‘De mensen in het land,’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Marlies Honingh
Henk den Uijl
Teun Toonen
Jessie Samwel

Dr. Marlies Honingh
is senior research fellow bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde. Haar onderwijs en onderzoek richt zich op burgers in relatie tot bestuur en de bredere vraag naar het functioneren van de maatschappelijke democratie. Marlies promoveerde in 2008 aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift naar gevolgen van marktwerking in het onderwijs.

Dr. Henk den Uijl
is co-decaan, senior onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde. Hij promoveerde in 2022 in de filosofie aan de Vrije Universiteit Amsterdam, op het thema 'praktische wijsheid in bestuur en toezicht', waarin hij pleitte voor een democratisering van het maatschappelijk middenveld. Hij studeerde filosofie (MA) en bedrijfskunde (BSc).

Teun Toonen MSc MA
is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft een achtergrond in de politieke economie en politieke filosofie.

Jessie Samwel MSc
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft een achtergrond in de geschiedenis en bestuurskunde.

Inhoudsopgave

1. **Burgerschap, een gepasseerd station? → 4**
   Burgerschap als bijdrage aan de democratie? → 4
   Democratisch burgerschap: middel en doel → 7
   Dit essay: op zoek naar ruimte voor burgerschap → 9

2. **Bijdragen aan democratisch burgerschap gezocht! → 12**
   Democratische burgers of lastpakken? → 12
   'Zelf met anderen zorg regelen' → 14
   Influencers binnen de publieke ruimte: uiting of ondermijning van burgerschap? → 15
   Een rijker burgerschapsbegrip? → 16

3. **Burgerschapsidealen → 18**
   Vijf perspectieven op burgerschap → 18
   Van ideaaltypen naar een gecombineerde werkelijkheid → 22

4. **Hoe de publieke ruimte verdween → 23**
   Een dubbele vermenging? → 23
   Individualisering en het verlies aan vrijheid → 27
   Is er ruimte overgebleven? → 29

5. **Hoe de overheid zelf democratisch burgerschap belemmert → 30**
   Tragiek van bestendigde bureaucratie → 30
   Politieke ondermijning van democratisch ethos → 31
   Een waardenloos burgerschapsdebat → 32
   Van medebestuur naar een technocratische taak? → 33
   Een te nauw en ondiep gedefinieerde ruimte voor burgerschap → 34

6. Naar een versterkt burgerschap? → 35
Een kwadrant van democratisch burgerschap → 36
Dominante vlakken → 39
Een tweede kwadrant: de ‘tafel’ van burgerschap → 40

7. Tot slot: paradox van de publieke ruimte → 44

Referenties → 46
Bijlage 1. Burgerschap als veelvormig concept → 50

1. Burgerschap, een gepasseerd station?

Burgerschap als bijdrage aan de democratie?

Op 26 juni 2024 praat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer in een Kamerbrief bij over het 'versterken van democratisch burgerschap'.[1] Onder dit 'versterken' verstaat de minister: 'burgers bewust maken van hun mogelijkheden tot initiatief en mogelijkheden bieden om kennis en ervaringen op te doen die bevorderen dat burgers mee kunnen doen in het publieke debat en in de democratie.' Voorbeelden die worden genoemd als 'voorwaarden' om mee te kunnen doen aan dit debat zijn: het verkrijgen van nieuws- en mediawijsheid, debat- en dialoogvaardigheden en het gebruik kunnen maken van grondrechten. Extra geld wordt ingezet op wijken met relatief veel inwoners 'met afstand tot de politiek'. De minister sluit de Kamerbrief af met de volgende zin: 'Het werk aan onze democratie is immers nooit af en komt niet vanuit de overheid alleen, maar is aan onze samenleving als geheel'.

In de Europese traditie is het burgerschapsbegrip altijd een uiting geweest van democratie als zelfbestuur en daarmee gericht op autonomie. Met de woorden 'democratisch burgerschap' benadrukt de minister dat het gaat om burgerschap binnen de democratische rechtsstaat. Daarmee ontstaat een kader; macht zal altijd gedeeld en tijdelijk zijn en de uitkomst van het democratisch proces is open. Verder kunnen we – tussen de regels door – in de woorden van de minister nog drie ongenoemde principes ontdekken, die zijn visie op burgerschap tonen. Allereerst houdt het zijn van 'burger' volgens de minister in dat je actief deelneemt aan de democratie en het publieke debat. Ten tweede kan volgens deze opvatting iedereen 'meedoen' als burger, op de voorwaarde dat je hierover moet leren, burgerschapservaringen moet opdoen en je wegwijs moet maken binnen een systeem om gebruik te maken van grondrechten. Als laatste suggereert de minister dat democratisch burgerschap versterkt wordt als er aan die voorwaarden wordt voldaan. Daarmee ziet hij de democratie als een institutie die onderhoud nodig heeft. Het opmerkelijke is dat hij daarbij veronderstelt dat burgers wel willen, maar gereedschap nodig hebben om uiting te kunnen geven aan hun democratisch burgerschap. De zoektocht naar democratisch burgerschap lijkt daarmee een

1 Zie voor de volledige brief: Minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties (2024). *Kamerbrief: versterken van democratisch burgerschap*. Den Haag, 26 juni 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

zoektocht naar het juiste gereedschap. Het ministerie van BZK wil dan ook het democratisch burgerschap versterken, maar weet eigenlijk niet goed waar precies te beginnen. Wat zijn beleidsinstrumenten om democratisch burgerschap te versterken, naast de geëigende en veel genoemde instrumenten van onderwijs en grondrechten?

Een belangrijke vraag die daaraan voorafgaat is waaróm democratisch burgerschap versterkt moet worden. Op die vraag gaat de minister in de Kamerbrief nauwelijks in. 'Democratisch burgerschap' klinkt als een vaststaande waarde die iedereen onderschrijft en zoals de minister stelt, een voorwaarde is voor 'een sterke en levendige democratie'. Maar burgerschap is tijd- en plaatsgebonden (Young, 1989; Isin, 2019). Hoe vanzelfsprekend is het immers dat de gewenste versterking van 'democratisch burgerschap' breed gedragen wordt? En, in hoeverre bedoelen politici, ambtenaren, professionals en burgers hetzelfde met 'democratisch burgerschap' als de minister? En vooral: hebben 'de burgers', zoals de afsluiting van de Kamerbrief suggereert, de mogelijkheden en behoefte of zelfs zin om 'te werken' aan democratisch burgerschap?

De Franse filosoof en historicus Marcel Gauchet schreef al eens een antwoord op de laatste vraag. Volgens Gauchet (2006, p. 95) past het ideaal van burgerschap, dat in de Kamerbrief te lezen is, niet meer bij onze tijd (moderniteit) en plaats (het Westen) – het is een gepasseerd station. Het ideaal van burgerschap dat doorklinkt in de Kamerbrief ziet Gauchet als de klassieke figuur van burgerschap in de republikeinse traditie, die berust op verbinding van individuele rechten aan het algemeen belang. In die verbinding moet de burger zich vanuit zijn eigen standpunt het standpunt van het geheel eigen maken. Dit 'eigen maken' sluit aan op het 'kennis verwerven' over democratie in de Kamerbrief. Volgens dit ideaal realiseert de mens zijn mens-zijn pas ten volle als hij zich inzet als burger. Ook dit idee over mens-zijn is te herkennen in de Kamerbrief, waarin de intrinsieke motivatie van burgers om 'mee te doen aan democratie' wordt beschreven. Burgerschap, dat wil zeggen, meedoen aan het publieke leven, is volgens de klassieke republikeinse traditie de manier om tot vrijheid te komen.

Volgens Gauchet is dit beeld echter volkomen achterhaald. De klassieke figuur bestaat niet meer en de nadruk komt in onze tijd te liggen op de scheiding tussen privé en publiek, of liever, tussen identiteit en overheid. Burgers zijn volgens Gauchet niet meer bereid in bestuur te participeren, maar zij vinden wel dat er bestuurd moet worden, en wel op zo'n wijze, dat ieder individu zijn rechten op kan eisen en dat zijn of haar identiteit wordt bevestigd. Gauchet stelt dat inwoners de democratie weliswaar als staatsvorm accepteren, maar

hier niet meer actief aan willen bijdragen. Volgens deze benadering 'doen' zij dus niet aan (democratisch) burgerschap.

Het idee van de intrinsieke motivatie tot het bijdragen aan burgerschap wordt nog verder geproblematiseerd door de Franse schrijver Michel Houellebecq. Toen hij in 2010 de Franse literatuurprijs Prix Goncourt in ontvangst nam zei hij: "Ik ben geen burger en ik wil het ook niet worden, het is geen plicht tegenover je land, het bestaat niet, we zijn individuen, geen burgers of onderdanen. Frankrijk is niet veel meer dan een hotel" (geciteerd in Rosanvallon, 2019). In een hotel leven mensen langs elkaar heen, ze hebben niets met elkaar te maken, en het hotel hoeft niets van ze terug te verwachten – behalve dat ze betalen en zich niet misdragen. Ze zijn klanten, en betalen om in de watten te worden gelegd. In deze visie bestaan er geen burgers meer, alleen nog maar 'inwoners' of een populatie. Dit gedachtegoed klinkt door in de benamingen die veel overheden en overheidsorganisaties op dit moment hanteren: zij spreken niet meer over burgers, maar over 'inwoners', 'klanten', en, zoals de titel van dit essay luidt, over 'de mensen in het land'. Je zou kunnen zeggen dat de teloorgang van democratisch burgerschap door de overheid zelf is geïnternaliseerd.

De uitspraken van Gauchet en Houellebecq zetten de discussie over burgerschap op scherp: is democratisch burgerschap nog te redden? Waar zijn burgers nog wel meer dan hotelgasten? De ruimte om invulling te kunnen geven aan zelfbestuur is in veel landen verkleind in de afgelopen decennia als gevolg van democratische erosie. De vraag is waar we nog ruimte vinden voor inspraak, zeggenschap en burgerinitiatieven en waar we eigenlijk moeten zijn om deel te nemen aan het publieke debat. Welke mogelijkheden zijn er voor welwillende burgers om invulling te geven aan democratisch burgerschap? Worden luidruchtige hotelgasten gezien als rebelse burgers die onrust veroorzaken, of kunnen we diegenen die onvrede uiten, waarschuwen voor machtsmisbruik of gebruik maken van demonstratierecht kwalificeren als burgers die bij uitstek invulling geven aan democratisch burgerschap?

De minister lijkt met deze brief over democratisch burgerschap een perspectief te willen plaatsen naast dat van de overheid als probleemoplosser op basis van de verkiezingsuitslag. Burgers moeten niet alleen van de overheid verwachten dat zij werk maakt van het oplossen van problemen. Burgers hebben zelf ook iets te doen in en voor de democratie. In een tijd van democratische erosie in tal van landen en ook in Nederland, lijkt het aanwakkeren van democratisch burgerschap een logische tegenreactie. Hierbij lijkt de minister zich echter onbewust van een onderliggende kip-ei-vraag: is een tanend burgerschap gevolg of juist een oorzaak van een verzwakte democratie? En de daaropvolgende vraag: kan je burgerschap

versterken of de verzwakte democratie stutten? Zijn de voorwaarden waar de minister in zijn brief over rept maakbaar, of ten minste te beïnvloeden, door beleid? De minister is er in de Kamerbrief van overtuigd dat het stimuleren van democratisch burgerschap zowel een ideaal is dat iedereen hoort na te streven, als een impuls voor bredere maatschappelijke vooruitgang.

Democratisch burgerschap: middel en doel

Zo bezien is democratisch burgerschap dus tegelijkertijd *instrument* en *doel*. Instrument om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, doel omdat burgerschap in een democratie als ideaal een doel op zichzelf is: het heeft een intrinsieke waarde. Dit is op zichzelf geen probleem, en dit geldt voor veel publieke taken, zoals onderwijs, veiligheid en gezondheid. Gezondheid, bijvoorbeeld, is ook tegelijkertijd instrument en doel. Doel, omdat mensen gezondheid als een doel op zichzelf zien ('als je maar gezond bent'), maar voor de overheid is het ook een beleidsinstrument, bijvoorbeeld voor arbeidsparticipatie, productiviteit, of als indicator van ongelijkheid.

Toch speelt er bij burgerschap nog iets aanvullends. Burgerschap is een uitdrukking van de democratie voor zover het gaat om participatie aan 'zelfbestuur'. Zelfbestuur heeft niet alleen betrekking op de eigen persoonlijke omstandigheden en wensen. Het is niet gericht op het zelf, maar op het gezamenlijk vormgeven van het publieke leven (Arendt, 1993; Lefort, 2016). Voor een deel werkt dit via de representatieve democratie en het overheidsapparaat dat daaruit voortvloeit, maar voor een ander deel gaat het ook over het publieke leven wat burgers zelf, al dan niet met hulp van de overheid vormgeven. Anders gezegd, de samenleving is groter dan de overheid (Frissen, 2023).

Burgers kunnen op eigen initiatief activiteiten ontplooien uit hoofde van zelfbestuur om ongenoegen kenbaar te maken en zich juist te verzetten tegen de overheid. Demonstraties zijn hier het meest duidelijke voorbeeld van, maar ook minder tegendraadse activiteiten zijn denkbaar, zoals vormen van burgercollectieven en coöperatieve initiatieven. Het bijzonder onderwijs is in ieder geval historisch gezien een vorm van zelfbestuur om te voorkomen dat scholing plaats zou vinden op basis van staatspedagogiek. Juist in de vorming van jonge mensen – burgers – zou er ruimte moeten zijn in het organiseren van aanbod voor verschillende oriëntaties en pedagogisch-didactische visies. Vanuit het ideaal van klassieke grondrechten en pluralisme als waarde is deze vorm van zelfbestuur en het daaruit voortvloeiende onderwijsaanbod in de samenleving van grote waarde. Het laat bovendien

zien dat de inzet van de overheid op het gebied van 'democratisch burgerschap' dus niet betekent dat 'burgers' handelen, of zouden moeten handelen naar het beeld dat de overheid schetst van burgerschap. Integendeel: burgerschap als doel op zich houdt in dat burgers dingen kunnen doen naar eigen inzicht, die zelfs tegenstrijdig zijn of mogen zijn aan het beeld van de overheid. Juist daarin krijgt het ideaal van pluralisme gestalte.

Maar als de overheid burgerschap tegelijkertijd ziet als een middel voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken (zoals zorg, veiligheid, klimaat, natuur, gezondheid, onderwijs et cetera), wat op zichzelf ook begrijpelijk is, dan kan de instrumentele kijk op burgerschap de intrinsieke waarde van burgerschap verdringen (Habermas, 1984). Het gevolg is dat burgerschap alleen relevant wordt gezien voor zover het bijdraagt aan het oplossen van problemen die de overheid zelf definieert. Burgerschap is dan geen uitdrukking van autonomie van burgers, maar simpelweg een beleidsinstrument in handen van de overheid.

Daarmee kan burgerschap ook een speelbal worden van een politieke strijd. Wanneer burgerschap in dienst komt te staan van het bereiken van beleidsdoelstellingen, dan zal de politiek willen definiëren wat geldt als burgerschap, en wat niet. Het is niet lastig om daar levendige politiek getinte beelden bij op te roepen. Waar voor linkse politici klimaatactivisme een uitdrukking is van burgerschap, zijn op hetzelfde moment de boerenprotesten een vorm van oproer en een uitdrukking van de verlengde arm van de agro-industrie. Rechtse politici zien boeren juist als burgers die voor het algemeen belang opkomen, en klimaatactivisten als ordeverstoorders. Hoewel erop zich niets vreemds is aan politieke verschillen op het gebied van democratie en burgerschap, wordt het penibel op het moment dat de politiek doet alsof burgerschap alleen maar relevant is binnen het domein van de representatieve democratie en het daarbij horende beleid. Zoals gezegd: de samenleving is groter dan de overheid, en ook groter dan politiek.

Als de minister zegt dat democratisch burgerschap versterkt moet worden, dan is het de vraag welke beelden en oriëntatie hij heeft. Gaat het om de bijdragen die burgers kunnen hebben in de omgang met maatschappelijke vraagstukken? Gaat het om de intrinsieke waarde van democratisch burgerschap zelf? Of, gaat het juist om het ruimte geven, loslaten en het omarmen van pluralisme, en daarmee van mogelijke tegenstrijdigheden? Als we burgerschap op deze wijze ontleden, roept dat een vraag op of het versterken van burgerschap als zowel middel als doel, elkaar niet tegenwerkt.

Dit essay: op zoek naar ruimte voor burgerschap

De Kamerbrief van de minister wijst op een vraag naar het krijgen van 'grip' op het democratisch burgerschapsideaal, om het ideaal van burgerschap ook in te kunnen zetten als middel tot oplossingen voor andere problemen. Deze inzet als 'middel' en 'doel' brengt, zoals eerdergenoemd, tegenstrijdigheden met zich mee die om aandacht vragen om geloofwaardig te kunnen handelen als overheid. Dit essay[2] vormt een zoektocht naar manieren om, vanuit overheidsperspectief, om te kunnen gaan met dit ambigue karakter van burgerschap. Op welke wijze kan de overheid democratisch burgerschap versterken, en, andersom, op welke wijzen zit overheidsbeleid zélf democratisch burgerschap in de weg? In het essay werken we toe naar een beter begrip van de dieperliggende mechanismen, oorzaken en ideeën die zorgen voor het ambigue karakter van burgerschap. Zo worden barrières voor het creëren van ruimte voor democratisch burgerschap inzichtelijk, om uiteindelijk ook aanknopingspunten te schetsen voor mogelijkheden om de democratische ruimte voor burgerschap te vergroten.

De publieke ruimte als tafel

We gebruiken hiervoor het begrip van de 'publieke ruimte'. De denker Hannah Arendt gebruikt een *tafel* als metafoor om de publieke ruimte te beschrijven, omdat het begrip lastig te definiëren is (1958, p. 52). Allereerst is de publieke ruimte niet zozeer de 'natuur' of de wereld, maar een door mensen gecreëerde ruimte, een kunstmatig product, waarmee de wereld voor ons gezamenlijk begrijpelijk wordt (*common sense*). De publieke ruimte is eerder een idee dan een plek. Het gaat, zogezegd, niet over de openbare ruimte, maar over die zaken en kwesties die ons allemaal aangaan, en die we niet kunnen oplossen in de private sfeer. De publieke ruimte is de ruimte tussen de mensen (*inter homines esse*, of simpelweg *inter esse*), zoals de tafel tussen de aangezeten mensen staat.

Als zodanig hebben de mensen door de tafel een betrekking tot elkaar, 'een plek aan tafel', maar is het eveneens de tafel die de mensen van elkaar scheidt. De één zit op een andere plek dan de ander, heeft letterlijk een ander perspectief. De tafel is de plek waar we bijeenkomen om te vergaderen, maar voorkomt tegelijkertijd dat we al te snel over elkaar heen buitelen. In de publieke ruimte is scheiding net zo belangrijk als verbinding. Dat wil zeggen: burgers vallen niet met elkaar samen, zijn niet 'één volk', maar een meervoud met ieder een eigen rechtmatige plek aan tafel. Het gaat om een denkbeeldige ruimte waar een pluraliteit aan verschillende visies op de wereld mogelijk

2 Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

is, maar waar men toch ook over het geheel na kan denken – een algemeen belang. De ruimte kan communicatief zijn, in de zin dat we ideeën en opinies uitwisselen over dat wat ons samen aangaat; maar de ruimte kan ook praktisch zijn, in de zin dat de betrokken mensen aan het handelen zijn – al was het maar in een buurtmoestuin.

Maar wat gebeurt er als je de tafel – als metafoor voor de publieke ruimte – ineens weghaalt? Arendt vraagt zich af of mensen dan niet verloren tegenover elkaar blijven zitten, omdat er niets meer zou zijn dat hen verbindt of scheidt. De voormalige tafelgenoten, zo is Arendts vrees, zullen uiteenvallen, of in één opgaan, en beide zijn het startpunt van de totalitaire staat. Dat is, volgens Arendt, het risico van de moderniteit en van de massamens, die zich terugtrekt in het privéleven.

De vraag die wij in dit essay dan ook graag willen stellen, luidt: is er nog wel een tafel? Is er nog een publieke ruimte die ons tot burgers maakt? Democratisch burgerschap gaat over de mate waarin burgers – al dan niet samen met andere actoren zoals overheden, bedrijven of maatschappelijke organisaties – ruimte krijgen of nemen tot het vormen van zelfbestuur en participatie. Hoe kan de overheid bijdragen aan die ruimte?

Opbouw van dit essay

De opbouw van dit essay is als volgt: In hoofdstuk 2 presenteren we een aantal exemplarische voorbeelden van hoe burgerschap vanuit verschillende perspectieven in de praktijk ingekleurd wordt en in wederzijdse afhankelijkheid vorm krijgt. De voorbeelden laten zien dat de begrenzing van democratisch burgerschap niet altijd direct helder is. In hoofdstuk 3 ontleden we de verschillende ideaaltypische beelden van burgerschap om zicht te krijgen op de betekenis van de 'publieke ruimte' in relatie tot burgerschap. Vervolgens brengen we in hoofdstuk 4 de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, de toename van marktdenken in publieke domeinen, opvattingen over eigen verantwoordelijkheid van burgers (neoliberalisering), het proces van individualisering, en de hedendaagse verschuiving naar meer centrale regie van de staat enerzijds, en een geloof in de kracht van gemeenschappen anderzijds in beeld om aan te geven hoe lastig het is om de publieke ruimte te identificeren in onze maatschappij. In hoofdstuk 5 laten we zien dat de overheid ook zelf een belemmerende positie kan hebben en daarmee het vormgeven van burgerschap kan bemoeilijken voor burgers. Het nader doordenken van zienswijzen van burgerschap in hoofdstuk 6 opent de weg om te denken over manieren om burgerschap te versterken. Enerzijds gaat het dan om ruimte maken voor burgerschap, maar ook om het identificeren van publieke ruimte en aangrijpingspunten voor burgerschap in concrete situaties. In het slothoofdstuk vatten we de hoofdlijn samen en laten we zien

dat er een veelheid aan burgerschapsvormen te onderscheiden is in de praktijk, maar dat de relatie tussen deze vormen en de publieke ruimte niet zo eenduidig is.

2. Bijdragen aan democratisch burgerschap gezocht!

Wanneer we verschillende hedendaagse uitingen van burgerschap bekijken, rijst de vraag of Nederland inderdaad is verworden tot hotel vol hotelgasten die niet meer bij willen dragen aan democratie, en geen gebruik willen maken van democratische ruimte. Is de *civil society* niet ook springlevend? Veel Nederlanders zijn actief als vrijwilliger, als mantelzorger of lid van een vereniging en geven bijvoorbeeld ook veel geld uit aan goede doelen. Burgerschap valt bovendien op veel verschillende manieren vorm te geven. De voorbeelden die we in dit hoofdstuk zullen uitlichten, tonen een veelkleurigheid aan perspectieven op uitingen van burgerschap. Ze laten daarnaast zien dat burgerschap sterk contextafhankelijk is, zich blijft ontwikkelen en in nieuwe situaties weer nieuwe vragen meebrengt en spanningen oproept.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is dan ook niet of de behoefte van burgers om bij te dragen aan democratisch burgerschap nog bestaat, maar juist waar de grens van de ruimte voor burgerschap ligt. Wat valt, met andere woorden, onder het krijgen en nemen van 'ruimte' voor burgerschap en op welke manier wordt deze ruimte in verschillende situaties – volgens sommigen terecht, volgens anderen onterecht – begrensd? Onderstaande voorbeelden laten in verschillende contexten zien dat 1) er spanningen kunnen ontstaan tussen opvattingen over het nemen of juist begrenzen van ruimte voor burgerschap, 2) dat de perspectieven over burgerschap als doel op zich of als instrument vaak door elkaar heen lopen en 3) dat opvattingen over wat als burgerschap gezien kan worden erg uiteenlopend kunnen zijn.

Democratische burgers of lastpakken?

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de huidige instrumenten van de Wet openbare manifestaties voor burgemeesters voldoet, kondigt demissionair minister van Justitie en Veiligheid (JenV), Dilan Yeşilgöz in reactie op een Kamervraag van Kamerlid Michon-Derkzen (VVD) in mei 2023 een onderzoek aan. De aanleiding voor de vraag zijn de 'demonstraties door Extinction Rebellion', van 31 maart 2023. Een aantal weken daarvoor, op 11 maart, vindt de zesde blokkade van de snelweg de A12 plaats van deze actiegroep, waarbij zij protesteerden tegen fossiele subsidies voor het realiseren van de klimaatafspraken van het kabinet. Dit doen zij door met een grote groep activisten de toegang van en naar de A12 te blokkeren. Volgens Sieger Sloot,

acteur en activist voor Extinction Rebellion, doen de activisten hierbij niks anders dan het herinneren van de overheid aan haar "zorgplicht" en aan de klimaatafspraken die zij zelf heeft gemaakt. Na veel demonstraties op het Malieveld zonder resultaat, nemen ze nu ook fysiek de ruimte in door een plek te kiezen waar de demonstraties wel opgemerkt móeten worden: de A12.[3] De burgemeester van Den Haag pleit echter voor het begrenzen van de acties van deze groep. Hij stelt dat het blokkeren van een weg een 'ontwrichting (is) van de openbare orde'.

Waar de minister in haar beantwoording van de Kamervraag stelt dat de bescherming van het demonstratierecht 'alleen geldt voor vreedzame betogen die gericht zijn op gezamenlijke meningsuiting', vallen de demonstranten van Extinction Rebellion volgens haar niet binnen deze categorie. De A12-blokkade wordt gebruikt als casus waardoor de burgemeester wellicht meer instrumenten nodig heeft: 'een burgemeester moet kunnen optreden tegen een demonstratie die niet meer gaat om het gezamenlijk uitdragen van een mening, maar om (fysieke) dwang.[4] Deze nadruk op 'dwang' roept, anders dan het beeld van de burger die oog heeft voor brede samenlevingsbelangen, het beeld op van een ongenuanceerde rebel die, ten koste van anderen, de eigen mening doordrukt.

De beelden over democratisch burgerschap tussen de groep burgers die zich scharen achter Extinction Rebellion en de minister botsen. Volgens de activisten zelf brengen zij extra aandacht voor het behalen van een doel van algemeen belang en van overheidsbeleid: verduurzaming en het behalen van klimaatdoelen. De minister en burgemeester van Den Haag zien de demonstraties slechts, of vooral, als verstorend en de activisten als mensen die tegenwerken. Dit roept de vraag op of dit voorbeeld gezien moet worden als het actief pakken van democratische ruimte of juist als een zodanige belemmering van de ruimte voor anderen dat er een grens moet worden getrokken. Oftewel: is dit een bijdrage aan democratisch burgerschap of zijn deze burgers vooral lastpakken?

3 Zie voor meer informatie onder meer de discussie die werd gevoerd op NPO Radio 1 (2024). *Afgelaste protesten zetten demonstratierecht "onder druk": "Dit gaat heel erg ver."* https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/1067ea5b-6d9b-4cb3-b4fa-364239d8b3fc/afgelasten-protesten-zetten-demonstratierecht-onder-druk-dit-gaat-heel-erg-ver.

4 Binnenlands Bestuur (2023). *'Een demonstratie mag schuren.'* https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/onderzoek-naar-instrumentarium-demonstratiewet

‘Zelf met anderen zorg regelen’

Zo luidt de titel van de regelhulp-overheidspagina met de uitleg over mantelzorg. Mantelzorg wordt aangemoedigd door de overheid en georganiseerd door burgers, met het oog op de eerste symptomen van het zogenoemde ‘zorginfarct’. Dat houdt in dat een deel van de zorgsector afsterft, omdat de zorg niet langer geleverd kan worden door professionals. In het Integraal Zorgakkoord van 2022 staat dan ook de omwenteling naar ‘duurzame zorg’, zorg voor minder geld, duidelijk beschreven (Integraal Zorgakkoord, 2022). Het bewustzijn dat de overheid op den duur niet meer in de zorgbehoefte van bewoners kan voorzien, is in de afgelopen jaren gegroeid en voor veel mensen een realiteit geworden. In de kern gaat het bij mantelzorg om het zelf geven van hulp aan een hulpbehoevende dierbare. Anders dan bij vrijwilligerswerk, hebben mantelzorgers vaak niet echt een keuze. De zorgvraag dient zich simpelweg aan en omvat noodzakelijke hulp die niet op een andere manier gegeven kan worden. In 2019 gaven 1 op de 3 Nederlanders van 16 jaar en ouder mantelzorg.[5] In veel gevallen gaat het om individuen die voor een naaste zorgen. Mantelzorg vormt vaak – zowel in positieve als soms ook in negatieve zin – een groot onderdeel van iemands leven: in 2019 voelde 9,1% van de mantelzorgers zich zelfs zwaar belast. In de afgelopen jaren zijn er manieren ontwikkeld om het zorgtekort gezamenlijk als burgers onderling dragelijker te maken: zelf – met anderen – zorg regelen dus, bijvoorbeeld door het opzetten van een zorgcoöperatie.

De invulling en rol van zorgcoöperaties kan verschillen, maar kenmerkend is de eigen verantwoordelijkheid die burgers nemen voor relatief lichte zorgtaken. Op wijk- en dorpsniveau zorgen zorgcoöperaties voor zorgverleners in de vorm van wijkzuster of buurtondersteuner en ondersteunen zij hun vrijwilligers zonder zorgachtergrond. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Austerlitz, waar de vergrijzing snel toeneemt en het aantal verpleeghuizen in de buurt flink is afgenomen (Van Tongerloo, 2024). Austerlitz Zorgt is voornamelijk gericht op het op een fijne manier oud worden, en helpt bijvoorbeeld mensen met lichte dementie. De dorpsondersteuner noemen ze een soort ‘buurvrouw-plus’, die voor laagdrempelige vragen en sociaal contact bij ouderen langsgaat. Inmiddels neemt de coöperatie steeds meer sociale taken op zich, met de initiatieven Austerlitz Rijdt, Austerlitz Eet, Austerlitz op Stap en Austerlitz Online. Het ideaalbeeld van eigen lichte zorg regelen, gaat in de praktijk vaak met horten en stoten. Financieel draaien de coöperaties voornamelijk op bijdragen van hun leden, met soms een bijdrage vanuit de gemeente of de kerk. Zij navigeren binnen een zorglandschap waar gemeenten, zorginstituten

5 Zie voor meer informatie *MantelzorgNL*. (2021). *Wat is mantelzorg?*. https://www.mantelzorg.nl/onderwerpen/mantelzorg/dit-is-mantelzorg

en zorgverzekeraars los van hen overleggen en waar al jaren sterk geleund wordt op marktwerking. Voor gemeentelijke subsidie geldt echter vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) het recht om uit te dagen, oftewel *'Right to Challenge'*. Feitelijk gaat het daarmee niet langer om het organiseren van zorg door burgers, maar om het aantoonbaar béter organiseren van zorg. Wát dan precies 'beter' is, wordt vervolgens bepaald door de gemeente zelf.

Het is in de context van zorgschaarste begrijpelijk dat de overheid een beroep doet op burgers. Maar hebben we het in dit voorbeeld eigenlijk over burgerschap of is het een noodzakelijkheid om 'gewoon' directe naasten en jezelf te onderhouden? Wanneer gaat eigenbelang over in een algemeen belang? Wanneer 'betreed' je de publieke ruimte? Is dat als je de voordeur uitstapt? Of overstijgt het buurt en wijk? En, als dit een noodzaak is, in hoeverre is het burgerschap hier dan een keuze of een ideaal en in hoeverre blijft het een puur instrumentele vorm van burgerschap: burgerschap voor het oplossen van maatschappelijke problemen?

Influencers binnen de publieke ruimte: uiting of ondermijning van burgerschap?

Een relatief nieuwe vorm van stemverheffing is te vinden op allerlei sociale media, waar *'influencers'* producten aanprijzen, maar ook politieke meningen en andere content plaatsen. Influencers zijn vooral, zoals het woord zegt, bezig met beïnvloeden van hun publiek. Daarmee zijn zij uitgegroeid tot een actor van betekenis (Schmunk et al., 2023). Het interessante aan deze influencers is dat zij vaak een grote groep aanhangers hebben die hen volgen vanwege hun voorbeeldfunctie (in de letterlijke zin van het woord) op onderwerpen zoals sport, schoonheid, koken of *lifestyle*. Achter deze influencers staan vaak managementbureaus die grote 'klanten' en 'samenwerkingen' binnenhalen om voor bedrijven producten te verkopen. Maar naast deze onderwerpen zijn er ook politieke standpunten die door influencers worden ingenomen, waaruit dikwijls een oproep volgt om te participeren. Denk maar aan anti-vaxxers, klimaatontkenners, klimaat-activisten, accounts voor gendergelijkheid of juist daartegen – de voorbeelden aan politieke uitingen van influencers op het internet zijn oneindig.

Maar hoe kunnen we influencers begrijpen in termen van burgerschap? Moeten we hen zien als een kans omdat zij jongeren kunnen interesseren voor maatschappelijke en politieke thema's? Omdat ze hen activeren om bij te dragen aan het debat, of zelfs aanzetten om toch te gaan stemmen? Of hebben we hier te maken met een vorm van verstoring, juist omdat de

kwaliteit van het debat en de inhoudelijke uitwisseling ook vaak te wensen overlaat? Omdat het internet juist verre van een 'neutrale' ruimte is, maar wordt gefaciliteerd door grote bedrijven die hun invloed op de communicatie en informatieverstrekking uitoefenen. Moeten we influencers zien als een beïnvloedingsstrategie waarbij transparantie ontbreekt, juist vanwege slimme algoritmes, *'likes'* en selectieve censuur om volgers te binden?

In bredere zin geldt dit niet alleen voor influencers, maar voor het podium dat hen wordt geboden op sociale media. Sturende en selectief censurerende algoritmes, bubbelvorming en *feed* en *content* binnen besloten gemeenschappen maken dat het de vraag is of hier echt van een (digitale) publieke ruimte kan worden gesproken. De leegloop van *'X'* na de overname van Elon Musk en de opkomst van andere sociale media als *'Bluesky'* zou in dit verband gezien kunnen worden als een zelfcorrigerend mechanisme, en als een zoektocht van burgers naar een neutrale digitale publieke ruimte. Maar is er onder de voorwaarden van sociale media daadwerkelijk sprake van het opeisen van democratische ruimte of zelfs van een plaats aan tafel, zoals in de metafoor van Arendt? Dit raakt aan de vraag hoe ver de definitie van burgerschap strekt, oftewel: moet dat wat we zien als de ruimte voor burgerschap worden opgerekt om sociale media hier ook onder te scharen, waarbij we ook activiteiten van influencers als een nieuwe vorm van burgerschap zien?

Een rijker burgerschapsbegrip?

Aan 'bijdragen' aan burgerschap geen gebrek, zo lijkt het in bovenstaande verhalen. Misschien is de moeilijkheid zelfs wel dat in alle bovenstaande voorbeelden noties schuilen van wat we door de tijd allemaal 'burgerschap' zijn gaan noemen. Burgerschap betekent in bovenstaande voorbeelden onder meer 'het uiten van een mening', 'het signaleren van misstanden', 'het meehelpen aan de uitvoering van een publieke taak', 'het zorgen voor elkaar', 'het investeren in voorzieningen' en zelfs 'het lukraak uiten van politieke meningen op het internet'. Waar ligt de ruimte voor burgerschap en waar trekken we de grens? Op een analytisch niveau zouden we kunnen stellen dat we direct in de voorbeelden teruglezen dat het hier zowel gaat om situaties waarin burgerschap als middel geduid kan worden als om situaties waarin burgerschap een doel op zichzelf is. Hoe verhouden de zojuist gepresenteerde voorbeelden zich tot de wensen van de minister om democratisch burgerschap te verstevigen? Zijn dit ook de voorbeelden die de minister voor ogen heeft? De kwesties van ruimte en begrenzing voor burgerschap, het definiëren van burgerschap als zowel middel als doel, en de vele uiteenlopende en contextafhankelijke manieren waarop burgerschap vorm kan krijgen, zijn

moeilijke factoren voor het 'grijpbaar' maken van burgerschap in een beleidscontext. De veelvormigheid van burgerschap hebben we geprobeerd schematisch weer te geven in een tabel, die te vinden is in bijlage 1. Dit zijn echter niet de enige factoren die ervoor zorgen dat burgerschap als beleidsonderwerp moeilijk te vatten is. Burgers en burgerschap kunnen we ook nog bezien vanuit meerdere ideaaltypen. Typen die, zo zullen we verderop zien, verschillen in de wijze waarop zij spreken over de publieke ruimte en omvang van burgerschap in de samenleving en die in de dagelijkse praktijk bovendien vermengd zijn geraakt.

3. Burgerschapsidealen

Vijf perspectieven op burgerschap

De praktijkbeelden uit het voorgaande hoofdstuk laten zien dat ruimte voor burgerschap doorgaans contextueel is en dat burgerschap daarmee maar moeilijk als universeel concept te zien is. Toch is er lange tijd als zodanig over burgerschap gesproken (Young, 1989). In dit deel schetsen we vijf perspectieven op burgerschap. Dit zijn ideaaltypen, karikaturen zogezegd, om te begrijpen welke onderscheidingen mogelijk zijn – ondanks dat ze in de praktijk vaak door elkaar heenlopen. In deze verschillende ideaaltypen ligt een verklaring voor hoe de huidige ambigue praktijken ontstaan zijn. Al die hedendaagse praktijken resoneren met theoretische en vaak ideologische perspectieven op burgerschap. Onderstaande uiteenzetting vormt een opstap naar het begrijpen van de huidige 'vermengde' praktijken en het ontstaan van barrières in het vormgeven van burgerschap.

Republikeins en liberaal ideaal
In het republikeinse ideaal wordt verondersteld dat mensen als 'politieke dieren' graag deelnemen aan zelfbestuur en daarmee als vanzelf een plaats innemen in de publieke ruimte. Zij doen dit om te komen tot versterking van het algemeen belang en tot werkelijke menswording. In het republikeinse denken is het mede vormgeven van de publieke ruimte een uitdrukking van vrijheid. Dit aangrijpingspunt voor vrijheid is heel anders dan dat van de liberalen. Zij zien, om tot vrijheid te komen, de publieke ruimte namelijk niet als een centraal aangrijpingspunt of als doel op zich. In het liberaal ideaaltypische beeld wordt de publieke ruimte gezien als een middel om collectieve goederen tot stand te kunnen brengen. De Verlichtingsfilosoof John Locke, die ook wel wordt gezien als een van de vaders van het liberale denken, beschreef bijvoorbeeld dat het in het publieke domein gaat om het garanderen van veiligheid en stabiliteit. De instituties die zorgen voor veiligheid en stabiliteit doen dat in het belang van alle burgers. De wezenlijke aspecten van het leven, zoals het gezinsleven en het verwerven van inkomen, zijn voor liberalen daarentegen een privéaangelegenheid – en juist daarin is de vrijheid te vinden.

Dit laat zien dat de oriëntatie van het liberalisme gericht is op het individu. Het kent morele prioriteit toe aan het individu tegenover de rechten van een sociale gemeenschap (Gray, 1986). Voor de liberalen drukt de mens zijn vrijheid uit in de privéruimte, in plaats van in de publieke ruimte. De rangorde die daarmee ontstaat is dat er voor liberalen alleen de hoogstnoodzakelijke en uitsluitend collectief te organiseren aspecten thuishoren in de publieke

sfeer. In feite gaat het bij die collectieve voorzieningen om een soort van noodzakelijk kwaad omdat de mens in essentie vrij is en deze collectieve voorzieningen daar niet bij passen. Tegen die achtergrond is het in het liberale denken erg belangrijk dat er grenzen bestaan tussen de publieke ruimte en de private ruimte (vgl. Tholen, 2016). Inmenging moet voorkomen worden, juist om de autonomie van de burger in de privésfeer te waarborgen. De aanname is daarbij dat door het plaatsen van muren tussen domeinen er juist vrijheid ontstaat en de samenleving bestaat voor liberalen zodoende uit meerdere gescheiden ruimtes. De staat en de wetenschap zijn van elkaar gescheiden om voor academische vrijheid te zorgen, godsdienstvrijheid is een gevolg van de scheiding van kerk en staat en in deze traditie past ook de scheiding van functie en persoon, waardoor voorkomen wordt dat beslissingen uit hoofde van een functie persoonlijk gemaakt worden (Gerth & Wright Mills, 1948). Liberalen willen 'onterechte' inmenging voorkomen en pogen om de autonomie van de burger in de privésfeer te beschermen, maar dit betekent natuurlijk niet dat er geen inhoudelijk debat plaatsvindt binnen de liberale traditie over de betekenis van sociale rechtvaardigheid en de rol die de overheid heeft in het nastreven hiervan. Uitgangspunt blijft evenwel de individuele vrijheid.

Waar de liberalen publieke en private ruimtes duidelijk van elkaar scheiden, is het in de republikeinse traditie lastig om te vertellen waar die ruimte begint en eindigt. In de Griekse stadstaten werd een onderscheid gemaakt tussen de publieke ruimte en het huishouden (*Oikos*, waar wij ons woord 'economie' – letterlijk: huishoudkunde – aan te danken hebben). Het huishouden is de plek waar de mens zijn leven vermenigvuldigt en in stand houdt, door kinderen te verwekken of het land te bewerken. Het huishouden werd gezien als *noodzakelijk*: de mens kan niet zonder, maar van vrijheid en zelfverwerkelijking is hier geen sprake. Pas als de mens zich los weet te maken uit de *Oikos* is er een mogelijkheid vrij te worden. De publieke ruimte is immers niet noodzakelijk, maar juist contingent: hoe we er vorm aan geven kunnen we zelf bepalen. In de publieke ruimte, waar mensen met elkaar van gedachten wisselen en actie ondernemen ten behoeve van het geheel, wordt de mens vrij. Deelname aan zelfbestuur en gerichtheid op de gemeenschap stellen individuen in de gelegenheid volledig vrij te zijn: vrij van dwang en ongelijkheid en om juist te denken vanuit het algemeen belang.

Waar republikeinen niet spreken over muren tussen domeinen, stellen zij wel eisen aan deelname aan het debat in de publieke ruimte. Om deel te kunnen nemen aan vormen van zelfbestuur is het noodzakelijk te beschikken over kennis, deugden en daadwerkelijke onafhankelijkheid. De gedachte is dat er kennis van de werking van bestuur noodzakelijk is, maar ook de capaciteit en deugd om het eigen belang niet voorop te stellen en zelfs vrij

van eigenbelang te kunnen denken en spreken. Verondersteld wordt dat mensen, op basis van vorming, hiertoe in staat zullen zijn. Zij kunnen als uitkomst van deliberatie en in deliberatie samen komen tot een beeld van het algemeen belang. Dit wordt gezien als een deugd en daar hoort vervolgens ook bij dat de uitkomst geaccepteerd en nageleefd word, ook wanneer er op individueel niveau daardoor sprake is van een nadelige situatie. Terugdenkend aan de brief van de minister, lezen we hier dat deelname niet als vanzelf gegeven is en dat er vorming nodig is om invulling te kunnen geven aan democratisch burgerschap. Een tweede aanvullende eis om toe te treden tot de publieke ruimte is dat het voorkomen van inmenging van (eigen) belangen een centrale voorwaarde in het republikeinse ideaalbeeld is. De praktische voorwaarden om aan deze principiële voorwaarde te kunnen voldoen zijn materiële en sociale onafhankelijkheid. In de historische praktijk zijn daarmee onder andere vrouwen en slaven uitgesloten geweest van deelname aan publieke deliberatie. Zo zien we dat ook in de republikeinse traditie de publieke ruimte in de praktijk toch ook begrensd werd.

Communitarisme

Waar het republikeinse ideaal al stamt uit de Griekse en Romeinse oudheid en het liberalisme uit de Verlichting van de 18e en 19e eeuw, zijn er ook jongere ideaaltypen, zoals het communitarisme. Deze stroming wordt pas als zodanig benoemd in de tweede helft van de 20e eeuw (hoewel de idealen wel ouder kunnen zijn). Het gaat hier minder over vrijheid, maar eerder om de wederzijdse afhankelijkheid van burgers in gemeenschappen, en om de ontwikkeling van identiteit en gemeenschap. Burgers zien zichzelf als vertegenwoordigers van hun eigen sociaal-culturele gemeenschap in de publieke ruimte. Menswording is niet gericht op individuele vrijheid en welzijn (liberalisme) of meedoen aan politieke deliberatie (republikeinisme) maar op de inbedding in een gemeenschap, oftewel ergens bij horen en daaraan meebouwen. Dat hoeft niet per se een staat, natie of land te zijn, maar kan, integendeel, net zo goed een kerk, buurt, familie, sport of beroep zijn. Voor zover een maatschappelijk vraagstuk aansluit bij een vraagstuk dat de gemeenschap raakt, zullen de leden van de gemeenschap in principe bereid zijn zich hiervoor in te zetten. Het communitarisme zet zich af tegen individualisering, en ziet dat in de moderne samenlevingen de ruimte tot gezamenlijk handelen en gezamenlijke betekenis afgekalfd is. Hedendaagse vormen van burgerschapszin, zoals de coöperatieve verbanden van Nederland Zorgt voor Elkaar, lijken in deze traditie te staan. In dit ideaaltypische beeld gaat het om herstel van het gevoel lid te zijn van de samenleving en om tot vernieuwing van collectieven te komen. Hierin lezen we vooral de wens om meer vanuit de behoeften in de maatschappij te denken en een onderkenning van het idee dat er een bemiddelende tussenlaag (mesoniveau) nodig is tussen burgers (micro) en de staat (macro). De nieuwe vormen van collectiviteit

geven hier uiting aan. In termen van publieke ruimte gaat het dus om het innemen, terugnemen of creëren van ruimte om zelf in gezamenlijkheid initiatief te ontplooien.

Neo-republikeinse ideaal

Modernere versies van het republikeinse burgerschap (ook wel: neo-republikeins) stellen dat het in de moderne complexe samenlevingen er vooral op aankomt om dialoog te organiseren tussen burgers, om naast individuele (liberale) rechten ook plichten te formuleren, en om aandacht te hebben voor pluraliteit. Dit neo-republikeinse perspectief heeft als het ware idealen van het liberalisme en het communitarisme geïnternaliseerd. Zo omarmt het neo-republikeinisme de liberale individuele vrijheden, maar stelt daar tegenover dat burgerschap ook plichten veronderstelt, bijvoorbeeld om betrokken te zijn bij publieke besluitvorming, om interesse en begrip (verdraagzaamheid) te hebben voor anderen, en om bij te dragen aan het zoeken van compromissen. Daarnaast omarmt het neo-republikeinse ideaal de kritiek van het communitarisme op het liberalisme omdat het de nadruk legt op actieve participatie in gemeenschappen. Verder legt het ten opzichte van het klassieke republikeinse ideaal meer de nadruk op compromis en verdraagzaamheid dan op redelijke besluitvorming: de kunst in onze complexe samenleving is voor burgers om met elkaar te leven, ondanks de grote verschillen op het gebied van overtuigingen, levenswijzen, of etnische achtergronden.

Neoliberalisme

In het neoliberalisme zien we een wijziging in de grenzen van de publieke ruimte en wel in relatie tot regulering van de economie. Nog meer dan voorheen is inmenging vanuit de publieke ruimte en daarmee ook vanuit de staat onwenselijk geworden. Onder invloed van globalisering en een toenemend vertrouwen in de vrije markt is het idee van de markt als een geconstrueerde institutie gedoofd. Daarmee is het vanzelfsprekend geworden om het functioneren van de markt te zien als iets dat we moeten accepteren als een natuurgegeven (vgl. Sandel, 2022). In relatie tot ideaaltypische beelden van burgers en burgerschap is dit relevant omdat op deze manier regulering van de staat nog meer dan voorheen geproblematiseerd wordt. Denkend aan de publieke ruimte en de omvang van die ruimte is de overbekende zin van Thatcher, *"There is no such thing as society"*, hier heel veelzeggend. Als we Thatchers redenering volgen en het bestaan van de samenleving ontkennen, zou het voldoende zijn om uit te gaan van zelfredzame consumenten en van producenten van goederen en diensten. Uitgangspunt is dan ook dat we er met hard werken en activeren van burgers wel uitkomen met elkaar. Het is lastig om vanuit dit beeld na te denken over een publieke ruimte voor een kritische of politieke toon, of voor inspraak, meebeslissen of tegenspraak.

Het gaat namelijk over handen uit de mouwen steken, meedoen, meewerken en daarmee ook over de zelfredzaamheid van burgers.

Van ideaaltypen naar een gecombineerde werkelijkheid

De publieke ruimte zoals wij die kennen komt niet naadloos overeen met de publieke ruimte uit een van de geschetste ideaaltypische beelden van burgerschap. Soms handelen burgers uit louter eigenbelang, soms voor hun gemeenschap, en soms voor het algemeen belang – en vaak zijn die belangen niet eens goed uit elkaar te halen. In de praktijk ontstaan er dan ook vaak mengvormen. Vaak is dat het logische gevolg van het feit dat elk ideaaltype ook blinde vlekken heeft.

Met het uitwerken en het naast elkaar plaatsen van de ideaaltypen wordt duidelijk dat niet alleen de instrumentele kant van burgerschap politiek kleurt, maar dat dit wellicht juist ook geldt voor de idealen die ten grondslag liggen aan opvattingen over burgerschap. Voor een deel is dat onvermijdelijk en zelfs wenselijk, maar voor een ander deel is er het risico dat burgerschap een volledig gepolitiseerd begrip wordt waaraan geen algemene, dat wil zeggen, voor iedere politieke oriëntatie of dominantie geldende, rechten of plichten meer te ontlenen zijn. Dat zou de democratie stevig ondermijnen: het eerste punt van de democratie is het recht van iedere burger om rechten te hebben (Arendt, 1958). Er staat, kortom, wat op het spel wanneer we het hebben over het versterken van democratisch burgerschap. Met deze actualisering wordt de vraag naar de publieke ruimte en de ruimte voor burgerschap flink aangescherpt.

4. Hoe de publieke ruimte verdween

Voorgaande heeft ons laten zien dat we te maken hebben met verschillende en op aspecten ongelijksoortige ideaaltypische beelden van burgerschap. De definities van de publieke en private sfeer lopen uiteen en daarmee dus ook de rol van burgers in het zelfbestuur, de relaties tussen burgers onderling en de rol van burgers in de publieke ruimte in relatie tot de private sfeer. De grote vraag om verder te komen is dan ook hoe burgerschap zich door de tijd heeft ontwikkeld en hoe het gesteld is met de ruimte voor burgerschap als noodzakelijke voorwaarde om, wanneer die wens er is, invulling te geven aan democratisch burgerschap.

Een dubbele vermenging?

In de twintigste eeuw zien we onder invloed van de uitbreiding van politieke en later ook sociale rechten dat de positie van burgers in het zelfbesturen van de samenleving, maar ook ten opzichte van de staat en de markt, sterk verandert. De publieke ruimte transformeert, en dat heeft gevolgen voor het burgerschap (Habermas, 2015; Gauchet, 2006).

Verstatelijking

Een eerste belangrijke stap daarin is de opbouw van de verzorgingsstaat. Organisaties die vanuit zelfbestuur (particulier initiatief) zijn ontstaan, zijn in de periode van de groei van de verzorgingsstaat verstatelijkt in termen van financiën, regulering en sturing (RMO, 2013). Met de opkomst van de verzorgingsstaat gaat het niet langer alleen om afschermen en beschermen van burgers tegen de staat (klassieke grondrechten), maar juist om zelfontplooiing en ontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van sociale zekerheid of zorg (sociale grondrechten).[6] In feite verplichten de sociale rechten de overheid bepaalde doelen ten behoeve van de maatschappelijke ontplooiing van burgers na te streven. Deze periode is daarom niet alleen te beschouwen als een periode waarin zelfbestuur en de overheid sterker

6 Het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten wordt ook wel uitgelegd als de spanning tussen negatieve en positieve vrijheid. Negatieve vrijheid gaat om vrijheid niet gehinderd te worden, bijvoorbeeld door de overheid, maar ook door medeburgers. Positieve vrijheid gaat om de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat je vrijheid kunt beoefenen, bijvoorbeeld onderwijs, gezondheid en een sociaal vangnet. Vrijheid kan niet begrepen worden zonder deze beide zijden van de medaille, maar tegelijkertijd kan een nadruk op de ene kant van vrijheid de andere kant ondermijnen.

vermengd raken, maar als een periode waarin zowel het republikeinse als liberale idee van vrijheid sterk tot uiting komt en waarin beide ideeën gecombineerd worden. De sociale grondrechten zijn te lezen als een wettelijke codificatie van de verzorgingsstaatgedachte (Turner, 2009). Van de staat wordt een actieve opstelling van beleid gevraagd met het oog op de ontwikkeling van een grotere mate van sociale gelijkheid en het bevorderen van het welzijn voor alle burgers. Datgene waar burgers onderling zelf invulling aan gaven in zelfbestuur, door private initiatieven, wordt daarmee grotendeels verplaatst naar de staat, of raakt in ieder geval vermengd met de staat.

Met de plicht om het welzijn van burgers te bevorderen, komt de nadruk te liggen op het collectief faciliteren van een solide basis van de private omstandigheden van burgers en de mogelijkheid om te komen tot ontplooiing. Reflecterend op de hiervoor gepresenteerde ideaaltypen zien we hier dus een dominantie van het liberale perspectief op vrijheid en burgerschap als een recht. Burgers hebben vanaf dat moment niet alleen recht op bescherming en het politieke recht om te stemmen, maar ook het recht om zich te ontplooien via sociale rechten. Of anders geformuleerd, burgerschap wordt met deze ontwikkeling niet zozeer meer verbonden met het idee van gevoelde verantwoordelijkheid met de gemeenschap, maar veel meer met eigen individuele belangen en vrijheid. Parallel daaraan verdwijnt de rol van zelfbestuur en de directe verbondenheid met gemeenschappen, wat later een reden zal vormen voor de opkomst van het communautaire ideaal. In Nederland verloopt dit proces trager dan in ons omringende landen vanwege de verzuilde structuur in meerdere domeinen zoals in het onderwijs, de zorg en bij de media.

Om te verwijzen naar de institutionele mix (koppeling) van democratie (zelfbestuur), welvaartsstaat en het kapitalistische economische systeem zoals dat ontstond ten tijde van de verzorgingsstaat is door de Britse socioloog Marshall (1950) de term *'hyphenated society'* (*gekoppelde maatschappij*) geïntroduceerd. Marshall had de hoop dat met de herverdeling van bronnen door de staat ongelijkheid gemitigeerd zou kunnen worden en dat dit een basis zou kunnen zijn voor het vormen van een gedeelde identiteit en sociale solidariteit door gemeenschappelijk lidmaatschap (burgerschap). Uit sociologisch empirisch onderzoek weten we echter dat de welvaartstaat de betrokkenheid van burgers bij de staat en bij elkaar niet altijd heeft doen toenemen (Turner, 2009). In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zijn verworvenheden vooral beschouwd als een individueel recht ten opzichte van de staat. Burgerschap in de vorm van betrokkenheid en zeggenschap is daarmee juist gemarginaliseerd. In termen van ruimte lijkt, zonder een kwalificerend oordeel te geven, de ruimte voor burgerschap als zelfbestuur

eerder af- dan toegenomen. Bovendien bleek Marshall het niet bij het juiste eind te hebben op het moment dat hij dacht dat de verzorgingsstaat had gezorgd voor een afronding van burgerschap als een verworvenheid[7].

Marktwerking en technocratisering

In de jaren negentig van de twintigste eeuw is in navolging van New Public Management gestreefd naar een ontvlechting van bestuur en uitvoering in de dienstverlening van de overheid. Deze neoliberale lijn van denken is dominant geworden in tal van overheidssectoren en heeft gezorgd voor verschillende vormen van werken volgens principes van deregulering, marktgericht werken, geleide marktwerking en een sterke focus op bedrijfsmatige invullingen van overheidssturing, onder de naam *'governance'*. Doelmatigheid, kostenreductie, efficiëntie, professionalisering en standaardisering vormen leidende principes binnen deze doctrine. Tal van publicaties zijn geschreven over de gevolgen van deze heroriëntatie voor de positionering van deze organisaties (Jacobs, 1994; Brandsen et al., 2006, Den Uijl, 2022), en voor de sturing van en binnen de organisaties (WRR, 2004; Putters, 2001). Hiermee is tevens een vermenging ontstaan tussen een publieke (overheidsgerichte) oriëntatie en een private (marktgerichte) oriëntatie. De implicaties van deze 'publiek-private vermenging' zijn ook wel gemunt als proces van *hybridisering* (Billis, 2010). Het publieke is daarbij gemakshalve gelijkgeschakeld aan de overheid en de diensten die formeel vanuit de overheid worden verstrekt.

Binnen deze ontwikkelingen is er weinig oog geweest voor de betekenis van publieke ruimte in de democratische rechtsstaat, het belang van burgerschap en de rol die burgers hebben in zelfbestuur en medebestuur. Anders gezegd, in de ontwikkeling van het taalgebruik in bijvoorbeeld het recht (publiekrecht en privaatrecht) is 'het publieke' synoniem geworden voor 'de of een overheid', terwijl het in politiek-filosofische zin een begrip is dat juist de samenleving, die zich politiek verenigt, op het oog heeft. Het gevolg hiervan is dat een publieke zaak wordt gezien als iets waar de overheid in actie komt of dient te komen. Over de publieke ruimte hoeven burgers zich, met andere woorden, geen zorgen meer te maken, waarmee de spreekwoordelijke tafel van Arendt plotsklaps verdwijnt.

Zoals we eerder in dit essay al hebben gesteld, kan de publieke sector niet gelijkgeschakeld worden aan de staat/overheid omdat de samenleving groter is dan de overheid (Frissen, 2023). Juist in die organisaties waar burgers

7 Een van de kritieken op Marshall is dat hij burgerschap als een tot wasdom gekomen concept zag. Hij had geen oog voor het feit dat rechten van burgers kunnen afbrokkelen, dat economische misère een negatieve invloed kan hebben op burgerschap en dat ook internationale geopolitieke ontwikkelingen en vluchtelingenstromen raken aan burgerschap.

vormgeven aan zelfbestuur, zoals in onderwijs, zorg en wonen, zien we met de opkomst van het neoliberale denken dat de bestuurlijke ruimte voor burgers om invulling te geven aan inspraak en zelfbestuur afneemt. Bestuurlijke taken worden overgenomen door betaalde professionele bestuurders, waarmee de verankering van de sectoren in de maatschappij en dus ook de legitimiteit in de samenleving, afneemt. Om hieraan tegemoet te komen wordt het wettelijk verplicht om invulling te geven aan intern toezicht. Deze toezichthouders worden echter veelal niet geworven op basis van directe maatschappelijke betrokkenheid of om invulling te geven aan maatschappelijke opgaven, maar op basis van professionele expertise op bestuurlijk, juridisch of financieel terrein.

De burger als gebruiker van diensten wordt niet langer als cliënt beschouwd maar aangesproken als klant. Met het omdopen van burgers naar klanten, zien we dat burgers te maken krijgen met een bonte verzameling aan organisaties met een wettelijke taak, bestuursorganen en semipublieke organisaties die op basis van geformuleerde taken en daarbij behorende contractafspraken taken dienen uit te voeren. Deze organisaties worden niet direct gekozen door de kiezer en leggen voornamelijk verantwoording af aan hun opdrachtgevers (overheden) in plaats van aan de samenleving. Dit is een vorm van verticale aansturing die vaak ook gevolgd wordt door verticale vormen van toezicht. Hoewel er volop gesproken wordt over 'horizontalisering' en *'governance'*, is er een duidelijke praktijk gaande van verticalisering ten koste van maatschappelijke verankering en inbedding.

Met de formulering van taken en de controle via toezicht zien we dat het voor burgers lastiger wordt om invloed uit te oefenen op diensten waar zij dagelijks gebruik van maken in termen van zelfbestuur, directe inbreng en ruimte voor initiatieven. Waar die mogelijkheden er nog wel zijn, is een governance-structuur uitgedacht en bestaan er formele regels en protocollen. Opvallend genoeg zien we dat er in de van oorsprong sterke sectoren waar sprake was van medebestuur via de professionalisering van bestuur en toezicht, buffers zijn opgeworpen. Als gevolg hiervan is medebestuur vrijwel onmogelijk gemaakt en is het maatschappelijke debat over de betekenis en wenselijke inhoud van dienstverlening verstomd.

Het is echter goed om stil te staan bij het feit dat veel van de beslissingen die deze organisaties nemen direct effect hebben op de levens van burgers. Het gaat om beslissingen over hoe wij (zouden moeten) samenleven, kinderen socialiseren, middelen verdelen en mensen in- of juist uitsluiten. Dit zijn waardenvraagstukken, en niet slechts uitvoeringsvraagstukken, zoals gesuggereerd is met de ontvlechting van bestuur en uitvoering. Daarmee omvat de bestuurlijke taak van veel uitvoeringsorganisaties het omgaan met

gelaagde vragen. Dat vraagt om het ontrafelen van perspectieven en zienswijzen en het wegen van belangen en gaat nadrukkelijk niet alleen om technocratische of expertvraagstukken die centraal staan in de functionele oriëntatie.

Die functionele oriëntatie lijkt een vorm van depolitisering te zijn, waarmee de democratische ruimte voor burgers en de inbreng van betrokkenen minder vanzelfsprekend is geworden. Het gaat, zo lijkt het en zo spreken politici er ook graag over, uitsluitend over het oplossen van problemen voor de mensen in het land. Een veelal technocratische werkwijze en oplossingsgerichte focus is dominant geworden en de morele vragen die voor burgers wezenlijk zijn lijken daarmee naar de achtergrond te zijn verdrongen. In het afgelopen decennium is het gangbaar geworden om gesprekken over visies, vergezichten en ideeën met een grapje af te doen door te stellen dat iedereen die behoefte heeft aan visie of vergezichten maar naar de opticien moet. Deze zin is tekenend omdat op die manier het daadwerkelijke politieke gesprek omzeild wordt. Niet voor niets is er in recente publicaties meer aandacht voor het feit dat het expliciteren van visies, zienswijzen en normatieve keuzen juist van groot belang is (vgl. Honingh et al., 2024; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024; Van der Meer, 2024).

Individualisering en het verlies aan vrijheid

Parallel aan deze meer bestuurlijke en politieke ontwikkelingen zijn er ook maatschappelijke ontwikkelingen die een sterke invloed hebben gehad op de ruimte voor burgerschap. De individualisering die sinds de ontzuiling in toenemende mate is opgetreden, vormt daarbij een zeer bepalende ontwikkeling. De ontworteling uit verzuilde gemeenschapsverbanden kan enerzijds worden gezien als een positieve invloed op de ruimte voor burgerschap. Over de electorale democratie ten tijde van de verzuiling wordt wel gezegd: mensen stemden wel, maar kozen niet. De zuil waarin iemand zich bevond bepaalde welke krant er werd gelezen, welke televisieprogramma's werden gelezen en dus ook op welke partij gestemd werd. Juist het ideaal van individuele ontplooiing en het afschudden van het juk van traditionele gemeenschapsverbanden maakte dat burgers meer mogelijkheden hebben om hun eigen mening te vormen en zich te mengen in het publieke debat. Op het eerste oog lijkt dit dan ook een positieve ontwikkeling met betrekking tot democratisch burgerschap.

Tegelijkertijd heeft dit geleid tot de opkomst van een sterke zelforiëntatie en gerichtheid op de eigen persoonlijke ontwikkeling. De fragmentatie van de publieke ruimte, ook zichtbaar in de politieke versplintering, is hier het

gevolg van. Door verschillende auteurs is gewezen op een afnemend verantwoordelijkheidsgevoel voor de publieke zaak en gerichtheid op een gemeenschappelijk goed (zie bijvoorbeeld Taylor, 2007; Gauchet, 2006; Sandel, 2020). Dit sluit aan op de in hoofdstuk 1 beschreven conclusie van Gauchet dat burgers niet meer bereid zijn een bijdrage te leveren aan bestuur, maar wel vinden dat er bestuurd moet worden op een wijze die tegemoet komt aan burgerrechten als individuele, identiteitsvormende (grond)rechten. Samenleving en staat moeten zich, met andere woorden, steeds meer gaan verhouden tot het individu (of de minderheid) als een door bepaalde grondrechten gefundeerde identiteit (van boer tot klimaatactivist, van moslim tot jood) in plaats van dat de samenleving vormgeeft aan een gedeelde notie van het gemeenschappelijk belang. Polariserende identiteitspolitiek draagt hieraan bij. Het klassieke republikeinse burgerschapsideaal staat daarmee nadrukkelijk onder druk.

Juist de markt is het terrein waar individuen bij uitstek hun vrijheid hebben gevonden en bestendigd. Zoals hierboven beschreven, heeft de markt in toenemende mate een leidraad gevormd in de inrichting van de samenleving. Het in hoofdstuk 2 beschreven voorbeeld van de influencers, ongeacht of dit nu een positieve of negatieve invloed op democratisch burgerschap heeft, is hiervan misschien wel het belangrijkste voorbeeld: er is sprake van een toenemende macht van grote bedrijven op de publieke opinievorming. We zijn weliswaar geëmancipeerd, hebben ons losgerukt uit beknellende tradities, maar het is de vraag of het liberale ideaal van het autonome individu door de individuele ontplooiing nu echt gestalte heeft gekregen. Zijn we werkelijk zoveel vrijer?

De plekken waar burgers met verschillende achtergronden (cultureel, sociaaleconomisch, intergenerationeel) elkaar tegenkomen en met elkaar samenleven, nemen af, wat leidt tot toenemende parallelle samenlevingen. Het morele debat lijkt grotendeels naar het private of door de markt gestuurde domein verplaatst (achter de voordeur, in bubbels op sociale media). Het is bekend dat er grote groepen burgers zijn die zijn ‘afgehaakt’ van de politiek, niet meer het gevoel hebben dat de politiek er ook voor hen is, en zich miskent en buitengesloten voelen (De Voogd & Cuperus, 2021). Toenemende ongelijkheid speelt hierin een grote rol (Rosanvallon, 2019). Het idee dat post heeft gevat onder groepen burgers dat de gevestigde orde vooral goed voor zichzelf zorgt, ondermijnt vanzelfsprekend de mate waarin men bereid is aan die samenleving mee te doen.

Is er ruimte overgebleven?

Er zijn dus in ieder geval drie, met elkaar samenhangende, ontwikkelingen die de publieke ruimte, waar burgerschap zich zou moeten tonen, hebben ondermijnd: verstatelijking, marktwerking en individualisering. Dat lijkt een somber verhaal.

Maar, zo zou een overtuigend repliek kunnen zijn, we komen toch juist om in de overlegtafels, in de 'deals' en akkoorden met maatschappelijke organisaties, in *societal resilience* en netwerksturing? En wat te denken van alle participatietrajecten? De wetgeving rondom medezeggenschap? De vrijheid van onderwijs? En zijn er niet talloze en steeds meer burgerinitiatieven op het gebied van zorg, energie en sociale cohesie? Burgerschap is juist overal, zo lijkt het!

Dit dient verder verkend te worden, en, zoals zal blijken, blijft dat ook een open einde in dit essay. Waar het in ieder geval om gaat is dat in de repliek voor de helft voorbeelden worden gebruikt waarin de overheid een regierol heeft en de primaire actor is. Ook zullen veel burgers van bijvoorbeeld medezeggenschap en participatie vinden dat dit vaak lege hulzen zijn: van echte zeggenschap, of van medebestuur, laat staan eigenaarschap, is vaak geen sprake. De vraag is dan ook of er in deze voorbeelden daadwerkelijk sprake is van publieke ruimte voor burgerschap. De overheid lijkt burgers vooral als middel te zien en te gebruiken om gedefinieerde beleidsdoelen te kunnen bereiken. Burgers zijn daarmee onderdeel geworden van een technocratische oplossing, waar in principe geen publieke ruimte voor nodig is.

5. Hoe de overheid zelf democratisch burgerschap belemmert

We hebben zojuist gezien dat de verstatelijking zelf voor een belangrijk deel heeft bijgedragen aan de teloorgang van de publieke ruimte. Dat moeten we wat meer uitpakken: op welke wijzen zit de overheid nu eigenlijk zelf in de weg in pogingen om democratisch burgerschap te versterken? Deze barrières overkomen lijkt immers, om te beginnen, het meest concrete aangrijpingspunt om beleidsmatig na te denken over de vraag wat de overheid kan doen in het versterken van democratisch burgerschap.

Tragiek van bestendigde bureaucratie

De overheid roept burgers op om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor publieke of gemeenschapstaken. Dit kan van alles zijn. Bekend zijn de energiecoöperaties, de zorgcoöperaties, de burgerwachten en de mantelzorg. Maar het kan ook gaan om het beheer van groen in de wijk, het aanleggen en beheren van moestuinen of voedselbossen of het in stand houden van buurtsupermarkten, bibliotheken of cafés. Of het runnen van een buurthuis of daklozenopvang vanuit religieuze instellingen, de opvang van asielzoekers, of het organiseren van 'repaircafés'. De burger moet zélf de ruimte voor burgerschap nemen, zo redeneert de overheid, wat eerder tot uiting kwam in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), en beleidsrichtingen als de participatiesamenleving en de doe-democratie[8]. Het uitdaagrecht dat per 1 januari 2025 van kracht gaat, moet dit nog meer kracht bijzetten.

Waar vrijwel al deze burgerinitiatieven echter tegenaan lopen is bureaucratie. En niet zomaar bureaucratie, maar een bureaucratie van de verzorgingsstaat waarin, zoals eerder genoemd, vrijwel alle publieke taken geïnstitutionaliseerd zijn. Daarmee zijn publieke taken onderhevig aan uitgebreide regelgeving, institutionele tijd en belangen. Kom als zorgcoöperatie maar eens tussen de institutionele zorgaanbieders en de verzekeraars. Probeer maar eens een voedselbos aan te leggen dat niet helemaal lekker in het bestemmingsplan

8 De (potentiële) waarde van burgerparticipatie in de doe-democratie is onder meer uitgebreid geanalyseerd door Ted van de Wijdeven (2012). Binnen de doe-democratie gaat het om burgers die de handen uit de mouwen steken en dit moet dus worden onderscheiden van bijvoorbeeld de klassieke vorm van burgerparticipatie als inspraak.

ligt. Burgers die bij willen dragen aan het woningtekort via woningdelen stellen voor om via een kleine verbouwing ruimte te bieden, zodat er ruimte is voor een appartement. Maar zij lopen tegen heel ingewikkelde regels en procedures aan (Bosch & Leushuis, 2024). Als burgerinitiatief heb je vrijwel altijd met de overheid te maken, meestal lokaal. Uit onderzoek blijkt dat vooral de houding van ambtenaren ('kan niet, mag niet') vaak in de weg zit om iets van de grond te krijgen, terwijl de wettelijke bezwaren, voor zover die er zijn, best te mitigeren zijn (Kruiter et al., 2024). Burgers die wat willen, ervaren de overheid dikwijls niet als partner, maar als beer op de weg. De eerste barrière die overkomen moet worden, is dus het bureaucratische apparaat waar burgers tegenaan lopen.

Politieke ondermijning van democratisch ethos

De politiek roept op tot een versterking van democratisch burgerschap. Dat heeft ook te maken met een houding, een democratisch *ethos*: gaan we in de samenleving fatsoenlijk met elkaar om? Kunnen we elkaar accepteren en op z'n minst tolereren? Hoe kijken we naar mensen die anders zijn of denken? Op welke wijze overbruggen we verschillen? Vertrouwen we de 'zachte instituties' van politiek, recht en journalistiek? Zijn we solidair, kunnen en willen we minderheden beschermen? In welke mate accepteren we pluraliteit? Kunnen we ons, anders gezegd, een gemeenschap inbeelden, ondanks de verschillen?

Het is een hard gelag dat juist de politieke arena van de Tweede Kamer tekortschiet op dit democratisch ethos. Politici luisteren amper naar elkaar, beschuldigen elkaar ongefundeerd van gebrek aan integriteit, zitten permanent op hun mobieltjes, schelden elkaar uit, gebruiken schuttingtaal, of roepen vijandbeelden op. Deze verharde omgangsvormen in de landelijke politiek sijpelen ook door naar de Provinciale Staten en gemeenteraden (Kuipers et al., 2024). Zowel de politieke flanken als middenpartijen maken zich hier schuldig aan. De flanken polariseren, en het midden moraliseert (Schulz et al, 2022). De één ondermijnt burgerschap door voor bepaalde groepen burgers rechten te ondermijnen, terwijl een ander burgerschap ondermijnt door te doen alsof er geen alternatieven zijn, alsof beleid alleen maar voor experts is, of voor mensen met de 'juiste' morele overtuiging. In beide gevallen wordt de politieke tegenstander buiten de politieke orde geplaatst, terwijl de basisaanname van politiek nu juist is dat er strijd is *voor zover* we onze tegenstander zien als een legitieme politieke speler (cf. Mouffe, 2013). Daarmee is het idee juist dat het niet de bedoeling is om de tegenstander te dehumaniseren, opdat er een inhoudelijk gesprek gevoerd kan worden tussen andersdenkenden.

Hierbij is ook relevant dat een dominante stroming in de politiek zegt 'problemen van de mensen' op te lossen. Politiek en samenleving vallen in deze opvatting samen; de volksvertegenwoordigers weten wat de volkswil is. De Franse denker Claude Lefort heeft scherpzinnig opgemerkt dat de samenleving door dit type ideologie uiteindelijk vernietigd wordt. Voor democratie en burgerschap is nodig dat de samenleving altijd groter, ongrijpbaarder is dan de politiek zich voor kan stellen (Lefort, 2016).

Het is niet verwonderlijk dat als dé institutie waar het publieke debat vorm zou moeten krijgen het verkeerde voorbeeld geeft, dit afslaat op de gehele samenleving. Hoe kan burgerschap worden versterkt als er op de plek waar burgerschap verbeeld wordt, het parlement, de staten en de raden, maar nauwelijks sprake is van burgerlijk fatsoen? De overheid kan moeilijk verwachten van burgers dat zij de publieke ruimte voor burgerschap op een democratische manier invullen, als ze daar zelf niet het goede voorbeeld van geeft. Dit vormt dan ook de tweede barrière om democratisch burgerschap te versterken. Burgerschap kan niet floreren in een land waar de volksvertegenwoordiging zich gedraagt zonder waardigheid, ernst en wellevendheid (Huizinga, 1935).

Een waardenloos burgerschapsdebat

De overheid spreekt dikwijls met twee monden. Aan de ene kant wil ze burgerschap stimuleren, bijvoorbeeld in de zorg of op het terrein van nieuwsvergaring, terwijl anderzijds de overheid nog steeds grotendeels leunt op marktkrachten. Zo neemt in de zorg de invloed van *'private equity'* toe, en *'big tech'* lijkt min of meer zijn gang te kunnen gaan in het definiëren van nieuws (Lijster, 2022). Deze dubbelhartigheden zijn terug te voeren op de vermenging van allerlei soorten politieke ideologieën. Christendemocraten willen meer ruimte voor 'de gemeenschap', terwijl liberalen een kleinere overheid willen ten gunste van de markt en ondernemerschap. Waar de ene partij lokaal verschil kan accepteren (wat een onmiskenbaar gevolg is van meer publieke taken uitgevoerd door burgers), is dat voor een andere partij een gruwel – gelijkheid voor alles.

Burgerschap is, met andere woorden, geen politiek neutraal begrip. Hoe naar burgers wordt gekeken, is (deels) ideologisch bepaald. Een sterke samenleving, is daar minder overheid voor nodig? Kan een sterke samenleving de markt temmen? Hoe gaan we om met mogelijke ongelijkheden tussen burgers die publieke taken dragen?

In de praktijk wordt het ideologische karakter van burgerschap lang niet altijd expliciet gemaakt. Dit geldt zeker wanneer de burger vooral als *instrument* wordt gezien voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Op zo'n moment is de kans groot dat de politiek, en mogelijk ook het beleid, deze ideologische dimensie van burgerschap over het hoofd zal zien. Terwijl dat is waar politiek juist over zou moeten gaan: een debat over waarden (Van der Meer, 2024). Het gebrek aan inhoudelijk conflict tussen brede ideologische stromingen, maakt het komen tot een nieuwe visie op wát burgerschap inhoudt, of beter gezegd, in zou moeten houden, moeilijk. Ook waar het politieke debat beperkt blijft tot een 'strijd' tussen pragmatische en doelmatige opvattingen, blijft een door waarden gesterkte visie op democratisch burgerschap ver weg. Veel verder dan de beperkte instrumentele ruimte voor burgerschap valt door deze derde barrière niet te komen.

Van medebestuur naar een technocratische taak?

Ons land kent historisch gezien een sterke *'civil society'*. We zijn één van de weinige westerse landen waar onderwijs, zorg en volkshuisvesting voor het overgrote deel worden verzorgd door maatschappelijke organisaties – en dus niet door overheidsorganisaties. In moderne termen zouden we kunnen stellen dat dit overblijfselen zijn van oudere succesvolle vormen van *'the right to challenge'*[9]. De bestuurlijke taken waren belegd bij burgers en als vanzelf was er een stevige maatschappelijke verankering. Met de in het vorige hoofdstuk genoemde beweging naar meer marktwerking, professionalisering van bestuur en het verplicht stellen van intern toezicht zijn bestaande banden en vormen van legitimiteit verbroken. Het gevolg van deze ingrijpende verandering is dat burgers deze maatschappelijke organisaties op zijn gaan vatten als verlengstukken van staat en markt (Den Uijl, 2022). Waar deze maatschappelijke organisaties voorheen een bufferzone waren tussen markt en staat, en daarmee ook macht en tegenmacht konden uitoefenen ten opzichte van deze domeinen, herkennen burgers zichzelf niet meer in deze organisaties (Schuyt, 2006). Waar voorheen maatschappelijke organisaties een sterk democratisch en politiek karakter hadden (burgers deden aan medebestuur; de organisaties waren ideologisch gedreven), zijn veel van deze organisaties, zowel in het bestuur als in de uitvoering, geprofessionaliseerd en gedepolitiseerd. Onderwijs, zorg, wonen – het zijn allemaal technische kwesties geworden waar experts het voor het zeggen hebben gekregen, en waar de overheid op duwt met de eis van *'evidence-based practice'*. Door deze vierde barrière is het de vraag of we nog verder komen dan het beeld van de

9 Zie bijvoorbeeld het proefschrift van Driessen (2024).

probleem definiërende en oplossende overheid die taken belegd en uitvoering verwacht (vgl., Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024).

Een te nauw en ondiep gedefinieerde ruimte voor burgerschap

Samenvattend kan worden gesteld dat de overheid de ruimte voor burgerschap enerzijds te nauw opvat en anderzijds te ondiep. Beperkende regels (barrière 1 en 4) en smalle marges die bepaald worden door de overheid (barrière 2 en 4) maken de ruimte voor democratisch burgerschap erg klein. Het gaat daarbij om de figuurlijke ruimte die die burger krijgt van de overheid. De burger wíl misschien wel, maar kan maar tot op zekere hoogte invulling geven aan democratisch burgerschap. Tegelijkertijd is er ook sprake van een gebrek aan diepte in het burgerschapsbegrip: een sterke democratische fundering ontbreekt, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van de ruimte van democratisch burgerschap. Niet alleen werpt een gebrekkig democratisch ethos in de politieke arena een schaduw over de publieke ruimte waarin burgerschap gestalte moet krijgen (barrière 2). Ook is er nauwelijks sprake van een richtinggevend politiek debat dat de ruimte voor burgerschap verdiept en fundeert (barrière 3). Het is daarmee niet verrassend dat burgerschap een sterk instrumentele invulling krijgt en door politieke en maatschappelijke polarisatie verder onder druk komt te staan.

6. Naar een versterkt burgerschap?

De vraag die we aan het begin opwierpen, met Gauchet en Houellebecq, is of burgerschap nog te herstellen is. De voormalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) denkt van wel, blijkens de Kamerbrief die we in hoofdstuk 1 aanhaalden, en hij lijkt daarbij te leunen op neo-republikeinse en communautaire idealen. Ook het kabinet Schoof verwijst naar het belang van een goed functioneren van de rechtsstaat. Hoewel niet helemaal duidelijk is in hoeverre dit beschouwd wordt als een doel met intrinsieke waarde. In het regeerprogramma is namelijk ook de pragmatische, instrumentele benadering van burgerschap nadrukkelijk te lezen:

> *"We zien dat burgers samen uit betrokkenheid met elkaar en hun leefomgeving mooie, waardevolle en krachtige initiatieven ontplooien. Deze initiatieven verdienen ondersteuning en welwillende aandacht. Ook de Staatscommissie rechtsstaat merkt op dat de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechtsstaat niet alleen ligt bij de overheid, burgers dragen deze evengoed. Hierin zit wederkerigheid: Om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de overheid ervoor zorgen dat de kracht van de burgers en daarmee de maatschappij gebruikt wordt. We zien initiatieven uit de maatschappij als kans, en kijken met de medeoverheden kritisch naar aspecten van de overheid die de kracht van de maatschappij doet afnemen. Anderzijds vraagt dit ook iets van de burgers, namelijk medeverantwoordelijkheid. We bouwen aan een maatschappelijke alliantie op burgerschap. Daarbij halen we maatschappelijke initiatieven op en deze versterken we. Belemmeringen nemen we weg. Ook betrekken we burgers bij het verder uitdenken, uitvoeren en evalueren van de in het regeerprogramma voorgestelde maatregelen met een combinatie aan vormen die past in onze representatieve democratie. We zorgen ervoor dat burgers betrekken gemeengoed wordt op alle departementen en sturen daarop."*[10]

In het regeerakkoord staat onomwonden dat de overheid het niet alleen kan. In de tekst klinkt door dat het om samenwerken en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid gaat en het in beeld krijgen van aspecten die de kracht van de maatschappij doet afnemen. Deze zinnen roepen de vraag op of er

10 Zie voor meer informatie Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (september 2024). Rijksoverheid. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079bobeabc6f897f79045ccf2246e08/pdf

überhaupt nog sprake is van een burgerschapsideaal, of dat burgerschap alleen nog maar een middel is voor het oplossen van maatschappelijke problemen waar de overheid zelf tekortschiet. In ieder geval licht een eenzijdig perspectief van burgerschap op. Zo wordt nauwelijks aandacht besteed aan klassieke grondrechten en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid dat burgers ook kunnen en mogen protesteren, en er een geweten op na houden dat niet overeenkomt met een dominante moraal. De politicoloog Isin (2019) stelt vast dat als burgers in opstand komen, het zo kan zijn dat volksvertegenwoordigers of andere burgers dit niet opvatten als een uiting van burgerschap, maar bijvoorbeeld als slechts een 'ordeverstoring'. Net zoals in het voorbeeld van de protesten van Extinction Rebellion uit hoofdstuk 2 is er vanuit deze redenering geen sprake meer van democratische burgers, maar van 'lastpakken'.

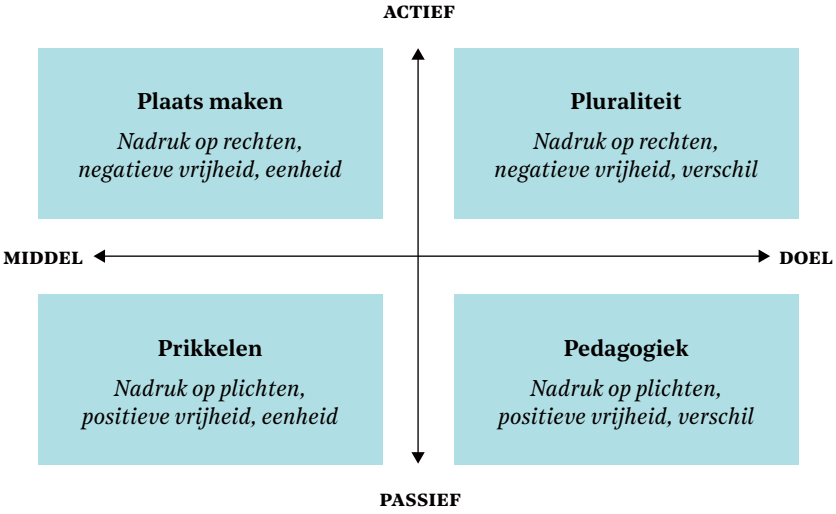
Het tegengeluid is nu juist echter een mogelijkheid om de bestuurlijke praktijk en de democratie te versterken. Democratisch burgerschap versterken betekent niet alleen dat type burgerschap versterken dat het beleid vooruithelpt, of welgevallig is voor een dominante moraal. Ook het burgerschap dat zich verzet, afwijkt, en in de weg zit, is een burgerschap dat dan versterkt moet worden.

Een kwadrant van democratisch burgerschap

Op basis van de verschillende manieren waarop vanuit de overheid naar burgerschap gekeken kan worden en burgers een meer actieve of juist passieve rol vervullen komen we tot het volgende kwadrant. In het kwadrant loopt de horizontale as van middel naar doel om aan te geven dat burgerschap ingezet kan worden als middel om een beleidsdoel te realiseren, maar ook als een doel op zichzelf kan worden gezien (ook als dat het beleidsdoel tegenwerkt). Anders gezegd, links in het kwadrant ziet de overheid burgerschap vooral als een middel; rechts als een doel op zichzelf.

De verticale as loopt van passief naar actief. De overheid kan burgerschap vooral zien als iets dat afwezig is, maar wel nodig – burgers zijn, zo wordt verondersteld, passief. Maar de overheid kan burgers ook zien als juist heel actief, als verantwoordelijk, et cetera.

Figuur 1. Hoe ziet de overheid de burger?



In de ontstane vlakken kunnen we vier houdingen van de overheid ten opzichte van burgerschap definiëren: plaats maken, pluraliteit, prikkelen en pedagogiek.

I Plaats maken

In het eerste vlak linksboven in het kwadrant, waar het gaat om een actieve vorm van burgerschap als middel om een maatschappelijk gewenst doel te bereiken, is de houding van de overheid gericht op het geven van ruimte aan burgers om de beleidsdoelen te kunnen behalen. De dominante gedachte zal zijn dat er veel potentie in de samenleving is, dat dit moet worden ontsloten, en dat de overheid daarvoor barrières moet wegnemen, die ze bovendien vaak zelf heeft geplaatst. We hebben daarvan hiervoor een aantal voorbeelden genoemd, zoals de neiging tot centrale regie en bestendigde bureaucratie. Wanneer het vergrootglas op barrières wordt gelegd, valt op dat regelgeving burgers belemmert om ook daadwerkelijk zelf invulling te kunnen geven aan burgerschap. Het kan dan ondanks goede bedoelingen en een goede wil voor burgers toch een te lastig traject worden door belemmeringen die de overheid zelf opwerpt – belemmeringen die overigens niet altijd juridisch van aard zijn (Driessen, 2024). Hier ligt de nadruk dus op rechten, zoals het recht op vereniging en initiatief. Hoe kan de overheid ruimte laten aan burgerlijk initiatief? Daarmee komt ook de nadruk op negatieve vrijheid te liggen. Omdat burgerschap vooral als een middel wordt gezien, is het niet zozeer het verschil (pluraliteit) dat wordt nagestreefd, maar juist een gevoel van eenheid en gemeenschap.

II Pluraliteit

In het tweede vlak, rechtsboven in het kwadrant, zal democratisch burgerschap door de overheid vooral worden opgevat als het accepteren én stimuleren van pluraliteit. Burgerschap hoeft niet allereerst overeen te komen met beleidsdoelstellingen, maar wordt als iets fundamenteels gezien voor de democratie en de rechtsstaat zelf. Ook zal de overheid ervanuit gaan dat burgers betrokken zijn bij publieke vragen. Sterk democratisch burgerschap betekent uit zichzelf minder centrale regie en het loslaten van de neiging tot beheersing. Niet alle problemen zijn van de overheid. Met andere woorden; het vraagt van de overheid om het eigen perspectief en handelen minder centraal te stellen of om in ieder geval andere perspectieven toe te laten, niet weg te wuiven maar een plaats te kunnen gunnen aan tafel. Voor een politiek die steeds belooft 'problemen op te lossen' en verantwoordelijkheid te nemen is deze houding spannend en allerminst vanzelfsprekend. Toch schuilt daarin een essentiële waarde van de democratie; het toelaten van dissensus. De nadruk ligt ook in dit vlak op de rechten die burgers hebben en op negatieve vrijheid: de burger wordt zo weinig mogelijk belemmerd om zich te uiten zoals hij wil.

III Prikkelen

In het derde vlak is burgerschap een middel en gaat de overheid er vanuit dat burgers in principe passief zijn. Omdat de overheid wel beleidsdoelstellingen moet halen, en hiervoor afhankelijk is van burgers, betekent dit dat het de kunst is om burgers te prikkelen of te verleiden in actie te komen en bij te dragen aan een wenselijke wijze van handelen. Voorbeelden hebben we al genoemd ten aanzien van mantelzorg en het klimaat. Maar het kan ook gaan om gedragswijzigingen die maken dat individueel gedrag helpend is voor een vraagstuk dat we samen op te lossen hebben. Hier kan zelfs gedacht worden aan het voorkomen van kosten in gezondheidszorg, maar bijvoorbeeld ook door als burger niet mee te doen aan *'trial by media'*. Van belang is in te zien dat de overheid hier een sturende rol heeft ten opzichte van de opvattingen en het handelen van burgers. 'Prikkelen' staat dan ook op gespannen voet met het eerste vlak – pluraliteit. De nadruk ligt hier op het aanspreken van burgers op hun plichten. Omdat dit geen goede verleidingsstrategie is, wordt vaak gewezen op het wederzijds nut dat burgers behalen als ze meewerken of initiatief nemen. Hier speelt vooral positieve vrijheid een rol, oftewel de overheid die het als haar taak ziet om burgers toe te rusten een bepaalde rol op zich te nemen. De overheid zal willen en moeten definiëren wat waardevol is om na te streven. Er is, al met al, dus een politieke en statelijke nadruk op burgerplichten – soms geformuleerd als 'burgerzin' (Honingh, 2024) – op positieve vrijheid en op zowel eenheid als pluraliteit.

IV Pedagogiek

Het vierde vak gaat om pedagogiek, om het socialiseren van burgers. Hier heeft de overheid democratisch burgerschap als doel op zich op het oog en ziet het in toenemende mate een grote taak voor zichzelf weggelegd om dit te cultiveren, omdat burgers dit uit zichzelf niet zouden kunnen of willen[11]. De discussies rondom het burgerschapsonderwijs zijn er een uitgesproken voorbeeld van, maar ook de meer politieke debatten over verdraagzaamheid, tolerantie en de grenzen daarvan spelen hier een rol. In de formulering van een pedagogische kijk zien we direct de spanning die het omarmen van pluraliteit met zich mee kan brengen. De inclusie-idealen zijn hier een goed voorbeeld van. Omdat iedere inclusie ook een vorm van exclusie is, neemt de overheid, of een 'culturele hegemonie', zoals de Italiaanse denker Antonio Gramsci dat formuleert, hier een primaat op het formuleren van goed burgerschap. Frissen noemt het voorbeeld van de Islamitische Feyenoord-aanvoerder die weigerde een regenboogband van de KNVB te dragen: de regenboogband staat voor inclusie, dat hij de band niet wil dragen voor diversiteit (Frissen, 2023). Het gaat hier dan ook om vormen van positieve vrijheid: burgers in staat stellen burgerschap te beoefenen, op zo'n wijze zoals de staat dat graag voor zich ziet. Niet om instrumentele, maar eerder om ideologische redenen. Ook hier zal de nadruk eerder op plichten liggen, dan op rechten.

Dominante vlakken

Als we, op basis van voorgaande analyses, zouden moeten tekenen in welke vlakken de overheid dominant acteert, dan zijn dat met name de vlakken III (prikkelen) en IV (pedagogiek). De overheid lijkt sterk het idee te hebben dat burgers passief zijn, en dat zij geactiveerd dienen te worden. Dit toont zich in twee gedaantes. Enerzijds is er een sterke instrumentele benadering om burgers in te zetten in het 'oplossen van problemen', om een potentie te ontsluiten door middel van allerlei soortige prikkels. Anderzijds is er de neiging om voor burgers te formuleren hoe zij zich dienen te gedragen en hoe zij medeburgers dienen te zien.

11 In Nederland is de worsteling met staatspedagogiek lange tijd buiten beeld geweest na de pacificatie in 1917. Sinds 2002 is er in Nederland aanhoudend veel aandacht voor burgerschapsonderwijs. Discussie over de precieze betekenis van burgerschap in relatie tot de democratische rechtsstaat is één van de hoofdvragen in het aanhoudende debat (Kamerstukken II, 2019/20, 35352, nr3.; Honingh, 2022).

Als we aan burgerinitiatieven zouden vragen waar de overheid nadruk op zou moeten leggen, dan zou het vooral vlak I (plaats maken) zijn. Zij hebben groot geloof in de kracht van 'warme gemeenschappen', en de enige reden waarom dat niet lukt is omdat de overheid in de weg zit. Als we activisten, protesterende burgers of bestuurders in het bijzonder onderwijs zouden vragen waar de overheid de nadruk op zou moeten leggen, dan zou dat vlak II (pluraliteit) zijn. De ordenende kracht van de kwadranten is helpend, maar we moeten niet uit het oog verliezen dat de vlakken in het kwadrant met elkaar verbonden zijn, elkaar kunnen versterken of juist belemmeren. Zo weten we dat positieve vrijheid doorgaans negatieve vrijheid veronderstelt en dat het prikkelen van burgers niet zal gaan zonder plaats te maken. Juist de wisselwerking tussen de kwadranten maakt het versterken van burgerschap zo'n interessante puzzel, die waarschijnlijk voor verschillende beleidsvelden andere vragen en mogelijkheden zal opleveren. De overheid zegt nu democratisch burgerschap te willen versterken. Bedoelt ze daarmee dat ze nog meer in wil zetten op prikkelen en pedagogiek? Of wil ze juist plaats maken en pluraliteit de ruimte geven? Dat is de eerste, vooral een politieke vraag, waar de overheid voor staat.

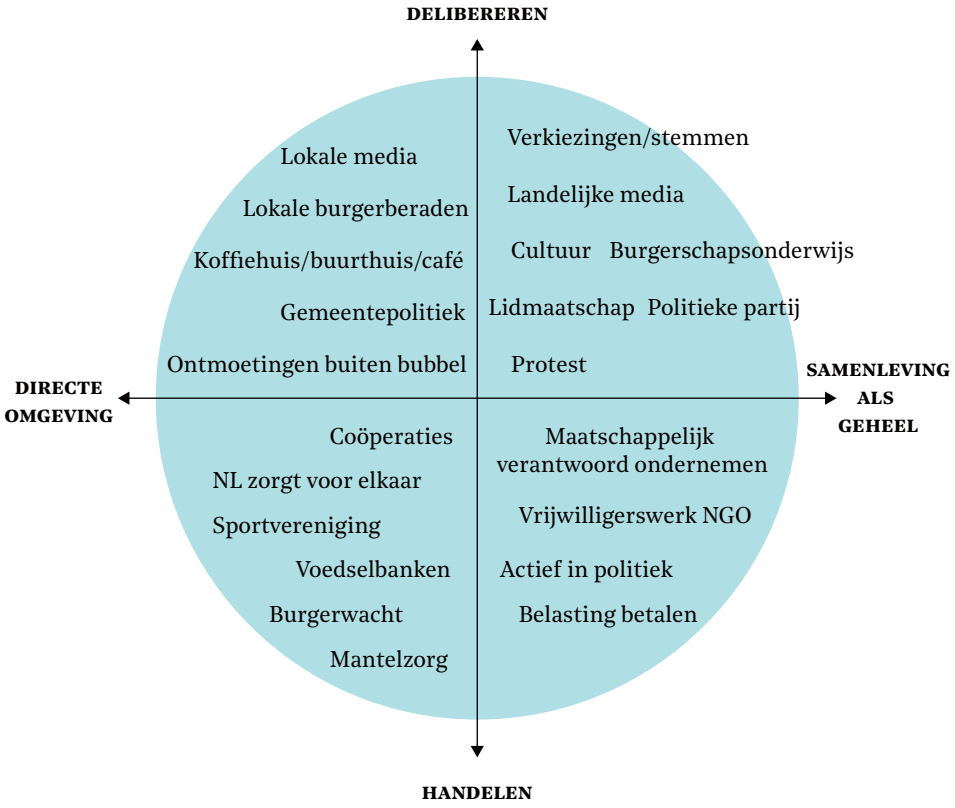
Een tweede kwadrant: de 'tafel' van burgerschap

Nu we hebben laten zien hoe verschillend er vanuit de overheid naar burgerschap kan worden gekeken, maken we nog een kwadrant om te laten zien hoe lastig het is – door verstatelijking, marktwerking en individualisering – burgerschap los te weken van andere maatschappelijke praktijken. Met wie, bijvoorbeeld, heeft de burger eigenlijk contact in zijn hoedanigheid als burger? Is dat een buurman? Is dat een gemeenteambtenaar? Iemand van een welzijnsorganisatie? Een bestuurder van een woningcorporatie? Een fractiemedewerker van een lokale of landelijke partij? Voor burgers is lang niet altijd duidelijk wie welke positie inneemt (vgl. Van den Berg, 2023). Dit is van belang, omdat de overheid op zoek is naar aangrijpingspunten om burgerschap te versterken. De reflex is om voor de vorming van burgers en burgerschap naar het onderwijs te wijzen. Is dit het enige aangrijpingspunt dat we hebben? Zijn er niet veel meer bronnen van burgerschap waaruit geput kan worden? Er zijn toch meer mogelijkheden om burgerschap vorm te geven? Wat kunnen we allemaal redelijkerwijs 'burgerschap' noemen?

In onderstaande kwadrant zijn de mogelijkheden geplot op basis van, wederom, twee assen. De verticale as loopt tussen handelen (actief iets doen) en delibereren (opinievormend, debat, ontmoeting, kennis), de horizontale as tussen bijdragen aan de directe omgeving en aan de samenleving in z'n geheel. Deze kwadrant kan gelezen worden als de metaforische 'tafel' waar

de burgers aanzitten, die hen verbindt en scheidt, zoals in de inleiding besproken. Op deze manier worden invullingen van burgerschap meer concreet en wordt de variatie die we theoretisch voor het voetlicht hebben willen brengen inzichtelijk.

Figuur 2. Tafel van burgerschap



Wat in deze kwadrant zichtbaar wordt is dat burgerschap verschillende dimensies heeft, waardoor enerzijds vaak dingen over het hoofd worden gezien, en anderzijds er dingen tot burgerschap kunnen worden gerekend, die er anders misschien buiten zouden vallen. Van belang is te noemen dat het niet om dichotomieën gaat, maar om glijdende schalen. Meestal zal er niet uitsluitend sprake zijn van 'handelen' of 'delibereren', net zo goed als dat wat bijdraagt aan het lokale, ook kan bijdragen aan het landelijke.

In het kwadrant hebben we een variatie aan praktijken geplot die tot burgerschap gerekend zouden kunnen worden. In het eerste vlak, linksboven,

zien we bijvoorbeeld lokale burgerberaden en inspraakavonden. Dit zijn lokale vormen van deliberatie en inspraak die zich buigen over lokale kwesties, zoals de herinrichting van een plein, het lokale afvalbeleid, of de nut en noodzaak van het in stand houden van het zwembad. Burgers wisselen perspectieven uit en kiezen gezamenlijk experts uit die zij over dit thema willen horen, om uiteindelijk met een advies te komen. In het tweede tafelvlak, rechtsboven, zien we bijvoorbeeld de rol van landelijke media staan. Dit is een zeer belangrijke 'steunbeer' van de democratie, in de zin dat ze burgers informeert en machthebbers onder kritiek stelt. Het informeren van burgers, kan dan gezien worden als een vorm van het stutten van burgerschap. Een voorbeeld is de start van een petitie naar aanleiding van een televisieprogramma[12], nieuwsbericht of een protestactie. Op het derde tafelvlak, linksonder, zien we bijvoorbeeld een zorgcoöperatie, waarin burgers onderling voor elkaar zorgen. Dit kan gaan om het helpen met steunkousen, tot aan klusjes aan huis en vervoer. Maar binnen dit vlak gaat het ook om meer geïnstitutionaliseerde vormen als voedselbanken. In dit derde tafelvlak ligt veel meer nadruk op de te verrichten activiteit. In het vierde vlak zien we praktisch handelen met het oog op de samenleving als geheel. Hier hebben we als voorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen gezet: dat kan gaan om duurzaamheid, maar ook om sociale innovatie of het stimuleren van inclusie.

Met het concreet benoemen van deze vormen van burgerschap komt de vraag welk type burgerschap de overheid precies wil versterken. Het instrumentele karakter van de beleidsplannen van kabinet Schoof lijken in de richting te wijzen van het derde vlak (lokaal handelen), terwijl de brief van de voormalige minister van BZK meer op het eerste vlak (delibereren, samenleving als geheel) lijkt te liggen. Duidelijk wordt in ieder geval aan de hand van deze vlakken dat burgerschap een zeer veelzijdig begrip is, waaronder tal van maatschappelijke praktijken te scharen zijn. Dat maakt het evenwel moeilijk om direct te sturen op het versterken van burgerschap.

Om verder te komen met dit vraagstuk is het daarom wenselijk om naast deze op literatuur gebaseerde globale analyse ook empirische evidentie in te kunnen leggen. We hebben geconstateerd dat burgerschap niet als een generieke term begrepen kan worden, maar sterk contextueel ingevuld wordt. Het is juist daarom belangrijk om dieper in te gaan op de bestaande praktijken. Want in de verschillende vlakken en, sterker nog, in specifieke vormen van dienstverlening, zal blijken hoe 'de publieke ruimte' te identificeren is, welke beleidsmatige verwachtingen er zijn en op welke wijze

12 Denk bijvoorbeeld aan het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2017) dat mede naar aanleiding van een item in het televisieprogramma Zondag met Lubach het beoogd aantal handtekeningen (ondersteuningsverklaringen) behaalde.

burgers daar een invulling aan (willen of kunnen) geven. Het kennen van exemplarische empirische praktijken en beleidssectoren is noodzakelijk om tot een beter gewogen en beargumenteerde reactie te komen op de wens van versterking van het democratisch burgerschap.

7. Tot slot: paradox van de publieke ruimte

'Elke stem telt' luidt de campagne van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, die in aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen in 2017 en de Provinciale Statenverkiezingen van 2019, moeten oproepen om te gaan stemmen. Het bijbehorende reclamespotje opent met een diverse groep mensen in grijze kledij die op een verhoging gaan staan: 'Zie ons land, als een koor,' begint de voice-over. Eén voor één zetten de mensen een noot in, maar belangrijker nog, wanneer die stemmen samenkomen klinkt er een prachtig geheel. 'Nederland werkt het best wanneer we allemaal worden gehoord', stelt de voice-over. Er is geen dissonant in het koor te bespeuren. En elke stem telt, uiteraard.

Bovenstaand voorbeeld is natuurlijk maar een reclamespotje, allicht door marketeers bedacht, maar het is toch ook veelzeggend dat burgerschap, en de burgerplicht, wordt gezien als iets dat wenselijk, of zelfs noodzakelijk, tot harmonie en eenheid leidt. Tot een florerende representatieve democratie, waarbij niemand uit de toon valt. Voorgaande zes hoofdstukken laten zien dat de term burgerschap allerminst eenduidig en helder omlijnd is. Natuurlijk, het gaat ook om harmonie en eenheid, maar net zo goed over dissonantie en verdeeldheid. Tezamen laten de beschrijvingen van ideaaltypische beelden, politieke kleuringen, maatschappelijke ontwikkelingen, politieke wensen en praktijksituaties zien dat burgerschap naast een juridische positiebepaling ook sterk politiek-ideologisch en contextueel bepaald is. Belangrijk is ook dat burgerschap in een democratische rechtsstaat een intrinsieke waarde heeft maar ook veelvuldig ingezet wordt als een middel om een wenselijk geacht beleidsdoel te bereiken.

In het essay hebben we laten zien dat de publieke ruimte, en het daarbij horende democratisch burgerschap, en de wijze waarop de overheid dat wil aansturen, een zeer veelkleurig en lastig te grijpen fenomeen is. Het is geen geografische plaats maar een 'denkbeeldige' communicatieve ruimte voor uitwisseling, schrijven, lezen en praten waar het mogelijk is eigen belangen en zienswijzen te ontstijgen, net zo goed als dat het gaat om het helpen met de boodschappen voor de buurvrouw die moeilijk ter been is. Hoewel 'publieke ruimte' een vaak en veelvuldig gebruikte term is in de context van burgerschap, blijkt uit dit essay dat 'de publieke ruimte' niet zo eenvoudig te lokaliseren en te begrenzen is. Dat was al zo in de ideaaltypische beelden van de republikeinen en de liberalen omdat zij sterk verschillende beelden hadden van de publieke ruimte. Deze klassieke verschillen in zienswijzen werken nog

steeds door in de praktijk. Het is belangrijk dit te markeren omdat er met groot gemak over de 'publieke ruimte' maar ook over de 'publieke sfeer' versus de 'private sfeer' gesproken wordt terwijl dit absoluut geen eenduidige en helder begrensde begrippen zijn. Ook in bestuurskundige literatuur wordt de noodzakelijke nuance vaak gemist en wordt al snel in algemeenheden gesproken over bijvoorbeeld publieke waarden (vgl. Bozeman, 2007; Moore, 1995).

We kunnen met recht spreken over een paradoxale situatie: de publieke ruimte is als zodanig allesbehalve duidelijk en vooral klein, terwijl we ondertussen een waaier aan uiteenlopende activiteiten kunnen presenteren die bestempeld kunnen worden als burgerschap of die als burgerschap verwacht wordt van burgers. Enerzijds moeten we Gauchet, en zijn pessimisme over de burgermaatschappij, volgen. Vandaag de dag is de 'overgebleven' publieke ruimte, zo constateren we, nog maar heel klein in omvang als gevolg van achtereenvolgens de verstatelijking, de aandacht voor marktwerking, individualisering, en de wijzen waarop de overheid en politiek zélf de publieke ruimte opeisen. Voor zover er nog sprake is van een publieke ruimte, rijst bovendien de vraag of deze niet te eenzijdig wordt benaderd, bijvoorbeeld als instrument voor overheidsbeleid. Anderzijds moeten we concluderen dat, hoewel de publieke ruimte in een zeer penibele fase zit, er tegelijkertijd een enorme levendigheid te bemerken is in de *civil society*. Er zijn zeer veel praktijken te onderscheiden die vallen onder de noemer 'democratisch burgerschap', en veel van deze praktijken zijn ook aan het groeien. Vanuit een beleidsperspectief zijn er veel mogelijkheden om burgerschap te versterken, dan wel om er plaats voor te maken.

De kunst in deze paradox zal zijn om tegelijkertijd aandacht te hebben voor rechten én plichten, harmonie én dissonantie, eenheid én diversiteit, instrument én doel, voor praktisch handelen én meedoen aan debat, voor het kleine én voor het grote, en voor sturen én voor de handen ervan afhouden.

Referenties

Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.

Arendt, H. (1993) Was ist Politik? (Fragmente aus dem Nachlass, herausgegeben von Uesula Ludz). München? Zürich, Piper.

Billis, D. (2010). Towards a theory of hybrid organizations. In D. Billis (Ed.), *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice and theory.* Palgrave Macmillan.

Borren, M. (2003). Over vrienden en broeders, eenzame massamensen, vijanden en tegenstanders. Hannah Arendts en Carl Schmitts uitdaging van de liberale democratie. Netherlands Journal of Legal Philosophy, 3.

Bosch, J. en R.Leushuis, (2024). *Woonruimte genoeg.* Conferentiebundel: Expertconferentie: Renovatie in het sociaal domein.

Bovens, M. (2005). De verspreiding van de democratie. *Beleid en Maatschappij*, 32:3 (119-127).

Bozeman, B. (2007). *Public Values and public interests. Counterbalancing economic individualism*. Washington. D.C. Georgetown University Press.

Brandsen, T., Van de Donk, W. & P. Kenis (2006). *Meervoudig Bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Lemma.

De Voogd, J., & Cuperus, R. (2021). *De Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/258329/atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf.

Den Uijl, H. (2022). *Practical Wisdom in Governance*. Den Haag: NSOB.

Driessen (2024). *Stimulering en facilitering van burgerinitiatieven door de overheid: over de invulling van de 'dienende overheid' bij derde generatie burgerparticipatie*. Den Haag: Boom.

Frissen, P. (2023). *De Integrale staat: kritiek van de samenhang.* Boom.

Gauchet, M. (2005). *La condition politique*. Gallimard.

Gauchet, M. (2006). *Religie in de democratie*. Sun.

Gerth, H.H., & Wright Mills, C. (Eds.). (1948). From Max Weber: Essays in Sociology (H.H. Gerth, & C. Mills, Trans.; 1st ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203759240

Gray, J. (1986). *Liberalism*. Milton Keynes, UK: Open University Press.

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action. Volume 1: Reason and the rationalization of society* (T. A. MacCarthy, Ed.). Polity Press.

Habermas, J. (2015). *De structuurverandering van het publieke domein* (J. Veenbaas, Ed.). Amsterdam: Boom.

Harff, D. & D. Schmuck (2023). Influencers as Empowering Agents? Following Political Influencers, Internal Political Efficacy and Participation among Youth, *Political Communication*, 40:2, 147-172, DOI: 10.1080/10584609.2023.2166631

Honingh, M. (2022). Opnieuw leren twisten; Over het gebrek aan debat in het onderwijs. . In R. Tinnevelt, en F. van den Heuvel (Red.), *Polarisatie en perspectief: laveren tussen lastige vraagstukken en lange tenen*. (pp153-173). Utrecht: Eburon.

Honingh, M. (2024). *Maatschappelijke democratie*, In: Honingh, M. & C. van Ham (Eds) Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland (pp. 118-151). Nijmegen: Institute for Management Research.

Huizinga, J. (1935). *In de schaduw van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onzen tijd*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon.

Ignatieff, M. (1987). The Myth of Citizenship. *Queens Quarterly, 94*(4), 966-985.

Integraal Zorgakkoord (2022). Samen werken aan gezonde zorg. Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/09/16/integraal-zorgakkoord-samen-werken-aan-gezonde-zorg

Isin, E. (2019). Doing Rights with Things: The Art of Becoming Citizens (pp.45-56). In: Performing Citizenship; bodies, agencies, likitations.

Jacobs, J. (1994). Systems of survival.New York: Vintage Books.

Kamerstukken (2019-2020) II 35352, nr. 3. Kirsi Pauliina Kallio, Bronwyn Elisabeth Wood & Jouni Häkli (2020) Lived citizenship: conceptualising an

emerging field, Citizenship Studies, 24:6, 713-729, DOI: 10.1080/13621025.2020.1739227

Kuipers, G., Geertjes, G., Samwel, J., Van der Kaaij, C., Van der Wal, R., Slingerland, W. & Van der Steen, M.,(2024). *Bedreigen en beschermen*, Den Haag: NSOB.

Kruiter, H., S. Meiberg & S. Albers. (2024). *Mag niet bestaat niet*. Instituut voor Publieke Waarden.

Lefort, C. (2016). Wat is politiek? Vertaald door P. van de Wiel, B. Verheijen. Amsterdam: Boom klassiek.

Lijster, T. (2022). Wat we gemeen hebben. Een filosofie van de meenten. Amsterdam: De Bezige Bij.

Marshall, T. H. (1981). *The right to Welfare and Other Essays*. Heinemann Education Books.

Minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties (2024). *Kamerbrief: versterken van democratisch burgerschap*. Den Haag, 26 juni 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mouffe, C. (2013). *Agonistics: thinking the world politically*. Verso.

Putters, K., 2001. *Geboeid ondernemen: een studie naar het management van de Nederlandse ziekenhuiszorg*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). *Naar een uitvoerende macht*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terug naar de basis; Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken: werk in uitvoering*. Vantilt.

Sandel, M. J. (2020). *De tirannie van verdienste*. Ten Have.

Sandel, M. J. (2022). *Democracy's Discontent: A new Edition for Our Perilous Times*. Harvard University Press.

Schulz, M., P. Frissen, H. den Uijl & J. Oudega. (2022) *Politiek is grenzenwerk*. Den Haag: NSOB.

Schuyt K. (2023). *Begrensde tolerantie*. Boom.

Schuyt, C. J. M. (2006). *Steunberen van de samenleving: sociologische essays*. Amsterdam University Press.

Taylor, C. (2007). *A secular age*. Harvard University Press.

Tholen, B. (2016) Drawing the Line: On the Public/Private Distinction in Debates on New Modes of Governance, *Public Integrity*, 18:3, 237-253, DOI: 10.1080/10999922.2016.1139531

Turner, B.S. (2009). Thinking Citizenship Series; T.H. Marshall, social rights and English national identity, *Citizenship Studies*, 13 (1):65-73.

Young, I.M. (1989). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics, 99* (2): 250-274.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening.* Amsterdam University Press.

Van de Wijdeven, T. M. F. (2012). Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken. [Tilburg University]. Eburon.

Van den Berg, M. (2023). *De beleidsbubbel*. Verhaal met impact.

Van der Meer, T. (2024). *Waardenloze politiek: Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor.* Singel Uitgeverijen.

Van Tongerloo, M. (2024, 23 mei). De juiste zorg op de juiste plek – in dit dorp regelen ze het zelf. *De Correspondent*. https://decorrespondent.nl/15318/de-juiste-zorg-op-de-juiste-plek-in-dit-dorp-regelen-ze-het-zelf/37235e46-2585-010c-17be-f04cca9d2eef

Bijlage 1. Burgerschap als veelvormig concept

BURGERSCHAP IS	AANNAMEN	OPBRENGSTEN
Zelfbestuur en mede-bestuur van burgers in vitale sectoren van de maatschappij	Burgers kunnen en willen deze verantwoordelijkheid dragen	Maatschappelijke/ lokale legitimering
Tegen kunnen spreken van de macht (controleren van de macht)	Burgers weten waar en hoe zij dit kunnen en hoe zij dit kunnen doen zonder dat zij daarmee in gevaar komen	Dissensus en ruimte voor pluralisme
Bijdragen aan door burgers zelf geïnitieerde (maatschappelijke vraagstukken)	Burgers weten elkaar te vinden en er is ruimte voor hen om initiatief vorm te geven	Variatie in de door burgers ontwikkelde initiatieven op basis van gepercipieerde verantwoordelijkheid
Bijdragen aan door de landelijke of lokale overheden geïnitieerde plannen/doelen	Burgers en overheden of uitvoeringsorganisaties hebben dezelfde beelden en doelen en werken succesvol samen	Samenwerking tussen burgers, overheden en of uitvoeringsorganisatie aan een gemeenschappelijk doel
Burgerschap is gaan stemmen (18 jaar en ouder)	Burgers tonen politieke betrokkenheid. Zij gaan uit van vertegenwoordiging van hun eigen belang of vertegenwoordiging van een visie op een wenselijke richting voor de maatschappij (wereld)	Representatie van zienswijzen en belangen
Burgerschap is gesocialiseerd worden	Burger ben je niet, maar word je	Burgers die zicht hebben op hun rol en positie in de samenleving

In deze tabel brengen we alle in het essay genoemde uiteenlopende betekenissen van burgerschap, de onderliggende aannamen en verwachte opbrengsten samen. In de eerste kolom staan hedendaagse invullingen van burgerschap. Duidelijk wordt dat het om uiteenlopende en complementaire

invullingen van burgerschap gaat. Burgerschap krijgt uiting in zelfbestuur, maar betekent ook dat burgers beschermd worden en zelf initiatief kunnen nemen. Ook brengt burgerschap plichten met zich mee (zoals bijvoorbeeld belasting betalen) en dient een vorm van socialisatie plaats te vinden om burgerschap invulling te kunnen geven. In de tweede kolom staan de aannamen die ten grondslag liggen aan de verschillende aspecten van burgerschap. In deze aannamen schemert door dat er ideologische verschillen ten grondslag liggen aan de onderscheiden vormen van burgerschap. Het kan dan gaan om de bereidheid van burgers om invulling te geven aan burgerschap, maar ook over de mate waarin zij over vaardigheden, mogelijkheden, kennis en kunde beschikken. Logischerwijs leiden de verschillende vormen van burgerschap tot verschillende opbrengsten. Hier wordt duidelijk dat het zowel kan gaan om het ruimte bieden voor dissensus en pluralisme, als om essentiële waarden van de democratische rechtsstaat, maar ook om representatie in politieke gremia of om het tot stand brengen van een gemeenschappelijk (beleids)doel. In deze variatie in opbrengsten wordt expliciet duidelijk dat burgerschap veelvormige opbrengsten kan hebben die soms een doel op zich zijn en soms een middel om een ander doel te bereiken.

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Breder denken, anders doen
Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie
Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken
Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review
Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen
De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad
Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen
Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'
Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie
Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen
Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen
Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders
Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen
De VIG tussen leden, politiek en maatschappij
Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing
Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning
Over contact als toegangspas
Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen
Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren
Hans de Bruijn

Signalen managen
Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW
Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties
Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik
Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming
Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart
Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers
Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid
De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening
Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie
Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact
Wiljan Hendrikx, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

2023

What got us here, won't get us there
Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland
Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie
Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken
Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging
Wiljan Hendrikx, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen, Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur
Vragen bij een antwoord
Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat
Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski, Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland
Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe
Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?
Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)
Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen
Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein
Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst
Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte
Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?
Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's
Een typologie van strategieën
José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag
Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities
Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie
Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen
Naar een handelingsperspectief voor overheden
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-834754-6-2

FOTOGRAFIE

Femke van den Heuvel

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.