



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Actief burgerschap in Nederland: overpeinzingen van een Amerikaan

Kennedy, J.

Published in:

Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kennedy, J. (2009). Actief burgerschap in Nederland: overpeinzingen van een Amerikaan. In E. Tonkens, & et al. (Eds.), *Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk* (pp. 23-29). Amsterdam: SUN.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Actief burgerschap in Nederland

Overpeinzingen van een Amerikaan

James Kennedy

Wat is de betekenis geweest van actief burgerschap in de recente Nederlandse geschiedenis? Dat is de vraag die centraal staat in dit korte artikel.

De Nederlandse traditie van goed burgerschap

In 1950 stuurde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een boekje aan alle nieuwe burgers van Nederland – namelijk alle jongeren die net 23 jaar waren geworden en dus voor het eerst mochten stemmen bij de verkiezingen. Met de titel *Burgerschap en burgerzin* dook het boekje in de Nederlandse geschiedenis en verklaarde de lezer hoe het verleden van Nederland de basis had gelegd voor democratisch burgerschap in deze tijd. Nederlanders waren verantwoordelijk voor elkaar, zo betoogde het boek:

‘Wie niet meedijkt in nood, verbeurt zijn erf’, luidde een der oudste wetten van ons land. Wie zijn plicht jegens de gemeenschap verzaakt, wordt gestraft. Het is een billijke en rechtvaardige wet. Het besef dat wij een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak is in ons volk langzaam gegroeid. Het Christendom heeft daartoe de sterke stoot gegeven. Andere geestelijke stromingen hebben er in gelijke zin toe bijgedragen dit begrip inhoud te geven... Zonder gemeenschapszin wordt vrijheid tot chaos...

De burger moet ook actief meelevens met het wel en wee van zijn gemeente en zijn land. Meeleven en meehandelen. Dat kan op vele manieren. Een handleiding, die precies leert, hoe zich een goed staatsburger dient te gedragen, bestaat niet. Het moet van binnenuit komen. Het is met een groot woord: sociaal verantwoordelijkheidsbesef. Het besef, dat u mede verantwoordelijk bent, ook voor het lot van anderen. U kunt een goed staatsburger zijn door Uw werk in allerlei verenigingen, door Uw werk in kerkelijke organisaties, in de jeugdbeweging, in vakvereniging of politieke partij. Als u maar handelt vanuit het besef burger te zijn van een democratische staat. Wij hebben als mens grote verantwoordelijkheden. Jegens onszelf, jegens ons gezin of onze familie, maar ook jegens onze buurt, onze gemeente, ons land. Sterker nog: ook jegens Europa en de wereld. En wij hebben onze verantwoordelijkheid jegens God.

Klinkt dat anders dan de woorden die wij in 2008 zouden willen meegeven aan onze ‘nieuwe burgers’ – 18-jarigen of misschien de genaturaliseerde Nederlanders aan wie men in 1950 nauwelijks dacht? Velen zullen

instemmend knikken bij meerdere passages in deze tekst. Tegelijkertijd is het duidelijk dat de tekst niet meer van deze tijd is. Dat heeft niet alleen te maken met de verwijzing naar God – de huidige ontkerkelijkte samenleving is in dit opzicht misschien het verst verwijderd van de christelijke samenleving toen – of de moralistische toon van de oproep tot actief burgerschap. Het heeft ook te maken met de vorm van actief burgerschap, die zich in 1950 duidelijk concentreerde rond het verenigingsleven.

Actief burgerschap – je actief inzetten ten dienste van de samenleving – heeft verschillende vormen gehad. In het Westen kreeg het vooral gestalte in de 'voluntary associations' die samen de civil society vormen. Het verenigingsleven heeft zijn wortels in de gilden in de middeleeuwse steden, maar kwam in een stroomversnelling in de achttiende en negentiende eeuw, toen tal van lokale en nationale burgerorganisaties werden opgericht. Nederland deed hier volop aan mee. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen (1784) is een zeer bekend en zeer invloedrijk voorbeeld van deze door de burgerij georganiseerde vorm van liefdadigheid, maar zeker niet de enige. In 1840 telde Nederland 3750 charitatieve instanties, een hoog aantal. Als een land met veel kleine steden lag het misschien voor de hand dat Nederland zoveel instanties kende, maar dat aantal werd alleen maar groter na 1850, toen de 'verzuiling' toesloeg. Organisaties van levensbeschouwelijke signatuur nestelden zich naast de 'algemene' instellingen, die zich ook in deze periode bleven uitbreiden. De verzuiling gaf zo aanleiding tot het ontstaan van een steeds rijker en gedifferentieerder verenigingsleven, dat in Nederland nog zeker tot de jaren zestig van de twintigste eeuw werd gekoesterd. Het gaf vorm en inhoud aan actief burgerschap in Nederland, hoewel de meeste vrijwilligers in deze organisaties wellicht niet in deze termen dachten – het was een plicht die ze, binnen de context van hun gemeenschappen, trouw uitvoerden. Dit is nog steeds de essentie van actief burgerschap in grote delen van Nederland, misschien vooral in de kleinere dorpen.

Maar dit begon in die jaren zestig toch te veranderen. Op het niveau van het traditionele verenigingsleven zou je kunnen spreken van een zeker verval. Nederlanders voelden zich minder aangesproken door 'de kerkelijke organisaties... de jeugdbeweging... de vakvereniging of politieke partij' – de voorbeeldorganisaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1950. Daar waren ze nu te mobiel, te welvarend, te individualistisch en kritisch voor geworden. De forse uitbouw van de overheid vanaf de jaren zestig had ook zijn effecten – de traditionele maatschappelijke organisaties deden er minder toe. Hans van Mierlo van D'66 merkte eind jaren zestig op dat de politieke partijen in een diepe crisis verkeerden omdat slechts tien procent van alle Nederlandse kiezers lid was van een politieke partij; dat cijfer is inmiddels gedaald naar twee tot drie procent. Het is een belangrijke verschuiving geweest. De oude kenmerkende organisaties, die burgers op degelijke en voorspelbare manier verbonden aan de Nederlandse samenleving, verloren hun gezag. Sommige organisaties werden gedwongen te fuseren en andere gingen ten onder. De overlevende organisaties moesten vaak hun levensbeschouwelijke karakter aanpassen.

Maar deze organisaties vertegenwoordigden niet meer op dezelfde levendige manier de Nederlandse bevolking – het maatschappelijk middenveld had aan kracht ingeboet. Het is aannemelijk te zeggen dat het verval van deze instanties, mede door de snelle ontzuiling, bijzonder hard is gegaan in Nederland. Maar ook buiten Nederland was deze trend de laatste decennia goed zichtbaar. Robert Putnam zag in zijn befaamde (en omstreden) *Bowling Alone* (2000) het verdwijnen van de Amerikaanse *bowling leagues* met lede ogen aan en gebruikte dit als symbool van de teloorgang van allerlei maatschappelijke organisaties.

De belangrijkste vraag is echter of er iets voor deze organisaties in de plaats is gekomen. Het antwoord is toch een duidelijk 'ja'. Sommige verenigingen van de oude stempel hebben het zelfs heel goed gedaan sinds de jaren zestig; zo is het aantal sportverenigingen explosief gegroeid. En Scouting Nederland is terug van weg geweest; na slechte tijden in de jaren zeventig en tachtig is het aantal padvinders in de jaren negentig aanzienlijk gestegen. De belangstelling voor beide organisaties zou kunnen worden gezien als een nieuw soort consumentisme – ouders willen vooral leuke activiteiten bieden aan hun kinderen – maar dat is het wellicht niet helemaal. Waarschijnlijk belangrijker is de enorme toename van 'nieuwe sociale bewegingen' in de jaren zeventig, die zich per definitie richtten op postmaterieële zaken: vrede, mensenrechten en milieu. Volgens een studie namen zo'n 1500 Nederlandse kerken deel aan de Derde Wereldbeweging in de jaren zeventig. In dit opzicht leek Nederland voor een tijdje een echt 'gidsland' te zijn – meer Nederlanders participeerden vanuit ideële motieven in deze organisaties dan de inwoners van andere landen. Deze hoge participatiegraad werd wellicht mogelijk gemaakt door de overheidssubsidies die beschikbaar waren voor veel Nederlandse organisaties – een steun die in veel andere landen ondenkbaar was. De tijd van massaal protest ligt nu al ruim twintig jaar achter ons, maar Nederlanders bleven in hun 'giroactivisme' royaal bijdragen aan deze en andere vormen van liefdadigheid. Het bestaan van vermogende verenigingen en stichtingen is in deze optiek een teken van actief burgerschap door vrijgevege Nederlanders. Misschien zou je zelfs kunnen zeggen dat Nederlanders – in hun bereidwilligheid om hoge belastingen te betalen – ook op deze manier hun samenleving 'actief' ondersteunen.

Nederlanders zijn dus niet per se minder aan de samenleving gaan geven, maar anders. Het aantal vrijwilligers is de laatste decennia stabiel gebleven; Amsterdam heeft zelfs meer vrijwilligers voor ondersteunende onderwijstaken dan het kan plaatsen. Wat je wel zou kunnen zeggen is dat het geven van tijd en geld een grilliger en minder vastberaden karakter heeft gekregen. Trouwe kerkgangers zijn nog steeds de meest actieve burgers; zij schenken meer geld en tijd dan de meeste niet-kerkgangers, maar komen steeds meer op leeftijd en worden niet vervangen. Voor veel Nederlanders is actief burgerschap het intensief maar kortstondig deelnemen aan projecten; het is minder belangrijk om instituten in stand te houden of *life-long commitment* te tonen aan een en dezelfde club. Daaruit blijkt de

Nederlandse behoefte aan 'lichte gemeenschappen', zoals aangetoond door Jan Willem Duyvendak en de zijnen. Bovendien zijn er wetenschappers zoals Paul Dekker, die aangeven dat Nederland juist een heel complexe en moderne civil society is, waarin allerlei hybride vormen van participatie goed ontwikkeld zijn.

Je zou dus kunnen concluderen dat het helemaal niet zo slecht gesteld is met actief burgerschap in Nederland. Het onderhouden van organisaties en het creëren van een trouwe achterban kunnen wel als probleem worden gesignaleerd, maar dat is – vooralsnog – geen ramp. Toch zou ik ook graag willen wijzen op de manieren waarop Nederlanders niet hebben willen participeren in actief burgerschap, om de bezinning op dit onderwerp te verdiepen. Dat zal ik proberen te doen als Amerikaan, vanuit de tradities van actief burgerschap die in mijn eigen land zijn ontwikkeld – tradities die wellicht slechts ten dele een plaats hadden kunnen krijgen in Nederland, maar die ik wel wil noemen om Nederland een spiegel voor te houden.

In de eerste plaats is het belangrijk te zien dat 'actief burgerschap' in Nederland niet verward moet worden met 'politiek burgerschap'. In een groot deel van de twintigste eeuw werden Nederlanders aangemoedigd om het politieke activisme over te laten aan politici en bestuurders. Een boek over *Burgerschap en burgerzin* uit 1967 vatte de lokale politieke plichten van de burger samen als stemmen (in die tijd verplicht), het lezen van de beraadslagingen van de gemeenteraad in de krant en het daarover in discussie gaan met burens. Dat is geen omvangrijke taak. Sinds de jaren zestig is politiek burgerschap op een hoger plan getild, maar nog steeds zullen weinig Nederlanders op de bres staan voor burgerrechten en strijden voor politieke idealen. Het idee dat burgers waakzaam moeten zijn om tirannie door de overheid te voorkomen is hier minder ontwikkeld dan in Amerika. Natuurlijk willen Nederlanders de wereld een beetje beter maken, maar politieke actiegroepen om idealen of rechten te bevechten – zoals de voorstanders van wapenbezit in de VS – komen in Nederland nauwelijks voor.

Het historische succes van het verenigingsleven in Nederland is deels geworteld in dit gebrek aan politiek burgerschap. Zo waren Nederlanders van oudsher actief in de publieke sfeer. Het verenigingsleven sloot politieke participatie niet uit – sommige organisaties werden op termijn politiek van aard – maar veel burgers zagen er waarschijnlijk het nut niet van in om zich met de politiek te bemoeien. Ze konden hun tijd beter besteden aan hun eigen verenigingen. Bovendien had Nederland geen sterke staat met een krachtige staatsideologie. Zoals bleek uit de verzuiling was het eerder de Nederlandse civil society die de staat gebruikte om eigen doeleinden te realiseren dan andersom. Denk aan het bekende citaat van de recent overleden Jacques van Doorn over de verzuiling in Nederland: 'Baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap.' Politieke participatie was minder belangrijk. Bovendien stimuleerden Nederlandse politici hun burgers nauwelijks om van zich te laten horen in de politieke arena, zoals dat wel gebeurde in Frankrijk of Amerika. Ze streefden naar orde

en rust, de vereisten van de bestuurderstraditie zoals die in Nederland was geworteld: de invloed van het volk mag niet te groot zijn om het volk goed te kunnen besturen.

In de tweede plaats zou je kunnen zeggen dat de Nederlander geen sterk besef heeft van individueel burgerschap. Collectieve vormen van actief burgerschap – de lokale Oranjevereniging, muntjes stoppen in de collectebus, Giro 555 – zijn vanzelfsprekende vormen van actief burgerschap. Veel minder belangrijk is de voorbeeldfunctie van opvallende medeburgers, de *role models* in de samenleving, die op eigen kracht en vermogen hebben bijgedragen aan de samenleving of positieve ontwikkelingen in gang hebben gezet. In Amerika heb je een aantal variaties op zulke figuren: de oorlogsheld (John McCain, John Kerry), de filantroop (de staalmagnaat Andrew Carnegie zei ooit: 'Make all you can, save all you can, give all you can' en schonk vervolgens ruim 2000 bibliotheken aan de wereld), of de 'community leader' die tracht iets 'terug te geven' aan zijn gemeenschap.

Dat hoor je overigens zelden in Nederland – 'giving back to the community'. Het idee dat een individu op opvallende wijze een goed doel nastreeft in de civil society valt niet goed in een land waar je scheef wordt aangekeken als je je hoofd boven het maaiveld durft uit te steken. Nederland is sterk bepaald door een gelijkheidsdenken dat mensen ontmoedigt om zich uit te sloven. Dit heeft te maken met het besef van gedeelde verantwoordelijkheid dat door de Nederlandse geschiedenis heen werd gekoesterd; de regenten waren oligarchen die de monarchie wantrouwden en geen macht wilden schenken aan een eenling om machtsmisbruik te voorkomen. Vanwege deze en andere redenen deden inspirerende voorbeelden, helden en leiders er minder toe – ondanks de voorliefde van Nederlanders voor voetbalhelden – en kregen zij van Nederlanders dus ook minder eer of respect dan de filantropen en invloedrijke mensen in andere landen vaak krijgen als zij zich belangeloos inzetten voor de samenleving.

Een derde lacune in Nederlands actief burgerschap heeft te maken met de problematische verhouding tussen de overheid en de burger. Een SCP-rapport van enkele jaren geleden concludeerde dat de overheid zich nauwelijks een voorstelling kon maken van 'de burger' – het bleef een schimmige figuur. De Nederlandse overheid had, zeker na de komst van de verzorgingsstaat, geen helder en consistent beeld van wat actieve burgers zouden moeten doen. Volgens dit SCP-rapport richtte de overheid zich tussen 1945 en ongeveer 1980 vooral op dienstverlening aan burgers; pas daarna kwam de actieve burger in beeld, op wie de overheid een beroep zou kunnen doen. Maar de rol van de zelfredzame en ondernemende burger is nooit goed uitgewerkt. Wie moet wat doen? Wie draagt de eindverantwoordelijkheid voor een goede samenleving? Zelfs de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) van 2006 – die in essentie een belangrijke rol geeft aan de lokale civil society – hinkt op twee gedachten; aan de ene kant wil de Wmo grassroots-initiatieven van actieve burgers stimuleren en aan de andere kant wil deze wet garanderen dat de overheid alles goed zal

blijven regelen. Hoe begrijpelijk deze gang van zaken ook is, het is nog steeds niet duidelijk wat actief burgerschap zou moeten betekenen in een verzorgingsstaat die enkele – maar ook slechts enkele – taken heeft afgestoten.

De verhouding tussen overheid en burgers is vooral problematisch in landen waar de overheid erg bepalend was, maar nu een minder grote rol speelt. Vooral in de voormalige communistische landen is het een drama om actief burgerschap te ontwikkelen en een goede verstandhouding tussen overheid en burger te ontwikkelen. Nederland is op dit punt nauwelijks met deze landen te vergelijken, maar er zijn overeenkomsten: een terugtrekkende overheid die toch wel een beetje de teugels in handen wil houden. Dat is geen malafide gedrag; ambtenaren en politici willen dat publieke zaken in goede banen worden geleid, en willen dus niet te veel overdragen aan burgers, die misschien kennis en overzicht missen. Maar het is problematisch als niet duidelijk is welke ruimte burgers wel krijgen om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Het vierde probleem dat ik uit Amerikaans gezichtspunt wil signaleren, wordt veroorzaakt door een van de historisch sterke kanten van het Nederlandse actieve burgerschap: de rijke netwerken van maatschappelijke organisaties in Nederland. Ze blijven een belangrijke rol spelen en krijgen veelal subsidie of voorrechten om hun taken uit te voeren. Maar wie vertegenwoordigen ze eigenlijk? Juist omdat de organisaties van de *civil society* betrekkelijk onafhankelijk zijn van hun achterban, de *grassroots stakeholders*, zijn ze niet altijd diep ingebed in de Nederlandse samenleving. Ze zijn vaak geprofessionaliseerd, worden gerund door mensen die zich meer op hun gemak voelen bij andere bestuurders dan bij de leden van hun organisatie. Deels is dit een natuurlijke ontwikkeling in westerse samenlevingen; burgerorganisaties ontwikkelen zich in de richting van professionele bureaucratieën, met betrekkelijk weinig *feeling* voor de achterban. Misschien werd dit proces in Nederland versneld door de snelle ontkerkelijking en ontideologisering van de laatste decennia, waarin levensbeschouwelijke organisaties snel de verbinding verloren met hun achterbannen. Een andere reden voor deze versnelling zou het betrekkelijk hoge niveau van overheidssubsidie kunnen zijn, waardoor de organisaties zich sterk richten op de overheid voor hun financiering. Deze subsidies kunnen een extra impuls betekenen voor organisaties met enthousiaste leden, maar te veel subsidie kan de organisatie 'onafhankelijk' maken van hun leden.

Het punt is dus dat het niet altijd duidelijk is hoe 'maatschappelijke organisaties' in brede zin verbonden zijn met burgers. Dat is zeker het geval bij woningcorporaties, die zich als 'sociale onderneming' duidelijk willen onderscheiden van marktpartijen. Maar deze corporaties zijn niet altijd geworteld in de samenleving. Amerikaanse non-profits zijn veelal afhankelijk van vrijwilligers en van giften – niet altijd leuk en niet altijd zuiver, maar het verankert deze organisaties wel in de samenleving. Soms lijkt het Nederlandse maatschappelijke middenveld op grote afstand te staan van actief burgerschap.

En hier eindigen mijn observaties over actief burgerschap in Nederland. Nederland houdt sterke punten: een nog steeds actieve civil society, een hoog percentage vrijwilligers en een sterk besef van het algemeen belang. Bovendien krijg ik de indruk dat maatschappelijke organisaties en de overheid harder werken aan het opzetten van duurzame contacten met burgers – denk aan burgerpanels en de zoektocht van woningbouwcorporaties naar *stakeholders*. Maar het is belangrijk om oude organisaties die (ooit) waren voortgekomen uit actief burgerschap te revitaliseren, door oude verbanden nieuw leven in te blazen en nieuwe banden aan te knopen. En in deze veranderende wereld is het ook belangrijk om nieuwe vormen van actief burgerschap te ontwikkelen, misschien ook vormen die hier niet altijd aanwezig zijn geweest.

Hoe zou dat kunnen plaatsvinden? Daar kan ik slechts een paar algemene opmerkingen over maken. In de eerste plaats is het altijd goed als ambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties beseffen dat zij zelf burgers zijn en dat zij niet boven het gepeupel staan. In de publieke sector is geen ruimte voor dit soort hovaardigheid. In de publieke sector werken betekent dienstbaar zijn aan je medeburgers. Niet door je professionele oordeel op te schorten, maar wel door een partnerschap aan te gaan met de mensen die je helpt. Ten tweede betekent het meer oog hebben voor de kansen van burgerinitiatieven. Soms is het vanwege de complexe regelgeving die de Nederlandse instellingen in hun beleid en uitvoering hanteren, moeilijk om te beseffen dat individuen een groot verschil kunnen maken. De inbreng van individuen kan goede organisaties uitdagen om anders na te denken en anders te handelen. En ten derde (misschien ter compensatie van de aandacht voor het individu): het ontwikkelen van tradities van dienstbaarheid in de organisatie. Waar staat de organisatie voor en waarom? Wat zijn patronen van denken en handelen waarop men trots is en die men zou willen overdragen (dat is tenslotte de oorspronkelijk betekenis van 'traditie')? Dat is belangrijk, omdat het mensen verbindt met de organisatie en een baken biedt voor de toekomst, zonder die helemaal vast te pinnen (alle goede tradities passen zich op termijn aan). Bovendien biedt dit kansen om een sterk publiek profiel te ontwikkelen: hier staan wij voor en zo willen wij verder. Organisaties met een sterke identiteit en visie zijn onontbeerlijk in Nederland; ze scheppen mede de voorwaarden voor actief burgerschap en verantwoordelijk handelen in de publieke sfeer.