

**Als het aan de overheid ligt, gaan de Nederlandse burgers veel meer voor zichzelf en hun naasten zorgen. We móéten participeren. Maar niet iedereen kan of wil dat en soms worden mensen ook gewoon niet gevraagd. Professionele ondersteuning blijft daarom nodig om actief burgerschap te stimuleren.**

**ESSAY**

TEKST Radboud Engbersen en Peter Rensen  
FOTO Petja Buitendijk Fotografie



# Actief burgerschap: je moet het kunnen, willen en ervoor gevraagd worden



**A**ctief burgerschap staat meer dan ooit in de publieke en politieke belangstelling. Dat is niet alleen op het conto te schrijven van de beweging van mensen die zelf zaken willen oppakken zonder advies van opdringerige deskundigen, maar ook op dat van de overheid. Laatstgenoemde huldigt het adagium dat de burger meer zelf moet doen, meer dan hij tot voor kort wellicht voor mogelijk hield. Van de burger wordt een grotere inzet gevraagd waar het de zorg voor zijn naasten en de eigen woonomgeving betreft. Neemt hij zijn verantwoordelijkheid niet, dan – zo luidt de omineuze waarschuwing – dreigen zorg en verzorgingsstaat onbetaalbaar te worden.

## 'Help mij het zelf te doen'

Maar wat is er nodig om deze opdracht aan de burgers te doen slagen? Kunnen burgers daadwerkelijk veel meer zelf doen, zoals de overheid veronderstelt? Of blijft er altijd betrokkenheid van professionals, deskundigen, gemeenten en maatschappelijke organisaties gewenst, en zo ja in welke mate? Ons antwoord luidt dat actief burgerschap en betrokken professionaliteit goed samengaan, zolang professionals maar weten aan te sluiten bij vragen van burgers en ook het initiatief zo veel mogelijk bij burgers laten.

Actief burgerschap kan volgens ons eenvoudigweg niet floreren zonder inbreng van overheid en

professionele instanties. Wel moet er beter dan nu gebruik worden gemaakt van de kennis over wat werkt bij de professionele begeleiding van actief burgerschap. Een kennis die is opgebouwd vanuit een rijke traditie van methodisch werken om burgers te activeren. De dominante denkrichting in die traditie is: help mij het zelf te doen. Een paradoxale uitdrukking die niettemin kernachtig samenvat waar het om gaat, namelijk dat professionele steun er idealiter op is gericht de probleemoplossende vermogens van burgers en hun gemeenschappen optimaal te versterken. Om de burger iets aan te reiken opdat hij zich zo veel mogelijk zelf kan redden.

## Niet willen

Wij zijn ervan overtuigd dat professionals en professionele organisaties burgers daarbij vaak een handje moeten en kunnen helpen. Er is op dit moment sprake van een geweldige overschatting van eigen kracht. Niet iedereen beschikt daarover in dezelfde mate. Dat helpen gebeurde in het verleden en het gebeurt gelukkig nog steeds. Naast de bekende voorbeelden als Buurtzorg, Opvoedpoli, sociale wijkteams en wijkcoaches zijn er allerlei experimenten van gemeenten om burgers zeggenschap te geven over wijkbudgetten en politieke keuzes (zie het artikel van Marc Schuilenburg over Buurt Bestuurt elders in dit nummer, red.). Deze en talloze andere voorbeelden tonen aan dat de professional

zijn of haar vak dient te verstaan, wil hij of zij de burger de benodigde ruimte kunnen bieden voor het ontplooiën van eigen initiatief.

Volgens de Amerikaanse politicologen Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman en Henry Brady (1995) zijn er drie factoren die verhinderen dat burgers (politiek) actief worden: 'Omdat zij het niet kunnen, omdat zij het niet willen of omdat niemand het ze heeft gevraagd.' Tot op de dag van vandaag is het door Verba cum suis ontwikkelde model – *civic voluntarism* – leidend in het denken over politieke participatie en actief burgerschap.

*Civic voluntarism* is een algemeen model dat aangeeft waar je op moet letten wanneer je wilt verklaren waarom de een wel participeert en de ander niet. In Nederland staat het model bekend onder de drieslag: *kunnen, willen en gevraagd worden*.

Bij *kunnen* is de sociaal-economische status verreweg het belangrijkste element. Wanneer iemand goed is opgeleid en een goede baan en dito inkomen heeft, is de kans groot dat hij of zij actief wordt.

Bij *willen* blijken sociale doelstellingen vaak een drijfveer te zijn om actief te worden. Men wil iets doen voor de publieke zaak.

Bij *gevraagd worden* is van belang of burgers deel uitmaken van een of meer netwerken van waaruit de vraag kan komen om actief te worden.

## Wie kan, wil en gevraagd wordt, is afhankelijk van het bestaan van familiale netwerken en relaties, scholen, banen in de publieke of commerciële sector, vrijwilligersorganisaties en kerken

### Onderwijs

Op basis van de resultaten van 15.000 enquêtes en 2500 persoonlijke gesprekken met vrijwilligers concludeerde Verba cum suis dat de belangrijkste instituties in een land bepalend zijn of een burger wel of niet participeert. Wie kan, wil en gevraagd wordt, is afhankelijk van het bestaan van familiale netwerken en relaties, scholen, banen in de publieke of commerciële sector, vrijwilligersorganisaties en kerken. De Amerikaanse politicologen dichten daarbij een centrale rol toe aan onderwijs. Een goede opleiding geeft toegang tot een goed inkomen, tot essentiële sociale vaardigheden én tot interesse in de publieke zaak. Gezamenlijk vergroten deze elementen – scholing, inkomen en interesse in de publieke zaak – de kans dat de burger uitgenodigd wordt om te participeren.

Een goede opleiding is derhalve dé poort die de kans

op participatie en actief burgerschap verhoogt. Het mag dan ook niet verbazen dat actief burgerschap en zelforganisatie vooral succesvol zijn in wijken waar bewoners, vaak hoogopgeleide middengroepen, zich weten te organiseren en vitale netwerken vormen. In wijken waar die vitale sociale netwerken ontbreken, is de begeleiding en ondersteuning van de beroepskracht hard nodig. En daarmee komen we meteen op het grootste risico van de door vele politici gepropageerde participatiesamenleving, namelijk het Mattheüs-effect (zie in dit verband ook Engbersen e.a. 2015).

In straten en buurten met weerbare en vaardige burgers en met een krachtig sociaal weefsel komen belangrijke buurtinitiatieven tot stand, terwijl dat in straten en buurten met veel kwetsbare groepen vaak niet het geval is. Het effect, voor het eerst getoond door de socioloog Robert K. Merton, verwijst naar het Evangelie van Mattheüs 13:12: 'Want wie heeft, die zal gegeven worden, en hij zal overvloedig hebben; maar wie niet heeft, van hem zal genomen worden, ook wat hij heeft' (Bijbel, Statenvertaling, editie 1977).

### Niet vanzelfsprekend

Een belangwekkend document in dit verband is het rapport *Niet met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden* (2005) van de (inmiddels opgeheven) Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De raad wees in dit advies op het belang van het stimuleren van herhaalde, vanzelfsprekende ontmoetingen tussen verschillende groepen burgers. Zeker in buurten waar burgers langs elkaar heen leven, en vreemden voor elkaar zijn, is het doorbreken van onderlinge 'ongekendheid' belangrijk om gevoelens van onveiligheid en vervreemding effectief aan te pakken. Maar ook om buurtinitiatieven te stimuleren dus.

Nu staat het verbinden van groepen in de samenlevingsopbouw van oudsher centraal, juist om mét de gebundelde krachten iets voor elkaar te krijgen. Actief burgerschap noch contact tussen groepen komt altijd vanzelf tot stand. Soms is een interventie van een beroepskracht nodig, zeker in wijken waar veel kwetsbare burgers wonen. Werd het methodische ondersteuningswerk in het nabije verleden voornamelijk door de beroepsgroep van opbouwwerkers uitgevoerd, vandaag de dag zien we dat de samenlevingsopbouwfunctie ook door andere professionals en beroepsgroepen wordt vervuld, denk daarbij aan sociale ondernemers, wijkagenten, religieuze voorgangers, beroepskrachten in de nieuwe wijkteams en beheerders van woningcorporaties.

Gezamenlijk onderzoek van de Engelse universiteiten van Leicester en Nottingham (Lowndes e.a. 2006) wijst uit dat gezichtsbepalende stadsgenoten, lokale politici en beleidsmakers het verschil kunnen maken bij het bevorderen van actief burgerschap, *ongeacht* de sociaal-economische status en het



beschikbare sociaal kapitaal van de burgers. Voorwaarde is echter wel dat de regels van het lokale beleid de lokale smaakmakers ruimte bieden. En die ruimte kan er alleen zijn als er een stelsel is van formele en informele mechanismen dat ervoor zorgt dat actieve burgers en lokale beleidsmakers elkaar weten te vinden.

### Interventies

Het thans gangbare systeem dat de burger ondersteunt om het vooral zelf te doen, komt voort uit een traditie van gemeenschapsvorming en staat bekend als de *asset-based community development* methode. Doel van deze methode is 'om van binnenuit te werken aan een in economisch, cultureel en sociaal opzicht leefbare buurt door sociale relaties tot stand te brengen en onvermoede capaciteiten van bewoners, organisaties en instellingen binnen de lokale gemeenschap te mobiliseren'. De interventie is voornamelijk gericht op sociaal-economische zwakke wijken en op groepen die normaal gesproken buitengesloten worden. Movisie, het landelijke kenniscentrum en adviesbureau voor zorg en welzijn, omschrijft een interventie als 'een systematische manier van handelen om een doel te bereiken'. Of, anders geformuleerd, interventies zijn concreet uitgewerkte aanpakken die voortkomen uit de praktijk met een sterke gerichtheid op het doel. In de databank van Movisie – en in die van Platform31 – zijn ook interventies opgenomen ten behoeve van actief burgerschap. Deze zijn onderverdeeld in interventies gericht op het creëren van sociale netwerken ter ondersteuning van individuele burgers, interventies die burgers bij elkaar brengen en stimuleren tot het maken van plannen voor de directe leefomgeving, en interventies die burgers een rol geven bij het sturen van beleid. Heel belangrijk is dat deze interventies goed beschreven zijn; een goede beschrijving van doel, doelgroep en aanpak is een voorwaarde voor het verbeteren van het professionele handelen van sociaal werkers. Daarnaast maakt onderzoek aannemelijk dat de beschreven interventies het verschil kunnen maken. De eerdergenoemde onderzoekers van de universiteiten van Leicester en Nottingham hebben een model ontworpen waarmee lokale bestuurders hun beleid op het terrein van participatie kunnen diagnosticeren. In navolging van hun Engelse collega's hebben onderzoekers van de Universiteit Twente het CLEAR-model omgezet naar het ACTIE-model (Denters e.a. 2012). ACTIE is het acroniem voor *animo, contact, toerusting, inbedding en empathie*. Bij het ondersteunen van actief burgerschap is de belangrijkste vraag voor professionals: hoe kunnen wij – waar nodig – ondersteuning bieden aan een concreet initiatief? Door de vijf elementen van het ACTIE-model af te lopen, kunnen professionals nagaan of het überhaupt nodig is dat zij initiatiefnemers op enig moment ondersteunen. Het model helpt de professionals om een goede balans

te vinden tussen verwaarlozen en overnemen, sturen en loslaten, tussen veel en weinig en actief en passief. Het is ook mogelijk de vijf elementen te koppelen aan verschillende beschikbare interventies. Voor het stimuleren van 'animo' zijn andere interventies nodig dan voor het stimuleren van 'empathie'.

### Startschot

In het inleidende essay van het SCP-rapport *Investeren in vermogen* (2006) schreef (toenmalig) directeur Paul Schnabel: 'Steeds valt op dat het burgers zijn, individueel of in organisatie, alleen of in een groep, voor zichzelf of anderen, die zelf de motor van verandering zijn.' Schnabel pleitte voor voldoende maatschappelijke ruimte voor burgers om voordeel te kunnen halen uit de eigen inzet. Instituties en overheden zouden daarbij het beste een stapje terug kunnen doen. Tegelijkertijd brak hij een lans voor gerichte investeringen om het probleemoplossend vermogen van burgers te vergroten. Schnabels essay vormde het startschot voor een, althans met de mond beleden, groeiend vertrouwen in de zelfredzame burger. Vrijwel tegelijkertijd klonk echter ook de terechte waarschuwing dat overheden, professionals en wetenschappers burgers niet in de steek moesten laten, maar ze – ieder vanuit de eigen professionaliteit – terzijde behoorden te blijven staan. Dat is ook onze overtuiging. Sterker nog, investeringen in burgers betalen zich ondubbelzinnig terug in de vorm van sterk en duurzaam maatschappelijk initiatief op uiteenlopende terreinen. Alle reden dus voor de overheid om scherp te kijken waar deze investeringen broodnodig zijn.

### Bronnen

- Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven & J. Bakker, *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31, 2012
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart, *Mattheüs in de buurt. Over burgerschap en ongelijkheid in steden*. Rotterdam: EUR / Gemeente Rotterdam, 2015
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett & Gerry Stoker, Local political participation: the impact of rules-in-use. *Public Administration*, 84, 3, p. 539-561, 2006
- SCP, *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006*. Den Haag: SCP, 2006
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady, *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard university Press, 1995

**Radboud Engbersen** is werkzaam bij Platform31 en **Peter Rensen** werkt bij Movisie.

*Dit artikel is gebaseerd op hun essay 'Help mij het zelf te doen', op basis waarvan in dit tijdschrift (nummer 4, winter 2014) eerder het artikel 'Weg van de "God-zegene-de-greep"-aanpak. Een pleidooi voor methodisch werken aan actief burgerschap' verscheen. Zie voor een ingekorte versie hiervan: <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2015/01/06/burgers-hebben-hulp-nodig-bij-het-zelf-doen/>*

*Radboud Engbersen en Peter Rensen nemen beiden deel aan het Nationaal Laboratorium 'Burgers, buitenlui en beleidsmakers' op 6 november.*