot 1848 had slechts 4 % van de Nederlandse bevolking enige rol in de democratie. Later is er sprake van een stelselmatige uitbreiding van het kiesrecht, in 1848 tot alle belasting betalende mannen, in 1887 tot alle mannen met 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand', en uiteindelijk in 1919 uitbreiding tot alle burgers vanaf 18 jaar. Politieke rechten zijn echter niet beperkt tot deelname aan verkiezingen. Ook andere vormen van participatie vallen eronder, zoals inspraak bij herstructurering, de ouderraad in de basisschool, de medezeggenschapsraad, of de wijkschouw.

Tenslotte is er in de loop van de twintigste eeuw een derde sociale laag bijgebouwd aan het burgerschapsbegrip, en daarin staat volwaardig lidmaatschap van de samenleving centraal: "By the social element I mean the whole range from the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society" (Marshall, 1950). Marshall verwijst daarmee naar de verzorgingsstaat, en de deelname van burgers aan maatschappelijke ontwikkeling via onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, verhoogde veiligheid en dergelijke.

De Eindhovense zoektocht naar ‘actief burgerschap’ situeert zich op de derde laag van dit klassieke burgerschapbegrip en heeft als doelstelling het bereikte niveau van *maatschappelijke ontwikkeling* te behouden en verder uit te bouwen. Daarbij is de in de afgelopen eeuw uitgebouwde *verzorgingsstaat*<sup>1)</sup> uitgangspunt, maar wordt gezocht naar de meest productieve *verhoudingen tussen burger en publieke dienstverlening*, naar het moderniseren van samenwerkingsvormen tussen beide. Daarmee wordt getracht tegemoet te komen aan de *groeipijnen van de verzorgingsstaat*. Elk van de samenstellende delen uit deze zoektocht wordt in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

### ***Maatschappelijke ontwikkeling***

Er is de afgelopen eeuw behoorlijk wat vooruitgang geboekt inzake maatschappelijke ontwikkeling. We zijn anno 2005 beter af dan anno 1905. Dat lagere niveau van een eeuw geleden is nog herkenbaar in literatuur (Pietje Bell, *Oliver Twist*, ...). Nu is er meer welvaart, meer welzijn, een betere gezondheid, een hoger opleidingsniveau, een veiligere samenleving. We kunnen dus terecht spreken van een langzame maar zeer succesvolle emancipatie (Schnabel, 2004a; van der Lans & Vuijsje, 2003). Die is niet terug te leiden tot één specifiek domein of één specifieke oorzaak, maar krijgt vorm in een veelheid van ontwikkelingen zoals levensverwachting en gezondheid, arbeid, huisvesting of mobiliteit. Aan het begin van de 21ste eeuw ligt de gemiddelde levensverwachting voor een Nederlandse burger op ongeveer 80 jaar, wat een goede dertig jaar meer is dan een eeuw geleden. De stijging van de levensverwachting zet zich voorlopig door. Elk jaar komen er ongeveer drie maanden levensverwachting bij. Een behoud van die ontwikkeling zou inhouden dat de eerste burger die 150 jaar oud wordt nu al geboren is (Grobbe & Vandormael, 2003). Bovendien is er sprake van compressie van morbiditeit. Het aantal gezonde levensjaren stijgt sneller dan de algemene levensverwachting, waardoor het gemiddelde aantal levensjaren in ongezondheid afneemt (van den Berg Jeths, Timmermans, Hoeymans & Woittiez, 2004, p. 22). Door ongezonde leefstijlen (roken, overgewicht, gebrek aan beweging) staan deze ontwikkelingen onder druk. De burger investeert in zijn gezondheid! Van een langer leven wordt een steeds kleiner deel besteed aan werk.

---

1) Er bestaan vele definities van het begrip ‘verzorgingsstaat’, en discussies over wat daar wel of niet bij hoort. Het gaat te ver deze in deze publicatie op deze definitiekwestie in te gaan. Algemeen verwijst verzorgingsstaat hier naar democratische samenlevingen waarin individuele en collectieve ontwikkeling samen gaan en er sprake is van een risico- en inkomenssolidariteit tussen burgers via sociale zekerheid (geld) en publieke dienstverlening (in natura).

De Nederlandse burger werkt aan het begin van de eenentwintigste eeuw beduidend minder uren per jaar dan een eeuw eerder. Een burger anno 1850 werkte gemiddeld 124,000 uur in zijn leven, wij doen er nog slechts 69,000 (Ausubel & Grübler, 1995), al lijkt het soms veel meer.

Toch komt dat 'slechts' neer op veertig jaar arbeid aan 1725 klokuren per jaar. Minder werk krijgt vorm in langer studeren en vroeger met pensioen gaan, maar ook in kortere werkdagen en -weken en meer vakantiedagen op jaarbasis. "Vakantie, aan het begin van de eeuw nog een privilege voor weinigen, is aan het eind van de eeuw een vanzelfsprekend recht geworden." (van der Lans & Vuijsje, 2003, p. 194)

In de loop van de eeuw is ook de huisvesting sterk verbeterd. Er komen meer kamers per woning en door gezinsverdunding ook minder bewoners per woning (Veldheer, 2005). Terwijl aan het begin van de eeuw de meeste woningen één of twee kamers hadden, heeft nu de meerderheid vijf of meer kamers.

Het begrip 'plaggenhut' stond anno 1900 synoniem voor extreme armoede van o.a. de grote gezinnen van veenarbeiders, terwijl het anno 2000 staat voor luxe en ontspanning ('Vakantie in een plaggenhut een bijzondere belevenis voor iedereen!' luidt de reclame van 'd Olde Kamp recreatiedomein). De stedelijke variant van de plaggenhut maakte een gelijkaardige ontwikkeling mee, het beluik als plek van overbevolking en vervuiling (denk aan Pietje Bell en zijn bende van de zwarte hand) tot plek van rust temidden van de stadsdrukke en vermaak/toerisme (denk aan de Vlaaikegang in Antwerpen en het daar gevestigde luxe-restaurant Sir Anthony van Dijck).

En terwijl de huisvesting verbetert, wordt die meer een uitvalsbasis dan een hangplek. Vergeleken met een eeuw geleden is er sprake van onthechting van onze woonplaats door toegenomen mobiliteit door trein, fiets, auto en vliegtuig. De gemiddelde afstand die een burger anno 1900 dagelijks aflegde, meestal te voet, bedroeg vier kilometer. Diezelfde burger doet er een eeuw later dagelijks bijna vijfendertig (CBS Onderzoek Verplaatsingsgedrag). Er wordt nog een verdere toename voorspeld, met name op het vlak van (goedkope) vluchten. Het grootste deel van die toegenomen mobiliteit gaat naar recreatie en sociale contacten, en slechts beperkt naar woon-werkverkeer. Door die onthechting waaieren familie en vriendennetwerken uit over het hele land.

Het bereikte niveau van maatschappelijke ontwikkeling is een belangrijke verworvenheid van de Westerse samenleving, we willen het behouden en zelfs verhogen. Bovendien wordt er belang gehecht aan een zekere gelijke verdeling van die ontwikkeling over de bevolking. Het zijn niet de rijkste Nederlanders die

de welvaart bepalen, maar de leefsituatie van de armste groep. Helaas zijn de ontwikkeling inzake gelijke verdeling van maatschappelijk ontwikkeling minder eenduidig, met bijvoorbeeld hardnekkige gezondheidsverschillen (tot ruime tien jaar verschil in levensverwachting) en een toename van inkomensongelijkheid de laatste twee decennia, na bijna een eeuw van ontwikkeling naar meer gelijkheid (van Goor & Ellemers, 2004).

### ***De verzorgingsstaat***

Het hogere niveau van maatschappelijke ontwikkeling komt niet zomaar tot stand, maar is bereikt door onder meer de invoering van sociale wetgeving (het kindertwetje, de leerplicht, ...), hogere inkomens binnen verminderde arbeidstijd en betere collectieve voorzieningen zoals onderwijsorganisaties en gezondheidszorg.

De afgelopen eeuw is er een ontwikkeling geweest naar institutionalisering en professionalisering van activiteiten die bijdragen aan ‘het samen leven’. Op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling was het al druk met burgers en particulier initiatief, maar het werd nog drukker door de actievere opstelling van de (lokale) overheid en de door haar gesubsidieerde professionals. Dat proces voltrok zich op terreinen als onderwijs, welzijn, gezondheidszorg (de Swaan, 1988), veiligheid en leefbaarheid in meer algemene zin.

Met name de tweede helft van de twintigste eeuw wordt gekenmerkt door een sterke uitbouw van publieke dienstverlening, de quartaire sector. In 2000 was deze sector goed voor 142 miljard euro en 1.8 miljoen fte tewerkstelling (SCP, 2002a, 2002b). En daarmee is een steeds groter deel van werken aan maatschappelijke ontwikkeling in een context van beroepsuitoefening komen te staan:

“De institutionalisering van zorg heeft er mede toe geleid dat zorgtaken uit het dagelijkse sociale verkeer zijn losgemaakt en binnen afzonderlijke, speciaal daartoe ingerichte organisaties zijn ondergebracht” (van Houten & van Lieshout, 1994).

Uit deze sterke groei van publieke dienstverlening en de belangrijke budgettaire en economische omvang ervan, mag echter niet afgeleid worden dat maatschappelijke ontwikkeling vooral het gevolg is van deze publieke dienstverlening. Formele zorg is in vergelijking met informele zorg eerder beperkt. Het vormt een belangrijke maar in omvang beperkte laag in de zorgende samenleving.

Zo is voor de sector thuisverpleging berekend dat de bijdrage van informele zorg (mantelzorg) bij formalisering zou neerkomen op een budget van 7,7 miljard.

Daar tegenover staat dat het budget van de formele zorg in deze sector (thuiszorg) ‘slechts’ 2 miljard bedraagt (Schellingerhout, 2003).



Voor andere sectoren van publieke dienstverlening zijn minder uitgewerkte berekeningen beschikbaar, maar een recent overzicht van de sociale sector geeft wel enkele indicatieve cijfers (van Dam, Wiebes & Kwekkeboom, 2005). Zo is er (in 2001) in de sector Welzijn Ouderen sprake van 2.583 FTE beroepskrachten, tegenover 40.539 vrijwilligers (aantal, geen vertaling naar FTE's beschikbaar) die samen activiteiten organiseren voor 2.754.912 deelnemers. In de telefonische hulpdiensten is er sprake van 165 werkzame beroepskrachten tegenover 1.400 vrijwilligers. Bij slachtofferhulp is er dan weer sprake van 260 beroepsmatig werkzame personen tegenover 1.500 vrijwilligers. Bij vluchtelingenwerk telt men 881 werkzame beroepskrachten, tegenover 9.000 vrijwilligers. Telkens doet zich hetzelfde grondpatroon voor, een beperkte laag formele zorg en een uitgebreidere laag informele zorg. In andere sectoren, zoals maatschappelijk werk of sociale raadslieden, doet zich dit grondpatroon niet voor en ligt het aantal vrijwilligers lager of is het onbekend.

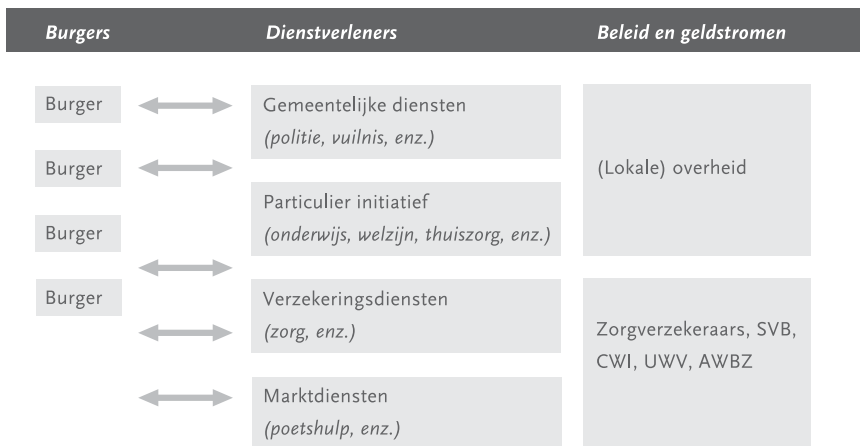
### ***Verhoudingen tussen burger en publieke dienstverlening***

De bouwstenen van de verzorgingsstaat bestaan uit *burgers* (en groepen burgers zoals wijkbewoners of de zogenaamde collectieve klanten van de gemeente), uit *dienstverleners*<sup>2)</sup> (soms overheidsdiensten zoals politie of reinigingsdienst, soms gesubsidieerde professionals zoals welzijn of onderwijs, soms via verzekering geregelde professionals zoals in de zorg en soms uit commerciële partijen) en uit controle-organen, die beleid uitstippelen en geldstromen beheersen (bijvoorbeeld via belasting of sociale verzekerings-afdrachten) (zie schema pagina 18).

In de periode dat publieke dienstverlening haar grootste groei kende, onstond het simplistische beeld dat er sprake was van burgers die verzorgd werden, en dienstverleners die in loondienst van of met subsidie van de overheid die zorg verleenden. Om het simplisme van dit beeld weg te nemen en de rol van burgers en markt te benadrukken, werd de verzorgingsstaat later omschreven als een 'mixed economy of welfare' en 'welfare pluralism'. Daarmee wordt zowel verwezen naar de diversiteit in geldstromen (niet alleen via belasting, maar ook via sociale zekerheidsstelsel, via eigen bijdragen en via 'normale' markttransacties) als naar de diversiteit in de relatie tussen zorg nodig hebben en zorg geven. Die diversiteit kan best omschreven worden door tussen burger en dienstverlener een continuüm

---

2) Met de algemene term 'dienstverlener' wordt hiermee verwezen naar alle beroepen die vanuit de publieke dienstverlening werken aan maatschappelijke ontwikkeling, zoals politie, leerkracht, arts, maatschappelijk werker, opbouwwerker en dergelijke. Ook woningcorporaties behoren tot deze groep.



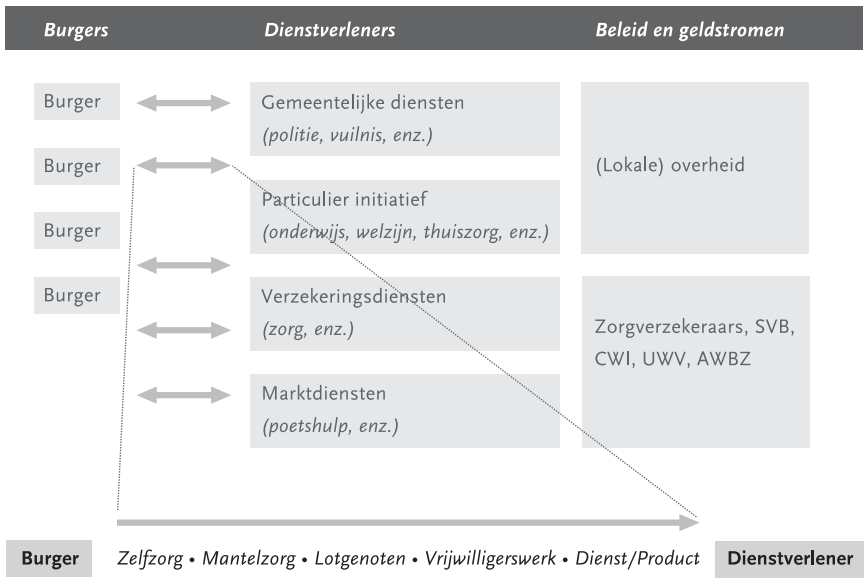
te benoemen van steeds toenemende afstand tussen de verzorgde en verzorgende. Op een dergelijk continuüm kunnen ijkpunten geplaatst worden, met name zelfzorg, mantelzorg, vrijwilligerswerk en diensten/producten. Deze moeten beschouwd worden als herkenningspunten eerder dan categorieën met duidelijk afgebakende grenzen. (zie schema pagina 18)

- **Zelfzorg:** een burger steekt tijd in een cursus computervaardigheden met het oog op betere arbeidsmarktkansen. Iemand gaat driemaal per week actief sporten, om zijn gezondheidssituatie te verbeteren. Een fietser vergroot zijn eigen veiligheid door een fietshelm te dragen en extra reflectoren op de fiets te plaatsen. Zelfzorg kenmerkt zich doordat de verzorgde en zorgende dezelfde persoon is.
- **Mantelzorg:** een ouder merkt dat zijn/haar kind op school niet mee kan met taal, en maakt extra tijd vrij om elke dag wat extra op de taalontwikkeling te oefenen. Een alleenstaande buurman is ziek en een buur doet wat boodschappen. Mantelzorg is als begrip in de jaren zestig bedacht door Joop Hattinga Verschure, en verwijst naar hulp tussen bekenden. Het gaat daarbij dikwijls om zulke kleine en alledaagse dingen, dat 'hulp' soms een te zwaar woord is en er eerder sprake is van goed ouderschap of nabuurschap: "Hattinga Verschure had een groot gezin, waar hij en zijn vrouw stelselmatig goedbedoelde adviezen

gaven in de trant van: ‘Neem een paraplu mee’, ‘Doe een sjaal om’ en ‘Trek een jas aan, als je naar buiten gaat’.” (Meulenberg, 2004). Het specifieke van mantelzorg is dat de zorgende en verzorgde elkaar al kennen voordat er sprake is van dienstverlening. Dat kan zijn omdat ze familie van elkaar zijn (grootouder die op al dan niet ziek kleinkind past terwijl ouders uit werken zijn), of in dezelfde wijk wonen (voor de zieke buurman naar de apotheker gaan) of tot elkaars sociaal netwerk behoren (vrienden helpen verhuizen).

- **Lotgenoten:** iemand krijgt er toch genoeg van te frequent te veel te drinken, en begint regelmatig naar de bijeenkomsten van de Anonieme Alcoholisten te gaan. Een andere krijgt te maken met een chronische ziekte, en vindt actuele medische informatie en morele steun via een digitale discussiegroep. Mensen die te maken krijgen met een bepaalde problematiek, handicap of medische aandoening zoeken elkaar op en ondersteunen elkaar door het uitwisselen van informatie, sociaal-emotionele steun en dergelijke.
- **Vrijwilligerswerk:** een burger werkt mee met het Rode Kruis en gaat als bezoeker-vrijwilliger op huisbezoek bij zieken. Een andere burger kan een beetje metselen en helpt mee bij de bouw van een nieuw lokaal van de jeugdbeweging. Weer een andere brengt warme maaltijden rond. Vrijwilligerswerk wordt gedefinieerd als werk dat onbetaald en onverplicht in enig georganiseerd verband wordt verricht ten behoeve van de samenleving. Het onderscheidt zich van mantelzorg doordat verzorgde en zorgende elkaar vooraf niet kenden. Bovendien houdt vrijwilligerswerk een bewustere keuze in, het valt te vermijden. Mantelzorg overkomt iemand veel meer, doordat een naaste zorgbehoevend wordt (Tielen, Morée & Duijnstee, 2003). De verzorgende vrijwilliger start daarentegen zijn vrijwilligerswerk vanuit een algemene betrokkenheid op de samenleving, en niet vanuit een concrete aanleiding van bekenden. Meestal neemt vrijwilligerswerk de vorm aan van *tijd* die ingezet wordt, maar je zou het begrip ook kunnen uitbreiden tot *geld* en de vele giften die burgers geven aan diverse sociale organisaties. Dan wordt het een soort vrijwilligerswerk ‘by proxy’, via een tussenpersoon. Het aantal giften dat de Nederlandse burgers aan goede doelen geeft, kent een stijgende trend. De 21ste eeuw wordt nu al aangeduid als de ‘golden age of philanthropy’. Iemand stort geld op de rekening van de Zonnebloem als steun voor de bouw van hun vakantieschip voor zieken en gehandicapten. Iemand anders koopt op het station de daklozenkrant.

- **Dienst/product:** een maatschappelijk werker geeft een cliënt schuldhulpverlening. Na een operatie komt de thuiszorg aan huis de wondverzorging doen. Een verzorgingstehuis levert in de wijk warme maaltijden aan bejaarden die niet meer zelfstandig kunnen koken. Er is sprake van een dienst/product als de verzorgende handelt vanuit een beroepssituatie, als het geven van zorg behoort tot het primaire proces van zijn of haar arbeidsovereenkomst.



**Groeipijnen van de verzorgingsstaat**

Bij de groei van de verzorgingsstaat en de relaties tussen de actoren burgers/dienstverleners/beleid zijn twee ontwikkelingen gesignaleerd, die steeds meer als gevaar voor de duurzaamheid van de verzorgingsstaat geduid worden. Het gaat daarbij om het uit het oog verliezen van de gedeelde verantwoordelijkheid voor het eindresultaat en de doorgeschoten klant-leverancier mentaliteit. De *gedeelde verantwoordelijkheid* voor het eindresultaat verwijst naar de vaststelling dat maatschappelijke ontwikkeling de resultante is van diverse factoren, niet alleen van lokaal beleid en de kwaliteit van de dienstverlening.

In de gezondheidszorg komen verschillende auteurs tot de analyse dat de gezondheid van een burger of een bevolking niet zozeer bepaald wordt door de kwaliteit van de gezondheidszorg, maar door een heel reeks van factoren waaronder omgeving en gedrag (Dubos, 1987; Evans, Barer & Marmor, 1994; McKeown, 1966; McKinlay & McKinlay, 1977; Poland, Coburn, Robertson & Eakin, 1998; Rose, 1992). Een dergelijke analyse heeft vanzelfsprekend verregaande consequenties voor de organisatie van gezondheidszorg en er ontstaat dan ook een uitbreiding van gezondheidszorgbeleid naar gezondheidsbeleid. Dit leidt tot aandacht voor gezondheidsaspecten van voeding, milieu, verkeer en werkplek alsook groeiende aandacht voor preventieve acties, meest recent rond roken, overgewicht en gebrek aan beweging: “Measures to improve public health, relating as they do to such obvious and mundane matters as housing, smoking, and food, may lack the glamour of high-technology medicine, but what they lack in excitement they gain in their potential impact on health, precisely because they deal with the major causes of common disease and disabilities.” (Rose, 1992, p. 101)

Eenzelfde vaststelling kan gemaakt worden voor andere terreinen van maatschappelijke ontwikkeling, zoals onderwijs, veiligheid of welzijn. Telkens is het bereikte niveau niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid en kwaliteit van de institutionele dienstverleners, maar ook van andere factoren zoals de pedagogische kwaliteit in het gezin, de manier waarop burgers zelf hang- en sluitwerk voorzien en aandacht hebben voor wat er in de wijk gebeurt, de zogenaamde ‘eyes on the street’ (Jacobs, 1961). Zo worden verschillen in schoolprestaties beïnvloed door onderwijs, buurt en gezin. De rol van gezin blijkt groter te zijn dan die van school.

Voor het behoud en de uitbreiding van het niveau van maatschappelijke ontwikkeling moeten we dus niet alleen kijken naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening, naar de formele zorg, maar ook naar de bijdrage van de burger aan maatschappelijke ontwikkeling, de informele zorg. Die bijdrage van de burger kan vorm krijgen als zelfzorg, mantelzorg of vrijwilligerswerk. ‘Actief burgerschap’ verwijst naar het mobiliseren van de energie van burgers, en het zoeken naar goede samenwerking tussen die energie en de inspanningen van de publieke dienstverlening. Het gaat om ‘vitale coalities’ tussen informele en formele zorg. Inzet van burgers is op veel plaatsen aanwezig, maar lang niet altijd vanzelfsprekend. De beleidsaandacht voor actief burgerschap geeft aan dat er een hoop/wens is op meer. Juist omdat het dan om méér gaat dan het huidige aanwezige niveau van burgerschap, moet er georganiseerd en ondersteund worden. Daarom komt

actief burgerschap neer op een investering in de sociale infrastructuur, en past het meer bij een optredende dan een terugtrekkende overheid. Een terugtrekkende overheid die het begrip burgerschap gebruikt, is niet geloofwaardig:

“De terminologie doet onwerkelijk aan; het is een manier van verantwoordelijkheid nemen door verantwoordelijkheid te ontlopen; het is een beroep op (abstracte) burgers doen, terwijl concrete groepen burgers domweg niet meer in de omstandigheden verkeren om aan die oproep gehoor te geven. Het is een miskennis van een steeds indringender wordende sociale realiteit en heeft voor de in die realiteit opererende professionals iets weg van een-ver-van-mijn-bed-show. Zeker als de suggestie wordt gewekt dat hun werk vervangen moet worden door verbanden waarvan ze in de praktijk elke dag merken dat ze zijn verdwenen.” (Kuypers & van der Lans, 1994, p. 18)

De *doorgeschoten klant-leverancier mentaliteit* verwijst naar situaties waarin de verhouding tussen burger en dienstverlener te sterk uitgaat van gescheiden verantwoordelijkheden en te weinig van samenwerking tussen beiden. In die situaties is er sprake van een te weinig actieve burger en een te actieve dienstverlener. In de commerciële sector is het vrij normaal dat beide partijen zich gedragen als klant en leverancier. De eerste plaatst een bestelling en betaalt, de tweede levert het product of de dienst en ontvangt de betaling. Dat gaat zo bij een restaurantbezoek (ooit al eens mee in de keuken gestaan?) of bij een verbouwing (wel eens een aannemer gezien die je vroeg mee te helpen, meer dan het ruwe sloopwerk?).

In de publieke sector is een dergelijke verdeling van verantwoordelijkheden minder gewenst. Toch zijn er situaties waarin burgers teveel klantgedrag vertonen en dienstverleners teveel leveranciersgedrag. *Burgers* gedragen zich als klant in die situaties waarin ze zorg/onderwijs/veiligheid/... vragen maar er zelf geen bijdrage aan leveren. Het betalen van belastingen en sociale zekerheid wordt dan gezien als een vrijbrief om verder geen bijdrage te leveren aan publieke dienstverlening en algemene leefbaarheid. Dat gebeurt bijvoorbeeld als kinderen vragen om thuiszorg of residentiële opvang voor hun zorgbehoevende ouders, terwijl ze zelf nauwelijks zorgtaken opnemen door een druk leven inzake arbeid en vrije tijd, verstoorde gezinsrelaties of hun deelname aan de veeleisende samenleving (Breedveld & van den broek, 2004). Of burgers die de gemeente aanspreken op afval in de publieke ruimte maar niet aangesproken willen worden op het papiertje dat ze zelf achteloos weggooien.

Er ontstaat in deze situaties vanuit de burger een *'push'-houding*, het van zich af duwen van taken die aan anderen uitbesteed kunnen worden. In sommige situaties is dat regelrechte gemakzucht en luiheid van die burgers, in andere situaties eerder ingegeven door het stellen van prioriteiten en onderdeel van een overlevingsstrategie (een werkloze ouder zonder partner die een baan moet aannemen een uur reizen van de woonplaats kan minder tijd in de onderwijskansen van zijn/haar kinderen investeren).

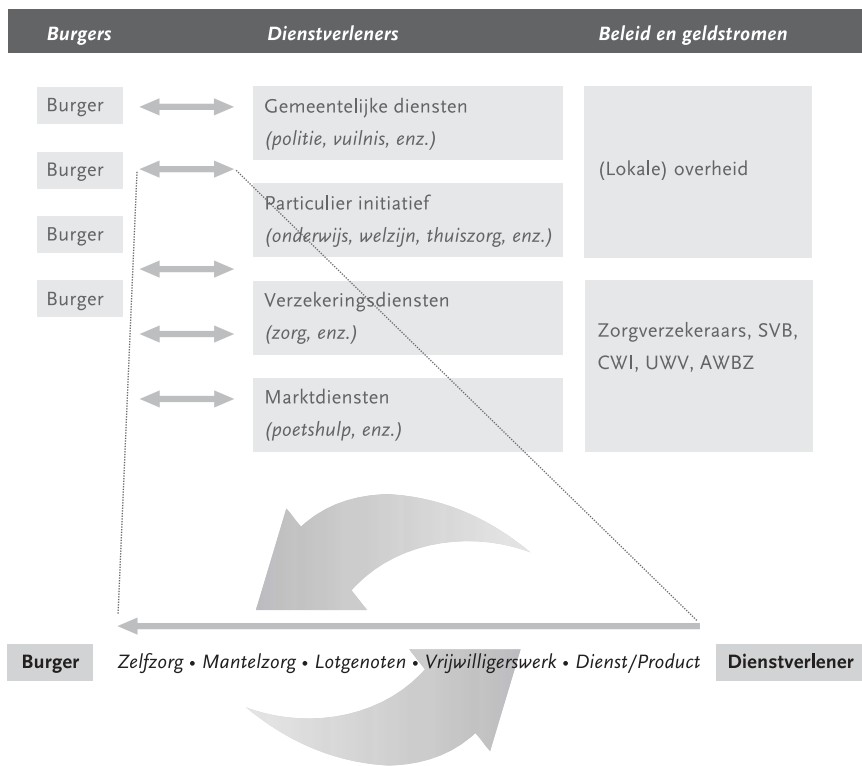
*Dienstverleners* gedragen zich als leverancier in die situaties waarin ze de vraag van de burger volledig overnemen en niet uitgaan van de zelfredzaamheid en eigen kracht van die burgers. Hun eigen marktaandeel in de dienstverlenende sector krijgt prioriteit op het aansluiten bij de zelfredzaamheid van de burger. Op die manier zijn het hyperactieve dienstverleners, ze leiden aan professionele ADHD. Er ontstaat vanuit de dienstverleners dan een *'pull'-houding*, waarbij ze taken naar zich toetrekken die best door de burger uitgevoerd kunnen worden. McKnight wijst erop dat de groei van de dienstensector gevoed wordt door een continue zoektocht naar nieuwe behoeften, er is een behoefte aan behoeften. "The service economy presents a dilemma: the need for need. As a million people each year move from goods to service production, the service industry requires more raw material – more need. We can now see that 'need' requires us to discover more human deficiencies." (J. L. McKnight, 1995, p 96).

In het verleden heeft vooral Illich de werkwijze van dienstverleners omschreven als de oorzaak van het achterover leunen van de burger. De push-houding van de burger staat niet los van de pull-houding van de dienstverlener. Zijn analyse van de gezondheidszorg en het onderwijs (Illich, 1971, 1976), werden doorvertaald naar de sector zorg en welzijn (Achterhuis, 1979) en zijn nog steeds actueel. Trefwoorden zijn 'disabling professions' en 'dependency cultures'.

Door de institutionalisering en professionalisering van welzijn, zorg, veiligheid, onderwijs ... gaat veel aandacht naar de instituties en minder aandacht naar factoren als eigen gedrag, mantelzorg of vrijwilligerswerk. Met de huidige aandacht voor burgerschap komt daar een kanteling in. De energie en budgetten die een overheid investeert in informele zorg zijn nog steeds marginaal ten opzichte van wat naar formele zorg gaat. En burgers kunnen zich in de sterk uitgebouwde verzorgingsstaat vrijgepleit voelen van een eigen bijdrage: "Solidariteit komt niet langer voort uit wederzijdse verplichtingen in morele groepen als gezin en buurt, maar wordt op 'anonieme' wijze georganiseerd, via de geld- en hulpstroom van

sterkeren naar zwakkeren; risico's zijn op zakelijke wijze gespreid. De individuele burger is ontslagen van een reeks concrete zorgtaken. Iedereen kan immers een beroep doen op de zekerheden die de verzorgingsstaat biedt" (van Stokkum, 1992, p. 3).

De momenteel luidst klinkende analyse is dat er een vreemde coalitie ontstaan is tussen burger en dienstverlener, waarbij de richting van de push-houding van de burger en pull-houding van de dienstverlener op elkaar aansluit (maar, zie ook deel 1.4. van deze publicatie over alternatieve analyses). Het gevolg is dat burgers minder waardering opbrengen voor en/of krijgen voor hun bijdragen aan maatschappelijke ontwikkeling, en er steeds meer budgetten nodig zijn om het gewenste niveau van leefbaarheid en sociale kwaliteit te bereiken met inzet van beroepskrachten.





Daar waar deze push- en pull-houdingen zich voordoen, moet de richting ervan 180° kantelen, de push-pull moet een flip-over doen. (zie *schema*)

Lokaal beleid moet stimuleren dat meer burgers een 'pull' houding verwerven (ik doe wel wat ik kan, een dienstverlener mag aanvullen waar nodig) en daartoe over de nodige vaardigheden/hulpbronnen beschikken, terwijl de 'push' houding van de dienstverlener (ik neem alleen taken over die de burger/cliënt/patiënt/leerling/... echt niet zelf kan) grotere waardering krijgt. Deze analyse leidt tot meer aandacht voor informele zorg (zelfzorg, mantelzorg, lotgenoten en vrijwilligerswerk) en voor 'vitale coalities' tussen burger en dienstverlener waarin ieder naar best vermogen bijdraagt aan maatschappelijke ontwikkeling.

In de meeste sectoren van maatschappelijke dienstverlening zijn voorbeelden te vinden van zowel de hyperactieve als de terughoudende dienstverlener. Het is te eenvoudig te stellen dat een hele sector of het hele systeem van publieke dienstverlening hyperactief is.

Het meest expliciet zijn de verschillende houdingen van dienstverleners beschreven in de geneeskunde. Zo beschrijft the Lancet in 2004 hoe de farmaceutische industrie selectief is in het rapporteren van succes en risico's van medicijnen, om zo een grotere omzet te garanderen. En in een ziekenhuis in Mechelen (B) worden artsen verplicht een hogere omzet te maken op straffe van inhouding van een deel van hun loon. Beide situaties zijn voorbeelden van de hyperactieve dienstverlener, die inzet op vergroting van marktaandeel. Daar tegenover staat dat in diezelfde sector van de geneeskunde de terughoudende dienstverlener sterk aan belang gewonnen heeft. Ziekenhuizen hebben het aantal ligdagen drastisch teruggedrongen en dragen de patiënt sneller over aan mantelzorg of thuiszorg. En onder de vlag van 'preventieve gezondheidszorg' wordt de burger steeds actiever aangesproken op zijn bijdrage aan zijn gezondheid, via mediacampagnes, via niet mis te verstane boodschappen en foto's op pakjes sigaretten, via financiële maatregelen, mogelijk in de toekomst middels een vet-tax.

## 1.2. Een definitie

Bovenstaande argumenten geven voldoende informatie om te komen tot een definitie: *Actief burgerschap verwijst naar het sociaal gedrag en zelfredzaamheid van burgers, en de wijze waarop dienstverleners en beleid burgers uitnodigen tot sociaal gedrag en zelfredzaamheid, en hen daarin ondersteunen.*

Uit deze definitie wordt duidelijk dat van de burger meer verwacht wordt dan als een consument deel te nemen aan en te genieten van de verworven maatschappelijke ontwikkeling. Hij dient er ook actief aan bij te dragen, als (co-)producent. Het gaat niet alleen om het genieten van het niveau van maatschappelijke ontwikkeling dat de samenleving bereikt heeft, maar er ook de handen voor uit de mouwen te steken. Meteen wordt ook aangegeven dat gedrag niet neutraal is, dat niet alle gedrag sociaal gelijkwaardig is. Net zoals sommige burgers investeren in ongezondheid (roken, overgewicht, ...), is er verschil in de mate waarin burgers investeren in het sociale gehalte van onze samenleving. Dat kan je als dienstverlener/beleid niet voor kennisgeving aannemen, maar het vormt een aangrijpingspunt om de burger te ondersteunen in een beweging naar socialer gedrag.

Een grotere betrokkenheid van de burger bij het in stand houden en verder uitbreiden van maatschappelijke ontwikkeling betekent in veel gevallen ook een verschuiving van de aandacht van curatieve naar *preventieve zorg*. Van een burger kan niet verwacht worden dat hij zelf een uitslaande brand gaat blussen, maar wel dat er op strategische plaatsen in huis rookmelders geplaatst worden. Van een burger kunnen we moeilijker verwachten dat hij achter een dief aangaat of een arrestatie verricht, maar wel dat hij het hek- en sluitwerk rondom zijn woning verzorgt. Ook een bijdrage aan de wijk via buurtpreventie kan verwacht worden in een situatie waarin ondersteuning gegeven wordt door de politie.

De huidige belangstelling voor actief burgerschap is geen thermometer die zegt hoe de toestand er nu voorstaat, maar een ontwikkelprogramma voor een gewenste toestand. Het is geen schoolrapport waarin de burger een onvoldoende krijgt voor asociaal gedrag, maar een agenda van gemiste kansen, een overzicht van punten waarop meer sociaal gedrag mogelijk is, zowel vanuit de burger als vanuit een andere opstelling van dienstverlener en beleid.

Uit de definitie wordt ook duidelijk dat de consequenties van actief burgerschap lang niet alleen beperkt blijven tot de burger, maar ook relevant zijn voor dienstverleners (politie, leerkrachten, welzijnswerkers, ...) alsook voor beleid ('de gemeente'). Die moeten de bijdrage van burgers waarderen en hun eigen handelen daarop aansluiten. Ze moeten burgers ook steeds uitdagen om eerst op eigen kracht maatschappelijke problemen op te lossen, en voortdurend zoeken naar manieren om die eigen kracht (zelfredzaamheid) te vergroten. In de Britse literatuur rondom 'citizenship' en 'civil renewal' wordt een definitie

gehanteerd die beperkt is tot burgers, zonder aandacht voor de consequenties van burgerschap voor dienstverleners en beleid: “people who take responsibility for tackling the problems they can see in their own communities.” Uit paragraaf 1.1.1. moge duidelijk geworden zijn dat dit een te beperkte omschrijving is, die de consequenties van actief burgerschap te eenzijdig bij burgers legt.

Uit onze definitie moge ook blijken dat actief burgerschap geen vrijgeleide is voor de overheid om minder te zorgen voor zorgbehoevenden. De overheid blijft een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen om voor kwetsbare burgers te zorgen en maatschappelijke ontwikkeling te stimuleren. Alleen is het uitgangspunt daarbij de kracht en inzet van burgers, en zijn professionele dienstverleners ondersteunend en aanvullend.

Verschillende elementen uit onze definitie van actief burgerschap zijn terug te vinden op diverse plaatsen van het politieke spectrum, zij het dat vanzelfsprekend regelmatig andere begrippen gebruikt worden om naar eenzelfde inhoud te verwijzen.



Zo gebruikt **PVDA** in het in januari 2005 aangenomen beginselmanifest de termen verantwoordelijkheid en wederkerigheid: “Mensen zijn zelf als eerste verantwoordelijk voor hun toekomst. Zij verdienen kansen om iets van die toekomst te maken. Kansen die ze ook moeten willen gebruiken.” en “Publieke voorzieningen moeten kwalitatief hoogstaand en voor iedereen aantrekkelijk zijn. Alleen dan is de belastingbetaler bereid zijn bijdrage te blijven leveren.

Een maatschappij die investeert in haar burgers mag rekenen op wederkerigheid. Burgers moeten aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid, op fatsoen en zorgvuldigheid; oneigenlijk gebruik en misbruik moeten worden bestreden.” (PVDA, 2005). De term burgerschap wordt in het beginselmanifest ook gebruikt, maar verwijst dan naar het omgaan met verschillen in een multiculturele samenleving.



**CDA** gebruikt de termen verantwoordelijkheid, gemeenschapszin en waarden en normen. “Wij willen een levende gemeente met verantwoordelijke burgers die ruimte krijgen voor eigen initiatief. In de afgelopen decennia zijn gemeenschapszin en verantwoordelijkheidsbesef te veel op de achtergrond geraakt. Er is een groot maatschappelijk

draagvlak voor een herstel van waarden en normen, het nemen van verantwoordelijkheid voor elkaar en gemeenschapszin.” aldus partijvoorzitter Marja van Bijsterveldt op de website van de partij in februari 2005.



De **SP** heeft zowel het begrip als de inhoud van ‘actief burgerschap’ opgenomen. Jan Marijnissen ging er op in tijdens een interview met Jan Kuitenbrouwer in het programma *Kamerbreed* op 22 januari 2005 naar aanleiding van de publicatie van het boek ‘hoe dan, Jan?’: “Een echte democratie kan niet zonder actieve deelname van de burgers. Het is een groot misverstand dat zeker de afgelopen twintig jaar is gegroeid dat als wij als burgers nu maar eens in de vier jaar onze plicht doen en dat is gaan kiezen, dan zoeken ze het verder in den Haag maar uit, en wij gaan dan wel zitten kankeren op de bank dat ze het niet goed doen. Dat werkt niet. Daar ben ik echt van overtuigd geraakt. Een democratie hoort het te hebben van actieve burgers. Dus ik pleit ook voor actief burgerschap. Dat wil zeggen dat mensen dus niet op het moment dat ze zien dat dingen die mis zijn, op hun werk of in hun buurt of een verveelde jongere die maar zit te klooiën en iemand van zijn tasje berooft bijvoorbeeld, dat we daar allemaal maar gewoon aan voorbijgaan en zeggen dat is een probleem van een ander. Dat wij gewoon als burgers leren in een moderne tijd dat dat ook betekent deelnemen. Participeren, met een moeilijk woord, zoals dat dan in het jargon is gaan heten. En dat is waar ik steeds meer in ben gaan geloven.” Verderop in het interview hekelt hij het consumentisme, dat in de jaren tachtig is ontstaan.

**GROENLINKS** Groenlinks gebruikt ook de term burgerschap en doet een pleidooi om er een uitgangspunt van te maken bij het toekennen van subsidies. Evelien Tonkens, Groen Links Tweede Kamerlid en woordvoerder voor zorg en welzijn, schrijft daarover in de Volkskrant naar aanleiding van de besparingen bij het Ministerie van VWS: “Subsidies moeten dan niet gaan naar organisaties die in de marktlogica passen - en organisaties moeten niet in die logica geperst worden. Subsidie moet gaan naar organisaties die sociale en politieke participatie of te wel burgerschap bevorderen. Wij zijn niet alleen consumenten en producenten, maar ook burgers: mensen die zich inzetten voor de publieke zaak en die met

andere burgers beslissen over wat voor samenleving zij goed achten en wat daarvoor nodig is. Burgerschap is, zo stelde Aristoteles al, een combinatie van regeren en geregeerd worden. Van je actief bemoeien met de publieke zaak en je na goed debat inzetten voor realisering van genomen besluiten.” (Volkskrant, 9 juli 2003)



**D66** verwoordt de gedachten achter actief burgerschap met ‘vrij maar verantwoordelijk’: “Zelf kunnen kiezen: je eigen stijl, je eigen waarden en je eigen relaties. Alleen zo creëer je kansen, benut je talenten en scep je ruimte voor een veilige samenleving waarin iedereen die vrijheid heeft. Zelf verantwoordelijkheid dragen. Beseffen dat keuzes consequenties hebben. Niet alleen voor jezelf, maar ook voor anderen. Als burger en als land kiezen om meer te willen dan het eigen belang op korte termijn voorschrijft.” (D66 verkiezingsprogramma).



**De Christenunie** gebruikt een andere taal, maar wijst opnieuw naar een actieve bijdrage van de burger aan de samenleving. Daarbij wordt ook gewezen op de ondersteunende rol daarin van de overheid: “De overheid spoort de burgers aan op goede wijze verantwoordelijkheid te dragen voor henzelf, hun omgeving en de schepping. Er moet weer een besef zijn dat God mensen aanstelt als verantwoordelijken in Zijn Wereld. De overheid scheidt op het publieke terrein de voorwaarden voor dit verantwoordelijk burgerschap” (uit Kernprogramma Christenunie).



**De Lijst Pim Fortuyn (LPF)** zegt in het politieke partijprogramma weinig over burgerschap. Het woord komt er niet in voor. De meest relevante verwijzing hanteert begrippen als verantwoordelijkheid: “De LPF verstaat onder emancipatie echte keuzevrijheid voor vrouwen en mannen, liefst met zelfstandigheid en economische onafhankelijkheid voor iedereen. Zelf en samen de verantwoordelijkheid nemen voor het leven thuis, op het werk en in de publieke ruimte, met liefdevolle aandacht voor de ander.” (‘Politiek is Passie’ 2003-2007). Elders wordt wel de observatie gemaakt dat Fortuyn bijgedragen heeft aan de grotere waardering voor burgerschap: “Dankzij de Fortuyn-revolte zien we nu een hernieuwde waardering van democratisch burgerschap in tweeërlei zin: als zelfverantwoordelijk burgerschap in de burgermaatschappij en medeverantwoordelijk burgerschap in het publieke domein.” (Couwenberg, 2004).



De VVD pleit in haar verkiezingsprogramma voor een nieuw evenwicht tussen vrijheid en verantwoordelijkheid, rechten en plichten en keuzevrijheid en gemeenschapszin: “De overheid en de politiek kunnen mensen niet helpen door voor of namens hen te doen wat ze zelf moeten of willen doen. Tegenover de afhankelijkheid van een anonieme verzorgingsstaat staat de zelfstandigheid van vrije burgers. Tegenover de cultuur van rechten zonder plichten staat de eigen verantwoordelijkheid. Zoals gezegd: vrijheid en verantwoordelijkheid zijn onlosmakelijk verbonden. Het recht op vrijheid betekent de plicht tot verantwoordelijk gedrag. Individuele keuzevrijheid vergt grotere flexibiliteit en veranderingsgezindheid met behoud van de gemeenschapszin, de verdraagzaamheid en het respect, die nodig zijn om hen die zwak staan en geen keuze hebben te beschermen en te verzorgen.”

“De VVD wenst geen toekenning van rechten zonder bijbehorende plichten. Zij erkent dat het recht van de één de plicht vormt van de ander. Zij wenst de samenleving niet georganiseerd te zien rondom uitsluitend individuele rechten, maar ook rondom individuele plichten. Alleen rechten leidt tot procederende in plaats van verdraagzaam samenlevende burgers, tot eigengereidheid in plaats van burgerzin, en tot verlies van gedeelde opvattingen over het algemeen belang. Beschaving is dat eenieder op een adequate manier aangesloten blijft op de voortgaande welvaart. Beschaving is ook dat de daarbij toe te kennen rechten en bijbehorende plichten in balans blijven.”

“Vrijheid en verantwoordelijkheid zijn dus onlosmakelijk verbonden. Vrijheid van een ieder om eigen lot en leven vorm en inhoud te geven. Verantwoordelijkheid om dat te doen, met inachtneming van de wetten en de regels van het spel, de geldende normen en waarden, en de gerechtvaardigde belangen van anderen. Vrijheid en verantwoordelijkheid impliceren een natuurlijke burger- en gemeenschapszin, die niet is afgedwongen, maar voortvloeit uit verdraagzaamheid en respect voor de medemens”. (Ruimte, respect en vooruitgang. Verkiezingsprogramma Tweede Kamer 2002-2006)

Talrijke Nederlandse gemeenten gaven vroeger jongeren bij het bereiken van de kiesgerechtigde leeftijd een publicatie over burgerschap en burgerzin. Daarin staat in een aan die tijd eigene taal eenzelfde definitie van burgerschap: “uw opdracht

daarbij is 'het erfdeel der vaderen', dat onze voorouders met zoveel moeite hebben geschapen, gevormd en gepolijst, te behoeden en tot verdere ontplooiing te brengen, opdat ook volgende geslachten hier een veilig, gelukkige en vredige woonplaats kunnen vinden." (Rengeling & Mug, 1951, p. 2). Of in kortere vorm, "wie niet meedijkt in nood, verbeurt zijn erf." Meteen is daarmee aangegeven dat burgerschap geen nieuwe uitvinding is.

### 1.3. De nieuwe kleren van de keizer

De huidige populariteit van het begrip burgerschap mag ons niet uit het oog doen verliezen dat de doelstelling om zorg zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren van alle tijden en plaatsen is. Met het hoger op de agenda plaatsen van 'burgerschap' kan dan ook alleen maar sprake zijn van het opnieuw bevestigen van die doelstelling en het zoeken naar nieuwe methoden om het te realiseren, eerder dan dat er sprake zou zijn van een volledig nieuwe situatie.

In religieuze literatuur vinden we talrijke verwijzingen naar burgerschap. Zo wordt in het evangelie van Lucas het verhaal verteld van de barmhartige Samaritaan. Ook spelen de zeven werken van barmhartigheid een belangrijke rol in het christelijk geloof en de Westerse cultuur.

In het evangelie van Matthëus worden de eerste zes omschreven: hongerigen voeden, naasten kleden, dorstigen laven, gevangenen bezoeken, zieken bezoeken en vreemdelingen herbergen. Paus Innocentius III voegde daaraan 1207 nog een zevende werk aan toe (de doden begraven). In de middeleeuwen werden naast deze zeven werken van barmhartigheid nog zeven geestelijke werken omschreven: zondaars vermanen, de onwetenden beleren, de bedroefden troosten, in moeilijkheden goede raad geven, het onrecht geduldig lijden, beledigingen vergeven, voor de levenden en overledenen bidden.

(zie [http://www.katholiekederland.nl/abc/werken\\_van\\_barmhartigheid.html](http://www.katholiekederland.nl/abc/werken_van_barmhartigheid.html))

Ook niet-christelijke godsdiensten bevatten elementen die naar burgerschap verwijzen. Zo kent de islam het zakaat: "Moslims met voldoende geld moeten elk jaar tussen de twee en twee en een half procent van hetgeen zij verdienen, doneren aan behoeftige geloofsgenoten. Deze armenbelasting moet aan de moskee worden afgedragen en dat geschiedt op Asjoera, de tiende dag van het moslimjaar" ([www.volkscultuur.nl](http://www.volkscultuur.nl))

Met de secularisering van de samenleving worden religieuze ijkpunten minder dwingend, en komen elementen van burgerschap in wetenschap en beleid meer op de voorgrond.

Zo pleitte de Utrechts pedagoog Martinus Langeveld een halve eeuw geleden voor ‘zelfverantwoordelijke zelfbepaling’. Opvoeding moet mensen tot volwassenheid leiden, en iemand is volwassen als hij ‘constructief deelgenoot van de maatschappij’ wordt. De term ‘constructief’ benadrukt daarbij de bijdrage van de burger aan de maatschappij, zoals de term ‘actief’ in actief burgerschap.

Ook in de sociale sector duikt het concept op, onder meer in de strategische nota ‘Kiezers of tegels’ uit 1980 en bij de totstandkoming van de welzijnswet in 1987, waarbij de toenmalige bewindspersoon Elco Brinkman de term ‘zorgzame samenleving’ introduceert.

De tijdsgeest van die periode lijkt verrassend sterk op de huidige: “Aan het einde van de jaren zeventig vond er een omslag plaats in het denken over de verzorgingsstaat. De zorgende overheid werd vervangen door de actieve burger. De onderzoeksgroep voorspelde een verschuiving van de betekenis van het begrip ‘zorg’ in de richting van preventieve acties, die naar hun aard in het educatieve en vormende vlak lagen. Geconcludeerd werd, dat in het nieuwe welzijnsscenario behoefte bestond aan een ‘actief welzijnsbegrip’. De verzorgingsstaat werd verantwoordelijk gesteld voor het heersende passieve welzijnsbegrip. Met zijn geprofessionaliseerde instellingen zou de verzorgingsstaat tot ‘on-welzijn’ van de mensheid hebben geleid. Mensen werden volgens ‘kritische’ wetenschappers en filosofen door de verzorgingsstaat gedisciplineerd. De ‘vraagscheppende werking’ van professionals en hun ‘apparaten’ veroorzaakte ‘welzijnsconsumentisme’.” (Huetting, 1989, p.383) (noot: ‘de onderzoeksgroep’ verwijst hier naar de auteurs van ‘kiezers of tegels’)

Dertig jaar later herhaalt zich dit. De toonzetting van toen verschilt nauwelijks van die van nu. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het advies over aansprekend burgerschap van de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000). Daarin wordt de vraag gesteld hoe de maatschappelijke participatie van burgers vergroot kan worden in hun dubbele rol van consument en van co-producent. Hoe kan zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid vergroot worden, en de vermeende erosie van verantwoordelijkheidsbesef tegengegaan worden.

Niet alleen in religie en beleid zijn oproepen tot actief burgerschap te vinden, ook bij de professionele organisaties van publieke dienstverleners. Zo omschrijft het



beroepsprofiel van de maatschappelijk werker de kerndoelstelling van het beroep mensen zo zelfstandig mogelijk te laten functioneren. Dat wordt in niet mis te verstane woorden omschreven als “voorzover de situatie het toelaat, zo min mogelijk voor de persoon doen en zoveel mogelijk de persoon zelf laten leren, doen, oplossen, hanteren” (Snellen, 2000).

Op het terrein van veiligheid stelt de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) dat wijkbewoners een centrale rol spelen bij het verbeteren van de veiligheid. Het draait daarbij om ‘sociale zelfredzaamheid’ of “het vermogen van mensen tot het vinden van een antwoord op wat zij als onveilig ervaren” (Toenders, Meijer, Gunther Moor, van der Leur & van der Vijver, 1999).

Tenslotte is het niet onbelangrijk te vermelden dat ook zorgbehoevenden zelf actief burgerschap als uitgangspunt nemen. Zelfbeschikking wordt omschreven als artikel 1 van de grondwet van de patiëntenbeweging (van Hoorn, 2002). Zelfredzaamheid, regie over eigen leven en zelforganisatie zijn centrale begrippen in de sector van chronisch zieken en gehandicapten.

Soms worden andere begrippen gehanteerd om burgerschap of daarmee sterk verwante ontwikkelingen te benoemen. Zonder scherpe grenzen te willen trekken en onze definitie van actief burgerschap dicht te willen timmeren, is het nuttig die vaak in één adem genoemde begrippen te benoemen en de gelijkenissen en verschillen te duiden. Daarbij gaat het vooral om de begrippen vermaatschappelijking en vrijwilligerswerk.

*Vermaatschappelijking* is een term die al enige tijd schittert aan het firmament van het beleidsjargon. Het eerste gebruik van de term wordt gesitueerd in 1984, in de Nieuwe Nota Geestelijke Volksgezondheid (Kwekkeboom, 2004, p. 6). Daarin wordt vermaatschappelijking als begrip gebruikt om te verwijzen naar extramuralisering, het verlenen van zorg buiten de muren van de inrichtingen. In die betekenis heeft vermaatschappelijking geen relatie met actief burgerschap. Er is echter ook een tweede, bredere omschrijving van vermaatschappelijking ontstaan die niet zozeer verwijst naar ‘care in the community’, maar naar ‘care by the community’: “inmiddels is vermaatschappelijking iets waar ook de maatschappij zelf een bijdrage aan moet leveren. En daarmee zijn ook de leden van de samenleving in het algemeen, de buurtbewoners, de willekeurige voorbijgangers, de leden van verenigingen etc. etc. partij geworden in het vermaatschappelijkingproces.” (Kwekkeboom, 2004, p. 8). Het moge duidelijk zijn dat in die tweede brede omschrijving er meer raakvlakken zijn met vermaatschappelijking en actief burgerschap dan verschillen.

Vrijwilligersbeleid en vrijwilligerswerk zijn andere begrippen die vaak samen genoemd worden met actief burgerschap, of als synoniem gebruikt worden. Uit het voorgaande is ondertussen duidelijk geworden dat vrijwilligerswerk één van de bouwstenen is van actief burgerschap, naast andere bouwstenen zoals zelfzorg en mantelzorg.

#### 1.4. Zit er een gat in de ‘sociale ozonlaag’?

Het is ondertussen enkele jaren geleden dat de kranten regelmatig berichtten over het gat in de ozonlaag, en de bedreigingen die dit op termijn betekende voor de leefbaarheid op aarde, en de mate waarin dat gat in de ozonlaag onrustbarend toenam. Later werd de groei van het gat in de ozonlaag betwist en aan seizoensschommelingen toegeschreven, of werden de vermeende negatieve gevolgen gerelativeerd. Ondertussen krijgt onze zorg om het milieu andere verschijningsvormen en is ‘ozonlaag’ ingewisseld voor opwarming van de aarde, CO<sup>2</sup>-uitstoot en Kyoto.

Eenzelfde kritische houding kan men aannemen ten aanzien van het debat rondom burgerschap. Is hier sprake van een gat in de ‘sociale ozonlaag’ (Atkinson, 2004), hoe ontwikkelt zich dat en hoe schadelijk zijn de effecten van die ontwikkeling? Ook hier is sprake van een flinke hoeveelheid onderzoek en meetgegevens, die vaak tegenstrijdige patronen laten zien. De beschikbare gegevens laten ruimte voor interpretatie, en er is dan ook sprake van zowel pessimisten als optimisten. De eersten roepen op dit ogenblik het hardst.

De ‘pessimisten’ doen over de ontwikkeling van burgerschap behoorlijk tobberig, vanuit de analyse dat het aan een steile val bezig is. Daarvoor wordt verwezen naar tendensen zoals dalend lidmaatschap van kerken/partijen, lagere opkomst bij verkiezingen, daling van het vrijwilligerswerk en naar spraakmakende gebeurtenissen zoals de moord op Meindert Tjoelker in Leeuwarden of op René Steegmans in Venlo. Pessimisten sluiten o.a. aan bij het werk van Robert Putnam die met een grote hoeveelheid statistieken argumenteert dat sociale netwerken in Noord Amerika in verval zijn (Putnam, 2000). Bij elke statistiek op zich kunnen vragen geformuleerd worden, maar in de massaliteit van de cijfers zit een duidelijk patroon naar minder krachtige sociale netwerken.

De neergang van gemeenschapszin wordt gekoppeld aan de opkomst van consumentisme de afgelopen decennia. Veel sociale problemen, zoals sociale uitsluiting en problematische sociale integratie worden ook teruggeplooid op gebrek aan burgerschap:

“Als er namelijk iets in dit land in een crisis verkeert, dan is dat het burgerschap. Daarmee bedoel ik niet - daar is door anderen al op gewezen - het burgerschap enkel in de politieke zin, maar dat in de meest brede zin van het woord.

Het burgerschap van immigranten, zeker, maar net zo goed het burgerschap van de Nederlanders zelf. Waarom woonde en werkte in mijn gedroomde straat mijnheer Gümüs? Waarom ging er door deze stad een ongekende golf van solidariteit toen hij en zijn gezin werden weggestuurd omdat ze toevallig de foute nationaliteit en de foute papieren hadden? Omdat mijnheer Gümüs niet alleen een immigrant was, maar ook een typische ambachtsman, een voorbeeldige burger, een verrijking voor de stad. Dat burgerschap is de afgelopen decennia steeds meer ter discussie gesteld: door de criminaliteit en de drugscultuur, maar ook door de individualisering, de nieuwe rijkdom en het grote graaien van sommige ondernemers. Het komt in de knel door de bureaucrativering, door Europa, door de kasten van beroepsbestuurders en door de toenemende machteloosheid van de gewone burgers.

En ten slotte wordt het burgerschap overal ter wereld op zijn kop gezet door de globalisering, door alles wat van elders komt.” (Mak, 2002)

De *'optimisten'* hebben een hele andere perceptie van de ontwikkelingen, en zien geen daling van burgerschap maar juist een stijging. Dat is waar te nemen op verschillende terreinen. Ouders zijn als voorleesouder, als overblijfouder, als klaar-over, als lid van de ouderraad, als ... juist veel meer betrokken bij het onderwijs van hun kinderen dan onze eigen ouders dat dertig jaar geleden waren. We zijn nu als burgers juist zorgvuldiger met orde en netheid van de publieke ruimte, en zijn gedisciplineerder in het gebruik van de vuilnisbak. Als deelnemer in het verkeer zijn we juist oplettender gaan rijden, met meer aandacht voor het dragen van de veiligheidsgordel, gematigde snelheid en het vermijden van alcohol. In dergelijke analyse is de bezorgdheid rondom burgerschap meer het gevolg van toegenomen eisen en verwachtingen over burgerschap dan aan een daling ervan.

Tenslotte zijn er de *'modernisten'* die de ontwikkelingen eerder duiden als een modernisering van burgerschap dan als een erosie. Natuurlijk ziet informele zorg en sociale steun er anno 2005 anders uit dan 1905 of 1955, de context is immers

heel anders door onder meer toegenomen mobiliteit, hogere scholingsgraad, e.d.. In 1905 was het in volkswijken nog normaal dat gezinnen een bord bijschoven voor de buurman wiens vrouw net bevallen was. Wie zou het anno 2005 nog doen voor zijn buurman? Maar voor een vriend die hulp nodig heeft, rijden we vlot naar een andere stad. Daar zou onze voorvader nooit aan begonnen zijn. En terwijl het in 1955 gangbaar was dat zorgbehoevende bejaarden bij hun kinderen bleven inwonen, is dat anno 2005 een zeldzaamheid. Het komt feitelijk nog weinig voor: nog geen 10 % van de autochtone Nederlanders kan zich vinden in de stelling dat bejaarde ouders bij hun kinderen moeten kunnen inwonen (Liefbroer & Mulder, 2004).

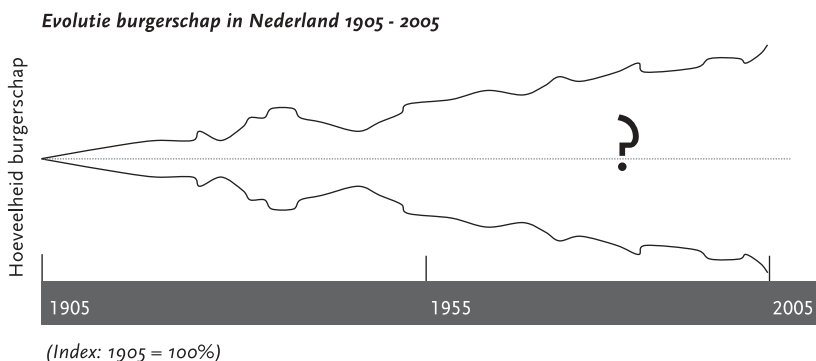
Traditionele verschijningsvormen van burgerschap staan wel onder druk, zoals jarenlange belangeloze inzet van een vrijwilliger in het bestuur van een vereniging of lidmaatschap van een politieke partij. In ruil voor die verdwijnende vormen ontstaan echter nieuwe verschijningsvormen van burgerschap, en is er sprake van modernisering van informele zorg, van politieke participatie en van andere aspecten van burgerschap. We mogen dan geen lid van een politieke partij meer zijn, maar we zullen veel sneller met de wethouder chatten om ons ongenoegen of instemming te uiten. Zo argumenteren Dekker en Hooghe dat de “eenzijdige beschrijving van kwantitatieve evoluties in het participatiegedrag van de bevolking slechts een onvolledig beeld brengt van de reële trends inzake politieke en maatschappelijke participatie. Veeleer lijkt er sprake van een informalisering van de participatie, waarbij deelname aan formele en hiërarchisch georganiseerde participatiekanalen inderdaad daalt, maar waarbij dit verlies gecompenseerd wordt door een toename van informele participatie.” (Dekker & Hooghe, 2003, p. 156).

Er is sprake van tegenstrijdige analyses. Het is dus niet zo eenvoudig om ontwikkelingen in burgerschap te reduceren tot een eenduidige neerwaartse of opwaartse curve. Ondanks veel onderzoek blijft er een vraagteken staan.

Daarnaast moet echter nog een andere curve getekend worden, te weten de ontwikkeling van de maatschappelijke aandacht voor burgerschap. Op basis van enkele historische voorbeelden, zoals de eerder genoemde thuisbezoekers rond 1905 en de gezinsoorden in de periode rond 1955 is de hypothese te formuleren dat de aandacht van de politiek-intellectuele elite voor burgerschap een cyclisch karakter vertoont. Of daarbij sprake is van terugkerende patronen of van cycli van telkens gelijke duur laten we hier in het midden. Wel kan de hypothese uitgebreid worden met een relatie tussen stijgende aandacht voor burgerschap

en maatschappelijke situaties zoals de politieke kleur van het kabinet, economisch minder gunstige tijden (Brinkman lanceerde bijvoorbeeld zijn 'zorgzame samenleving op een moment dat het akkoord van Wassenaar de economie er weer bovenop moest helpen) of onzekerheid (verkleuring samenleving, terrorisme). Er kan weinig twijfel over bestaan dat deze curve de afgelopen jaren een opwaartse trend vertoont. Uit het frequente gebruik van termen en begrippen die verwant zijn met burgerschap (waarden en normen, eigen verantwoordelijkheid, ...) door beleid, media en wetenschap is af te leiden dat de belangstelling voor burgerschap toeneemt.

Verder durven we de hypothese te maken dat de op- of neerwaartse trend van de aandacht voor burgerschap nauwelijks gerelateerd is aan de feitelijke ontwikkelingen inzake burgerschap, maar vooral door andere factoren verklaard kan worden. De aandacht voor burgerschap zou dan ook wel eens meer te maken kunnen hebben met problemen in overheidsbeleid en publieke dienstverlening, dan met problemen in burgerschap.



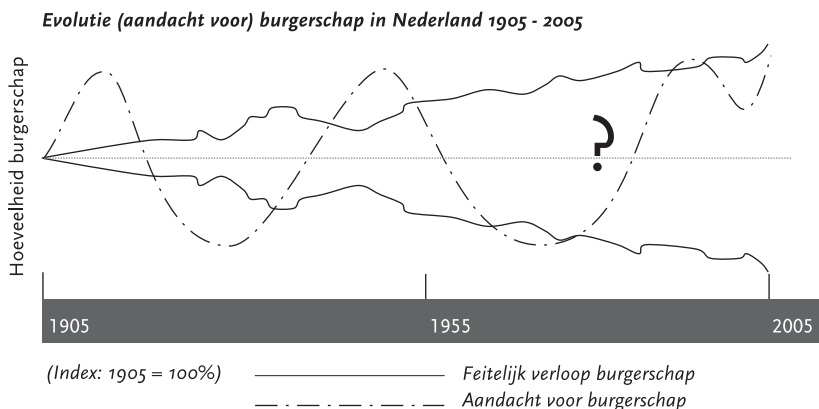
Dat is alvast de analyse van Richard Sennett: “De neoliberale regimes willen professionele sociaal werkers en meer in het algemeen de publieke dienstverlening vervangen door vrijwilligerswerk. Men zegt dat je veel sociale vraagstukken ook tussen de burens kunt oplossen. Je ziet het in Engeland, in Duitsland, in de Verenigde Staten. Het is een poging om professionele zorg voor anderen te devalueren, ideologie van het vrijwilligerswerk past precies in de antipathie van het nieuwe kapitalisme jegens de verzorgingsstaat.

Maar de jeugdwerkers in Parijs die ik beschrijf boekten veel succes met groepen verslaafden nadat ze eerst vijf jaar met hen gewerkt hadden. Vijf jaar inwerken, dat kun je niet doen met vrijwilligers. Het is fantastisch als mensen vrijwilligerswerk doen. Maar dat lost niet alles op. Zorg mag niet ophouden als het medelijden op is.” (Hurenkamp, 2003).

Daarmee sluit burgerschap zich aan bij het verwante en eerder zo populaire begrip van ‘civil society’: “Moderne politici hebben het echter eerder over de civil society als het gebied aan gene zijde van de muur waarover zij ouderwetse overheidstaken kieperen. Of die daar worden opgepakt door vrijwillige verbanden van burgers of door zelfredzame individuen en commerciële initiatieven maakt niet uit.” (Dekker, 2004)

### 1.5. Actief Burgerschap en vrijheid

Actief burgerschap heeft gevolgen voor het dagelijks handelen van de burger, die meer ruimte krijgt om voor zichzelf en de zijnen te zorgen, en daarin door professionele hulp- en dienstverleners wordt ondersteund. Dat heeft consequenties voor die hulp- en dienstverleners, maar ook voor de burger. Die wordt uitgedaagd om minder zorgtaken uit te besteden aan de quartaire sector (onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, ...) en zelf actiever te worden. Daarmee wordt onvermijdelijk geraakt aan het debat over de balans tussen publieke en private verantwoordelijkheid, en het recht van de burger om in vrijheid zijn dagelijks handelen vorm te geven.



We delen allemaal de wens naar een hogere levensverwachting en een goede gezondheid. We kijken terug op een enorme winst op dit terrein de afgelopen eeuw (van gemiddeld 50 jaar naar 80 jaar) en verwachten nog gezondheidswinst door o.a. betere gezondheidszorg. Maar tegelijk is er behoorlijke weerstand als we aangesproken worden op ons gedrag. Mag je een burger aanspreken dan wel willen wij zelf aangesproken worden op rookgedrag en overgewicht? Aanvaarden wij dat de overheid daar middels gore foto's en systematische prijsstijgingen een ontmoedigingsbeleid voert? Waarom willen we wel een betere gezondheid, maar ontstaat protest als de suggestie gedaan wordt om een zogenaamde 'fat tax' in te voeren, d.w.z. een extra belasting op voeding met hoge vet- en suikergehalte, zoals chips, candybars en limonades (Kuiper, 2002). Of moeten initiatieven op dit terrein beperkt blijven tot het wijzen op de gezondheidsrisico's en het verder aan de keuzevrijheid van de burger overgelaten worden? Burgers staan voor de uitdaging om hun doelstellingen (meer gezondheid) en het daarbij horende gedrag (niet roken, gezonde voeding, beweging) op elkaar af te stemmen, en de spanning tussen beide te verminderen.

Diezelfde discussie speelt niet alleen op het vlak van gezondheidszorg, maar op diverse terreinen van maatschappelijke ontwikkeling. Zo bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs. Het is een publieke verantwoordelijkheid van o.a. onderwijs- en welzijnsorganisaties om onderwijsachterstanden te vermijden en weg te werken. Iedereen moet gelijke kansen krijgen om een volwaardige onderwijs carrière uit te bouwen, en daarmee deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Maar durven we dan ook de huishoudens waarin zwakke leerlingen opgroeien aan te spreken op het uur waarop die leerlingen gaan slapen en het belang van een goede nachtrust voor studieresultaten? Durven we ouders aan te spreken op het belang van een goed informatielandschap thuis, dat niet alleen bestaat uit commerciële televisie of Turkse programma's via de schotelantenne? Uit Brits onderzoek komt de observatie dat 40 % van de schoolgaande jeugd haar huiswerk maakt terwijl ze televisie kijkt. Is dat een element dat we betrekken bij gelijkheidsbeleid in het onderwijs? Of trekken we liever een extra blik leerkrachten open, zoals de G4 impliciet doen door hun voorstel om de leerplicht voor kinderen uit achterstandshuishoudens te verlagen van 5 naar 2,5 jaar?

De voorschool (een combinatie van een peuterspeelzaal en basisschool) kan een effectief instrument zijn tegen onderwijsachterstanden, maar kan ook meer zorg naar de quartaire sector trekken zonder extra zorg bij de burger te initiëren. Dan is het geen voorbeeld van actief burgerschap. Een actief beleid op opvoedings-

ondersteuning en gezinshulp waarbij zelfredzaamheid kernbegrip is, doet dat wel. Dienstverleners staan voor de uitdaging om de spanning te overbruggen tussen burgers verder brengen in hun ontwikkeling of helpen bij hun problemen enerzijds en het respecteren van keuzevrijheid en levensstijl (inclusief etnische diversiteit) anderzijds.

Hans Blokland benoemt dit als het 'emancipatiedilemma': "Wil men de culturele preferenties van mensen volledig respecteren, dan zal men de ambities aangaande de zelfontplooiing of culturele emancipatie van grote delen van de bevolking moeten temperen. Wil men daarentegen de ontplooiing van velen wel mogelijk maken, dan zal men moeten aanvaarden dat dit niet altijd zelfontplooiing zal kunnen zijn." in (Kalma, 2004, p. 59)

Actief burgerschap gaat onvermijdelijk over het bevorderen van sociaal gedrag en het verminderen van asociaal gedrag. Dergelijk beleid is sturend op zeer individueel niveau en gaat over waarden en normen, over wat we als 'normaal gedrag' omschrijven, waar de grenzen liggen en wat we binnen welke bandbreedte van elkaar verwachten. De burger wordt aangesproken op zijn dagelijkse handelingen, er ontstaat een zekere *disciplineren van gedrag*. Dat klinkt hard, en kan zachter geformuleerd worden als coaching of facilitering van gedrag, maar het blijft sturend. Zonder dat sturende karakter, wordt het een libertarische maatregel, die overheidsingrijpen vermindert en de burger meer keuze laat in zijn gedrag, ongeacht de persoonlijke ellende en sociale ongelijkheid als gevolg van dat gedrag.

Er is sprake van een *permanente onderhandeling* over wat wenselijk gedrag is en binnen welke bandbreedte een samenleving vrijheid van gedrag aanvaardt, ook als dat afwijkende gedrag oorzaak is van maatschappelijke kosten. Die onderhandeling vindt plaats op zowel individueel niveau, tussen burger en dienstverleners in een soort 'moreel beraad' (van Houten, 2004, p. 205), als op collectief niveau waar bepaald gedrag al dan niet gesanctioneerd wordt. Dat is dynamisch. Over roken en de daarmee verbonden gezondheidskosten denken we nu duidelijk anders dan enkele decennia geleden. De burger wordt steeds indringender aangesproken op rookgedrag en de samenleving is minder bereid om de collectieve kosten van dat gedrag te aanvaarden. Over scheiden en de sociale kosten die daarbij komen kijken door de verzwakking van sociale netwerken denken we nu echter ook heel anders. Onze tolerantie tegenover echtscheidingen is juist verlaagd, en de collectieve kosten door bijvoorbeeld onderwijsachterstand van de kinderen of minder langzelfstandig wonen worden zelden benoemd en daardoor impliciet door de samenleving aanvaard.



Het emancipatiedilemma en de onderhandeling erover is niet nieuw. Toen Edwin Chadwick in 1842 zijn rapport *The Sanitary Conditions of the Labouring Population* publiceerde en voorstelde om de belabberde gezondheidstoestand in de Britse steden te verbeteren door o.a. een rioolstelsel te bouwen, kreeg hij veel oppositie. Menselijke uitwerpselen waren immers handelswaar, dat aan boeren verkocht werd als mest. Hetzelfde overkwam een halve eeuw later de burgemeester van de Parijse binnenstad toen die in 1883 en 1884 met twee raadsbesluiten verplichtte dat alle verhuurders hun huurders voorzagen van een bak waarin huishoudelijke afval verzameld werd. De lokale overheid verzorgde dan inzameling van dat afval. Uit protest kregen de bakken de naam van de burgemeester, Eugene Poubelle. Wat honderd jaar geleden als scheldwoord begon, is nu standaard Frans. Toch zijn we nu, met het voordeel terug te kunnen terugblikken op het bereikte, tevreden dat de voorstellen van Chadwick en Poubelle uitgewerkt werden en dat zowel de stedelijke infrastructuur als het gedrag van burgers bijgestuurd werd. Een stad zonder riolen of huisvuilinzameling lijkt ons niet echt prettig.

Het emancipatiedilemma wordt veroorzaakt door de aanname dat de hoeveelheid vrijheid en de hoeveelheid maatschappelijke ontwikkeling elkaar in een beperkte ruimte bevechten. Meer van het ene betekent minder van het andere. Meer gezondheidswinst door roken te verbieden betekent minder vrijheid. Meer verkeersveiligheid door extra flitspalen betekent minder vrijheid om eens stevig het gaspedaal in te drukken.

Vanuit een dergelijke perceptie op de verhouding tussen vrijheid en maatschappelijke ontwikkeling is er sprake van een blijvende en structurele spanning tussen beiden. Er zijn evenwel andere manieren om naar de verhouding te kijken. Tawney wees er al in 1931 op dat er ook een oorzakelijke verhouding kan zijn, dat maatschappelijke ontwikkeling een noodzakelijke voorwaarde is om van vrijheid te kunnen spreken. In de context van die vooroorlogse jaren argumenteerde hij dat een laag niveau van maatschappelijke ontwikkeling en een hoge mate van sociale ongelijkheid betekende dat burgers een groot deel van hun tijd nodig hadden om te overleven en aan de armoede te ontsnappen, zodat van vrijheid eigenlijk geen sprake kon zijn.

Kan actief burgerschap disciplineren van gedrag van burger (en dienstverlener!) inhouden zonder daarbij kleinburgerlijke moralisering te zijn? Kan het vorm krijgen zonder 'het belerende vingertje'?

In de geschiedenis van de sociale sector zijn minstens twee periodes benoembaar

waarin bijsturen van levensstijl een belangrijke sociale interventie was bij armenzorg of werken met a-socialen. Aan het begin van de twintigste eeuw waren er de zogenaamde thuisbezoekers:

“wie arbeiders uit hun armoede wilde verheffen, moest hen dus opvoeden. Dat was dan ook het doel van de vele armenzorgverenigingen. Dames uit de betere kringen bezochten de armen die ‘vooruit willen, maar niet kunnen’ om hen aan te zetten tot arbeidzaamheid en spaarzaamheid, zindelijkheid en huiselijkheid. Daarbij gold als vuistregel dat gezinnen die zich niet aanpasten, van hulp werden uitgesloten.” (van der Lans & Vuijsje, 2003, p. 55).

Een tweede vergelijkbare periode is te situeren in de jaren vijftig, waarin ‘onmaatschappelijkheidsbestrijding’ trefwoord is in het sociaal beleid.

Voor onmaatschappelijken (ook wel aangeduid als ontoelaatbaren of of ‘asocialen’ worden speciale woonplaatsen gecreëerd (woonscholen, of gezinsoorden genaamd). Daar zouden burgers dan weer opgevoed worden tot ‘nette mensen’ (Neij, 1989; Rath, 1991).

In het begin van de 21ste eeuw komt deze aanpak opnieuw op de maatschappelijke agenda. Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer van CDA, VVD en PvdA wil asociale huurders verhuizen naar containerwoningen aan de rand van de stad. Gemeente en maatschappelijke instellingen mogen deze huurders dan heropvoeden voor een herintreding in een normaal huurhuis (ANP 26 april 2005)

Actief burgerschap is onvermijdelijk bemoeizorg. Het behoort tot de kern van publieke dienstverlening om, ondanks minder welkome herinneringen aan betuttelende sociale interventies uit het verleden, het emancipatiedilemma tot uitgangspunt van interventies te maken en de burger ‘te verleiden’ tot sociaal gedrag. Juist het opzoeken van dit emancipatiedilemma en de burger daarbij te verleiden tot socialer gedrag onderscheidt de publieke sector van de private sector, de dienstverlener van de ondernemer: “Tegenover de traagheid, inefficiëntie en afstandelijkheid van de bureaucratie staat de snelheid, efficiëntie en directheid van de markt. Bovendien is de markt ook niet betuttelend. De markt levert wat de klant wil en bemoeit zich niet met diens wensen. De winkelier zegt niet: ‘U hebt deze week al genoeg pils gekocht, neemt u nu maar eens een pakje appelsap’.” (Tonkens, 2003, p. 28-29).

### ***Voorwaardelijke dienstverlening en profijtbeginsel***

“Een islamitische man die uit geloofsovertuiging weigert vrouwelijke ambtenaren van de Haagse Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) de

hand te schudden, krijgt een maand geen uitkering.” blokletteren verschillende kranten eind maart 2005. De zaak was natuurlijk iets complexer dan een handje schudden, maar is wel een voorbeeld van toenemend gebruik van het ‘voor wat hoort wat’ principe. De Amsterdamse wethouder Aboutaleb introduceert midden 2004 het plan om jongeren tussen 15 en 23 jaar geen uitkering meer te geven, maar plicht deel te laten nemen aan een werkstage of verdere opleiding. Begin 2005 is dat idee verder ontwikkeld en wordt er in de Tweede Kamer gesproken over een ‘leer-werkplicht’ dan wel ‘diplomaplicht’. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) adviseert in april 2005 het kabinet om gesubsidieerde ‘participatiebanen’ in te voeren, en bijstandstrekkers te korten op hun uitkeringen indien ze dergelijke banen weigeren (RWI, 2005). De gemeente Den Bosch speelde al voor de uitzending van SBS’s probleemwijken met het plan om selectieve woningtoewijzing in te zetten om de leefbaarheid in de achterstandsbuurt Graafsewijk te verhogen. Bij selectie van huurders zal rekening gehouden worden met een eventueel strafblad. Bij een huuraanvraag van potentiële bewoners vraagt de gemeente een woonadvies aan de politie. Iemand met een crimineel verleden loopt de kans niet te worden toegelaten in de wijk. De Vlaamse minister Marino Keulen wil in het nieuwe sociale huurbesluit opnemen dat huisvestingsmaatschappijen van kandidaat-huurders kennis van het Nederlands mogen vragen. Huurders die geen Nederlands spreken zouden twee jaar tijd krijgen om het te leren.

De opleving van voorwaarden rondom publieke dienstverlening is een niet-financiële variant van het profijtbeginnsel en vindt inspiratie in het werk van Lawrence Mead en zijn ‘new paternalism’, zoals onder meer vormgegeven in het Wisconsin ‘welfare to work’ programma (White, 2005). Voor wat hoort wat, en publieke dienstverlening wordt gekoppeld aan inspanningen van de burger. Belangrijk uitgangspunt daarbij moet zijn dat de gestelde voorwaarden logisch onderdeel uitmaken van de sociale interventie en bijdragen aan de te bereiken doelstelling (arbeidsmarktparticipatie in het voorbeeld van den Haag, arbeidsmarkt-kansen in het voorbeeld van de leer-werkplicht). Ze zijn een werkend ingrediënt van de sociale interventie, en geen straf voor de situatie waaruit de zorgbehoevende tracht te komen. Bovendien moeten de gestelde voorwaarden binnen de mogelijkheden liggen van de betrokkenen. Dat vraagt om respect voor de feitelijke situatie en een continue beoordeling van wat wel of niet haalbaar is. Tenslotte mogen voorwaarden geen symbolische drempel zijn om gebruik van de publieke dienstverlening te ontmoedigen en zo de facto een terugtrekkende overheid te bereiken (Stanley, 2005).

Dat zou immers neerkomen op een uitholling van de solidariteit in de samenleving, en niet aansluiten bij het activeren van burgers.

## 1.6. Tussenstand: uitgangspunten

Na deze korte verkenning van de inhoud en historische wortels van het concept 'actief burgerschap' zijn al een aantal uitgangspunten voor een (lokaal) beleid te benoemen:

- De term 'actief burgerschap' verwijst niet naar zomaar een bepaalde sociale interventie, maar naar een zoektocht naar een 'nieuw sociaal contract' tussen burger en overheid.
- Actief burgerschap houdt geen beoordeling/veroordeling in over het huidige niveau van sociaal gedrag van burgers, maar een beleidskeuze om er in de toekomst belangrijk bouw materiaal voor maatschappelijke ontwikkeling van te maken. Het is als zodanig geen schoolrapport maar een agenda voor de toekomst. We richten ons niet op de huidige problemen en tekortkomingen rond burgerschap, maar op versterking van wat er al wel gebeurt.
- Actief burgerschap is geen nieuwe toverformule om maatschappelijke problemen op te lossen, maar al eerder benoemd als uitgangspunt voor de quartaire sector.
- Actief burgerschap is in de huidige publieke dienstverlening ook op het niveau van uitvoering al op verschillende plaatsen herkenbaar. Een keuze voor actief burgerschap als bestuurlijk of professioneel uitgangspunt betekent dan ook een sterke accentverschuiving en herwaardering van het bestaande, eerder dan een revolutie op de werkvloer.
- Actief burgerschap is geen agenda voor burgers, maar heeft significante consequenties voor alle pijlers van de verzorgingsstaat, te weten burgers, dienstverleners en beleid. Actief burgerschap vindt zijn voedingsbodemp in activerende dienstverleners.
- Actief burgerschap vraagt om een langzame revolutie. Beleid is steeds op zoek naar krachtige antwoorden op maatschappelijke behoeften. De lokroep van nieuwe instrumenten die snelle oplossingen beloven is daarbij groot. Burgerschap behoort niet tot die categorie en is duidelijk geen quick fix. "Burgerschap kan natuurlijk niet als een deus ex machina worden aangeropen om burgers meer en beter te laten participeren." (van Stokkum, 1992, p. 8).

- Actief burgerschap is eenvoudiger wanneer het om preventie gaat, en vroeger in het traject dat leidt tot zorgbehoefte. Waar intensievere vormen van zorg of dienstverlening nodig zijn, zijn professionele dienstverleners onmisbaar.
- De burger kan in verschillende rollen constructief bijdragen aan leefbaarheid en maatschappelijke ontwikkeling. Relevante begrippen om deze diversiteit te duiden, zijn zelfhulp, mantelzorg, lotgenoten en vrijwilligerswerk.
- Actief burgerschap is per definitie bemoeizorg, en grijpt in op het dagelijks gedrag van burgers.

Deze diversiteit kan vertaald worden naar verschillende programmalijnen:

- **Zorg voor jezelf:** Van iedere burger wordt verwacht dat hij of zij in principe voor zichzelf kan zorgen: eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid. Als dat optimum niet bereikt kan worden, zijn andere vormen van zorg aan de orde.
- **Zorg voor je groepsgenoten:** (familie, kennissen, vrienden), ook wel sociale netwerken genoemd. In de vorm van hulp, adviezen, tips, ondersteuning. Voor je ouders, broers en zussen en andere familieleden in allerlei gradaties, voor je vrienden en burens waar je een sociale relatie mee hebt.
- **Zorg voor je leefomgeving** is gericht op het openbare domein als het gaat om schoon, verkeersveilig, de voorzieningen, maar ook de sociale kant als het gaat om gezelligheid, verloedering, overlast.
- **Zorg voor je medemens** gaat een stap verder, en beperkt zich niet tot je directe leefomgeving. Het kan gaan om een buddyproject voor aids-patiënten, koken in de opvang voor daklozen, taalles voor asielzoekers, collecteren voor de Nierstichting, kalenders verkopen voor Derde Wereld, briefkaarten sturen voor Amnesty International. Je doet wat voor mensen die het minder hebben.
- **Zorg voor idealen** doe je voor iets wat jij persoonlijk erg belangrijk vindt, maar wat wel gekoppeld is aan de samenleving. Actie voor het behoud van een bos, campagnes tegen overconsumptie, politieke acties gericht op solidariteit met de zwakkeren in de samenleving, het behoud van cultuurgoesd e.d.

# Portret: “Ik neem haar een weekje met ons mee naar de camping”

Bron: (Johan Bodd & Hofman, 2004)

*Ze staat voor de open deur. Afwachtend, nieuwsgierig en bereid. “Oh, over de straat? Ik heb maar even tijd” Het gesprek stopt daarna niet meer.*

*“Kinderen opvoeden in deze straat? Ja, als ze in deze straat goed groot worden dan kunnen ze zich overal in Nederland redden. Maar de straat kent ook verleidingen en foute handel. Opvoeden kan ook heel mis gaan. De ouders zijn belangrijker dan de straat.”*

*Ze is geboren in de straat hierachter, voor haar hoort dat bij haar buurt. 3 jaren heeft ze in een dorp buiten Eindhoven gewoond. Maar daarna weer terug naar Eindhoven.*

*“Het is een echte volkse wijk. Hier horen mensen met volkswijkgedrag. Mensen uit Utrecht of Rotterdam passen goed in onze straat, omdat ze daar ook uit een volkswijk kwamen.”*

*Een volkswijk is voor haar “veel contacten, aandacht voor elkaar, samen optrekken met elkaar, buiten zitten, hulp in nood, op elkaar letten, soms wat ruzie. Maar dat lossen we altijd zelf weer op. Mensen kunnen ruzies oplossen in deze straat. Je moet mensen de tijd gunnen om het af te laten zakken en dan weer de kans geven terug te kunnen komen. Niet te snel, niet te laat.”*

*De veranderingen in de straat heeft ze ook gezien. Het gaat sinds een jaar of vijf weer wat beter.” Ik vind dat iedereen zich aanpassen moet aan de volkse wijze van leven. Haar buurvrouw is Marokkaanse, “prachtige vrouw”. Een aantal huizen verderop woont een Turkse vrouw met haar kinderen: “Is net gescheiden. Is moeilijk in zo’n familie. Ik neem haar een weekje met ons mee naar de camping. Is goed voor haar. Hebben we ook gedaan met die jongen verderop. Die had het ook moeilijk. Even er tussen uit.”*

*De camping is heel belangrijk. De overbuurvrouw, haar ‘hartsvriendin’, gaat verhuizen. Ze heeft werk 100 km verderop. “We hebben afgesproken dat zij vanaf volgend jaar een plekje reserveert op onze camping. Dan zien we elkaar nog vaak tussen mei en september.” In de zomer trekt haar straatdeel veel met elkaar op. “In de zomer doen de mannen ook mee. Gaan ze ook samen vissen. In de winter zitten ze allemaal thuis. Alleen de vrouwen blijven elkaar op zoeken. Samen kienen en zo.”*

## 2 | Waarom staat burgerschap in de aandacht

Burgerschap staat volop in de belangstelling, met begrippen als actief burgerschap of aansprekend burgerschap of eigen verantwoordelijkheid. Op lokaal niveau in Eindhoven krijgt het een plaats in strategische documenten zoals Samen Stad, de sociale agenda en het stedelijk ontwikkelingsprogramma. Op rijksniveau krijgt het aandacht vanuit ondermeer de Raad Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), het normen- en waardendebat en de ontwikkelingen rond de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Die vormen verschijningsvormen van de belangstelling voor burgerschap, maar zijn er niet de redenen voor. Die moeten elders gezocht worden.

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat belangstelling voor burgerschap regelmatig opduikt in het denken over maatschappelijke ontwikkeling, zo niet als begrip dan wel als concept. Het is zelfs mogelijk enige relatie te suggereren tussen aandacht voor burgerschap en economisch barre tijden. Als het met de arbeidsmarkt en economie wat minder gaat, moet de burger meer eigen initiatief tonen in de traditioneel aan de publieke sector toevertrouwde taken zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Niet alle recente aandacht voor burgerschap kan echter teruggevoerd worden op een kwakkelende economie. Er zijn enkele ontwikkelingen waardoor de huidige aandacht misschien fundamenteeler is dan die in eerdere perioden. Daartoe behoren ondermeer de vergrijzing en de individualisering van de samenleving.

### 2.1. Je wordt ouder, papa

De vergrijzing van de samenleving gaat de volgende jaren pas geweldig zichtbaar worden en een grote druk leggen op de verzorgingsstaat. Daarom is een groter appèl op burgerschap nodig. Dat is zo'n beetje de korte samenvatting van het krachtigst doorklinkende argument rondom actief burgerschap. Daarover zijn verschillende observaties te maken.

Er mag rustig gesteld worden dat er sprake is van een geweldig maatschappelijk succes inzake de vergrijzing van de bevolking. De top van de bevolkingsspiramide

wordt zwaarder. In een eeuw tijd hebben we dertig levensjaren gewonnen, en onze levensverwachting neemt nog steeds toe met ongeveer drie maanden per jaar. Een nu levende burger kan dan ook gemiddeld uitkijken naar bijna twee decennia genieten van welverdiende rust, na afscheid van de arbeidsmarkt. Bij het begin van de vorige eeuw lag de levensverwachting nog onder de feitelijke pensioenleeftijd, waardoor het pensioenstelsel natuurlijk veel eenvoudiger betaalbaar te houden was. Bij vergrijzing horen niet alleen de kosten van pensioenen, maar ook die van gezondheidszorg. Weliswaar is er sprake van een relatieve daling van het aantal jaren ziekte ten opzichte van het aantal jaren leven, maar in absolute cijfers betekent dit dat de samenleving meer zieken moet verzorgen. “De toch kwetsbaar wordende gezondheid van ouderen leidt ertoe dat de groep tussen de 65 en 84 jaar (12 % van de Nederlandse bevolking) bijna een derde van de kosten van de gezondheidszorg maakt. De nog niet 2% van de bevolking boven de 85 jaar tekent zelfs voor 12 % van de kosten, met name omdat dan ook de kosten voor dagelijkse verpleging en verzorging snel toenemen.” (Schnabel, 2004b, p. 165)

De druk op de sociale zekerheid is echter niet alleen afkomstig van de vergrijzing, maar evengoed van de stijging van de kinderloosheid en een daling van het kindertal (Keuzekamp, Breedveld & Cloin, 2004). De basis van de bevolkingspiramide wordt smaller. Het aantal kinderen daalt met het toenemen van het opleidingsniveau en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. De smalle basis van de bevolkingspiramide wordt veroorzaakt door het op latere leeftijd kinderen krijgen, alsook een toename van het aantal vrouwen dat helemaal geen kinderen krijgt. Bovendien daalt niet het alleen het aantal kinderen, maar ook de leeftijd waarop deze toetreden tot de arbeidsmarkt. Deelname aan het onderwijs neemt toe door het aantal studenten dat na de leerplichtleeftijd verder onderwijs volgt en een stijging van het aantal jaren dat nog gevolgd wordt.

**Onderwijsdeelname, in % van leeftijdsgroep**

leeftijd	1980	2000
16-jarigen	89	92
18-jarigen	46	64
20-jarigen	23	47
24-jarigen	9	17

(Bron: Bronneman-Helmerts & Herweijer, 2004, p.378)



Door de combinatie van deze ontwikkelingen ontstaat een zogenaamde 'demografische tijdbom'. De verhouding tussen actieve en inactieve burgers verandert significant. De kosten van de inactieve burgers (onderwijs, pensioenen, een belangrijk deel van de gezondheidszorg) moet opgebracht worden door de kleiner wordende groep actieve burgers. Tenminste, voor zover die kosten betaald worden door belasting op inkomen, en niet via zorgverzekeringen of belasting op consumptie.

Zo ontstaat spanning op de publieke dienstverlening (zorg, onderwijs, welzijn, veiligheid, ...): behoefte stijgt, middelen dalen. De houdbaarheid van de verzorgingsstaat staat onder druk, in toenemende mate wordt de vraag gesteld of een sloop/nieuwbouw of grondige herstructurering van de infrastructuur zich niet opdringt (de Gier, de Swaan & Ooijens, 2004; Nuys, 2004).

In dit krachtenspel lopen diverse ontwikkelingen door elkaar en zijn er verschillende aangrijpingspunten om het evenwicht te behouden. *Arbeidsmarktparticipatie* is daarbij een belangrijke, en neemt de vorm aan van tot op hogere leeftijd doorwerken (de wettelijke, maar vooral de feitelijke pensioenleeftijd verhogen) en toename van deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Onvermijdelijk hoort daarbij de vraag naar andere vormen van betaalde arbeid, die ook op hogere leeftijd haalbaar zijn.

Meer *financiële bijdragen* is een ander mogelijk maar weinig populair aangrijpingspunt. Het kan de vorm aannemen van verhoging van belasting op inkomen of consumptie (of een nieuwe 'sociale bijdrage', zoals de Vlaamse vakbonden voorstellen, mei 2005), of verhoging van de eigen bijdrage (bijvoorbeeld op thuiszorg) en het meer inkopen van private verzekeringen (bijvoorbeeld levensloopregeling) of private diensten. Dat komt in essentie neer op een terugdringen van individuele rijkdom ten gunste van de collectieve rijkdom. Die tweede gezinsauto moet misschien toch maar iets kleiner, zodat oma iets betere zorg in het verpleeghuis krijgt.

Even impopulair is het *terugdringen van de kosten* van de publieke dienstverlening, omdat dit meestal neerkomt op of ervaren wordt als verlaging van de kwaliteit. Het gaat daarbij om het terugdringen van het aantal ligdagen, het aanvaarden van langere wachtlijsten en reductie van zorg (cf. de discussie rond de kwaliteit van dienstverlening in verpleeghuizen).

Als laatste aangrijpingspunt om de demografische tijdbom beheersbaar te maken, blijft dan '*actief burgerschap*', een grotere rol van de burger door herwaardering en activering van informele zorg.

Temidden van een reeks impopulaire beleidsmaatregelen is het niet verwonderlijk dat er over de mate van urgentie waarin deze demografische tijdbom aanleiding moeten geven tot aanpassingen van sociale voorzieningen, en de heftigheid van de benodigde aanpassingen, verschillende meningen zijn. Het standpunt van het kabinet is dat sociale voorzieningen beperkt moeten worden en de arbeidsmarktparticipatie moet toenemen. Op die manier wordt de balans tussen actieven en (de maatschappelijke druk van) inactieven terug rechtgetrokken. Anderen wijzen op de enorme reserves van pensioenfondsen die in staat zijn de vergrijzingsgolf op te vangen, en verklaren de stijging van de gezondheidszorgkosten eerder door technologie dan stijging van de gemiddelde leeftijd. In die analyse wordt het volume zorg meer bepaald door het indringende en dure aanbod, dan de stijgende vraag. De toename van het aantal jongeren met een beugel kan toch niet verklaard worden door plotselinge verslechtering van het gebit? Veel van wat nu op het collectieve zorgbudget staat, is eigenlijk cosmetica en kan op eigen budget.

De kracht van de argumenten achter de gedachte dat vergrijzing vraagt om aanpassing van de verzorgingsstaat wordt door velen, maar niet door iedereen herkend. Sommigen spreken van 'grijze leugens' (De Swert, 2005) en wijzen op de rol van medische technologie en toenemende medicalisering van het leven als oorzaak van kostenstijging. Inzake arbeidsparticipatie wijzen ze op het belang van het terugdringen van de huidige werkloosheid door herwaardering van laaggeschoolde arbeid, eerder dan het verhogen van de feitelijke pensioenleeftijd. Dat laatste zou niet resulteren in meer arbeidsactieven, maar in hogere werkloosheid. Ook zou de balans van actieven/niet-actieven niet zo drastisch wijzigen als voorgespiegeld. De toename van de niet-actieven op oudere leeftijd (vergrijzing) wordt immers deels gecompenseerd door een daling van de niet-actieven op jongere leeftijd (dalend kindertal), zodat de balans behouden blijft. Anderen geven aan dat in het debat rond de vergrijzing en het in stand houden van de verzorgingsstaat slechts sprake is van symbolische argumentatie om een andere verborgen agenda te kunnen realiseren (Mullan, 1999). Die agenda zou dan bestaan uit het terugdringen van de overheidsrol in de samenleving en het kortwieken van publieke dienstverlening. Bovendien ontstaat door de 'mythe van de vergrijzing' onmiskenbaar een bloeiende markt voor banken en verzekeringsmaatschappijen die talloze producten aanbieden om aanvullende pensioenen en zorgkosten te regelen.

Ook bij andere breed gedragen maatschappelijke aandachtspunten, bestaan deze doordenkende dwarsliggers die de fundamentele uitgangspunten in vraag stellen. De groeiende aandacht voor de gezondheidskosten van overgewicht zou niet steunen op wetenschappelijke bevindingen, maar gedragen worden door de belangen van de voeding- en medicijnenindustrie (Campos, 2004).

## **2.2. Dreigend zorgvacuüm**

Er is niet alleen aandacht voor burgerschap door de toename van de vraag en de betaalbaarheid van de zorgarrangementen uit de publieke sector. De aandacht steunt ook op een bekommernis om de draagkracht van informele zorg. Mantelzorg en vrijwilligerswerk zouden op gespannen voet staan met toegenomen arbeidsmarktparticipatie (met name van vrouwen) en met een veeleisende samenleving waarin ook de vrije tijd volgepropt wordt met talloze activiteiten. Tegelijk stijgt de behoefte aan informele zorg door de eerder genoemde vergrijzing. Elders is gewezen op de paradox dat de overheid meer verwacht van de informele zorg, maar op de organisatie en ondersteuning ervan juist bespaard (van Dam et al., 2005).

Het verlenen van zorg is er de afgelopen decennia niet gemakkelijker op geworden, omdat de omstandigheden drastisch zijn veranderd. Door de toegenomen mobiliteit en ontwikkeling van de welvaart zijn mensen minder gebonden aan de plaats waar ze wonen of vandaan komen. Dat betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat relaties tussen mensen zich niet meer vanzelfsprekend binnen de wijk of buurt afspeelen en dat kinderen niet altijd meer in de buurt van hun ouders wonen. De gemiddelde afstand in woonplaats tussen familieleden bedraagt ondertussen meer dan 33 km (en stijgt met de scholingsgraad).

Ook de omvang en samenstelling van sociale netwerken zijn veranderd. Steeds minder mensen kiezen voor een levenslange relatie, één op de drie huwelijken eindigt met een echtscheiding. Kinderen uit dergelijke huwelijken blijken minder bereid tot mantelzorg! Terwijl de klassieke gezinsstructuur afbrokkelt, daalt het gemiddelde aantal personen per huishouden. Dat komt vooral door de vergrijzing van de bevolking en de daling van het gemiddelde aantal kinderen per gezin (Schnabel & Bronneman-Helmers, 2004). Weliswaar stijgt de levensverwachting, waardoor verwanten langer in leven blijven, maar daar staan twee ingrijpende ontwikkelingen tegenover. Ten eerste een daling van het gemiddelde kindertal: grote gezinnen komen minder

voor en ten tweede de stijging van de gemiddelde leeftijd waarop men kinderen krijgt, waardoor binnen families de generaties een stuk verder 'uit elkaar' zijn komen te liggen. De meest populaire bron van mantelzorg (partners en kinderen) verkleint door deze ontwikkelingen.

Daar komt bij dat ook het traditionele zorgpotentieel onder vrouwen is afgenomen, en de toegenomen zorg door mannen die ontwikkeling onvoldoende compenseert. Vrouwen nemen in steeds grotere getale deel aan onderwijs en arbeidsmarkt. De netto arbeidsmarktparticipatie voor vrouwen lag op 30% in 1980 en is toegenomen tot 54% in 2002. Bovendien is in het kader van de Lissabon agenda de doelstelling geformuleerd om dit nog verder te vergroten naar 65 % (J.-W. Duyvendak & Stavenuiter, 2004). Mede door die grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is de gemiddelde vrije tijd van de bevolking in de jaren negentig aanzienlijk afgenomen (Breedveld & van den broek, 2001). Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de letterlijk meest nabije sociale netwerken waar mensen op kunnen leunen, kleiner zijn geworden. En sociale steun die voortvloeit uit het sociale netwerk (zowel op emotioneel als praktisch gebied) is moeilijker te organiseren op afstand dan dichtbij.

Door enerzijds een toenemende vraag naar zorg en anderzijds een vermeende daling van beschikbare informele zorg, kan er een *zorgvacuüm* ontstaan. Er is sprake van een dreigend tekort aan zorg (Vollenga, Duijnsteek & Tielen, 2001). De huidige belangstelling voor actief burgerschap weerspiegelt een impliciete hoop dat vernieuwing in de samenwerking tussen burgers en dienstverleners hierop een antwoord kan vormen. Zo kunnen de alternatieven vermeden worden, die zouden neerkomen op dalende kwaliteit van dienstverlening (wachtlijsten, minimale zorg, ...) of een explosie van het zorgbudget. Dat zorgbudget kan dan zowel het overheidsbudget zijn, als huishoudelijke budgetten om zorg in te kopen op 'de markt'.

### **2.3. De effectiviteit van zelfredzaamheid**

“If you give a man a fish, you will feed him once. If you take a man fishing, you will feed him for a week. If you teach a man to fish, he will never be hungry.” (Lao Tzu, Tao Te Ching). Deze uitspraak wordt in de ontwikkelingssamenwerking regelmatig gehanteerd om aan te geven dat het vergroten van probleemoplossend vermogen en de emancipatiekracht van ontwikkelingslanden effectiever werkt dan het zelf oplossen van problemen.

Eenzelfde strategisch uitgangspunt is in de publieke dienstverlening in Westerse landen herkenbaar in de doelstelling te werken aan zelfredzaamheid. Het is effectiever een gezin met schuldproblemen vaardigheden aan te leren om het eigen huishoudbudget te beheren, dan het beheer over te nemen en een schuldsaneringsplan op te stellen. Het is effectiever om een groep buurtbewoners te leren zich te organiseren en op te komen voor hun belangen, dan zelf steeds als hun vertegenwoordiger aan overleg deel te nemen.

Er is echter een spanning tussen crisishulpverlening en structurele hulpverlening. Tegenover de effectiviteit van zelfredzaamheid staat immers de tragere en intensievere dienstverlening die daarvoor nodig is. Het is veel eenvoudiger iemand een vis te geven dan hem te leren vissen. Het is eenvoudiger een schuldsanering op te stellen, dan iemand te leren zijn huishoudbudget te beheren. Het is eenvoudiger aan een overleg deel te nemen dan burgers te trainen in de nodige vaardigheden.

#### **2.4. De cliëntvraag naar burgerschap**

Zorg in de informele sfeer zou ‘warmer’ zijn dan zorg die beroepsmatig gegeven wordt. “Volgens deze opvatting is zorg door familie, burens en vrienden warme zorg en daarom een veel beter cement voor de samenleving dan het systeem van de verzorgingsstaat” (Kremer, 2000, p. 15). Maatschappelijke ontwikkeling op basis van actief burgerschap heeft dan voorkeur op publieke dienstverlening. Een bedlegerige zieke geeft er in die analyse de voorkeur aan om gewassen te worden door zijn/haar partner, eerder dan door de thuiszorg.

Over deze omschrijving van burgerschap en informele zorg als ‘warme zorg’ kunnen een aantal observaties gemaakt worden. Zo is er sprake van een interpretatie van de wensen van zorgbehoeften en zijn deze niet empirisch onderzocht. Het is best mogelijk dat de bedlegerige zieke juist wel de voorkeur geeft aan de thuiszorg. Daardoor krijgt de partner niet de grote hulpbehoefte te zien, zo komt er ook al eens iemand anders langs, ... In een toekomstverkenning van mantelzorg komt de dubbelheid rondom de mate waarin een zorgbehoevende kiest tussen informele en formele zorg aan bod: “Over de voorkeur van zorgvragers voor mantelzorg of professionele zorg bestaat verschil van mening. Enerzijds is de verwachting dat de behoefte aan grotere onafhankelijkheid van ouderen leidt

tot een voorkeur voor professionele zorg, met name bij verpleegkundige en lijfsgebonden handelingen. Anderzijds wordt verondersteld dat de behoefte aan persoonlijk contact en emotionele ondersteuning leidt tot een groter beroep op mensen uit het eigen sociale netwerk. Deze contacten willen mensen vooral behouden voor emotionele ondersteuning en kleine hand- en spandiensten.” (Vollenga et al., 2001, p. 52)

Ook voor de samenleving is het maar de vraag welk scenario de voorkeur heeft. De ‘warme zorg’ door de partner van de bedlegerige zieke kan die partner van de arbeidsmarkt houden, en daardoor gaat misschien meer economische groei verloren dan met inzet van een paar uur thuiszorg. Diezelfde analyse wordt ook gemaakt over ouders en hun kinderen, waar werkgevers en overheid een deel van de kinderopvang financieren om niet al te veel economische slagkracht te missen. Tenslotte stelt een verwijzing naar ‘warme zorg’ opnieuw de paradox van de burgers centraal, die wel graag informele zorg ontvangen, maar zich niet altijd de inspanning getroost die zorg ook te geven aan anderen of niet aangesproken wensen te worden op risicodragend gedrag dat leidt tot zorgbehoefte.

## **2.5. De geest van Hayek en Thatcher**

De roep om meer burgerschap wordt door velen in de mond genomen. Bij een behoorlijk aantal daarvan klinkt de wens door om niet zozeer de burger meer ruimte te geven bij te dragen aan de samenleving, maar een nostalgie naar het rechts-liberale denken van politici als Hayek en Thatcher. Die ondertoon geeft de roep om meer burgerschap een cynische lading, omdat er sprake is van Dit is dodelijk voor enig enthousiasme van de burger voor een appèl op zijn burgerschap.

### ***Hayek***

De liberale econoom Friedrich Hayek wordt algemeen bestempeld als intellectueel boegbeeld van het politieke denken dat zich afzet tegen een sterke overheid en de sociale verzorgingsstaat. Vrijheid voor burgers en ondernemers krijgen in zijn denken een hoger soortelijk gewicht dan risico- en inkomens-solidariteit tussen burgers. Van een herverdeling van inkomsten via de overheid wilde hij niet weten. Hoewel zijn belangrijkste werk in 1944 gepubliceerd werd, is zijn denken springlevend.

Internationaal zijn de gedachten van Hayek herkenbaar in bijvoorbeeld het plan van Bush om de pensioenen te privatiseren en de vele voorstellen om alle bestaande publieke dienstverlening af te schaffen en te vervangen door een universeel basisinkomen (Philippe van Parijs, Claus Offe e.d.).

Ook in Nederland is het denken van Hayek actueel. Er is momenteel in politiek Nederland sprake van een verminderde wens inzake de mate waarin de samenleving, in hoofde van de overheid en de door haar gesubsidieerde dienstverleners/ hulpverleners, een verantwoordelijkheid draagt voor maatschappelijke ontwikkeling en het wegwerken van sociale ongelijkheid. De 'egalitaire revolutie' staat der discussie en feitelijk neemt de ongelijkheid sinds de jaren tachtig weer toe (van Goor & Ellemers, 2004). Daar tegenover staat een toename van belang dat gehecht wordt aan persoonlijke vrijheid, ook als dit een lagere maatschappelijke ontwikkeling en een grotere sociale ongelijkheid inhoudt. De persoonlijke verantwoordelijkheid neemt toe terwijl de publieke verantwoordelijkheid daalt. "We zien een toenemende neiging om eigen succes aan eigen verdiensten en andermans falen aan andermans gebreken toe te schrijven en om maatschappelijke problemen tot individuele overlast, in het bijzonder voor de meer of minder welvarende middenklasse, te reduceren" (Kalma, 2004, p. 20).

Die veranderde politieke voorkeur veruiterlijkt zich in diverse ontwikkelingen, zoals de opflakking van de discussie over de vlaktaks, de blijvende lage kwaliteit van dienstverlening in verpleeghuizen, het verlagen van de hoogte en duur van sociale uitkeringen zoals de werkloosheidsuitkering, het verhogen van de eigen bijdrage in bijvoorbeeld kinderopvang en thuiszorg, of het herzien van de wet arbeidsongeschiktheid met zwaardere keuringseisen.

### ***Thatcher***

In het Britse beleid rondom de quataire sector, met name de zorgsector, is al enkele decennia sprake van een grote aandacht voor 'community care' en 'mixed economy of welfare'. Beide begrippen verwijzen naar eenzelfde beleidstheorie als het Nederlandse begrip vermaatschappelijking: meer zorg decentraal in de wijk, en door meer dan alleen gesubsidieerde zorgverleners.

In de uitwerking heeft de regering Thatcher echter alleen werk gemaakt van een groei van een private vorm van dienst- en zorgverleners. Met de invoering van de zogenaamde 'purchaser-provider split' werden de uitvoerende taken van overheid en quataire sector overgedragen aan de marktsector. Rust- en verzorgingshuizen werden niet langer georganiseerd vanuit (lokale) overheden maar door commerciële ondernemers.

Doet de overheid ook beroep op actiever burgerschap daar waar de markt sterke speler is, en niet de quataire sector? Waarom kan een rijbewijs slechts gehaald worden na het volgen van lessen bij een rijsschool? Die verplichting zorgt voor een grote markt voor rijsscholen, maar doet afbreuk aan actief burgerschap. Je kunt immers ook leren autorijden van je ouders of een vriend, zoals in België gebruikelijk is. En het theoretische en praktijkexamen in een onafhankelijk examen centrum staat garant voor de kwaliteit van beoordeling. Waarom wordt het vrijwilligerswerk rondom het overblijven op school door de zogenaamde overblijfouders ontmoedigd en wordt de verantwoordelijkheid verschoven van ouders naar het schoolbestuur? Dat lijkt in tegenspraak met het pleidooi voor actiever burgerschap.

Het richting commerciële sector verplaatsen van zorg gaat samen met kritiek op de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector. De belangrijkste woordvoerder van die stelling is Charles Murray <sup>3)</sup> met zijn aanval op de verzorgingsstaat, de perverse effecten van overheidszorg die een onderklasse van luie burgers zonder eigen verantwoordelijkheid zou creëren (Murray, 1995). Murray reageerde daarmee op 'the great society' grondslagen van de verzorgingsstaat, zoals Lyndon Johnson die in mei 1964 formuleerde. Sociaal beleid werd in die 'great society' gericht op het beëindigen van armoede en raciale ongelijkheid. Instrumenten omvatten bijvoorbeeld het 'head start' programma voor kinderen uit lage inkomenshuishoudens. Over de effecten van dergelijke sociale interventies is Murray bijzonder pessimistisch: "It is now accepted that the social programs of the 1960s broadly failed; that government is clumsy and ineffectual when it intervenes in local life; and the principles of personal responsibility, penalties for bad behavior, and rewards for good behavior have to be introduced into social policy." (Murray, 1995)

Er is in de huidige retoriek rondom actief burgerschap duidelijk sprake van een vervuiling van de discussie, waarin weliswaar als manifeste doelstelling verwezen wordt naar actief burgerschap, maar andere en zelfs hiermee tegenstrijdige latente doelstellingen stilzwijgend meespelen. Daarbij gaat het dan om de afslanking van de via de overheid georganiseerde solidariteit (de geest van Hayek) en het bevorderen van een private markt van commerciële dienstverlening ter vervanging

---

3) Murray was ook co-auteur van 'the bell curve' waarin sociale ongelijkheid tussen rassen verklaard wordt door verschil in IQ, en waarbij meteen de conclusie getrokken wordt dat beleid sociale ongelijkheid via o.a. onderwijsachterstand nutteloos is.



van gesubsidieerde dienstverlening (de geest van Thatcher). Dergelijk contrast tussen manifeste en latente doelstellingen kan alleen maar omschreven worden als hypocriet. De mate waarin dergelijke situatie doorzichtig is, is natuurlijk ook fnuikend voor de echte agenda rondom actief burgerschap. De oplossing daarvoor is niet om dan maar het denken over actief burgerschap te laten vallen, of een ander begrip te hanteren, maar om de genoemde latente doelen te benoemen en met kracht van argumenten te bestrijden.

## **2.6. Tussenstand: uitgangspunten**

Op basis van dit overzicht van de redenen waarom actief burgerschap op de huidige maatschappelijke agenda staat, zijn uitgangspunten te formuleren rondom het hanteren van actief burgerschap als uitgangspunt voor (lokaal) beleid. Deze zijn aanvullend op de reeds genoemde uitgangspunten in deel 1.6. van deze publicatie.

- Actief burgerschap mag geen dekmantel zijn voor een terugtrekkende overheid en het uithollen van de verzorgingsstaat. Het vraagt juist om een investering in de publieke dienstverlening, die burgers ondersteunt in hun zelfredzaamheid en bijdragen aan individuele en maatschappelijke ontwikkeling.
- Actief burgerschap vraagt om een stevige investering in de publieke dienstverlening. Werken aan zelfredzaamheid van burgers is intensiever dan als dienstverlener zelf de problemen voor de burger op te lossen. Op langere termijn is de investering in zelfredzaamheid duurzamer, en daardoor wellicht zelfs goedkoper.
- Actief burgerschap is geen absoluut begrip, maar vraagt om respect voor de concrete situatie in specifieke gevallen. Van een alleenstaande ouder met een voltijdse baan kan moeilijk verwacht worden te waken over een goede pedagogische situatie thuis (met huiswerk bezig zijn, met de kinderen naar de bib, ...) en actief te zijn als mantelzorger en aan vrijwilligerswerk te doen. Actief burgerschap vraagt om responsabilisering binnen grenzen van respect. Hoe in concrete situaties de verhouding ligt van wat mogelijk is aan inbreng van de burger en hoeveel dienstverleners bijdragen, is steeds onderwerp van onderhandeling tussen de individuele burger en dienstverlener binnen de context van de mate waarin de samenleving collectief investeert in de hoeveelheid dienstverleners.



## Portret: “I liked the lack of resistance”

*Op nummer \* doet een man open. Hij antwoordt in het Engels. Hij herinnert zich de brief en het artikel over het onderzoek. En ja, hij wil wel meewerken aan het onderzoek. Kom binnen. Het dochtertje van vier spreekt wel Nederlands. En gaat een Engels boekje lezen*

*De man woont vier jaar in Nederland. Ze wonen pas drie maanden in deze straat. Hij werkt op de Philips Hightech Campus aan de overkant. Hiervoor woonden ze in een ander deel van de wijk. Ze hadden aan de ene kant goede burens, maar aan de andere kant was het een probleem. Elke keer andere mensen, het was commerciële verhuur. Dronken mensen, herrie 's nachts, dat was niks met een jong gezin. Ze hebben het er nog drie jaar volgehouden. Ze hebben door heel Eindhoven gezocht, en kwamen terecht in deze straat. Toen ze er door liepen, voelden ze dat er een type bewoners woonden die een zelfde soort “level” hadden. Niet dat ze zich verheven voelen, maar ze willen graag wonen tussen mensen met een zelfde soort leefstijl. En dat gevoel hadden ze hier wel. Ze hebben nog een tijdje vanuit de auto de straat en de mensen geobserveerd, en dat voelde goed. Man en vrouw werken allebei, en de dochter gaat naar de internationale school. En vervolgens naar de naschoolse opvang. Ze willen een jaar of 8 in Nederland blijven. Hij is gespecialiseerd in de hardware kant van ICT, en processor technologie. En daar doet hij voor Philips onderzoek naar. Vanuit India kon hij overal terecht, zijn universiteit heeft een heel goede naam. Nederland is een bewuste keus. De tolerantie bevalt hem erg goed. En het sociale klimaat, niet te veel verschillen tussen arm en rijk, spreekt hem erg aan. Daarin is Nederland uniek, volgens hem. Hij had ook voor Amerika kunnen kiezen voor het geld en de taal, maar dat land haalt het niet bij Nederland. Over zijn welkom in de straat zegt hij: “I liked the lack of resistance” Of dat niet een defensieve houding is. Helemaal niet, je moest eens weten hoe collega's in Duitsland en België ontvangen worden. Over de investering in de straat en wijk twijfelt hij. Voorlopig zijn ze heel erg op zichzelf gericht.*



*Een jong gezin tweeverdieners met een kind; ze komen tijd tekort. En in de straat zeggen ze de buren gedag en hallo.*

*Hij vindt zijn huis inderdaad de veilige plek om te ontspannen, genieten, plannen te maken. En dat was niet zo in hun vorige woning. In die buurten voelt hij zich niet op zijn gemak als hij er rondloopt. Niet door zijn huidkleur. Hij weet gewoon niet hoe hij de mensen moet inschatten, hoe hij gedrag moet interpreteren.*

*Over inzet van capaciteiten in de toekomst voor de wijk heeft hij geen antwoord. De helft van de 8 jaar die ze zich voorgenomen hadden zit er al weer op, dus er zijn nog veel keuzes te maken. En zolang ze niet weten wat ze in de toekomst willen, zullen ze weinig in de wijk investeren.*



## 3 | Hoe: de burger en burgerschap

Grote maatschappelijke ontwikkelingen zoals burgerschap of vergrijzing dreigen dikwijls benaderd te worden als het weer: je kan wel je kledij aanpassen op regen/zon, maar je kan eigenlijk niets doen om het weer te veranderen. Dat leidt weliswaar tot een afstandelijke analyse van die ontwikkelingen, analoog aan de vele weersvoorspellingen, maar niet tot een zoektocht naar interventies vanuit beleid of dienstverlening. Het is een deterministisch, eerder dan sociaal-constructief perspectief op maatschappelijke ontwikkelingen.

In dit en de twee volgende hoofdstukken willen we juist wel op zoek gaan naar beleid en interventies om actief burgerschap als bouw materiaal voor maatschappelijke ontwikkeling vorm te geven. Die zoektocht naar aangrijpingspunten moet gesitueerd worden op drie plaatsen, te weten bij burgers, bij dienstverleners en bij beleidsvoerders, uitgewerkt in respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 5. Telkens worden de consequenties van actief burgerschap uitgewerkt op de niveau's visie, programma en projecten, zoals binnen de gemeente Eindhoven gebruikelijk. Vanzelfsprekend gaat het bij projecten steeds om illustratieve voorbeelden, en niet om uitgewerkte voorstellen of bestaande initiatieven. Die bestaande praktijk is reeds inspiratie geweest in de voorgaande hoofdstukken.

Uitgangspunten, bestaande initiatieven en projectideeën zijn bij burger, dienstverlener of beleid geplaatst afhankelijk van welke actor het meest in beeld is. Daarover kan telkens gediscussieerd worden, omdat in veel gevallen juist de samenwerking tussen bijvoorbeeld burger en dienstverlener belangrijk is. In die situaties de tekst in de twee hoofdstukken plaatsen zou logisch zijn, maar leek ons niet nuttig.

### 3.1. Visie

*“Als ik de baas zou zijn... van het journaal, dan was de wereld een heel stuk positiever”*

is één van de succesnummers van Kinderen voor Kinderen. De boodschap is: iets is pas nieuws als het negatief is, en op basis van dit nieuws ontwikkelen we ons beeld van de huidige samenleving. En in die beeldvorming is het niet zo best gesteld met

burgerschap anno 2005. De burger krijgt er flink van langs, zoals blijkt uit enkele citaten:

- tweeverdieners binden hun kroost vast in de kinderstoel voor de televisie in plaats van samen spelletjes met ze te doen of ze voor te lezen;
- ouders durven niet in opstand te komen tegen de verhoging van kosten voor de kinderopvang omdat ze zich stillletjes schamen voor het dumpen van hun kroost;
- we durven geen nee te zeggen tegen onze kinderen, waardoor ze veel te vet worden en we in de toekomst voor megakosten in de gezondheidszorg komen te staan;
- onze ouders zijn ons tot last, we eisen zorg op maat voor ze;
- we willen wel een orgaan ontvangen als het onze gezondheid verbetert, maar nemen onze eigen organen liefst mee het graf in;
- we hebben de mond vol van de multiculturele samenleving, maar rijden graag een stukje om naar de witte school;
- huisartsen en eerstehulpverleners krijgen steeds vaker te maken met geweldadige burgers, want ze eisen hulp, en wel per direct;
- de C en D elftallen van de Marokkaanse voetbalclub in Amsterdam Oost kunnen bijna geen uitwedstrijden meer spelen, want hun ouders vertikken het om als vrijwilliger te chauffeuren.

Deze korte bloemlezing illustreert het heersende beeld van burgers die vooral kennis hebben van hun rechten, en de plichten niet in hun achtertuin willen hebben.

Die besteden ze liever uit. We zouden collectief aan het syndroom van *de verwende burger* leiden, die het materieel allemaal voor elkaar heeft maar kan leven met de paradox niet bij te dragen aan de samenleving en wel de overheid aan te spreken op dienstverlening. Deze burger verschuift de grenzen tussen private en publieke verantwoordelijkheden, met als argumentatie 'ik betaal er toch belasting voor!'

### **Sneeuw ruimen**

*“Weet je dat in Amsterdam de gemeente niet eens de sneeuw verwijdert van de stoepen? Schandalig! Die arme oudjes kunnen zo helemaal niet de straat op, want dat is veel te gevaarlijk. De stoepen worden spiegelglad. Het is nou eenmaal zo, bewoners vegen hier al lang hun eigen stoepje niet meer schoon. De gemeente zou dat dus moeten doen om te voorkomen dat mensen die slecht ter been zijn niet naar buiten kunnen.”*

Een Amsterdamse burger die liever anoniem blijft, februari 2005

### ***Diversiteit van burgerschap***

Een dergelijk sfeerbeeld doet echter geen recht aan de diversiteit van burgers ten opzichte van burgerschap. Er zijn gelukkig meer burgerschapsstijlen dan de problematische die zo vlot de voorpagina van het dagblad haalt. Iedereen doet wanhopig zijn best om die 16 miljoen Nederlandse burgers te rubriceren, om er zicht op te krijgen, om er greep op te krijgen. Klantenkaarten en Airmiles pogen koopgedrag te koppelen met doelgroepen, maar er blijkt steeds minder peil op te trekken. De afgelopen jaren zijn verschillende begrippen geïntroduceerd om diversiteit inzake burgerschap te benoemen.

Een belangrijke analyse werd gemaakt in het begin van de jaren negentig, rondom werk van de Wetenschappelijke Raad voor de Regering (WRR). In die periode maakt van Gunsteren onderscheid tussen vier vormen van burgerschap, te weten de calculerende burger, de burger als lid van een gemeenschap, een republikeinse en een neo-republikeinse vorm van burgerschap (van Gunsteren, 1991). Vooral het beeld van de calculerende burger heeft daarin bekendheid gekregen, als de burger die maximaal uit de samenleving haalt wat er uit te halen is, maar tegelijk zijn eigen bijdrage minimaliseert.

Motivaction buigt zich tien jaar later ook over burgerschap, en doet dat op de ondertussen bekende manier, t.w. door naar levensstijl eerder dan naar sociaal-demografische kenmerken te kijken. Zij komen daarbij tot vier burgerschapsstijlen (Motivaction, 2001). Een eerste categorie zijn de buitenstaanders, de inactieve burgers die primair op de eigen behoeften gericht zijn en zich weinig aantrekken van het publieke leven. Een tweede groep omvat de burgers met een afhankelijke houding. Meer uit gebrek aan vaardigheden dan aan interesse beperken ze hun inzet tot het lokale niveau en hun eigen onmiddellijke omgeving. Vervolgens zijn er de pragmatici of conformisten, die selectief engagement vertonen op terreinen die hen onmiddellijk aangaan. Tenslotte zijn er de verantwoordelijke burgers die op een kritische manier initiatief nemen voor het algemene belang.

Andere begrippen zijn aangedragen door Gabriël van den Brink, die komt tot een driedeling tussen bedrijvige, berustende en bedreigde burgers (van den Brink, 2002, p.77 e.v.). In die volgorde daalt ook hun burgerschap, hun constructieve bijdrage aan de samenleving.

Tijdens een Straat aan Zet activiteit in Woensel West kwam de opbouwwerker in een straat tot 16 verschillende nationaliteiten, van Rusland tot Afghanistan, van Engeland tot Kenia. Deze burgers ontlenen een deel van hun identiteit aan hun geboorteland. Maar ze hebben nog veel meer identiteiten. Als ouder bijvoorbeeld van opgroeiende

kinderen, als collega op het werk, als moslim in de moskee, als vrouw of man, als homo of hetero, als fanatiek PSV supporter in het weekend, als mountainbiker van de TC Woensel, als liberaal in de lokale politieke partij, als medebewoner van een buurt, als Aziaat of Afrikaan, als Limburger of Groninger, en natuurlijk nog al die virtuele identiteiten die je op internet kan aannemen. De diversiteit maakt de samenleving een stuk dynamischer dan pakweg 50 jaar geleden, maar maakt het samen leven ook een stuk ingewikkelder. We kiezen niet meer voor een stevig warm sociaal netwerk waarin iedereen iedereen kent, maar een dynamisch geheel van 'lichte gemeenschappen' (J. W. Duyvendak & Hurenkamp, 2004).

De diversiteit van burgerschapsstijlen wordt nog groter als een koppeling gemaakt wordt met de directe woonomgeving, de buurt. Hofman en Bodd hebben een typologie ontwikkeld van bewoners gekoppeld aan de mate waarin de buurt bijdraagt aan hun mate van welzijn en ontplooiing. Op een assenstelsel worden twee variabelen geplaatst, t.w. de mate waarin men buurtbinding heeft en de mate waarin men van het leefbaarheidsaanbod van de buurt gebruikt maakt. Dat levert vier categorieën buurtbewoners op (leefbaarheidsklanten, woonpassanten, thuisbasis-georiënteerden en community-georiënteerden).

In de Eindhovense buurt de Bennekel bleek in een nieuw buurtje met luxe twee-onder-een-kappers dat de leefbaarheidklanten niet of nauwelijks in de buurt investeren, en ook niet van plan zijn dat te doen (Johan Bodd & Hofman, 2004). Dat is potentieel sociaal kapitaal dat niet in de buurt ingezet wordt. De andere kant van de medaille was dat bijvoorbeeld een bewoner bijna fulltime actief was in het sportverenigingsleven in een ander stadsdeel. En wie weet worden er vanuit zolderkamers hele (digitale) patiëntenplatforms draaiende gehouden. Niet alle burgerschap is buurtgebonden. De buurt is daarom een aangrijpingspunt voor actief burgerschap, maar niet het enige. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid laat zich optimistisch uit over de kansen om in de buurt het sociale vertrouwen en burgerschap te vergroten (WRR, 2005). Via het versterken van kleinschalige verbanden kan de bijdrage van de burger aan leefbaarheid toenemen.

De diversiteit van burgerschapsstijlen wordt nog complexer als rekening gehouden wordt met de diversiteit van etnische achtergrond. Niet elke cultuur en geloof geeft dezelfde inkleuring aan burgerschap. Het uitwerken van deze dimensie gaat evenwel de reikwijdte van deze publicatie te buiten, en wordt in een later traject uitgewerkt (zie ook aanbevelingen in hoofdstuk 6).



## ***De kracht van burgers***

Temidden het overheersende pessimistische beeld van burgerschap en de diversiteit van labels om burgerschapsstijlen te duiden, dreigt *de kracht van burgers* uit beeld te verdwijnen. Die komt pas in beeld als we een kanteling in perspectief maken, en niet meer vanuit tekortkomingen en problemen vertrekken maar vanuit kansen en capaciteiten. Door de opkomst van SWOT-analyses zijn we bij het benaderen van organisatievraagstukken verplicht geworden zowel bedreigingen als kansen in beeld te brengen. Inzake maatschappelijke vraagstukken hebben we die kanteling nog nauwelijks gemaakt, en blijven we ons richten op problemen, daar worden ook subsidies op gericht. John McKnight is zo'n beetje de goeroe geworden van het alternatieve perspectief. Zijn werk en de ABCD-strategie zorgde ervoor dat in de VS een tegenbeweging op gang kwam. Hij bekritiseerde de traditionele probleemaanpak en de gevolgen daarvan in de vorm van cliëntenwijken en cliëntenburgers, en ontwikkelde de 'andere weg' die gericht is op het inzetten op de capaciteiten van burgers.

Een *eerste* indicatie van de kracht van burgers is te vinden in de enorme hoeveelheid werk die burgers doen op het terrein van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Ongeveer 3,7 miljoen Nederlandse burgers besteden een deel van hun tijd aan mantelzorg, meestal voor een uitwonende ouder of een partner. Mantelzorg is voornamelijk psychosociale begeleiding en huishoudelijke hulp, en in mindere mate persoonlijke verzorging (de Boer, Schellingerhout & Timmermans, 2003; Timmermans, 2003). Vrijwilligerswerk ligt op een hoog niveau, hoewel ze zowel in hoeveelheid als in aard onder druk lijkt te staan (van der Pennen, 2003). Volgens de brancheorganisatie van vrijwilligers, de NOV, doen vier miljoen Nederlanders vrijwilligerswerk. "Nederland beschikt misschien wel over de grootste civil society ter wereld, een swingende civil society." stelt Lucas Meijs tijdens zijn oratie over de veerkrachtige samenleving. Burgerschapstaken in de vorm van mantelzorg en vrijwilligerswerk vormen de smeerolie van onze samenleving.

In ieder geval de sociale smeerolie. Samen maken burgers het met en voor elkaar een stuk prettiger. In de recreatie, in de zorg, maar ook in de voorwaarden om zichzelf maatschappelijk en economisch te ontwikkelen. Een avondje cultuur en ontspanning voor de ouders van gehandicapte kinderen die thuis wonen, opvang tussen de middag van een vriendin van je dochter zodat de alleenstaande moeder aaneengesloten kan werken, middagje oppassen zodat de buurvrouw de cursus ict kan gaan volgen.

Veronderstel dat de 'burgerbeweging i.o.' van Pieter Winsemius alle negatieve verhalen zat is en een stakingsweek uitroept. In die week voert geen enkele burger ook maar een burgerschapstaak uit. Heel Nederland zou ontwricht raken. Het miljoen KNVB leden kunnen hun wekelijkse partijtje wel op hun buik schrijven. Ook trainen op dinsdagavond kan niet. Het clubhuis blijft dicht, de verlichting gaat niet aan, de kleedkamers blijven op slot, de trainers zitten lekker thuis op de bank.

De scheidsrechters maken op zaterdag en zondag een lekkere boswandeling, vaders wassen hun auto's in plaats van het pupillenelftal naar Son en Breugel te brengen. De bierpompen staan stil, het bier verschaalt. Tafeltjedekje maaltijden worden niet bezorgd, de heg van de buurman wordt niet geknipt, de verkeers-brigadiers staan er niet, kinderen worden naar huis gestuurd want de oppasmoeders geven niet huis, de websites van de zelfhulpgroepen gaan plat, activiteiten voor chronisch zieke kinderen in ziekenhuizen gaan helaas niet door, de buurthuizen ...

Onderstaande burgers zitten tijdens de staking vergeefs voor het raam te wachten (voorbeelden uit [www.handjehelpen.nl](http://www.handjehelpen.nl)):

- Eindhoven Noord - Er op uit: om gezellige dingen te ondernemen met een 36-jarige vrouw met een lichte verstandelijke beperking, zoals de stad ingaan, koffiedrinken en dergelijke.
- Eindhoven Noord – Oppas: de oppas op zondagmorgen voor een 8-jarige jongen met het syndroom van Down in verband met kerkbezoek ouders.
- Eindhoven Noord - Er op uit: de vrijwilliger om wekelijks op te trekken met een 5-jarig jongetje met een contactstoornis, bijvoorbeeld samen fietsen of zwemmen; na schooltijd of op woensdag- of zaterdagmiddag.
- Eindhoven Zuid - Bezoek en gezelschap: de vrouwelijke vrijwilliger die af en toe op bezoek wil gaan bij een allochtone vrouw om haar gezelschap te bieden; zij heeft twee kinderen, waarvan één met een verstandelijke beperking en spreekt nog niet zo goed Nederlands (wél Arabisch).
- Eindhoven Zuid - Hobby en vrijetijdshulp: de vrijwilliger die een trainingsprogramma voor een 8-jarige jongen met een verstandelijke handicap ondersteunt.

## Vrijwilligers

**Nog meer bezuinigen op vrijwilligerswerk? (Binnenland, 7 maart). Is er wel eens berekend hoeveel onkosten die vrijwilligers de overheid besparen? Of moeten vrijwilligers eens een dagje in staking gaan om te bewijzen wat zij eigenlijk waard zijn?**

**Zwaag Anneke Werners**

*Volkskrant 11-3-05*

Een *tweede* indicatie van de kracht van burgers is te vinden in de kracht van negatieve situaties, waar één burger of huishouden meer stuk kan maken dan tien burgers/huishoudens kunnen opbouwen. Het zijn de omgevingsterroristen, de beruchte families, de lokale versie van ‘de Tokkies’, de kleine criminelen. In buurten en wijken kunnen enkele asociale de sociale infrastructuur flink verzieken; burgers trekken zich dan vaak terug in hun veilige privé omgeving en investeren niet meer in hun leefomgeving en openbare ruimte. Het sociaal kapitaal devalueert fors. Van de doorsnee burger kun je niet verwachten dat ze echte asociale ‘aanpakken’. Het is dan aan ‘het gezag’ om in te grijpen. Actieve burgers hebben een overheid nodig die een veilige context organiseert en uitvoert. Ze willen het gevoel hebben dat ze gesteund worden, dat ze dekking hebben wanneer ze er zelf niet meer uitkomen.

Het gaat inzake asociale gelukkig steeds om beperkte aantallen. In de Eindhovense wijk Lakerlopen, met ongeveer 2.500 woningen, bleek tijdens een sociale analyse in 2003 dat het om maximaal 13 adressen ging, met naam en toenaam en huisnummer zo te benoemen. De aanpak van deze adressen werd door bewoners en professionals genoemd als een voorwaarde voor het aanboren van nieuwe burgerschapsinitiatieven in de wijk (Johan Bodd & Hofman, 2003).

### **3.2. Programma**

Er zijn verschillende benaderingen mogelijk om de kracht van burgers te vergroten, zoals het ondersteunen van mantelzorg, het organiseren van vrijwilligerswerk, het werken met ervaringsdeskundigen, het via het onderwijs aanleren van burgerschap, de invoering van maatschappelijke stages (of ‘sociale dienstplicht’), mediacampagnes, het opstellen van leefregels of het aanpakken van asociale burgers.

Sommige van deze benaderingen richten zich op het verleiden tot sociaal gedrag (de spreekwoordelijke wortel voorhouden), anderen meer op het verplichten tot sociaal of bestraffen van asociaal gedrag (de spreekwoordelijke stok).

#### ***Mantelzorg***

De meest voorkomende en dagelijkse vorm van burgerschap is mantelzorg, het helpen van familie en vrienden. Daarbij kan het gaan om helpen in een S-versie (je kind helpen bij huiswerk) tot een XXL-versie (een terminaal zieke partner verzorgen). De grote bandbreedte van activiteiten die onder mantelzorg

valt, wordt ook weerspiegeld in de waaier van ondersteuning die de burger kan gebruiken om goed mantelzorg te verlenen en dat ook desgewenst op langere termijn vol te houden. Een aantal bekende vormen van ondersteuning zijn opvoedingsondersteuning en gezinscoaches, of het geven van praktische of financiële steun. Er ontstaan mantelzorgmakelaars, d.w.z. dienstverleners die gericht zijn op het begeleiden en ondersteunen van mantelzorgers. In Eindhoven vinden we deze vormen in bijvoorbeeld de opvoedingsondersteuners in basisscholen of het initiatief 'mantelzorg verlicht'.

### ***Steuncirkels***

Omdat mensen met een handicap tegenwoordig niet meer allemaal in een instelling wonen, maken ouders zich tegenwoordig vaker zorgen over hoe de zorg voor hun kind na hun overlijden voortgezet zal worden. De Canadese organisatie Planned Lifetime Advocacy Network (PLAN, zie ook [www.plan.ca](http://www.plan.ca)) ondersteunt gezinnen bij het opzetten van een sociaal netwerk rondom kinderen met een verstandelijke handicap. De organisatie zorgt ervoor dat een gehandicapt kind zijn leven lang omringd is door mensen die van hem houden en die opkomen voor zijn belangen. Plan gaat vrij ver in de ondersteuning. De organisatie levert een bemiddelaar die een plan ontwikkelt op basis waarvan het netwerk rondom de gehandicapte opgebouwd wordt. Als de ouders overlijden, neemt het netwerk hun zorgtaak over. PLAN zorgt ook voor juridische en financiële informatie en de organisatie doet aan individuele belangenbehartiging (Douma, 2004).

In Nederland wordt een sociaal netwerk rondom de gehandicapte een steuncirkel genoemd. Die bestaat uit familie, vrienden, professionele hulpverleners of andere mensen die betrokken zijn bij het gezin. Die betrokkenheid is erg belangrijk, want het gaat meestal om langdurige inzet en commitment, ook omdat de gehandicapte gebaat is bij stabiliteit. Het is dus geen vrijblijvend vrijwilligerswerk waar je zomaar mee kunt stoppen als het niet meer goed uitkomt.

Er bestaat hier (nog) geen organisatie die zich op de Canadese manier inzet voor gehandicapten. Wel worden er informatiebijeenkomsten en workshops georganiseerd over hoe een steuncirkel op te zetten rondom je kind door organisaties als Philadelphia<sup>4)</sup> en Xzorg<sup>5)</sup>

---

4) Een protestants christelijke vereniging voor mensen met een verstandelijke handicap hun ouders, vrienden en familie.

5) De vereniging van steunpunten Mantelzorg en Vrijwillige Thuishulporganisaties.

*Janny Lagendijk uit Zaltbommel heeft een meervoudig gehandicapte dochter van 25 jaar. Zowel zijzelf als haar man werken 4 dagen per week. Ze heeft de zorg rondom haar dochter georganiseerd met behulp van voornamelijk betaalde professionals betaald uit een Persoonsgebonden Budget (PGB). Hulp van burens of vrienden is incidenteel en aanvullend voor de leuke dingen en niet voor dagelijkse opvang en begeleiding. “Als je zelf betaald werk doet is het absurd en onplezierig om niet te betalen voor de opvang en ondersteuning. Je creëert ongelijkwaardigheid als je in zo'n situatie anderen wel onbetaald werk laat doen. Om die reden kies ik voor betaalde hulp.”*

### **Vrijwilligerswerk**

Het organiseren van vrijwilligerswerk is in Eindhoven niet onbekend (zie o.a. [www.vrijwilligerseindhoven.nl](http://www.vrijwilligerseindhoven.nl)). Door veranderingen inzake motieven van burgers om vrijwilligerswerk te doen, moet ook de ondersteuning ervan en de vraag naar vrijwilligerswerk zich continu moderniseren. Recent is daarom de traditionele stedelijke vrijwilligerscentrale aangevuld met een wijkgerichte en digitale benadering. VOLTA ([www.volta-eindhoven.nl](http://www.volta-eindhoven.nl)) richt zich op zowel werving van vrijwilligers als de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties. Het uitgangspunt is dat via een digitale vacaturebank waarin zowel vrijwilligers als verenigingen informatie kunnen plaatsen, er meer ‘matches’ gemaakt kunnen worden tussen vraag en aanbod op de markt van vrijwilligers.

Een landelijk initiatief dat expliciet inspeelt op de ‘zappende vrijwilliger’ is het digitale uitzendbureau ‘Freeflex’ ([www.freeflex.nl](http://www.freeflex.nl)). FreeFlex bemiddelt als een soort uitzendbureau in korte, afgebakende klussen voor vrijwilligers. Het ministerie van VWS subsidieerde eerder het project ‘Smaakmakers’, dat bedoeld is om jongeren te interesseren voor vrijwilligerswerk ([www.smaakmakers.nl](http://www.smaakmakers.nl)). Om allochtonen te betrekken bij vrijwilligerswerk in (autochtone) organisaties is ‘Stap Twee’ opgezet ([www.staptwee.nl](http://www.staptwee.nl)) om vrijwilligersorganisaties te helpen bij het ‘verkleuren’.

Ook bij maatjesprojecten, buddyprojecten en vriendendiensten speelt vraag en aanbod een belangrijke rol. Bemiddelaars werven vrijwilligers die een maatje willen zijn voor mensen die vanwege allerlei redenen nauwelijks meer in contact komen met andere mensen. De vele maatjesprojecten en vriendendiensten in Nederland (voor een overzicht zie [www.vriendendienstenederland.nl](http://www.vriendendienstenederland.nl)) dragen bij aan de kwaliteit van leven van de klanten. Cliënten pakken dingen weer op en nemen deel aan het maatschappelijk leven. Organisaties als Humanitas,

de Zonnebloem of het Rode Kruis zijn actief op dit gebied. De oorspronkelijk vanuit de psychiatrie ontstane maatjesprojecten en aanverwante initiatieven zijn al lang niet meer alleen gericht op (ex) psychiatrische patiënten. Iedereen die daar behoefte aan heeft kan terecht voor een maatje. Zo heeft Vluchtelingenwerk Eindhoven een maatjesproject voor vluchtelingen.

Temidden van de talloze voorbeelden van ‘georganiseerd vrijwilligerswerk’ mag niet vergeten worden dat er veel ‘ongeorganiseerd vrijwilligerswerk’ bestaat: de basisschool die ouders betreft bij de school, de sportvereniging die uit eigen kring vrijwilligers mobiliseert, ... Hierbij is geen sprake van een vacatures en sollicitaties via vrijwilligerscentrales, maar van het werven in eigen kring. Deze variant van vrijwilligerswerk verdient ondersteuning, bijvoorbeeld via een collectieve verzekering voor aansprakelijkheid of een training/richtlijn voor leerkrachten/sportmonitors over hoe succesvol vrijwilligers te werven uit eigen kring. Hedendaags vrijwilligerswerk, zeker de georganiseerde variant ervan, krijgt te maken met formalisering en vervuiling van het aanbod als twee tendensen die drempels opwerpen. Er is sprake van een formalisering van vrijwilligerswerk door het in toenemende mate vragen van professionele kwaliteitseisen en de toename van administratie rondom vrijwilligerswerk. Het aanbod van vrijwilligers ‘vervuilt’ doordat vele trajecten van sociale activering of alternatieve straffen de vorm van vrijwilligerswerk krijgen. Het vrijwillige aspect is dan echter ver te zoeken.

*“Wat je ziet is dat een deel van de vrijwilligers die zich melden bij Volta gestuurd is door het CWI of – wanneer het bijvoorbeeld mensen met psychiatrische problematiek betreft - een casemanager met de boodschap: ga jij eerst maar eens vrijwilligerswerk doen voor je aan een baan begint. Deze mensen melden zich dan voor een intakegesprek terwijl ze eigenlijk helemaal niet weten wat ze willen. In dat opzicht vervult VOLTA een filterfunctie. Voor hen bemiddelen we vaak heel laagdrempelig werk.”*

Henk Berkers, betrokken bij VOLTA vanuit Loket W

### **Lotgenoten**

Voor het oplossen van probleemsituaties ligt veel kracht in de ervaringen opgedaan door burgers die eerder zelf het probleem aan den lijve ondervonden (of nog ondervinden). Via lotgenoten, cliëntraden en ervaringsdeskundigen kan deze energie zichtbaar gemaakt en ondersteund worden.

Initiatieven om *lotgenoten* bij elkaar te brengen zijn door internet plots erg zichtbaar geworden. Voor bijna elke (chronische) aandoening bestaat wel een lotgenotencontactgroep. Een belangrijke bestaansreden ligt in het uitwisselen van (ervarings)deskundigheid, in combinatie met het bestrijden van het isolement dat het probleem of de aandoening vaak met zich meebrengt. Voorbeelden zijn o.a. [www.lotgenotencontact.nl](http://www.lotgenotencontact.nl), voor het vinden van een lotgenoot 'op maat'. Ook patiëntenverenigingen bieden een belangrijke ondersteuning bij zelfhulp. De portal [www.chronischziek.nl](http://www.chronischziek.nl) geeft een overzicht van honderden patiëntenverenigingen op internet voor chronisch zieken.

*Cliëntenorganisaties* spelen eveneens een belangrijke rol bij de empowerment van de groepen die ze vertegenwoordigen. Vanuit de tegenbeweging in de geestelijke gezondheidszorg, geïnspireerd door de antipsychiatrie, zijn eind jaren '70, begin jaren '80 van de vorige eeuw allerlei projecten gestart met als doel de ex-patiënt te ondersteunen zodat deze zelfstandig buiten de psychiatrie verder kan leven. Deze cliëntenorganisaties fungeren als steunpunten in de maatschappij voor ex-psychiatrische cliënten en zorgen voor aansluiting tussen de GGZ, de algemene gezondheidszorg en maatschappelijke voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn: wegliep/opvanghuizen, informatiewinkels, cliëntenplatforms, zelfhulpgroepen, activiteitencentra en vriendendiensten.

Niet alleen (ex) psychiatrisch patiënten worden door cliëntenorganisaties vertegenwoordigd. Andere organisaties zijn de ouderenbonden, organisaties van ouders van kinderen met een verstandelijke handicap, de Nederlandse Stichting Manisch Depressieven, de Nederlandse Vereniging voor Autisme, Ypsilon de vereniging voor familieleden van mensen met schizofrenie of een psychose, Stichting Anorexia en Boulimia Nervosa, Stichting Borderline enz. Vaak kennen deze cliëntenorganisaties ook weer koepelorganisaties zoals de Stichting Gehandicaptenbeleid in Eindhoven (PGE), een vrijwilligersorganisatie van mensen mét en mensen zónder handicap of chronische ziekte. Daarnaast zijn bestaande cliëntenorganisaties ook weer regionaal in platforms gebundeld zoals het RP/CP (Centrale cliënten en patiënten platform).

Naast bundeling van ervaring van burgers via lotgenoten en cliëntraden zijn er ook zogenaamde *ervaringsdeskundigen*. De ervaringen uit eigen leven en met eigen problemen (armoede, ziekte, ...) staan centraal, aangevuld met een opleiding om vanuit die ervaringen anderen te helpen. Daarbij kan het gaan om het helpen van burgers in vergelijkbare situaties, alsook om het begeleiden van professionele hulpverleners. Inmiddels worden in verschillende context gewerkt met ervaringsdeskundigen, zoals GGZe, bij de CG-raad en in Vlaanderen

bij Kind & Gezin en de armoedebestrijding. Er zijn opleidingen voor ervaringsdeskundigen, o.a. bij Fontys hogescholen (van Haaster, Knooren & Wesenbeek, 2004). Een concreet voorbeeld van deze benadering is te vinden bij daklozen. In verschillende gemeenten, zoals Utrecht, Rotterdam en Amersfoort worden ex-daklozen als straatadvocaten ingezet. Ze komen op voor mensen die dak- en thuisloos zijn.

De straatadvocaat is geen jurist maar weet uit eigen ervaring wat het is om dakloos te zijn en welke moeilijkheden dat met zich meebrengt. Hij zoekt contact met dak- en thuislozen op straat, in dag- en nachtverblijven en op plaatsen waar mensen buiten slapen. Daar treedt hij op als vertrouwenspersoon en luistert en denkt mee. Hij verzamelt alle problemen en klachten die hij tegenkomt, brengt ze onder de aandacht en werkt zoveel mogelijk samen met instanties.

### ***Peer education***

Uit een onderzoek naar de effecten van seksuele voorlichting aan 14/15 jarigen door leeftijdsgenoten en volwassenen bleek dat volwassenen beter in staat waren om feitelijke informatie over te brengen, maar normen en attitudes ten aanzien van seksueel gedrag beter bijgebracht werden door leeftijdsgenoten (Mellanby, Newcombe, Rees & Tripp, 2001). De auteurs komen tot de conclusie dat de twee methoden ieder een eigen plaats hebben binnen de seksuele vorming. Sinds de tweede helft van de jaren negentig wordt vooral vanuit de hoek van de gezondheidsvoorlichting peer education ingezet als een interventiemethode op thema's als alcohol, seks en drugs. Peer education betekent letterlijk onderwijs aan gelijken. In de praktijk betekent dit dat ervaringsdeskundigen hun kennis overdragen aan leeftijdsgenoten.

Peer education lijkt een veelbelovende en effectieve methode bij drugsvoorlichting aan jongeren: "Jongeren worden voornamelijk beïnvloed door leefstijlgenoten. Het inzetten van peers sluit daar op aan, omdat er overeenkomsten zijn in de leefstijl van de peer en de consument. Een peer kan als rolmodel fungeren. Daarnaast blijkt een persoonlijke benadering effectief te zijn bij het bespreken van onderwerpen die met drugs te maken hebben. Als de peergroep hecht is en de voorlichtingsboodschap eenduidig wordt zo'n boodschap eerder geaccepteerd door jongeren. Geloofwaardigheid van de bron vergroot de acceptatie van de boodschap. Volgens drugsconsumenten wordt deze acceptatie groter als de voorlichting objectief is, niet inspeelt op angsten, ook de positieve kanten belicht, duidelijk is over de risico's, specifieke en concrete informatie geeft (inclusief gebruikerstips) en er aantrekkelijk uitziet. Goede voorlichting mag van hen best normatief zijn:



doe het met mate. Met name voor deze drugconsumenten zijn leefstijlgenoten een belangrijker en ook betrouwbaarder bron voor informatie dan voor niet-gebruikers” ([http://www.unitydrugs.nl/home\\_peereducation.html](http://www.unitydrugs.nl/home_peereducation.html))

De breed gedeelde opvatting is dat peer education een effectieve interventiemethode is. Het Trimbos instituut noemt het de peer-methode, en geeft een definitie en de voorwaarden: “de zogenoemde peer methode is een werkwijze waarbij leden uit de doelgroep methodisch worden ingezet bij preventieactiviteiten en waarbij zij de preventieboodschap (kennis, inzicht, vaardigheden, houding) communiceren met anderen uit de doelgroep. Deze werkwijze vereist een actieve participatie van de peers in het project, zowel in de formulering van de boodschap als de wijze waarop deze door de peers zal worden overgebracht.” (Trimbos, 2002, p.8). Deze manier van werken wordt, in verschillende gradaties, ook gebruikt in bijvoorbeeld patiëntenverenigingen, ouderenbonden en zelfhulpgroepen. Peer education is erg verwant met de eerder genoemde lotgenoten en ervaringsdeskundigen, met dat verschil dat bij peer education de zorgverlenende niet noodzakelijk dezelfde probleemsituatie doorlopen heeft als diegene die zorg krijgt.

Wat vanuit actief burgerschap vooral interessant is, is dat het bespreekbaar maken van normen en waarden een grote kans van slagen heeft wanneer het door ‘leefstijlgenoten’ wordt aangekaart. In de drugsvoorlichting vinden jongeren de informatie die ze van leefstijlgenoten krijgen betrouwbaarder. En het mag best wel normatief zijn.

### ***Onderwijs en burgerschap***

Recent is de suggestie gedaan dat burgerschap in het officiële curriculum van het onderwijs kan opgenomen worden, om op die manier burgers te vormen tot actief burgerschap in hun latere leven. De opdracht van onderwijs is dan niet beperkt tot beroepsvaardigheden en algemene culturele kennis, maar ook houdingen en vaardigheden die nodig zijn voor en in de samenleving.

De aandacht voor burgerschap in onderwijs is te vinden op verschillende plaatsen. Zo bracht de onderwijsraad in 2003 een advies uit onder de duidelijke titel ‘onderwijs en burgerschap, een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid’ na de eerdere verkenning ‘Samen leren leven’ (Onderwijsraad, 2002, 2003).

KPC groep ontwikkelde over burgerschap in het onderwijs een aantal handreikingen voor scholen uit het primair en voortgezet onderwijs. De Raad van Europa heeft 2005 uitgeroepen tot het ‘European Year of Citizenship through Education’ (zie <http://www.burgerschap2005.nl/>).

Op het raakvlak tussen burgerschap en onderwijs wordt meestal gedacht aan twee aspecten, te weten burgerschap als onderwijsinhoud en medezeggenschap van ouders bij het onderwijsgebeuren. Het is afhankelijk van de concrete invulling of beide kunnen bijdragen aan actief burgerschap. Als het thema burgerschap uitgewerkt wordt als onderwijsinhoud en daarbij de vorm krijgt van een soort veredelde geschiedenis (wie was Johan van Oldenbarnevelt, ...), dan zal het effect op andere terreinen liggen dan bevorderen van actief burgerschap. Als participatie van ouders op het terrein van medezeggenschap blijft, en ouders in de rol van (kritische) opdrachtgever blijven, is het effect opnieuw beperkt.

Wij denken dat er meer winst te behalen is door actief burgerschap vorm te geven in de dagelijkse praktijk van het onderwijsproces of onderwijsorganisatie, en daar zowel ouders als kinderen als co-producenten van onderwijs te waarderen. Dat is ook de kern van de door KPC groep gehanteerde definitie van actief burgerschap: “uit eigen beweging verantwoordelijkheid nemen voor gemeenschapsbelangen, op school en daarbuiten.” (Franken, Hautvast, van Hoeij & Stroetinga, 2003). Een blinde leerling heeft misschien op school geen of minder professionele hulp nodig, als leerlingen de kans krijgen en de vaardigheden aangeleerd krijgen om hun medeleerling te helpen. Zwerfvuil in het steegje achter het schoolgebouw moet niet bijdragen aan een gevoel van onbehagen, als kinderen een lesuur inruilen voor een schoonmaakbeurt.

### ***Sociale dienstplicht***

In dezelfde lijn als het voorstel om binnen het onderwijs te werken aan burgerschap, ligt het voorstel om een sociale dienstplicht in te voeren. Het voorstel werd het eerst gedaan begin jaren negentig door CDAer Brinkman, ter gelegenheid van de afschaffing van de militaire dienstplicht. Eerder was het wel eens genoemd als een alternatieve militaire dienstplicht voor vrouwen. De nu voorgestelde sociale dienstplicht in de vorm van een tijdje tijdens of aansluitend op de onderwijsloopbaan werken in de context van publieke dienstverlening zou niet alleen effectief zijn om burgerschap ‘tussen de oren’ te krijgen, maar ook bijdragen aan sociale vaardigheden en arbeidsmarktchansen terwijl de hoeveelheid vrijwilligerswerk significant zou stijgen (Boutellier, Broenink & Stekete, 2004). Het verplichtende karakter van ‘dienstplicht’ kan echter op weinig steun rekenen, en daarom is er recenter sprake van een vrijwillige deelname en een ‘maatschappelijke stage’. Daar zouden immateriële beloningen kunnen tegenover staan, zoals een stuk extra studiefinanciering of een attest dat gebruikt kan worden bij sollicitaties.

Er zijn weinig binnen- of buitenlandse voorbeelden beschikbaar die een inschatting toelaten of de verhoopte effecten zich inderdaad voordoen, en onder welke randvoorwaarden die effecten het grootst zijn. Op een aantal plaatsen is sprake van kleine initiatieven (bijvoorbeeld het Onze-Lieve-Vrouwcollege in Antwerpen organiseert voor alle vijfdejaars voortgezet onderwijs een ‘sociaal project’ van 30 uur), maar deze zijn nog niet geëvalueerd.

Wel kan een parallel getrokken worden met vrijwilligerswerk en de vervuiling die daar optreedt vanuit sociale activering. Het is niet ondenkbaar dat alternatieve taakstraffen en maatschappelijke stages een sterk vergelijkbaar karakter krijgen, waardoor het onderscheid tussen beiden verloren gaat. Het uitvoeren van een maatschappelijke stage zou dan wel eens een smet op een curriculum kunnen zijn, eerder dan een pro.

Bovendien ligt een waarschuwing op selectiviteit voor de hand, indien een maatschappelijke stage slechts door een minderheid zou gevolgd worden. Er kan dan een selectie ontstaan waardoor jongeren (uit huishoudens) met veel burgerschap deelnemen en anderen niet. Indien dergelijke selectie gaat spelen, ontstaat er grote ongelijkheid inzake burgerschap. Daarom heeft een inbedding van maatschappelijke stage in het normale onderwijs onze voorkeur.

### **Media**

We worden in ons gedrag behoorlijk beïnvloed door media, en het is dan ook niet verwonderlijk dat media ingezet worden voor gedragsverandering. Zo wordt er vanuit preventieve gezondheidszorg veel aandacht besteed aan het veranderen van risicogedrag. Roken en overgewicht worden actief ontmoedigd, gezondheidsbevorderend gedrag zoals sporten en fruit eten wordt aangemoedigd. Naast landelijke campagnes (o.a. NIGZ) zijn er ook lokale aanvullende initiatieven. Zo kent Eindhoven de wijkgezondheidsprojecten om een gezonde leefstijl te promoten, met name in de impuls-wijken.

Via de media maar ook op posters in publieke ruimtes worden we regelmatig geconfronteerd met allerlei campagnes die ons aanspreken op actief burgerschap. Ze stellen allerlei maatschappelijke problemen aan de kaak en trachten een mentaliteitsverandering teweeg te brengen. De Stichting Sire (Stichting Ideële Reclame) is hiervan een voorbeeld ([www.sire.nl](http://www.sire.nl)) maar ook [www.handjehelpen.nl](http://www.handjehelpen.nl) of [www.maakcontact.nl](http://www.maakcontact.nl). Van recente datum is het initiatief tot de campagne ‘Nederland niet kapot te krijgen’. Met affiches, radiospots, e.d. wil men “burgers stimuleren zelf het goede te gaan doen” ([www.nederlandnietkapottekrijgen.nl](http://www.nederlandnietkapottekrijgen.nl)). Dit roept de vraag op of een dergelijke benadering ook gebruikt kan worden op

andere terreinen, zoals onderwijs (bijvoorbeeld voorlezen op jonge leeftijd om leesvaardigheid te verhogen?) of veiligheid of welzijn? Kan een dergelijke campagne op lokaal niveau aan effectiviteit winnen, of moet het juist vorm krijgen op landelijk niveau?

### ***Elkaar groeten***

Een kritische succesfactor voor actief burgerschap is dialoog tussen burgers, en dat begint met elkaar groeten. In de Indische Buurt in Amsterdam hebben eind november tientallen buurtbewoners zich een heel weekend teruggetrokken en de vraag besproken hoe ze in hun buurt zaken willen verbeteren: afgesproken is dat buurtborrels of -feesten zullen worden georganiseerd en dat men elkaar gewoon weer goedendag zegt. “Hallo Buuf” is een buurtactie waarbij buurtbewoners elkaar aansporen weer te groeten op straat. Geloven in de buurt en oplossingsgericht meedenken staan centraal. Maandelijks lopen een aantal buurtbewoners door de buurt, gehuld in ‘hallo buuf T-shirt’ die iedereen die ze onderweg tegenkomen groeten en als het even kan een hand geven.

GroenLinks stelde in 2002 Rotterdam groetzones ([www.groetzone.nl](http://www.groetzone.nl)) in om te stimuleren dat men elkaar gedag zegt op straat. Vergelijkbaar is het Greetingpoint, bedacht door communicatiestudenten van Hogeschool Holland ([www.greetingpoint.nl](http://www.greetingpoint.nl)). Een Greetingpoint is een openbare plek waar het normaal is een ander te groeten. Een bushalte bijvoorbeeld, of een lift of wachtkamer.

Op januari 2002 was de tramhalte op het museumplein greetingpoint. Daarna is er weinig meer van vernomen.

Over dit soort initiatieven wordt vaak nogal spottend gedaan: van aandoenlijke padvindementaliteit getuigend. Belangrijker is de vraag of dit soort ideeën nu echt uit de buurt komen, of zijn bedacht vóór de buurt door goedwillende politici en/of professionals. Bij gebrek aan beschrijving van resultaten of onderzoek is het moeilijk te bepalen in welke mate ze succesvol zijn.

### ***Leefregels***

Hebben we nog wel een gezamenlijk referentiekader als het gaat om welk gedrag in het publieke domein wenselijk en aanvaardbaar is, en hoe we met elkaar wensen om te gaan? Of wordt veel irritatie veroorzaakt doordat we er allemaal andere verwachtingen op na houden? Een toenemende diversiteit in leefstijlen resulteert in een diversiteit van leefregels. Verschil van bijvoorbeeld etnische achtergrond zorgt daarbij nogal eens voor tegenstrijdige verwachtingen: “in Somalië is het gebruikelijk dat buurtbewoners nieuwe bewoners ontvangen en

verwelkomen. In Nederland gaat meestal het initiatief uit van de nieuwe bewoners om kennis te maken met de burens. Veel Somaliërs voelen zich hierdoor niet welkom.” (van Keulen & van Beurden, 2002, p. 132).

Net zoals leefstijlen ‘hot’ zijn in marketing en onderzoek, zijn leefregels dat in opbouwwerk en lokaal beleid. Op diverse plaatsen wordt gewerkt aan het gezamenlijk met een buurt afspreken van de regels die gehanteerd zullen worden in gedrag ten opzichte van elkaar. Rotterdam gebruikt daarbij de stadsetiquette, Gouda heeft daartoe de tien gouden stadsregels en Ede heeft het mEdeburgerschap. Ook in het Amsterdamse stadsdeel Osdorp en Spaarndammerbuurt wordt er aan leefregels gewerkt. In internationale context worden ze aangeduid als ‘good neighbour declarations’. Steeds gaat het er om door middel van gesprek en dialoog binnen een bepaald segment van de samenleving (een buurt, een school, ...) een reeks gedragsregels met elkaar af te spreken zodat samen leven mogelijk wordt. Die regels vormen een gemeenschappelijke basis waar bovenop diversiteit van leefstijlen ruimte krijgt. Uitgangspunt is ook telkens dat de regels opgesteld worden door de groep burgers die ze nadien moet naleven. Dergelijke aanpak zou effectiever zijn, omdat eigen regels herkend en opgevolgd worden, terwijl regels die van buitenaf komen genegeerd worden of een uitdaging tot overtreding vormen.

*“Je lost sociale problematiek niet op door een gebouw te veranderen” is een conclusie uit de succesvolle aanpak van de verloedering van de Peperklip in Rotterdam. “Je moet een ondergrens definiëren en die keihard handhaven” is als uitgangspunt gehanteerd bij de aanpak van het wooncomplex uit 1982 waar 60 verschillende nationaliteiten samenleven. De nieuwe huisregels hangen overal, en worden strak gehanteerd door de huismeester. De nieuwe sociale structuur is versneld door Studio de Peperklip, een vrouwenhuis in het gebouw dat binnen een jaar het sociale hart van de flat is geworden. Bewoners leren elkaar kennen, maken een praatje, helpen elkaar.*

– bron Volkskrantmagazine, 19 maart 2005 /Vroeger kenden we onze burens niet/Marcia Luyten

### **Buurtvaders, metromoeders**

De afgelopen jaren is het aantal buurtvaderprojecten sterk gegroeid. Variaties op een thema ontstonden, zoals de Marokkaanse metromoeders in Brussel. Daarmee is ook de diversiteit in visies en aanpak toegenomen. Aanvankelijk lag de nadruk

op de bestrijding van ordeverstoring gedrag. Gaandeweg ontstond een meer welzijnsgerichte benadering. Ook nu zien we deze twee benaderingen terug. In de meer extern gerichte benadering staat de aanpak van overlastgevend gedrag, veroorzaakt door Marokkaanse jongens, voorop. Dit gebeurt door communicatie met jongeren/ouders en verdergaande samenwerking met de politie. Doel is een gedragsverbetering bij jongeren en het wegnemen van het 'stigma Marokkaan' mede doordat vaders hun eigen verantwoordelijkheid tonen.

In de tweede, meer interne, welzijnsgerichte functie staat verbetering van de pedagogische context centraal, door in opvoedende zin een relatie en communicatie aan te gaan met de jongeren en hun ouders, en door vanuit hun wensen en behoeften te bemiddelen naar het aanbod van reguliere (onderwijs- en welzijns) voorzieningen.

Over de mate waarin deze projecten effectief zijn, zijn de berichten verschillend. Uit een bericht in het Parool vorig jaar blijkt dat de het aanvankelijk positieve effect op jongeren uitgewerkt is. "Jongeren van nu zijn niet gevoelig meer voor de autoritaire aanpak van de vaak oudere buurtvaders; enkelen van hen zagen vorige week hun eigen zoons voor de rechter staan. Daarbij hebben de vaders minder te doen omdat de criminaliteit in de buurt volgens de politie is verminderd. De invloed van de buurtvaders op deze daling is moeilijk te meten." (Bron: <http://www.parool.nl/nieuws/2004/SEP/18/pr.html>).

### **Asocialen**

In Engeland werkt de overheid sinds 2003 met een nieuwe aanpak: Anti Social Behaviour Act. Het is een instrument dat de politie kan inzetten om burgers die ernstig hun omgeving verzieken aan te pakken. Ook burgers kunnen hufters aanmelden bij een speciaal bureau, eventueel via internet.

Het blijft niet bij de politie alleen. In buurten en wijken wordt er samengewerkt tussen de politie en burgers. Met de asocialen wordt er, wanneer de interventie slaagt, een contract afgesloten. Er wordt gewerkt met ASBO's (anti social behaviour orders) en met ABC (acceptable behaviour contract). Wordt het contract geweigerd, dan gaat de zaak naar de rechter. Vaak is de melding en de aandacht voor de situatie, gecombineerd met de samenwerking burgers/politie/dienstverleners al voldoende om de overlastgevers weer in het gareel te krijgen. Verder is er heel veel informatie en uitwisseling op het internet georganiseerd; bijvoorbeeld een toolkit voor burgers. De Britse ASBO weetgeving heeft heel wat losgemaakt. Op vijf jaar tijd zijn er in Engeland 3680 contracten afgesloten.

### 3.3. Projecten <sup>6)</sup>

**Straatadvocaat Eindhoven:** in Eindhoven worden enkele ex-daklozen opgeleid tot straatadvocaat, met behulp van de leerervaringen uit andere gemeenten die hier reeds ervaring mee opdeden. De straatadvocaten helpen vervolgens dak- en thuislozen te communiceren met hulpverleners en dienstverleners, en andersom.

**Maatschappelijke stage:** De huidige vrijwilligerscentrales onderzoeken of ze een systeem kunnen ontwikkelen van maatschappelijke stages voor jongeren. Die kunnen zowel op leeftijd van basisonderwijs (paar uur helpen in de kinderboerderij) als voortgezet onderwijs gesitueerd worden. Het kan gaan om een bepaald aantal uren in korte tijd (bijvoorbeeld 60 uur in 1 maand) of om een soort spaarsysteem (bijvoorbeeld elke week 2 uur helpen bij tafeltjedekje). Inhoudelijk kan het gaan om diverse activiteiten, zoals taallessen aan nieuwkomers, helpen in verpleegtehuizen of meegaan met de thuiszorg of verkeerspolitie. Afstemming tussen stageplaats en onderwijsorganisatie is natuurlijk een kritische succesfactor.

**Burgerschapsthermometer:** dagelijkse handelingen hebben een verschillend sociaal effect, maar niet altijd zijn we ons daarvan bewust. Burenlawaai is vervelend, maar wordt al draaglijker als de buur is komen waarschuwen dat ze voor een bijzondere gelegenheid (verloving, ...) een familiefeest hebben. Iemand staat in de straat de olie van zijn auto te verversen en zorgt voor moeilijk verwijderbare smurrie, maar doet dat uit gebrekkige kennis over alternatieven.

Kunnen we de effecten van kleine dagelijkse handelingen op de leefbaarheid zichtbaar maken via een 'burgerschapsthermometer'?

In twee domeinen zijn daarvan al voorbeelden. Op gebied van milieu wordt gewerkt met de ecologische voetafdruk (zie [www.voetenbank.nl](http://www.voetenbank.nl) of [www.voetafdruk.be](http://www.voetafdruk.be)).

Via een vraag- en antwoordspel kan berekend worden wat iemands levenswijze betekent voor het milieu, en hoe de druk op het milieu verminderd kan worden door aanpassingen in dagelijkse handelingen. En op gebied van gezondheid wordt gewerkt met 'je echte leeftijd' (zie o.a. [www.jeechteleeftijd.nl](http://www.jeechteleeftijd.nl)). Opnieuw kun je via een vraag-antwoord spel berekenen of je levensverwachting hoger of lager is dan je alleen op basis van je biologische leeftijd kan verwachten.

Negatieve gezondheidseffecten van roken of positieve effecten van sport komen zo snel in beeld.

---

6) Dit zijn illustratieve voorbeelden van mogelijke consequenties van actief burgerschap, en geen uitgewerkte voorstellen of bestaande initiatieven.

**BITE+:** Eindhoven kent al een BITE-team (Bestuurlijk Interventieteam Eindhoven ) en een initiatief bemoeizorg ([www.bemoeizorg.nl](http://www.bemoeizorg.nl)). De opdracht aan BITE luidt “ernstige aantasting van veiligheid en leefbaarheid, object- en gebiedsgebonden vanuit vastgestelde handhavings- en veiligheidsoptiek aanpakken”. Op basis van signalen van politie, Stadsdeelteams en/of burgers werden in 2004 dertien projecten gedefinieerd.

BITE richt zich voornamelijk op de bebouwde omgeving, op de fysieke infrastructuur. Bemoeizorg richt zich daarentegen voornamelijk op burgers die door vereenzaming en sterke verwaarlozing in een isolement komen en waarvan de gevolgen door hun directe omgeving als ongewenst en lastig ervaren worden. Voor sociale overlast die niet crimineel is en niet past in bestaande hulpverlening, is er geen standaard oplossing. Analoog aan de Briste ASBO's en ABC's kan een BITE+ zich op pijnpunten in de sociale infrastructuur richten, op de hufters.



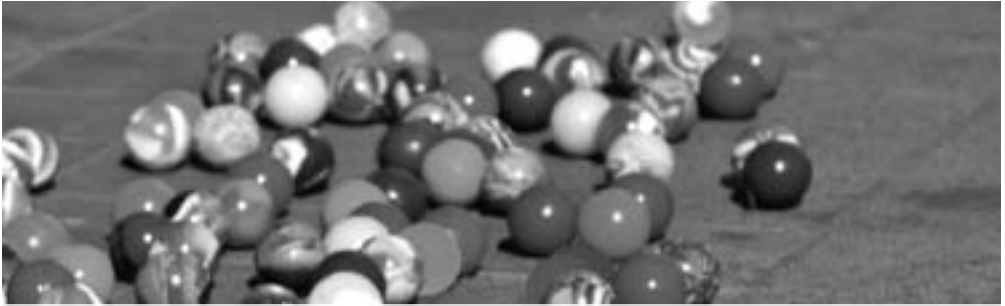
## Portret: actief op de basisschool

---

*In 2001 verhuist Joke Berkers met haar man en twee kinderen naar Eindhoven. Haar baan in de kwaliteitszorg geeft ze daardoor op. Voor het opbouwen van nieuwe sociale contacten wordt ze actief als vrijwilliger op de basisschool en de wijkvereniging. Omdat ze moeilijk nee kan zeggen heeft ze al snel een aardig takenpakket. Op de basisschool van haar kinderen (de Korenaar in Woensel Noord) geeft ze zich op voor de ouderraad. Ze helpt bij de organisatie en uitvoering van allerlei activiteiten, van de kerstviering tot de schoolreisjes. Wanneer de coördinator van de verkeersbrigadiers er mee stopt, neemt zij die taak over.*

*“We hebben 36 verkeersbrigadiers. Ik maak een jaarrooster, werf vrijwilligers, onderhoud contacten met de politie wanneer er bijvoorbeeld teveel auto's door rood licht rijden, zorg dat nieuwe brigadiers een cursus krijgen. Ik heb de hoeveelheid werk onderschat. Omdat er een behoorlijk verloop is onder de brigadiers moet ik regelmatig de roosters aanpassen. Ik zit ook bij de bibliotheekmoeders. We regelen de uitleen van boeken voor de kleuters, en lezen voor aan groepjes kleuters. Je bent zo'n een keer per drie weken aan de beurt. Sinds kort ben ik met een andere moeder bezig met de opzet van een schoolbibliotheek in de andere vestiging van de school. Ik vind dat de kleuters op die locatie ook recht hebben op een bieb, dus daar zijn we nu mee aan de slag gegaan. Ik vind wel dat de ouders van die locatie zelf de uitvoering moeten doen.*

*Door de verhuizing ben ik gestopt met werken. Ik werkte vier dagen per week. Om, naast het huishouden en de opvoeding van de kinderen, maatschappelijk actief te blijven heb ik me opgegeven als vrijwilliger. In mijn vorige baan organiseerde en vergaderde ik veel, en dat deed ik graag. Als vrijwilliger doe ik dat nu ook; veel ouders voeren liever activiteiten uit en hebben een hekel aan vergaderen, ik juist andersom. En de kinderen zijn altijd hartstikke enthousiast, dat geeft wel voldoening”*



*“Het lukt elke keer weer om ouders te vinden die actief willen worden. Ik spreek heel veel ouders aan. Ik vertel ouders ook altijd dat ze, door actief op school te worden, betere contacten ontwikkelen met de leerkrachten op school. En daar heb je altijd wat aan. We vragen ouders ook vaak om mee te doen aan eenmalige activiteiten. Dat is dus een korte inzet, en je zit er geen heel jaar aan vast. Bij sommige activiteiten is het zelf moeilijk om er als nieuwe vrijwilliger tussen te komen. Dan kiezen de vrijwilligers liever zelf hun eigen mensen. Wat opvalt is dat het voor 95% vrouwen zijn die het vrijwilligerswerk doen. Kennelijk wordt vrijwilligerswerk op school gezien als iets voor moeders. Omdat steeds meer vrouwen werken, ontstaat er ook een groter verloop onder vrijwilligers; ander werk, andere werktijden, een opleiding volgen”*

*“Wanneer je als ouder vrijwilliger wordt op school, wil je meer dan alleen maar simpel opdrachten uitvoeren. Je hebt je eigen ideeën en voorstellen, je wilt iets verbeteren, of je hebt ergens een andere mening over. Het valt op dat de leerkrachten die ons begeleiden daar regelmatig moeite mee hebben. Niet allemaal, overigens. Ouders die wat willen op school hebben het daar moeilijk mee. Ze willen ook graag respect voor hun inzet, idee of voorstel. Wanneer je die zonder meer afwijst, of er niet op ingaat, doe je ouders tekort. Dus het zou al helpen als leerkrachten wat meer oog hadden voor deze kant van het vrijwilligerswerk, en er op een goede manier mee omgingen”*

# 4 | Hoe: de dienstverlener en burgerschap

## 4.1. Visie

Het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering bij de burger van consument naar coproductent van maatschappelijke ontwikkeling heeft gevolgen voor de aard van de publieke dienstverlening. Een dergelijke omslag zal andere eisen stellen aan de competenties van het personeel in deze sector, de dienstverleners. Het belangrijkste element is daarbij de houding van de hulpverlener/dienstverlener, die handelt vanuit *een actieve terughoudendheid*, vanuit de startvraag: “en wat kan ik als dienstverlener doen om u het probleem te helpen op te lossen? Welke hulpbronnen hebt u al, welke moeten we extra organiseren?” Dergelijke grondhouding is niet nieuw, het nastreven van zelfredzaamheid van klant/cliënt/... stond altijd hoog in het vaandel, zeker in de retoriek.

De kern van deze visie kan samengevat worden in een ‘botsbal<sup>7)</sup>-protocol’. Daarmee sluit het op uitvoerend niveau aan bij de strategische visie dat het sociale vangnet van de verzorgingsstaat een hangmat dreigt te worden en omgevormd moet worden tot een trampoline. Dienstverleners kunnen in de dialoog met burgers als een botsbal optreden. In het dagelijks handelen en de dialoog met de burger, kan continu de ruimte voor actief burgerschap ingeschat worden, door:

- te vragen wat de burger zelf gedaan heeft of kan doen om het probleem op te lossen (weliswaar binnen grenzen, iemand die 112 belt om een brand met slachtoffers te melden, vraag je niet of er wel rookmelders aanwezig waren);
- te vragen naar wat de dienstverlener kan doen om de burger te helpen het probleem op te lossen, waar de burger ondersteuning nodig heeft;
- en pas daarna te kijken wat de burger verwacht dat de dienstverlener doet voor die burger.

---

7) Kinderspeelgoed, ook wel ‘stuiterbal’ genoemd, een rubberen bal die terugbotst of stuitert. Een vraag vanuit burgers naar publieke dienstverlening wordt niet automatisch opgenomen maar teruggekaatst in de vorm van vergroting van de zelfredzaamheid van burgers.

In essentie komt dit neer op een houding van *zorgend ontzorgen*, en vereist dit dat de dienstverlener zijn neiging om direct te zorgen wat onderdrukt, hij moet leren 'op zijn handen te gaan zitten' en eerst de burger aan zet te laten en die burger te ondersteunen zijn probleemoplossende vaardigheden te ontwikkelen.

Bovendien is hiermee een fundamenteel verschil tussen publieke en private dienstverlening benoemd. Van een medewerker in een commerciële context verwachten we een houding en inspanningen om meer te verkopen. Dat zien we bij de baliemedewerker die ons vriendelijk attent maakt op een nieuw product, of bij Amazon.com dat ons nieuwe publicaties onder de aandacht brengt. Je kunt op het station geen broodje kopen zonder de standaardvraag 'en wilt u daar ook wat bij drinken?'. Vergroting van omzet en marktaandeel is inherent aan de logica van private dienstverlening. Eenzelfde houding en dynamiek in de publieke dienstverlening is ongepast omdat het voorbij gaat aan de eigen kracht van de cliënten en zorgt voor een stijging van de collectieve budgetten. Zodra dienstverlening met overheidsgeld gefinancierd wordt, verdient een terughoudende eerder dan een hyperactieve dienstverlener de voorkeur. De eerste aandacht van die terughoudende dienstverlener moet naar het verhogen van de zelfredzaamheid van burgers gaan.

'De markt van welzijn en geluk' van Hans Achterhuis (Achterhuis, 1979) maakte destijds een verpletterende indruk op de sociale sector. Achterhuis stelde dat welzijnswerkers via hun diensten een aanbod ontwikkelden die een overeenkomstige vraag veroorzaakt. Nu lijkt het er soms op dat de markt van welzijn en geluk er inderdaad gekomen is. Hij is bevolkt met calculerende consumenten die weten wat ze willen en zich niet langer laten betuttelen. "Nu zitten we met mondige burgers en getemde professionals" (Tonkens, 2003). Professionals zijn zo gefocust op het realiseren van vraaggericht werken dat ze hun eigen kritische vermogens als hulpverlener uit het oog verliezen. De Britse arts Dalrymple verwoordt het nog iets sterker en beschuldigt de sociale sector ervan mensen in achterstands- of risicosituaties juist hun eigen verantwoordelijkheid te ontnemen: "Het meest funeste idee is dat mensen niet in staat zijn hun lot in eigen handen te nemen. Dit is een directe consequentie van de sociale wetenschappen die, door het gedrag van mensen te verklaren uit omstandigheden buiten hun wil, de menselijke vrijheid en verantwoordelijkheid hebben weggeredeneerd." (Dalrymple, 2001, p.8) De kritiek van Achterhuis, Tonkens en Dalrymple laat een analyse zien waarin de sector zich de afgelopen jaren vaak dusdanig richtte op de vraag van de cliënt, dat kritisch kijken naar wat deze zelf aan zijn problemen kan doen op de achtergrond

raakte. Toch is 'het stimuleren van zelfredzaamheid' een belangrijke doelstelling in het sociaal agogisch werkveld. Zo wordt in de beschrijving van de competenties voor 'bachelor of Social Work' voor Fontys Hogeschool Sociale Studies (versie 21-12-2004) het "Begeleiden van cliënt/doelgroep gericht op zelfredzaamheid, zelfverantwoordelijkheid en zelfsturing(...)" als eerste handelingsdimensie genoemd. Ook in vele sociale interventies staat het vergroten van sociale zelfredzaamheid voorop. In de schuldhulpverlening wordt niet alleen gewerkt aan schuldsanering maar meteen aan het vergroten van vaardigheden om eigen inkomsten en uitgaven te beheren. Bij arbeidsmarktintegratie wordt ook specifiek gewerkt aan de 'persoonlijke empowerment' van cliënten.

Publieke dienstverleners hebben te maken met de paradox tussen het verlenen van hulp en de burger bijstaan in het zelf oplossen van problemen. Dat was in paragraaf 2.3. van deze publicatie al aan de orde. Voor een zorgbehoevende psychiatrische patiënt de was doen is eenvoudiger dan die patiënt zover te krijgen dat hij zelf zijn was doet. Meteen zelf ingrijpen bij melding van overlast kost minder tijd en inspanning dan proberen de betrokkene(n) en buurt gezamenlijk de schouders eronder te laten zetten. Zwerfvuil opruimen is sneller gebeurd dan de dader opzoeken en aansprakelijk stellen.

De eerste aanpak leidt vaak sneller tot zichtbare resultaten en waardering, de tweede tot wrevel en onbegrip: "We hebben echt het gevoel dat we om alle kleine beetjes professionele zorg voor onze moeder hebben moeten bedelen. Het begon al met de wijkverpleegster. De eerste ochtend dat ze kwam, stond ze met haar armen over elkaar. Ze zei: 'Laat U maar eens zien wat U zelf kunt. Volgende week moet U het toch zelf doen.' We begrepen dat niet. Ze wilden de mensen zoveel mogelijk zelf laten doen, maar als mensen het toch niet kunnen? Moeder kon het echt niet." (van der Lyke, 1995).

Binnen een context van bezuinigingen op publieke dienstverlening is een zwaardere tijdsinvestering in actief burgerschap dan ook moeilijk. Het is sneller dingen zelf op te lossen. Toch ligt de uitdaging en professionaliteit erin de energie van een professional zo in te zetten dat de cliënt/burger zijn burgerschap naar beste vermogen kan inzetten en vaardigheden verkrijgt om dat in de toekomst ook te doen. Die professionaliteit geeft ook aan waar grenzen van zelfzorg en mantelzorg bereikt zijn. Dat vraagt een constante balanceeroefening, en een steeds opnieuw beoordelen van concrete situaties. Het keren van het 'u vraagt wij draaien' scenario is niet in een handomdraai gebeurd. Daarvoor heeft vraaggericht werken zich te veel genesteld in de sector. Tonkens stelt voor dat niet de vraag, maar de

dialogo de zorg moet sturen. Vraagsturing gaat voorbij aan de deskundigheid van de hulpverlener en het onvermogen van sommige cliënten om een adequate vraag te formuleren. Een cliënt heeft niet zoveel aan een professional die niet terugpraat, niet zijn visie geeft, maar een houding heeft van “u roept, wij draaien” (Zuithof, 2003).

## **4.2. Programma**

De dienstverlener heeft op verschillende niveau's aangrijpingspunten om burgerschap te bevorderen. Vanuit een specifieke cliënt kan gewerkt worden met ervaringskennis of steunsystemen. Op buurtniveau kan gebruik gemaakt worden van kwartiermaken, de methode van 'onze buurt aan zet' of ABCD, opzoomen, buurtpreventie, buurtvaders of buurtbemiddeling. Aangrijpingspunten op het niveau van de gehele samenleving zitten dan weer verwerkt in inspirerende projecten als elkaar groeten, weven aan de samenleving en het inrichten van de fysieke ruimte op mensenmaat.

### ***Ervaringskennis***

Het opvoeden van kinderen is misschien wel de meest wijd verbreide ervaringskennis. Home-Start biedt kosteloos emotionele ondersteuning en praktische hulp aan ouders met jonge kinderen die tijdelijk in moeilijkheden zitten bij het opvoeden van jonge kinderen. Vrijwilligers die ervaring hebben met opvoeden bieden deze steun aan gezinnen met tenminste één kind van zes jaar of jonger. Ouders geven zelf aan op welke gebieden zij meer steun wensen; hun vragen staan centraal. HomeStart helpt gezinnen. Het gaat meestal om steun aan de moeders. In Eindhoven werkt Humanitas met deze in de UK ontwikkelde sociale interventie.

Vergelijkbaar maar dan voor het jonge gezin is 'Moeders Informeren Moeders (MIM), een programma dat bedoeld is als aanvulling op het programma van het consultatiebureau. Het programma is oorspronkelijk ontwikkeld in Ierland als *Community Mothers Programme*. Ervaren 'bezoekmoeders' gaan maandelijks op bezoek bij moeders die hun eerste kind kregen en geven gezondheidsvoorlichting en opvoedingsondersteuning. In 2004 boden 13 thuisorganisaties in Nederland MIM aan. Uit onderzoek naar met MIM vergelijkbare programma's in Ierland, de VS en Engeland blijkt dat het inzetten van dergelijke vormen van huisbezoeken veelbelovend is.

## **Steunsystemen**

Door de vermaatschappelijking van de zorg zijn niet alleen de patiënten, maar ook de hulpverleners in de wijk gekomen om hun cliënten te ondersteunen. Binnen de gehandicaptenzorg en ouderenzorg ontstonden initiatieven die het mogelijk maken voor cliënten om uit de instituten te blijven. Het community support systeem (CSS), ontwikkeld in de VS is een belangrijk voorbeeld. Daar werd in de jaren '70 het CSS ontwikkeld als reactie op de negatieve gevolgen van het de-institutionaliseringproces: verwaarlozing van cliënten, ontredde bij familieleden en overlast bij het publiek. In Nederland is dit model het eerst overgenomen binnen de zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. Voorbeelden van community support zijn: werken met ondersteuning in het vrije bedrijf of gebruik maken van gastopvang- of crisisgezinnen om zo de draaglast van de biologische ouders van het gehandicapte kind te verminderen. Hierdoor kan het kind thuis worden opgevoed. Een voorbeeld hiervan is het gezinsnetwerkproject in Rotterdam dat zich richt op het ondersteunen van gezinnen met een verstandelijke beperking (Mur & de Groot, 2003).

Een ander voorbeeld van een CSS binnen de jeugdhulpverlening is de 'Eigen Kracht Conferentie' ([www.eigen-kracht.nl](http://www.eigen-kracht.nl)), overgewaaid uit Nieuw Zeeland. De Eigen Kracht Conferentie is een bijeenkomst van familieleden (en andere betrokkenen in het sociale netwerk) in de ruimste zin van het woord. De inhoud van het begrip 'Eigen kracht' hangt samen met de wens om de autonomie van ouders of familie over de zorg voor hun kinderen te versterken. Het benadrukt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen en de eigen mogelijkheden daartoe. Dergelijke bijeenkomsten zouden voor verschillende doelgroepen zinvol kunnen zijn.

### **Zakelijker of socialer?**

*“Het is voor de thuiszorg in vergelijking met een paar jaar geleden, veel moeilijker geworden om sociale netwerken rondom de cliënt te helpen organiseren. De kosten voor thuiszorg worden (gedeeltelijk en naar draagkracht) vergoed wanneer deze geïndiceerd is door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Een dergelijke indicatie is gebonden aan wet- en regelgeving die voortdurend wijzigt en almaar strikter gehanteerd wordt. Hierdoor is er in de thuiszorg een sterke verzakelijking opgetreden. Een gevolg daarvan is bijvoorbeeld dat er per cliënt nog maar 3 uur per jaar een huisbezoek mogelijk is zonder eigen bijdrage. >>*

*Onzeker is of deze mogelijkheid volgend jaar überhaupt nog bestaat. De ruimte om een sociaal vangnet rondom de cliënt te organiseren is daardoor op dit moment beperkt. En volgend jaar wellicht niet eens meer mogelijk omdat we er eenvoudigweg geen financiële vergoeding meer voor krijgen.”*

Wim Raaijmakers, manager verzorging & verpleging, ZuidZorg Eindhoven

Binnen de GGZ ontstond in de jaren '90 een behoefte aan een community support systeem. Oorzaken daarvoor lagen bij het ontbreken van goede samenwerking binnen het aanbod rondom de cliënt en de steeds meer toegepaste rehabilitatieaanpak. De rehabilitatieaanpak is een benadering die werkt vanuit de doelen die cliënten zelf stellen m.b.t. de leefgebieden werken, wonen, relaties en vrije tijdsbesteding (Nuy, 2000). Om te kunnen werken vanuit de rehabilitatieaanpak is een compleet en toegankelijk ondersteuningsaanbod nodig. Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van maatschappelijke steunsystemen. Een maatschappelijk steunsysteem (MSS) is een gecoördineerd netwerk van personen en diensten en voorzieningen, waarvan mensen met ernstige psychische stoornissen zelf deel uitmaken en dat hen op vele manieren ondersteunt in hun pogingen om in de samenleving te participeren (van Weeghel & Droes, 1999). Alle maatschappelijke instanties en partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor dergelijke steunsystemen: maatschappelijke opvang, cliënten- en familieorganisaties, zelfhulp, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg, vrijwilligers, mantelzorgers, GGD, dagactiviteitencentra, gemeente, politie, voorzieningen op het vlak van wonen, werken, onderwijs, financiën en vrijetijdsbesteding, etc. Het principe van het MSS is gebaseerd op netwerkvorming. Opvallend is dat men er bij MSS uitgaat van de vooronderstelling dat het moeilijk is om voor elkaar te krijgen dat de samenleving, de buurt iemand steun gaat bieden. Daarom richt het MSS zich niet op de samenleving waarin iemand verkeert, maar op zijn sociaal netwerk. Binnen de netwerken zijn drie niveaus te onderscheiden (van Weeghel & Droes, 1999):

1. De steunende netwerken van individuele cliënten;
2. de georganiseerde netwerken van professionals en vrijwilligers;
3. het regionale netwerk van GGZ-organisaties en maatschappelijke instanties.

De steunende netwerken van de individuele cliënten zijn in de optiek van MSS van primair belang, de andere niveaus zijn voorwaardenscheppend. De cliënt definieert



het probleem samen met zijn case-manager, geeft aan in welke richting hij de oplossing wil en blijft zelf verantwoordelijk. Hij blijft zoveel mogelijk in zijn eigen huis wonen en aan de normale sociale netwerken meedoen.

In verschillende steden wordt geëxperimenteerd met de opbouw van een MSS. Er zijn wisselende ervaringen. Cliënten prijzen doorgaans de continuïteit en daarmee de zekerheid die deze projecten hen bieden; hulp- en dienstverleners uit andere sectoren waarderen de zorg-aan-huis teams vaak om hun goede bereikbaarheid, betrokkenheid en samenwerkingsbereidheid (van Hoof, 2003; van Weeghel & van Hoof, 2002). Maar in onderzoeken worden ook knelpunten gesignaleerd (Eugster, van den Bogaard & Bongers, 2004; Geelen & Verburg, 2002). Waar nog behoefte aan is bij zowel hulpvragers, professionals van (zorg)instellingen als burgers is een punt (een loket) waar ze terecht kunnen, wanneer ze informatie willen hebben op het gebied van zorg, wonen en welzijn of wanneer ze problemen willen melden/signaleren. Een ander probleem is dat lang niet alle maatschappelijke instanties die in een MSS participeren genegen zijn om cliënten inbreng serieus te nemen. Het derde knelpunt is de vaak gebrekkige samenwerking tussen verschillende maatschappelijke instellingen.

### ***Kwartiermaken***

Zonder draagvlak heeft een MSS geen kans van slagen. De burger in de wijk moet betrokken worden telkens men een MSS wil implementeren. Kwartiermaken is het bevorderen van een maatschappelijk klimaat waarin (meer) mogelijkheden ontstaan voor mensen, zoals psychiatrische patiënten, die met mechanismen van uitsluiting kampen. De kwartiermaker is een pleitbezorger, belangenbehartiger of ambassadeur die optreedt waar dat in het kader van sociale integratie en maatschappelijke participatie gewenst is. De inzet is het vergemakkelijken van aansluiting, door ruimte te maken voor de 'vreemde ander' (waarbij aanvaard dient te worden dat die ander in zekere mate vreemd en daardoor soms "lastig" blijft) (Kal, 2001). De kwartiermaker doet feitelijk een appèl op het burgerschap van bewoners, door ze aan te spreken op tolerantie, acceptatie en het maken van contact met anderen.

### ***De buurt of straat aan zet***

Een voorbeeld van een landelijke impuls voor leefbaarheid in de buurt is Onze Buurt aan Zet (OBAZ). OBAZ is een project dat voortkomt uit het Grotestedenbeleid: [www.onzebuurtaanzet.nl](http://www.onzebuurtaanzet.nl). Het project wil de leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie in de wijk verbeteren.

Dertig Nederlandse steden kregen geld om deze ambitie waar te maken. Het belangrijkste kenmerk van de manier van werken bij OBAZ is dat de buurtbewoners echt zelf aan zet zijn. Gemeentes en buurtbewoners werkten nauw samen. Uiteindelijk bepaalden de bewoners zelf wat ze het belangrijkste vonden. Het risico bestaat dat het uiteindelijk toch de opbouwwerkers het hardst aan dergelijk projecten blijven trekken. In Zwolle bijvoorbeeld bleek bij twee projecten van OBAZ ‘Beter een Goede Buur’ en ‘Buurt vol Verhalen’ dat beide initiatieven weliswaar ooit door bewoners bedacht waren, maar dat niet zij maar de opbouwwerkers zich ingezet hebben om van beide ideeën een burgerinitiatief te maken (Voogt & Draaisma, 2004).

In de gemeente Eindhoven vinden in diverse buurten activiteiten plaats volgens de methodiek ‘straat aan zet’, verwant aan de ABCD methode. Straat aan zet is gericht op het versterken van onderlinge contacten tussen bewoners per straat en gaat uit van het benutten van mogelijkheden en kwaliteiten die bewoners hebben om te bouwen aan hun buurt. Zelfredzaamheid en zelforganiserend vermogen van de buurt staan centraal. Een belangrijk uitgangspunt is “niet praten maar doen”. Verder is de bedoeling dat de straatactiviteit door een groot deel van de bewoners van de straat worden uitgevoerd en dat ze tot snelle en concrete resultaten leiden. De bewoners bepalen welke veranderingen en verbeteringen nodig zijn om prettiger te kunnen leven in de straat. De regievoering ligt bij Loket W. Uit een evaluatie van ‘straat aan zet’ blijkt dat het moeilijk is om actief burgerschap te genereren bij passieve buurtbewoners (Johan Bodd, 2005 (in voorbereiding)). De initiatiefnemers zijn meestal een beperkt aantal bewoners dat al actief is in hun straat. De door hen opgezette activiteiten staan of vallen met hun inzet. Het merendeel van de straatbewoners is vooral consument van de activiteit. Het kost veel extra inspanning om de mensen die nog geen relatie met anderen hebben te activeren. De bijdrage van de opbouwwerker is vooral ondersteunend en voorwaardenscheppend voor de initiatiefnemers.

### ***ABCD methode***

Het welzijnswerk in Eindhoven heeft ervaring opgedaan met maatschappelijke activering via *de ABCD methode* (J. McKnight & Kretzmann, 2004). Deze methode kent drie met elkaar verbonden uitgangspunten:

- De capaciteiten van de wijk vormen de basis: capaciteiten van individuele bewoners, van de vrijwilligersorganisaties, de informele netwerken, de instellingen en de bedrijven.

- Het is naar binnen gericht d.w.z. dat samenwerkende partners kijken eerst wat ze zelf kunnen.
- De uitdaging ligt in een permanente relatieopbouw.

Deze methode vraagt van de opbouwwerker om te werken vanuit de basishouding empowerment. Maar het gaat niet alleen om empowerment van de ‘gewone’ burger, bij buurtopbouw horen ook de kwetsbare doelgroepen betrokken te worden. Iedere wijk is in principe gastvrij en open. En iedereen heeft vaardigheden, ook degenen die het etiket ‘gehandicapt’ meedragen.

### ***Opzoomeren***

Het verbeteren van veiligheid en het schoonmaken en opknappen van de buurt in het Opzoomeren een belangrijke rol. Ruim tien jaar geleden ontstond in de Opzoomerstraat in Rotterdam een beweging waar bewoners samen hun straten opknapten (zie ook [www.opzoomermee.nl](http://www.opzoomermee.nl)). Hiermee wilden ze zelf iets doen aan leefbaarheid en onderlinge verbondenheid in hun woonomgeving. In de loop van de jaren is ‘opzoomeren’ ook buiten Rotterdam een begrip geworden. Gezamenlijke activiteiten blijken een band te scheppen tussen buurtbewoners onderling. Als mensen zich veiliger voelen op straat, durven ze ook meer de deur uit te gaan. ‘Mensen maken de stad’ is een door de gemeente Rotterdam ontwikkelde aanpak om de sociale integratie op straatniveau te bevorderen. Het Opzoomeren en de Stadsetiquette vormen belangrijke ingrediënten van de aanpak. Doel van de aanpak is om geselecteerde gebieden een stap hoger op de zogenaamde straatcontactladder te krijgen. In de deelgemeente Delfshaven is Spangen aangewezen om met de aanpak aan de slag te gaan. In nauwe samenwerking met het wijkteam Spangen zijn hiervoor drie gebieden geselecteerd.

### ***Buurtpreventie***

Mensen zijn geneigd om als er iets aan de hand is eerder de politie te bellen dan er zelf iets aan te doen. Maar wanneer ze op de een of andere manier geactiveerd worden dan komen ze vaak wel op gang. Op veel plaatsten in Nederland zijn daarom door de politie samen met bewoners buurtpreventieprojecten gestart. Een voorbeeld hiervan is Drents Dorp-Zuid in Eindhoven. In een gebied van 500 woningen is de politie in 2002 samen met bewoners een buurtpreventieproject gestart. Men hoopte met dit project mensen zelfredzamer en actiever te maken i.p.v. dat ze voor elk akkefietje naar de politie gaan. Het project blijkt eind 2004 goed te lopen. Er wordt eens per zes weken overlegd met ongeveer 8 bewoners. In de praktijk blijkt dat de meest effectieve manier om overlast aan te pakken is om

overlastplegers persoonlijk aan te spreken. Dat doen de buurtbewoners zelf. Een probleem met vernielingen van nieuw geplaatste hondentoiletten is op die manier bijvoorbeeld opgelost. Wat meest effectief is, is kartrekkers in de buurt te benaderen die een enthousiastmerende invloed hebben.

### ***Buurtbemiddeling, mediation***

Buurtbemiddeling gaat uit van het vermogen van burgers om zelf conflicten op te lossen. Zo pakt bijvoorbeeld Rotterdam conflicten tussen burens in de buurt zelf op. Onder het motto: *‘Voor en door de buurt’* richt ze zich op herstel van communicatie en op (het ontwikkelen van) de kracht van mensen om zelf hun burencollicte op te lossen ([www.buurtbemiddeling.org](http://www.buurtbemiddeling.org)). De bemiddelaars kiezen geen partij, luisteren met respect, onderzoeken wensen, belangen, en gevoelens van mensen bij het collicte en helpen medebewoners (op basis van vertrouwelijkheid) om zelf een oplossing te vinden.

De bemiddelaars zijn getrainde vrijwilligers die zelf in de buurt wonen. Ze vormen een team, werken altijd met zijn tweeën en zijn gecertificeerd. Daarbij ontvangen ze professionele ondersteuning. De diverse ervaringen met buurtbemiddeling worden verzameld door het Centrum voor Criminaliteits beheersing en veiligheid, zie [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)). Ook in Eindhoven is ervaring met buurtbemiddeling opgebouwd, ondersteund door Polyground.

Mediation kent een ruimer toepassingsgebied, maar vertrekt van eenzelfde uitgangspunt en is gericht op het gezamenlijk oplossen van een collictesituatie door inzet van bemiddeling. Vaak is er wel een mogelijke oplossing, maar de betrokken partijen zien die niet meer. Hulp van een derde, onpartijdige bemiddelaar kan daar verandering in brengen.

### ***Weven aan samenleven***

Weven aan samenleven ([www.wevenaansamenleven.nl](http://www.wevenaansamenleven.nl)) probeert burgers die zelf initiatieven ontplooiën om hun omgeving te verbeteren te ondersteunen. Weven aan de samenleving is een initiatief van het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO) en wordt bekostigd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport. Het doel van *‘Weven aan Samenleven’* is het versterken van op zichzelf staande, kleinschalige zelforganisaties van bewoners of burgergroepen. Het uitgangspunt is dat het wenselijk is dat burgers zelf initiatieven ontplooiën om hun omgeving te verbeteren. De verwachting van het project is dat burgers die initiatieven ontplooiën duurzame sociale verbanden vormen.

Bij 'Weven aan Samenleven' is er speciale aandacht voor de ondersteuning van de initiatieven. Naast het opbouwwerk kunnen ook andere partijen bij de ondersteuning betrokken zijn, bijvoorbeeld lokale overheden en private partijen. Idealiter is de ondersteuning erop gericht dat de initiatieven onafhankelijk gaan functioneren. Dat sluit aan bij de eerder door ons omschreven kanteling van het trek- en duwwerk tussen burger en publieke dienstverlener (zie slot van paragraaf 1.1.).

Het opbouwwerk moet er dus naar streven zichzelf overbodig te maken. Dat blijkt in de praktijk niet bepaald vlekkeloos te verlopen. In 'Weven aan samenleven' moet de opbouwwerker fungeren als bruggenbouwer, die de doelgroep in contact brengt met mensen uit andere wijken, achtergronden, culturen, die van nut kunnen zijn voor het initiatief. Door dergelijke bruggen te bouwen ontstaat het voor zelfstandigheid noodzakelijke externe netwerk. "Helaas hebben we in alle projecten van Weven aan Samenleven zelden of nooit een opbouwwerker of ondersteuner gezien die dit oppakte, contacten legde, stimuleerde om zo'n extern netwerk te vormen." (Voogt & Draaisma, 2004)

### ***Fysieke ruimte***

Publieke dienstverlening zit niet alleen in mensen (de politieman, de opbouwwerker, ...) maar ook in de fysieke infrastructuur van de stad. Zowel fysieke als sociale kenmerken beïnvloeden de kracht van sociale netwerken op wijkniveau. De stedelijke infrastructuur waarbij wonen, werken en vrije tijd (inclusief winkelen) gescheiden gebieden zijn, wordt steeds minder populair omdat het sociale netwerken beschadigt. In de Verenigde Staten ontstond met het 'New Urbanism' ([www.cnu.org](http://www.cnu.org)) binnen de stadsontwikkeling een tegenbeweging. De pleitbezorgers van deze stroming laten zien dat de fysieke woonomgeving zo ingericht kan worden, dat deze de sociale contacten bevordert. Ze ontwerpen buurten waar plaats genoeg is voor voetgangers, waar je nooit langer dan vijf minuten hoeft te lopen voor je bij een winkel bent waardoor de auto kan blijven staan. Het moet er prettig wonen zijn voor jong, oud of gehandicapt. Straten moeten ervaren worden als prettige gedeelde ruimte waar mensen zich veilig kunnen voelen.

Nederland is internationaal spraakmakend inzake stedelijke fysieke infrastructuur met de sterk uitgebouwde fietspaden (langzaam verkeer dat sociaal contact mogelijk maakt, in tegenstelling tot autoverkeer dat contact onmogelijk maakt) en het fenomeen van woonerven. Dat is onder de naam 'home zones' een exportproduct geworden (zie [www.homezones.org](http://www.homezones.org)). Het verdient aanbeveling

om bij deze traditie aan te sluiten en bij het beheer van de fysieke infrastructuur van Eindhoven oog te hebben voor sociale netwerken. Dat kan bij herstructurering van wijken, maar ook op kleinschalig niveau. Zo kan een verkeersarme zone en een zitbank bij de schoolpoort van de basisschool een stimulans zijn opdat ouders elkaar kennen en zich sterker bij de school betrokken voelen.

### 4.3. Projecten <sup>8)</sup>

**Botsbal-scan:** op diverse plaatsen in de Eindhovense publieke dienstverlening is actief burgerschap al aanwezig. Deze ‘good practices’ worden opgespoord om te leren over de kritische succesfactoren van een door de dienstverlener ondersteund actief burgerschap. Er wordt daartoe een inventarisatie gemaakt van concrete situaties uit de Eindhovense praktijk. Via ‘thick description’ en casuïstiek wordt hieruit een uitwerking gedistilleerd met de randvoorwaarden, competenties en slaagfactoren voor actief burgerschap.

**Botsbal-handleiding en -training:** er wordt een handleiding geschreven, mede op basis van de eerder genoemde botsbal-scan. In die handleiding staan situaties en algemene richtlijnen hoe een publieke dienstverlener kan ‘ontzorgen’ en aansluiten bij de eigen kracht van burgers. Hetzelfde materiaal wordt gebruikt om een cursus te ontwikkelen om het botsbal-protocol in praktijk te brengen.

Voorbeelden van dergelijke handleidingen zijn te vinden in de geneeskunde. Tientallen websites bevatten informatie over wanneer naar de huisarts te gaan, en vooral beschrijvingen van situaties waarin er eerder sprake lijkt te zijn van kwaaltjes die vanzelf genezen. De Vlaamse zorgverzekeraar CM bundelde dergelijke adviezen in een handzame publicatie (Callens, 2004).


**Speurtocht naar burgerschap:** Eindhoven organiseert verschillende teams van dienstverleners die in de stad op speurtocht gaan naar burgerschap. Ze spreken burgers aan op wat hen in het publieke domein bezighoudt. Meteen vragen ze ook wat de burger daaraan doet, hoe die daarbij ondersteund kan worden en welke publiek dienstverleners daarbij wat zouden kunnen bijdragen. Belangrijk is niet een initiatief over te nemen, maar te ondersteunen en waarderen. Voorbeelden van

---

8) Dit zijn illustratieve voorbeelden van mogelijke consequenties van actief burgerschap, en geen uitgewerkte voorstellen of bestaande initiatieven.

dergelijke teams bestaan in Deventer (de Haas, 2005) en Cambridge (de city-rangers). Handzame vorm om de dialoog met burgers op te zetten is de bekende wijkschouw of de minder bekende wijktafel, zoals uitgewerkt in de Rotterdamse deelgemeente Overschie. Verschillende publieke dienstverleners (gemeente, politie, woningcorporatie, ...) kiezen een locatie, bellen aan en nodigen burgers uit voor een kopje koffie, en voeren daarbij een gestructureerd gesprek over wat er in de wijk leeft.

## Portret: druk drukker drukst



Rian van Mil woont in Rossum (Gld), is 43 jaar, getrouwd, ziekenverzorgende en moeder van 4 kinderen. Rian's man heeft een fulltime baan en zij werkt op invalsbasis in een verpleeghuis voor ongeveer 12 uur per week.

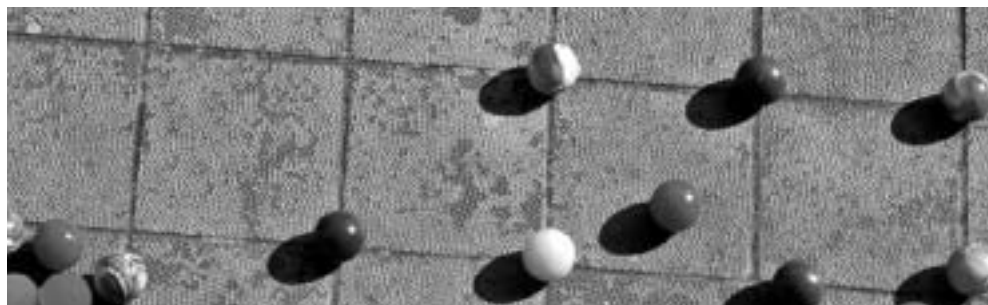
Naast de opvoeding van haar kinderen is ze heel actief in het dorp. Rian doet bijvoorbeeld veel voor de Nederlands Hervormde kerk. Zo verzorgt ze om de maand de bloemen in de kerk en met hoogtijdagen maakt ze de bloemstukken. "Ik ben er gewoon ingerold via mijn ouders die een tuinderij hadden en de bloemen voor de kerk leverden. Ik vind het leuk om te doen, het is niet dat ik zo religieus ben of zo, maar ik vind het wel belangrijk dat de kerk er is voor de gemeenschap. Eigenlijk verenig ik het aangename met iets doen voor de gemeenschap."

Het in stand blijven van de dorpsgemeenschap is voor Rian heel belangrijk. "Ik heb in het sinterklaascomité gezeten zodat onze twee dorpen (red.: Rossum en Hurwenen zijn twee vlak bij elkaar gelegen dorpen die samen deel zijn gaan uitmaken van één gemeente en die veel voorzieningen delen) samen één leuke sinterklaasviering kregen in plaats van 2 aparte flutfeesten met een sinterklaas die alleen maar haast had omdat hij zijn tijd moest verdelen tussen 2 dorpen. Dat deed ik voor de eenheid tussen de dorpen."

Sinds een paar jaar heeft Rian de sleutel van het huis van een overbuurvrouw in een bejaardenwoning. Haar dochters wonen allemaal ver weg, en als deze dame in geval van nood op de alarmbel drukt neemt de alarmcentrale contact op met Rian om bij de mevrouw te gaan kijken.

Rian is ook overblijfmoeder. Dat doet ze vanuit een plichtsgevoel, het was destijds moeilijk om mensen te vinden die het wilden doen. Soms vindt ze het wel lastig dat ze die verplichting op zich heeft genomen, want op die dagen is ze niet beschikbaar voor haar werk.





*Sinds een half jaar is ze eveneens bestuurslid van het Rossums vrouwenkoor 'Femmes Vocales'. "Ik vind het leuk om zoiets op poten te krijgen, het is uniek dat we zo'n koor in het dorp hebben. Ik vind het belangrijk dat er in Rossum leuke dingen gebeuren. Als ze me voor de Oranjevereniging vroegen, zou ik het ook doen. Het is zonde als dingen op hun gat komen te liggen omdat niemand de schouders eronder wil zetten. Bovendien wil ik aan mijn kinderen doorgeven dat het belangrijk is de handen uit de mouwen te steken voor je omgeving"*

*Wat Rian wel constateert is dat de vrijwilligers in het dorp vergrijzen. "Dat zal in een stad wel heel anders zijn, daar gebeuren veel meer flitsende dingen waar jongeren zich voor in kunnen zetten. Maar ik snap eigenlijk niet dat niet meer mensen iets doen. Ik ken genoeg mensen die het minder druk hebben dan ik die helemaal geen vrijwilligerswerk doen. Aan de andere kant hebben veel mensen juist minder tijd. In veel gezinnen moeten de man en de vrouw keihard werken om het huishouden draaiend te houden. Ik beschouw het als pure luxe dat ik al deze dingen die ik nog leuk vind ook voor de gemeenschap kan doen."*



# 5 | Hoe: de beleidsvoerder en burgerschap

## 5.1. Visie

De bijdrage van de (lokale) overheid aan actief burgerschap situeert zich vooral in het benoemen en gebruiken van actief burgerschap als bestuurlijk uitgangspunt, daarover communiceren, het ruimte geven aan publieke dienstverleners en burgers om op uitvoeringsniveau actief burgerschap vorm te geven en tenslotte in het ondersteunen en evalueren van actief burgerschap. Over actief burgerschap als bestuurlijk uitgangspunt is in Eindhoven nog weinig gepraat, en waar het gebeurde (o.a. commissie sociale pijler en de gemeenteraad, herfst 2004) was dat eerder in de sfeer van conflicten dan van consensus. Het contrast tussen deze sfeer en het eerder beschreven politieke draagvlak voor actief burgerschap (zie deel 1.2. van deze publicatie) kan verklaard worden door de irrelevante koppeling tussen actief burgerschap en forse besparingen op de stedelijke sociale infrastructuur enerzijds en de eerder beperkte uitwerking van inhoud en consequenties van het concept anderzijds. Deze publicatie tracht op beide elementen een stap vooruit te maken, en zo bij te dragen aan een nieuwe dialoog over de relevantie van actief burgerschap voor lokaal beleid en publieke dienstverlening in Eindhoven. Zonder dergelijke dialoog zal het begrip wellicht blijven steken in het politieke trek- en duwwerk, zonder op beleids- en uitvoeringsniveau uitwerking te krijgen.

Communicatie is belangrijk om een bestuurlijk uitgangspunt enige bekendheid en draagvlak te geven. Eindhoven heeft jaren geleden gekozen om zich te profileren als stad waar innovatie van technologie voorop staat, en dat kreeg vorm in de stadsslogan 'Eindhoven, voorop in technologie' en in initiatieven als Kenniswijk, Digistein, Digitolk en de superpilot. Een gelijkaardige stadsslogan inzake sociale infrastructuur kan actief burgerschap op de agenda plaatsen.

Actief burgerschap als uitgangspunt betekent meer ruimte geven aan publieke dienstverleners, zowel voor die dienstverleners die onderdeel van de gemeente zijn (politie, stadsdeelkantoren, ...) als dienstverleners die door de lokale overheid gesubsidieerd worden (bijvoorbeeld welzijnswerk). Actief burgerschap vraagt om meer discretionaire ruimte op het niveau van de uitvoering (dienstverleners

die in concrete situaties inschatten hoe het 'botsbal-protocol' toe te passen, dienstverlening die sterk bepaald wordt door de vraag van burgers) en als gevolg daarvan ook op het niveau van beleids- en subsidieafspraken. Burgerschap laat zich niet vastleggen in een vooraf vastgelegd en onderhandeld jaarplan of een verantwoording van activiteiten met tijdsregistratie op niveau van minuten en seconden. Burgerschap vraagt om een andere bestuursstijl, waarin wel richtinggevende afspraken gemaakt worden tussen beleid en dienstverleners, maar binnen een context van vertrouwen en ruimte voor uitvoering en kwalitatieve verantwoording achteraf. Daartegenover staat dat burgerschap zich meer richt op dienstverlening die werkt aan het activeren van burgers en het ondersteunen van informele zorg. De activerende dienstverlener krijgt meer ruimte, andere dienstverleners minder. Dat lijken wollige woorden maar ze omvatten ingrijpende gevolgen voor de huidige processen, die nu meer gericht zijn op beleidssturing op activiteitsniveau, minutieuze tijds- en deelnemersregistratie en een schijnbare permanente herstructurering van organisatiestructuren.

Actief burgerschap vraagt ook om meer ruimte voor burgers. De koppeling tussen meer vraaggestuurde publieke dienstverlening en diversiteit tussen zowel individuele burgers als de zogenaamde 'collectieve klanten' kan leiden tot variatie in dienstverlening. De ene wijk zal misschien meer voorkeur geven aan extra groenvoorziening, terwijl een andere wijk vraagt om meer politietoezicht. Dergelijke diversiteit moet, boven een minimum niveau van basisvoorzieningen, ruimte krijgen.

Ruimte voor burgers betekent ook drempels slechten in situaties waar die nu burgerschap bemoeilijken. Dat doet zich onder meer voor in de tendens om hoge kwaliteitsverwachtingen te formuleren aan vrijwilligersinbreng, zoals ten aanzien van bibliotheekvrijwilligers of overblijfouders. Het belang daarvan wordt het meest zichtbaar in die situaties waarin ze volledig afwezig is, en waarin burger en dienstverlener elkaar manifest tegenwerken en elkaar geen ruimte gunnen. Arie Schagen is ondertussen zo'n beetje het coryfee geworden van dergelijke situaties, door volgende opgetekende dialoog nadat hij rommel van straat had opgeruimd en een ambtenaar vroeg of de verzamelde rotzooi nadien opgehaald zou kunnen worden:

*"Ambtenaar: zo, dus jullie gaan vegen?"*

*Schagen: Ja, goed hé*

*Ambtenaar: Ja, maar dat kan helemaal niet.*

*Schagen: waarom niet?*

*Ambtenaar: daar moet je een vergunning voor hebben.*

Schagen: En die ga jij dan toch voor mij regelen.

Ambtenaar: dat dacht ik niet.

Schagen: dat dacht ik wel.

Ambtenaar: als je gaat vegen zonder vergunning, dan ben je in overtreding, en dan zie ik me genoodzaakt om de politie te bellen.”

(Hendriks & Tops, 2002, p. 31)

### **In de vezels**

*“Actief burgerschap heeft gevolgen op veel plaatsen, maar gaat toch vooral over de manier waarop je een maatschappelijke uitgading tegemoet treedt. Ik wil een burger die in al zijn vezels aanvoelt dat hij mee bijdraagt aan leefbaarheid in de stad. En dat vraagt een dienstverlener die meer met de billen op de handen gaat zitten, die durft iets te laten liggen waar je wil dat het ligt, en niet steeds dingen gaat overnemen. Die kanteling begint bij de dienstverlener, maar werkt direct door naar beleid en subsidies.”*

Toon van den Heuvel, dienst maatschappelijke ontwikkeling, gemeente Eindhoven

Tenslotte heeft beleid een rol te spelen inzake evaluatie van actief burgerschap als bestuurlijk uitgangspunt. Zelfs goed bedachte en zorgvuldig uitgevoerde initiatieven leiden immers niet altijd tot de gewenste effecten. Er blijft bij actief burgerschap dan ook behoefte aan *ondersteuning en evaluatie*, met aandacht voor het uitwisselen van ‘best practice’ ervaringen, voor opsporen van onbedoelde en ongewenste effecten en met enige regelmaat opnieuw ter discussie stellen van actief burgerschap als strategisch uitgangspunt.

## **5.2. Programma**

Elk van de samenstellende delen van de beleidsimplicaties van actief burgerschap heeft consequenties op programmaniveau.

Het ruimte geven aan dienstverleners en burgers heeft consequenties voor de manier waarop subsidies verstrekt worden. Subsidies aan dienstverleners of capaciteitsplanning van gemeentelijke dienstverleners zal minder op voorafbepaalde jaarplanning berusten en meer op de mate waarop aangesloten wordt op actief

burgerschap, d.w.z. bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid. Dat betekent meer subsidies naar die dienstverleners die burgers activeren en zelfredzaamheid ondersteunen of meer naar dienstverlening die de kracht van informele zorg of vrijwilligers mogelijk maakt.

Daarnaast kunnen nieuwe beleids- en projectvoorstellen die door de gemeente ontwikkeld worden of door stedelijke partners aangeboden worden ter financiering/uitwerken, in een soort ambtelijk vooradvies gescreend worden op actief burgerschap, op de mate waarin de uitvoering kan overgelaten worden aan burgers en de gemeente haar financiering/dienstverlening kan beperken tot de ontbrekende puzzelstukjes eerder dan het volledige plaatje.

Omdat de ideeën achter actief burgerschap al gevonden kunnen worden in diverse bestaande initiatieven en beleid bestaat het gevaar dat daar extra aandacht aan geven, weinig zichtbaar wordt en onopgemerkt voorbijgaat. Omdat actief burgerschap niet beperkt kan worden tot één specifieke sociale interventie maar terug te vinden is en zal zijn op diverse plekken, in verschillende bestaande en nieuwe initiatieven, dreigt de visie onzichtbaar te worden en/of een burger of buitenstaander het als een brokkelig geheel te ervaren, als een fragmentarisch morrelen in de rand. Bij draagvlak en herkenbaarheid geven aan het principe van actief burgerschap hoort een professionele communicatiecampagne.

### 5.3. Projecten <sup>9)</sup>

**Achterstallig onderhoud van beleidsdocumenten:** de afgelopen jaren werden enkele belangrijke beleidsstukken gemaakt door de gemeente, o.a. in het kader van lokaal sociaal beleid. Zo is er een nota rond ouderen, rond diversiteit, rond maatschappelijke opvang, ... Bij het samenstellen van deze nota's was het denken rondom actief burgerschap nog niet in dezelfde mate of op dezelfde manier in beeld als nu. Het is nuttig om deze nota's terug te bekijken, en te evalueren of aanvullingen of nieuwe versies nodig zijn vanuit actief burgerschap.

**Burgerschapsfonds:** burgers krijgen een trekingsrecht op een virtueel burgerschapsfonds. Daaruit krijgen ze geen geld, maar inzet van dienst- en

---

9) Dit zijn illustratieve voorbeelden van mogelijke consequenties van actief burgerschap, en geen uitgewerkte voorstellen of bestaande initiatieven.

hulpverleners uit de gemeente. Elke maand worden een aantal initiatieven gehonoreerd, gekozen door B&W op basis van hun te verwachten bijdrage aan leefbaarheid. Voorwaarde daarbij is dat burgers een minstens even grote investering doen als wat ze van de gemeente verwachten.

**kafka@eindhoven.nl:** Eindhoven richt een meldpunt in waar eenieder al dan niet anoniem situaties kan signaleren waar onnodige drempels ontstaan voor goede samenwerking tussen burgers en dienstverleners. Dit naar analogie met [www.kafka.be](http://www.kafka.be) of [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl) waar burgers onnodige administratieve complexiteit kunnen signaleren en voorstellen tot ‘administratieve vereenvoudiging’ kunnen formuleren.

**Sociale stadsslogan gezocht:** Alweer enkele jaren geleden lanceerde de gemeente de stadsslogan ‘Eindhoven, voorop in technologie’, nu aangevuld met ‘brainport’. Beiden vatten kernachtig de ambitie samen van de stad. Toekomstige inzet op actief burgerschap zou kracht winnen bij een vergelijkbare stadsslogan op sociaal terrein, ondersteund door een krachtige en langdurige communicatiecampagne. Dat kan vorm krijgen als een Eindhovense versie van de vaak weggelachen maar toch beklijvende ‘fatsoen, dat moet je doen’.

**Eindhoven eerste niet-Britse ‘civic pioneer’:** in Groot Brittannië is er al enkele jaren belangstelling voor het stimuleren van burgerschap, met de initiatieven van de ‘home office’ rondom ‘civil renewal’ als meest herkenbare centrale plaats. Het is echter geen agenda die uitsluitend op nationaal niveau vorm krijgt, veel lokale overheden zijn van onderop bezig met hetzelfde thema. Daarom is vorig jaar het statuut van ‘civic pioneer’ ontwikkeld, voor lokale overheden die de vernieuwing onderschrijven en in praktijk uitwerken. Waarom zou Eindhoven hier geen aansluiting bij zoeken? Dat kan een krachtig statement zijn, zowel naar burgers in Eindhoven als naar het landelijk grotestedenbeleid.

**Burgerschap in de jaarlijkse bewonersenquête:** in de jaarlijkse bewonersenquêtes zijn al enkele keren vragen opgenomen die relevant zijn voor actief burgerschap, zoals hand- en spandiensten tussen bureaus of rond vrijwilligerswerk. Het materiaal uit deze databestanden kan gebruikt worden om met terugwerkende kracht een gedeeltelijk beeld te schetsen van de ontwikkeling van actief burgerschap in de stad. In de volgende bewonersenquête kan deze historische reeks gegevens verder uitgebouwd worden. Daarbij kan ook aansluiting gezocht worden met relevant

vergelijkingsmateriaal, bijvoorbeeld landelijk onderzoek van SCP of de Britse tweejaarlijkse 'citizenship survey'. Dit kan ook aangevuld worden met kwalitatieve interviews met burgers, hoe zij actief burgerschap ervaren en inkleuren, hoe zij de verhouding tussen rechten en plichten zien.

**CABE (Centrum Actief Burgerschap Eindhoven):** een werkgroep helpt de diverse initiatieven rondom actief burgerschap op te starten, staat deze met raad en daad bij en verzorgt de opvolging naar effect en efficiëntie. Deze werkgroep kan ook pro-actief het principe van actief burgerschap in de gemeentelijke organisatie en de diverse dienst- en hulpverleners in de gemeente uitdragen.

### ***Ruimte voor initiatief van burgers***

*De stadsdeelkantoren in Eindhoven lanceerden begin 2005 een campagne onder de slagzin 'Regel het samen met uw stadsdeelteam'. Met affiches en andere communicatiemateriaal worden burgers uitgenodigd hun ideeën op het vlak van bijvoorbeeld een betere woon- en leefomgeving concreet vorm te geven. De stadsdeelkantoren of stadsdeelteams ondersteunen bij het uitwerken, en er zijn budgetten beschikbaar via de woonconsumentenregeling en het buurtbudget.*

*Ook op andere plaatsen krijgt de burger in Eindhoven ruimte. Zo kan een buurt via zelfwerkzaamheid het beheer van de openbare ruimte verbeteren, en wordt in Woensel gewerkt aan beheer van speelvoorzieningen door de burgers van de wijk. Andere steden hebben vergelijkbare initiatieven. Zo kent Tilburg het 'Verrijk je wijk!' initiatief, dat bewoners tot 4 euro per persoon per jaar budget geeft om iets voor de wijk te doen. Het is niet de gemeente, maar de wijkraad die beslist over de goed- of afkeuring van voorstellen.*



# Portret: vrijwilligers in de praktijk

(brief aan de lokale gemeenteraad)

Ammerzoden, 4 maart 2005.

*Een belediging voor alle vrijwilligers!*

*Zo kun je het optreden van een werkgroep van het bibliotheekwezen ten opzichte van de vrijwilligers op een informatie bijeenkomst in Geldermalsen omschrijven. Voor deze bijeenkomst werden ongeveer veertig vrijwilligers in bibliotheken in onze regio uitgenodigd. De inleider opende deze informatie dag door te wijzen op het enorme belang van het vrijwilligerswerk voor de Nederlandse samenleving. Zo werd ons een geweldige opsteker voor ons werk als vrijwilliger verleend. Maar het venijn kwam slechts een paar minuten later. Niks belangrijk vrijwilligerswerk. Vrijwilligers moeten bijscholing doen! Vrijwilligers moeten leren met het publiek om te gaan! Ook al hebben de vrijwilligers in hun arbeidzame leven voldoende levenservaring opgedaan dat er geen sprake kan zijn van onervarenheid om met mensen om te gaan. Volgens de C.A.O. van de bibliotheken mogen vrijwilligers niet in bibliotheken werken. Alleen als de 'vrijwilligers' meer beroepsmatige opleidingen hebben gevolgd mogen ze - door plaatsing op de loonlijst in de bibliotheken werkzaam zijn.*

*Dus: Vrijwilligerswerk in de bibliotheken totaal verdwenen! Alle aanwezige vrijwilligers waren verbijsterd en boos om zo'n manier te worden afgeserveerd. Verschillende kleine bibliotheken, die uitsluitend door vrijwilligers worden gerund en niet beschikken over een professionele kracht worden daarmee automatisch gesloten.*

*Bedankt gemeenteraad!*

*Dat jullie ons op deze manier weten te waarderen! Het gevolg zal wel zijn dat de bibliotheekvoorzieningen op veel plaatsen zullen verdwijnen en dat de resterende bibliotheken aanzienlijk duurder zullen worden. Verarming van de voorzieningen in kleine kernen is dus wel vanzelfsprekend.*

M.P.A.Fraaije, Ammerzoden



## 6 | Conclusies en aanbevelingen

In het praten en denken over publieke dienstverlening krijgt het begrip ‘actief burgerschap’ een steeds prominentere plaats. Ook in het lokaal beleid van Eindhoven heeft het begrip zijn intrede gedaan. Meteen is daarbij duidelijk geworden dat zowel over de inhoud als over de relevantie van het begrip heel verschillend gedacht wordt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de waardering van actief burgerschap erg verschilt. Op vraag van de gemeente Eindhoven is daarom in de winterperiode 2004-2005 een verkenning uitgevoerd naar de inhoud van actief burgerschap en de relevantie ervan voor lokaal beleid. Die verkenning kan leiden tot een herwaardering van actief burgerschap als bestuurlijk en professioneel uitgangspunt.

### **Conclusies**

De belangrijkste conclusies van deze verkenning laten zich vertalen in zeven stellingen:

1. De term ‘actief burgerschap’ verwijst niet naar zomaar een bepaalde sociale interventie, maar naar het zoeken naar een ‘nieuw sociaal contract’ tussen burger en overheid. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de vergrijzing van de bevolking vragen om een modernisering van de verzorgingsstaat (zie hoofdstuk 1 en 2 van deze publicatie);
2. Actief burgerschap verwijst naar het belang van sociaal gedrag en de zelfredzaamheid van burgers, en de wijze waarop dienstverleners en beleid die burgers uitnodigen tot sociaal gedrag en zelfredzaamheid, en hen daarin ondersteunen. In situaties waarin actief burgerschap onvoldoende aanwezig is, blijft een activerende publieke dienstverlening noodzakelijk (zie hoofdstuk 1 en 2 van deze publicatie);
3. Actief burgerschap is als idee niet nieuw maar bestaat al geruime tijd, zowel als doelstelling (bijvoorbeeld niet een probleem oplossen maar werken aan de zelfredzaamheid van burgers) als in de praktijk (bijvoorbeeld de enorme hoeveelheid mantelzorg en vrijwilligerswerk die al gebeurt) (zie o.a. deel 1.4 van deze publicatie);
4. Actief burgerschap omvat niet alleen het anders kijken naar wat is, maar ook een actieve agenda voor het verder uitbouwen en ondersteunen van de

bijdrage van burgers aan maatschappelijke ontwikkeling (zie hoofdstuk 1 van deze publicatie);

5. Die actieve agenda ligt niet alleen bij de burger, maar heeft ook duidelijke consequenties voor dienstverleners en voor beleid (zie hoofdstukken 3 tot en met 5 van deze publicatie). Actief burgerschap vindt zijn voedingsbodem in activerende dienstverleners;
6. Actief burgerschap is daarmee een positieve agenda die vraagt om investeringen, maar wordt als term dikwijls misbruikt om een terugtrekkende overheid en uitholling van inkomens- en risicosolidariteit te verdoezelen (zie o.a. deel 2.5. van deze publicatie). Het is dus zaak telkens te evalueren op welke manier een spreker of auteur het begrip hanteert;
7. Actief burgerschap is geen 'quick fix' voor maatschappelijke uitdagingen. Het omarmen van actief burgerschap vraagt lange termijn denken, en dus 'beleidsgeduld' (zie o.a. deel 1.3. van deze publicatie).

### **Aanbevelingen**

De aanbevelingen situeren zich op het niveau van beleid, uitvoering en onderwijs/onderzoek.

Op *beleidsniveau* dringt een politieke discussie zich op, nu actief burgerschap als begrip (hoofdstuk 1 en 2) en als aangrijpingspunt voor lokaal beleid (hoofdstukken 3 tot 5) verkend is. De toename van vrijheidsgraden voor lokaal beleid (zoals door de Wet Werk en Bijstand en de komende Wet Maatschappelijke Ondersteuning) dwingen tot een standpuntbepaling over burgerschap en geven tegelijk ruimte voor de uitvoering ervan. Een dergelijke discussie kan leiden tot het hanteren van actief burgerschap als bestuurlijk uitgangspunt. Zeker in het raadsprogramma 2006-2010 zal een dergelijk standpunt een plaats moeten krijgen.

Op het niveau van de *uitvoering* moet een herwaardering plaatsvinden van de verschillende interventies die dienstverleners in de publieke sector nu hanteren. Uit de essentiële onderdelen van actief burgerschap kan een checklist afgeleid worden, die kan gebruikt worden bij het beoordelen van specifieke situaties: is er in de interventie sprake van 'actieve terughoudendheid' van de dienstverlener, wordt er gericht gewerkt aan de vergroting van zelfredzaamheid van burgers, en krijgt de burger ook de ruimte dan wel de verplichting om binnen zijn mogelijkheden op te treden als co-producent van de dienstverlening?

Op het niveau van *onderwijs/onderzoek* zal gewerkt worden aan het 'botsbal-protocol' (zie deel 4.1. van deze publicatie). Fontys Hogeschool Sociale Studies maakt in het kader van een kennisbrug met Loket W een inventarisatie van de huidige realiteit van burgerschap vanuit het perspectief van publieke dienstverleners. Vanuit de dagelijkse praktijk wordt casuïstiek verzameld van situaties waarin actief burgerschap en activerende dienstverleners elkaar treffen. De hierin vervatte 'good practices' en 'bad practices' vormen de basis voor de ontwikkeling en uitvoering van een post-HBO opleiding en het opnemen van dit thema in de initiële opleidingen. Daarmee krijgt hoofdstuk 4 van deze publicatie uitwerking op het vlak van onderwijs en opleiding. Op het vlak van onderzoek zijn drie initiatieven genomen. Via het Stedelijke Innovatieprogramma is een onderzoeksproject aangevraagd (Universiteit van Tilburg en Fontys) om onze uitwerking van actief burgerschap te toetsen aan het lokaal beleid in verschillende Nederlandse steden. Bij het Kenniscentrum Grote Steden is de vraag neergelegd, in het kader van hun oproep tot het indienen van kortlopende onderzoeksvragen, naar de gevolgen van etnische diversiteit op burgerschap als bestuurlijk uitgangspunt voor lokaal beleid. En in het kader van een sabbatical gaat de eerste auteur van deze publicatie het thema actief burgerschap op Europees niveau verder onderzoeken.

## •••• | Literatuur

- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo.
- Atkinson, D. (2004). *Civil renewal, mending the hole in the social ozone layer*. Studley: Brewin Books.
- Ausubel, J. H., & Grübler, A. (1995). Working less and living longer: Long-term trends in working time and time budgets. *Technological Forecasting and Social Change*, 50(3), 195-213.
- Bodd, J. (2005 (in voorbereiding)). *De kracht van het persoonlijke contact*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Bodd, J., & Hofman, J. (2003). *Sociale Analyse Lakerloper*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Bodd, J., & Hofman, J. (2004). *Het sociale vermogen van de Bennekel*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Boutellier, H., Broenink, N., & Steketee, M. (2004). *Een sociaal Jaar voor jongeren in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Breedveld, K., & van den broek, A. (2004). *De veeleisende samenleving*. den Haag: SCP.
- Breedveld, K., & van den broek, A. (Red.). (2001). *Trends in de tijd, een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: SCP.
- Bronneman-Helmers, R., & Herweijer, L. (2004). Onderwijs. In P. Schnabel & R. Bronneman-Helmers (Red.), *In het zicht van de toekomst, sociaal en cultureel rapport 2004* (pp. 363-412). den Haag: SCP.
- Callens, M. (2004). *Zal ik de dokter bellen?* Tiel: Lannoo.
- Campos, P. (2004). *The obesity myth: why America's obsession with weight is hazardous to your health*: Gotham Books.
- Couwenberg, S. (2004). Opstand der burgers – de Fortuyn-revolte en het demasqué van de oude politiek. *Civis Mundi jaarboek 2004*.
- Dalrymple, T. (2001). *Life at the Bottom: The Worldview That Makes the Underclass*: Ivan R Dee, Inc.
- de Boer, A., Schellingerhout, R., & Timmermans, J. M. (2003). *Mantelzorg in getallen*. den Haag: SCP.
- de Gier, E., de Swaan, A., & Ooijens, M. (Red.). (2004). *Dutch welfare reform in an expanding Europe: The neighbours' view*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- de Haas, M. (2005). Op strooptocht naar betrokken burgers. *G, vakblad over gezondheid en maatschappij*, 32-33.
- de Swaan, A. (1988). *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- De Swert, G. (2005). *50 grijze leugens, over vergrijzing en langer werken*: van Halewijnck.
- Dekker, P. (2004). De civil society als terrein en taak. In *de Marge – Tijdschrift voor levensbeschouwing en wetenschap*, 13(1), 15-21.
- Dekker, P., & Hooghe, M. (2003). De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking. *Sociologische Gids*, 50(2), 156-181.
- Douma, L. (2004). Een vriendenclub als erfenis. *Zorg + Welzijn*(12/13).
- Dubos, R. J. (1987). *Mirage of Health: Utopias, Progress & Biological Change*: Rutgers University Press.
- Duyvendak, J. W., & Stavenuiter, M. (2004). *Working fathers, caring men*. Utrecht: Verwey Jonker.
- Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (Red.). (2004). *Kiezen voor de kudde, lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: van Gennep.
- Eugster, A., van den Bogaard, J., & Bongers, I. (2004). *Een basis voor maatschappelijke steunsystemen in Noord-Brabant. Speerpunten vanuit de praktijk*. Tilburg: Tranzo, Universiteit van Tilburg.
- Evans, R. G., Barer, M. L., & Marmor, T. R. (Red.). (1994). *Why are Some People Healthy and Others Not? The Determinants of Health of Populations*. New York: Aldine De Gruyter.
- Franken, P., Hautvast, D., van Hoeij, J., & Stroetinga, M. (2003). *Aan de slag met actief burgerschap*. 's Hertogenbosch: KPC groep.
- Geelen, K., & Verburg, H. (2002). Hoe cliënten te betrekken bij het opzetten en invoeren van een maatschappelijk steunsysteem. *Passage*, 11(september).

- Grobben, J., & Vandormael, B. (Red). (2003). *De eerste vrouw die 150 wordt, is nu al geboren*. Leuven: van Halewyck.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2002). *Het sloeg in als een bom, vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Tilburg: KUB.
- Hueting, E. (1989). *De permanente herstructurering in het welzijnswerk*. Zutphen: Walburg Pers.
- Hurenkamp, M. (2003). Medelijden verwondt. *De groene Amsterdammer*.
- Illich, I. (1971). *Deschooling society* ([1st ed.]). New York: Harper & Row.
- Illich, I. (1976). *Limits to medicine: medical nemesis, the expropriation of health*. London: Marion Boyars.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Vintage books.
- Kal, D. (2001). *Kwartiermaken. Werken aan ruimte voor mensen met een psychiatrische achtergrond*. Amsterdam: Boom.
- Kalma, P. (2004). *Links, rechts en de vooruitgang*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Keuzekamp, S., Breedveld, K., & Cloin, M. (2004). Andere tijden voor huishoudens. In P. Schnabel & R. Bronneman (Red), *In het zicht van de toekomst, sociaal en cultureel rapport 2004* (pp. 93-128). den Haag: SCP.
- Kremer, M. (2000). *Geven en claimen: burgerschap en informele zorg in Europees perspectief*. Utrecht: NIZW.
- Kuiper, M. (2002). Kan beleid een kudde keren. *Economisch statistische berichten*, 575-578.
- Kuypers, P., & van der Lans, J. (1994). *Naar een modern paternalisme*. Amsterdam: De Balie.
- Kwekkeboom, R. (2004). *De waarde van vermaatschappelijking*. Breda: Avans.
- Liefbroer, A., & Mulder, C. (2004). *Op je familie kun je rekenen*. Demos, 20(2), 15-16.
- Mak, G. (2002). *Leve Spinoza, leve mijnheer Gümüs, leve de maricator sapiens!* Amsterdam: www.ijprijs.nl.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class, and other essays*. Cambridge Eng.: University Press.
- McKeown, T. (1966). *Medicine in modern society; medical planning based on evaluation of medical achievement*. New York: Hafner Pub. Co.
- McKinlay, J. B., & McKinlay, S. M. (1977). The Questionable Effect of Medical Measures on the Decline of Mortality in the United States in the Twentieth Century. *Milbank Memorial Fund Quarterly Health and Society*, 55, 405-428.
- McKnight, J., & Kretzmann, J. (2004). *Wijkontwikkeling op eigen kracht*. den Haag: LSA.
- McKnight, J. L. (1995). *The carelless society: community and its counterfeits*. New York: Basic books.
- Mellanby, A. R., Newcombe, R. G., Rees, J., & Tripp, J. H. (2001). A comparative study of peer-led and adult-led school sex education. *Health education research*, 16(4), 481-492.
- Meulenbergh, F. (2004). *De vertwijfeling van de mantelmeeuw*. Zoetermeer: RVZ.
- Motivation. (2001). *Burgerschapsstijlen en overheidscommunicatie*. Amsterdam: Motivation.
- Mullan, P. (1999). *The imaginary time bomb: why an ageing population is not a social problem*: I.B. Tauris.
- Mur, L., & de Groot, M. (2003). *Community support en hulpverlening. Mogelijkheden voor mensen met beperkingen*. Soest: Nelissen.
- Murray, C. (1995). *Losing ground: American social policy, 1950-1980 (10th anniversary edition)* (2 ed.). New York: BasicBooks.
- Neij, R. (1989). *De organisatie van het maatschappelijk werk*. Zutphen: de Walburgh Pers.
- Nuy, M. (2000). Inleiding. Een filosofie van vermaatschappelijking. In *Rehabilitatie* (pp. 7-11). Amsterdam: SWP.
- Nuys, O. (2004). *Sociaal beleid met twee gezichten: Europa en de Verenigde Staten*. ISBN: 9067061751: SISWO.
- Onderwijsraad. (2002). *Samen Leren Leven. Verkenning onderwijs, burgerschap en gemeenschap*. den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2003). *onderwijs en burgerschap, een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. den Haag: Onderwijsraad.
- Poland, B., Coburn, D., Robertson, A., & Eakin, J. (1998). Wealth, equity and health care, a critique of a 'population health' perspective on the determinants of health. *Social Science & Medicine*, 46(7), 785-798.

- Putnam, R. (2000). *Bowling alone, the collapse and revival of civic America*. New York: Simon & Schuster.
- PVDA. (2005). *Beginselmanifest Partij van de Arbeid*.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2000). *Aansprekend burgerschap, de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. den Haag: RMO.
- Rath, J. (1991). *Minorisering: De Sociale Constructie van 'Etnische Minderheden'*. Amsterdam: Sua.
- Rengelink, J. W., & Mug, I. (1951). *Burgerschap en burgerzin*. Amsterdam: Mubro.
- Rose, G. (1992). *The strategy of preventive medicine*. Oxford: Oxford University Press.
- RWI. (2005). *Omdat iedereen nodig is*. Utrecht: RWI.
- Schellingerhout, R. (2003). Uitgaven voor mantelzorg en derving van inkomsten. In J. M. Timmermans (Ed.), *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers* (pp. 163-206). den Haag: SCP.
- Schnabel, P. (2004a). *Een eeuw van verschil*. den Haag: SCP.
- Schnabel, P. (2004b). *Kort gehouden, columns over welzijn en welvaart in Nederland*. Amsterdam: Business contact.
- Schnabel, P., & Bronneman-Helmers, R. (Red). (2004). *In het zicht van de toekomst, sociaal en cultureel rapport 2004*. den Haag: SCP.
- SCP. (2002a). *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. den Haag: SCP.
- SCP. (2002b). *Sociaal en cultureel rapport, de kwaliteit van de quartaire sector*. den Haag: SCP.
- Snellen, A. (2000). *Basismodel voor methodisch hulpverleners in het maatschappelijk werk* (2 ed.). Bussum: Coutinho.
- Stanley, K. (2005). Sanctions and sweeteners, rights and responsibilities in the benefits system. *Public Policy Research*, 12(1), 37-43.
- Tielen, L., Morée, M., & Duijnste, M. (2003). Mantelzorgondersteuning in perspectief, de bijdrage van de thuiszorg aan de ondersteuning van mantelzorgers.
- Timmermans, J. M. (Ed.). (2003). *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. den Haag: SCP.
- Toenders, N., Meijer, R., Gunther Moor, L., van der Leur, W., & van der Vijver, K. (1999). *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals*. Utrecht: NIZW.
- Trimbos. (2002). *Naar een definitie van peer projecten*. Utrecht: Trimbos.
- van Dam, C. L., Wiebes, P. E., & Kwekkeboom, R. (2005). *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector*. den Haag: SCP.
- van den Berg Jeths, A., Timmermans, J. M., Hoeymans, N., & Woittiez, I. B. (2004). *Ouderen nu en in de toekomst: gezondheid, verpleging en verzorging 2000 - 2020*. den Haag: RIVM.
- van den Brink, G. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. den Haag: WRR.
- van der Lans, J., & Vuijsje, H. (2003). *Lage landen, hoge sprongen. Nederland in beweging*. Wormer: Inmerc.
- van der Lyke, S. (1995). Mantelzorg maakt patienten. *Tijdschrift voor gezondheid en politiek*, 13(2), 7-20.
- van der Pennen, T. (2003). *Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid. Het internationaal jaar voor de vrijwilligers; een jaar later*. den Haag: SCP.
- van Goor, H., & Ellemers, J. E. (2004). Het einde van de 'egalitaire revolutie'? Ontwikkelingen in sociale ongelijkheid in Nederland sinds 1945. *Sociologische Gids*, 51(4), 318-345.
- van Gunsteren, H. (1991). Vier concepties van burgerschap. In J. Simonis, A. Hemerijck & P. Lehning (Red), *De staat van de burger, beschouwingen over hedendaags burgerschap* (pp. 44-61). Amsterdam: Boom Meppel.
- van Haaster, H., Knooren, J., & Wesenbeek, C. (2004). TOED: opleidingen voor ervaringsdeskundigen. *Passage*, 13(4), 10-19.
- van Hoof, F. (2003). *Lokale dienstverlening aan mensen met ernstige psychische handicaps. Onderzoeksverslag t.b.v. het ministerie van VWS Trimbos Instituut*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- van Hoorn, E. (2002). *De kleine zelfbeschikking en de herovering van vraagsturing*. Harmelen: Kantel Konsult.
- van Houten, D. (1999). *De standaardmens voorbij, over zorg verzorgingsstaat en burgerschap*. Maarssen: Elsevier/De tijdstroom.
- van Houten, D. (2004). *De gevarieerde samenleving*. Utrecht: De tijdstroom.



- van Houten, D., & van Lieshout, P. (1994). De institutionalisering van zorg. In H. Manschot & M. Verkerk (Red.), *Ethiek van de zorg, een discussie* (pp. 11-37). Amsterdam: Boom.
- van Keulen, A., & van Beurden, A. (2002). *Van alles wat meenemen: opvoedingsstijlen in multicultureel Nederland*. Bussum: Coutinho.
- van Stokkum, B. (1992). *De republiek der weerbaren*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- van Weeghel, J., & Droes, J. T. P. M. (1999). Problemen in perspectief. Herstelgerichte zorg in maatschappelijke steunsystemen. *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 54(2), 50-65.
- van Weeghel, J., & van Hoof, F. (2002). Zorg-aan-huisteams en hun samenwerking met maatschappelijke organisaties. *Passage*, 2002(11), 160-169.
- Veldheer, V. (2005). We wonen steeds ruimer en comfortabeler. In SCP (Ed.), *Hier en daar opklaringen* (pp. 112-116). den Haag: SCP.
- Vollenga, I., Duijnsteer, M., & Tielen, L. (2001). *Mantelzorg van morgen*. Utrecht: NIZW.
- Voogt, P. W., & Draaisma, J. (2004). *Evaluatie Weven aan de Samenleving*. Rapportage 2003. Amsterdam: De Verandering.
- White, S. (2005). A progressive politics of responsibility, what would it look like? *Public Policy Research*, 12(1), 7-14.
- WRR. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam university press.
- Zuithof, M. (2003). Evelien Tonkens over 'getemde' professionals en 'mondige' burgers. 'Marktdenken roept slechtste in beiden op'. *Zorg en Welzijn*, 10 september 2003(15).

## Colofon

**Uitgave:** Fontys hogescholen ISBN 90-5355-012-7

**Tekst:** Jan Steyaert, Johan Bodd en Lilian Linders

### **Werkgroep Actief Burgerschap:**

Cees van Bladel, Gemeente Eindhoven  
Johan Bodd, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Rina Hendriks, Loket W  
Geert van der Laan, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Lilian Linders, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Jean Knooren, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Gerard Moerkerk, Loket W  
Jan Steyaert, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Jan van de Ven, Gemeente Eindhoven  
Hans Wetzer, Gemeente Eindhoven

### **Stuurgroep Actief Burgerschap:**

Jack van den Eijnden, Gemeente Eindhoven, Dienst Algemene en Publiekszaken  
Toon van den Heuvel, Gemeente Eindhoven, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling  
Jacqueline Kuppens, Gemeente Eindhoven, wethouder welzijn en milieu  
Jan Steyaert, Fontys Hogeschool Sociale Studies

### **Gesprekspartners:**

Jan van den Biggelaar, Palet  
Sjef van de Biggelaar, gemeente Eindhoven, DMO/O&E  
Jenny Bun, Zonnebloem Eindhoven  
Dany Carapiet, Regionaal Indicatie Orgaan  
Jorlan van Eldonk, gemeente Eindhoven, DMO/welzijn  
Erik Feekes, Polyground  
Kevin Harris, Community Development Foundation, London  
Edwin Hoffman, Fontys Hogeschool Sociale Studies  
Douwe van Houten, universiteit voor Humanistiek, Utrecht  
Harrie Janssen, Fontys DOBA  
Frans Klarenbeek, gemeente Eindhoven, coördinator grotestedenbeleid  
Pieter Knaapen, de bakkerij  
Robert Kuiper, Polyground  
Bas Levering, Fontys en Universiteit Utrecht  
Teun Meurs, de bakkerij  
Ton Siroen, Loket W  
Pieter Tops, Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Walter Vandenbossche, wethouder onderwijs in Anderlecht  
Martin van der Wielen, Eindhovense adviescommissie seniorenbeleid

**Vormgeving:** Mariëtte van Oort, grafisch ontwerpster, Eindhoven

**Druk:** Drukkerij Jémé, Eindhoven

© 2005 - *Alles uit deze uitgave mag, mits bronvermelding, worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt. Een digitale versie van deze uitgave is gratis te downloaden via o.a. [www.fontys.nl](http://www.fontys.nl) (onder kennis@onderzoek, publicaties).*



Er is een nieuw hoera-begrip in beleidsland, te weten actief burgerschap. Het begrip is bezig een steile klim aan populariteit te maken en duikt na jarenlange afwezigheid terug in steeds meer beleidsstukken, nieuwsmedia en onderzoeksrapporten op. Het is het nieuwste medicijn om maatschappelijke uitdagingen te lijf te gaan. In internationale context gaat het dan om 'citizenship', in Nederlandstalig gebied om burgerschap, eigen verantwoordelijkheid of normen en waarden.

Actief burgerschap is evenwel geen nieuwe uitvinding, maar duikt met enige regelmaat op in het denken over publieke dienstverlening. Bovendien leidt het frequente gebruik van de term niet automatisch tot duidelijkheid over wat er precies mee bedoeld wordt, noch tot een consensus over de wenselijkheid er een aangrijpingspunt voor beleid in te vinden. Er is sprake van sterke taalvervuiling en enige 'milieuzorg' is dringend nodig.

Nu de bandbreedte van lokaal beleid sterk toeneemt, is een consensus over inhoud en relevantie van burgerschap wenselijk.

Deze publicatie vouwt het begrip 'actief burgerschap' open en belicht de verschillende dimensies en aanknopingspunten voor beleid, met name het grotestedenbeleid in Eindhoven.

