Burgers in *de pas* of *passend* burgerschap?

Vier praktijken van democratisch burgerschap

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Marlies Honingh
Jessie Samwel
Teun Toonen
Henk den Uijl

Prof. dr. M.E. Honingh

Marlies Honingh is senior research fellow bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en bijzonder hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde, in het bijzonder maatschappelijke democratie aan de Universiteit Utrecht. Haar onderwijs en onderzoek richten zich op burgers in relatie tot bestuur en de bredere vraag naar het functioneren van de maatschappelijke democratie.

J.E. Samwel MSc

Jessie Samwel is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij heeft een achtergrond in de geschiedenis en bestuurskunde en richt zich in haar onderzoek op thema's als aanstekelijkheid, burgerschap en vraagstukken over democratie.

T. Toonen MSc MA

Teun Toonen is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij heeft een achtergrond in de politieke filosofie en politicologie en richt zich in zijn onderzoek onder meer op politiek-filosofische vraagstukken rondom democratie en het spanningsveld tussen populisme en technocratie.

Prof. dr. H. den Uijl

Henk den Uijl is co-decaan, senior onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en bijzonder hoogleraar Filosofie van bestuur en beleid aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde.

Inhoudsopgave

1. **Inleiding → 4**
   Versterken van burgerschap: noodzakelijk én problematisch → 6
   Dit onderzoek → 8
   Leeswijzer → 9

2. **Selectie van de vier initiatieven van democratisch burgerschap → 10**
   Plaats maken: Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij → 11
   Pluraliteit: Leer Je Buren Kennen → 12
   Prikkelen: Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen → 13
   Pedagogiek: Tienskip → 14

3. **Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij → 15**
   Redden in plaats van jutten → 15
   De maatschappelijke omgeving van de reddingstations → 17
   De organisatie achter de reddingstations en de SAR-taak → 18
   Werkende mechanismen: KNRM als burgerschap → 19
   Reflectie op de plaats in het kwadrant: plaats maken → 21
   Uitdagingen in relatie tot overheden → 21

4. **Leer je Buren Kennen → 24**
   Van spanningen naar een ontmoeting → 25
   In gesprek over vooroordelen: de opbouw van een sessie → 26
   De gespreksleiders als begeleiders van verschil → 27
   Werkende mechanismen: LJBK als burgerschap → 30
   Reflectie op de plaats in het kwadrant: pluraliteit → 30
   Uitdagingen in relatie tot overheden → 31

5. Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen → 33
Provinciale dorpsnetwerken verenigen zich op landelijk niveau → 34
Leefbaarheid in kleine kernen → 35
Is professionalisering zonder bureaucratisering mogelijk? → 36
Werkende mechanismen: de casus als burgerschap → 38
Reflectie op de plaats in het kwadrant: prikkelen → 38
Uitdagingen in relatie tot overheden → 39

6. Tienskip → 41
De 'alledaagsheid' van de democratie → 41
De organisatiestructuur van Tienskip → 43
Werkende mechanismen: de casus als burgerschap → 44
Reflectie op de plaats in het kwadrant: pedagogiek → 45
Uitdagingen in relatie tot de overheden → 46

7. Analyse en conclusie → 48
Betrokken burgers of democratisch burgerschap? → 49
Doorwerking van ondersteuning vanuit de overheid → 52
Verder versterken: naar een handelingsperspectief voor BZK → 54
Verschillende partijen, overheden en democratie → 59

Bijlage: Begeleidende vragen om tot een rol- en positiebepaling ten opzichte van burgerschapsinitiatieven te komen → 61

Referenties → 63

1. Inleiding

"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 vorm van burgerschap die dan versterkt moet worden."

Dit citaat uit ons vorige essay *De mensen in het land* (Honingh et al, 2025) wijst op een brede variatie aan vormen van democratisch burgerschap[1] en op de uitdaging om een variatie aan vormen van democratisch burgerschap verder te versterken ten behoeve van een sterke, veerkrachtige democratie. Uit tal van mondiale historische analyses valt op te maken hoe belangrijk een sterke en actieve invulling van *burgerschap is voor een veerkrachtige en democratische samenleving* (Benner, 2024; Keane, 2022).

In dit essay[2] staat de vraag naar versterking van democratisch burgerschap centraal, dat geldt als beleidsdoelstelling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit is echter geen eenduidige vraag, al was het maar omdat er een rijke variatie aan vormen van democratisch burgerschap bestaat en omdat visies en verwachtingen ten aanzien van democratisch burgerschap al snel een politieke lading krijgen. Dat is niet verbazingwekkend: het gaat om een visie op burgerschap en de rol en ruimte die burgers nemen. Logische vervolgvragen zijn dan: Wat is aan burgers zelf? Waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van burgers? Waar zetten burgers zich voor in? Wat als burgers het met elkaar oneens zijn? Wie of wat dienen we dan te beschermen, en wie is 'we' in zo'n situatie? Uit voorgaande vragen blijkt de neiging om primair naar de inhoudelijke invulling van burgerschap te kijken. In die gerichtheid op de inhoudelijke bijdrage van burgers dreigen we de procedurele kant en daarmee bestaande wettelijke ruimte en bescherming daarvan uit het oog te verliezen.

Wanneer we daarnaar terugkeren, wordt duidelijk dat burgers individuele rechten hebben om invulling te geven aan zelfbestuur. Dat wil zeggen, de mogelijkheid om zich te verenigen, zich uit te spreken en te vergaderen. Actuele zorgen over democratische erosie zorgen voor hernieuwde aandacht

1 We hanteren in het essay de term burgerschap en democratisch burgerschap op een inwisselbare manier. In beide gevallen doelen we op burgerschap dat plaatsvindt in de grondwettelijk bepaalde ruimte die burgers hebben om invulling te geven aan zelfbestuur, zelforganisatie en andere vormen van associatie (vgl. Honingh, 2026).

2 Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en bouwt voort op ons eerdere theoretisch essay waarin we de vraag stellen wat burgerschap (nog) is.

voor de ruimte om invulling te kunnen geven aan zelfbestuur en zelforganisatie (Keane, 2022; Benner, 2024; Honingh, 2026). Burgers hebben wettelijk de ruimte om in de samenleving tal van organisatievormen en initiatieven te ontplooien en zich op die manier te verhouden tot andere burgers, tot overheden, tot de markt en tot gemeenschappen. Dit betekent ook dat zij de ruimte hebben om uiting te geven aan zorgen en onvrede. Het benutten van deze democratische ruimte is om te beginnen een uiting van democratisch burgerschap voor burgers en het geeft daarnaast blijk van het idee dat de democratische rechtsstaat uitgaat van pluralisme. In wetenschappelijke literatuur (vgl. Buyse, 2019) zien we dat over deze ruimte gesproken wordt aan de hand van termen als democratische ruimte, maar ook maatschappelijke of praktische ruimte voor actie voor burgers en maatschappelijke organisaties (vgl. Buyse, 2019; Honingh, 2026; Monitoring Action for Civic Space, 2025; Coenders et al., 2025). Hoewel de gehanteerde termen verschillen, verwijzen ze steeds naar de fysieke, virtuele en juridische ruimte waarbinnen het mogelijk is om de bestaande vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet), vrijheid van vereniging (artikel 8 van de Grondwet) en vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 9 van de Grondwet) invulling te geven.

De recente hernieuwde aandacht voor democratisch burgerschap is ontstaan na een periode waarin het denken over burgerschap en bescherming van ruimte nauwelijks aandacht vroegen (zie onderstaande tekstbox). Duidelijk wordt eens te meer dat Nederland een lange traditie heeft van meerstemmigheid, polderen en uiteenlopende zienswijzen die via zelforganisatie en zuilen vertolkt werden in de publieke ruimte en de politiek.

Beknopte geschiedenis van het denken over democratisch burgerschap in Nederland[3]

In Nederland is de ontwikkeling van burgerschap sterk vervlochten met het verzuilde karakter van de maatschappij en de noodzaak om ruimte te bieden aan pluralisme. Rechten van burgers om zich te verenigen en zelforganisatie vorm te geven hebben door de tijd geleid tot tal van vormen van particulier initiatief. Met processen van verstatelijking en de uitbouw van de verzorgingsstaat zien we dat veel van deze initiatieven niet meer te karakteriseren zijn als zuivere vormen van zelforganisatie. In de bestuurlijke structuur, maar ook als gevolg van opschaling en professionalisering zijn deze initiatieven op grotere afstand van burgers komen te staan.

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.

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 overheid', terwijl het in politiek-filosofische zin een begrip is dat juist de samenleving, die zich om politieke zaken bekommert, 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. Althans, zo was geruime tijd het idee.

Versterken van burgerschap: noodzakelijk én problematisch

Voor overheden is het versterken van democratisch burgerschap tegelijkertijd noodzakelijk en problematisch. Noodzakelijk, omdat de democratische rechtsstaat niet kan functioneren zonder een maatschappelijke democratie waarin burgers ruimte hebben om invulling te geven aan zelforganisatie en

3 Voor nadere duiding verwijzen we u naar ons eerdere essay: *De mensen in het land* (Hongingh et al., 2025)

zelfbestuur, en zich op die manier inzetten voor iets gezamenlijks dat hun onmiddellijke privébelangen overstijgt. Geredeneerd vanuit het behoud en versterking van de democratie, is het heel begrijpelijk dat de overheid zich bezighoudt met het versterken van democratisch burgerschap en het beschermen van de ruimte die daarvoor nodig is.

Maar het spreken over 'burgerschap versterken' is ook problematisch. Onderdeel van de democratie is dat de overheid zich niet tot alle levenssferen in de samenleving uitstrekt, maar ruimte dient te laten aan maatschappelijk initiatief, aan zelfbestuur en aan zelforganisatie – ook wanneer die niet in de pas lopen met actuele beleidsmatige ambities van overheden. Hoewel democratisch burgerschap een voorwaarde voor democratie is, is het geen maakbare variabele waar je zomaar aan kunt sleutelen op het moment dat die voorwaarde aan het afbrokkelen is. De vraag dringt zich op of het versterken van democratisch burgerschap *door* overheidsingrijpen niet een tegenstelling in termen oplevert, en hoe je je daarin tóch als overheid kunt bewegen. Wat kan je rol zijn als (rijks)overheid bij het versterken van democratisch burgerschap, terwijl 'burgerschap' iets is dat inherent van 'een ander' is?

De toon in de wens tot het versterken van burgerschap in beleidsdocumenten klinkt doorgaans daadkrachtig. De keuze voor versterken, lijkt daarmee op het eerste gezicht vooral te verwijzen naar een op 'handelen en doen-gerichte' vorm van democratisch burgerschap. Daarin klinkt, zoals wij laten zien in het essay *De mensen in het land* (Honingh et al., 2025), ook een hang naar een *instrumenteel perspectief* op burgerschap door. Wanneer de inzet van burgers gericht dient te zijn op het nastreven van geformuleerde beleidsdoelen dan worden in de kritische woorden van Trommel (2009, p.9) burgers in feite 'ingelijfd in het legioen van taakuitvoerders'. Trommel waarschuwt juist dat deze inlijving, om deze ferme term over te nemen, in potentie pluralisme, verschil van inzicht en vrijheid op de langere termijn teniet kunnen doen. Daarmee verwijst hij naar die andere vorm van democratisch burgerschap waar het gaat om burgerschap als een waarde in zichzelf, waarbij de essentie is dat burgers samen ruimte benutten en nemen om naar gezamenlijk inzicht invulling te geven aan burgerschap.

Een tweede kritische waarschuwing ten aanzien van versterken en interveniëren lezen we bij politiek filosoof Van Gunsteren (2008). Hij wijst op de inconsistenties die onherroepelijk voortvloeien uit interventies. Het streven naar betrokkenheid en het nemen van verantwoordelijkheid van en door burgers wordt zo misschien op de korte termijn gestimuleerd, maar op de lange termijn kan deze betrokkenheid afnemen of de democratie juist

schaden als gevolg van een reductie in meerstemmigheid, vrijheid en pluralisme.

Beide voorgaande reflecties brengen doorwerking op de lange termijn in beeld en wijzen ook op mogelijke teleurstellingen, bijeffecten en tragiek ondanks goede bedoelingen en getoonde inzet. Deze kritische geluiden helpen scherper voor ogen te houden dat het niet in alle gevallen direct duidelijk zal zijn wat versterking van democratisch burgerschap behelst.

Waar bij een instrumenteel perspectief de beleidsopbrengsten van burgerschap kunnen worden geëvalueerd, is dat bij een intrinsiek perspectief op democratisch burgerschap een stuk ingewikkelder. Tegelijkertijd is het, in het licht van het voorgaande, van het grootste belang om te begrijpen hoe democratisch burgerschap zich kan manifesteren, dankzij of ondanks pogingen van de overheid om dat te versterken. Hierom is het van belang om beter zicht te krijgen op verschillende praktijken van burgerschap: wat valt op als we naar bestaande maatschappelijke initiatieven kijken? En wat zou, redenerend vanuit bestaande initiatieven, een passende houding kunnen zijn van overheden? Tegen de achtergrond van het idee dat democratisch burgerschap ruimte vraagt en op vele manieren invulling krijgt, zoeken we in dit essay naar antwoord op de vraag: *Op welke manier is het mogelijk om burgerschap te versterken en welke rol kunnen overheden daarin vervullen, in het bijzonder het ministerie van BZK?*

Dit onderzoek

Dit verkennende onderzoek is gericht op het in beeld brengen van uiteenlopende manieren waarop burgers gebruik maken van de daarvoor bestemde democratische ruimte en daarmee (on)bewust invulling geven aan democratisch burgerschap. Daarmee is dit onderzoek een vervolg op het conceptuele essay *De mensen in het land* (Honingh et al, 2025). Daarin lieten we zien dat invullingen van burgerschap sterk kunnen verschillen en hoe het denken over burgerschap bij de overheid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. In deze empirische vervolgstudie onderzoeken we aan de hand van vier casussen hoe praktijken van democratisch burgerschap functioneren, en welke rol overheden daarin (kunnen) hebben. Op die manier is het mogelijk nader inzicht te geven in het handelingsrepertoire om democratisch burgerschap te versterken. Bij het woord handelingsrepertoire kan al snel gedacht worden aan handelen en het leveren van een actieve bijdrage. In dit essay zal duidelijk worden dat faciliteren, ruimte geven of juist niets doen, net als belemmerende regels schrappen, ook onder het kopje ‘handelingsrepertoire’ vallen. Juist deze vormen van handelen zijn van belang bij het bieden van ruimte, het versterken van burgerschap en het bewaken van ruimte om tot een eigen invulling van burgerschap door burgers te kunnen komen.

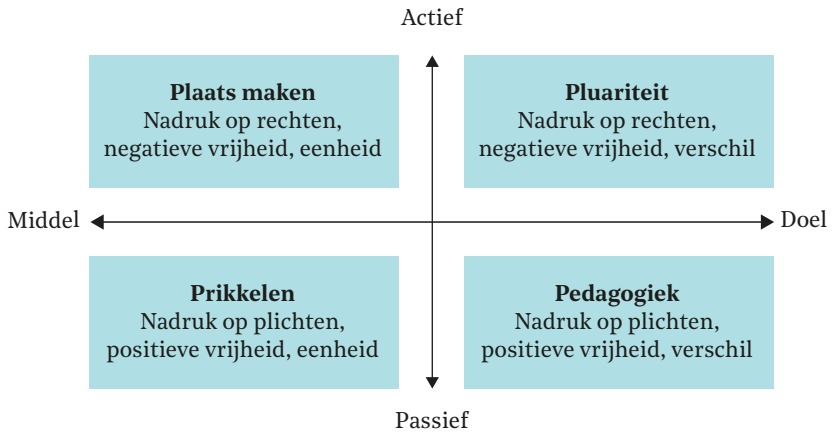
Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de keuze van de vier casussen die in dit essay centraal staan. In de vier hoofdstukken daarna presenteren we elk van de vier casussen als separaat hoofdstuk om ruimte te bieden aan de ontstaansgeschiedenis, doelen en werkende mechanismen. Zo geven we inzicht in de manier waarop burgers invulling geven aan democratisch burgerschap en welke factoren daarop van invloed zijn en op welke manier en onder welke condities de geselecteerde casussen functioneren. In het slothoofdstuk bespreken we zowel de lessen die getrokken kunnen worden uit de analyse van de vier empirische casussen als de betekenis die deze lessen hebben voor het verder versterken van burgerschap. Daarmee beoogt dit essay om het voorhanden zijnde handelingsrepertoire nader te verkennen en te verbreden.

2. Selectie van de vier initiatieven van democratisch burgerschap

De kern van dit essay bestaat uit vier empirische hoofdstukken die uiteenlopende vormen van democratisch burgerschap beschrijven. Deze beschrijvingen maken inzichtelijk welke uitdagingen, kansen en mogelijkheden in het verschiet liggen wanneer pogingen ondernomen worden om democratisch burgerschap te versterken. In de selectie van de casussen grijpen we terug op het 'kwadrant van democratisch burgerschap' (zie figuur 1 hieronder en Honingh et al., 2025). 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. Anders gezegd, links in het kwadrant ziet de overheid burgerschap vooral als een middel; rechts als een doel in zichzelf. De verticale as loopt van passief naar actief. De overheid kan burgerschap vooral zien als iets dat afwezig, maar wel nodig is. De burgers zijn, zo wordt verondersteld, passief of niet in staat om te handelen. Bovenaan deze as zien we dat de overheid burgers ook juist kan zien als heel actief en als diegenen die zelf initiatief ontplooien en verantwoordelijkheid nemen. Zo wordt binnen de figuur inzichtelijk dat burgers heel nabij en in lijn met de overheid invulling kunnen geven aan democratisch burgerschap, maar soms ook juist op grotere afstand en contrair aan de beelden en wensen van overheidsbeleid.

Figuur 1. Hoe ziet de overheid de burger?



Vanuit deze assen identificeren we vier manieren waarop de overheid zich kan verhouden tot burgers: door plaats te maken, nadruk te leggen op pluraliteit, te prikkelen of pedagogische waarden voorop te stellen. Om een divers aantal casussen te selecteren, hebben we voor dit essay vier initiatieven bestudeerd die elk passen bij een vlak van het kwadrant. We maken daar wel de kanttekening bij dat we in de praktijk zien dat initiatieven, organisaties en projecten lang niet altijd binnen de markering van een van de vier vlakken blijven.

Het gaat ons, gegeven de grote variëteit aan bestaande vormen van democratisch burgerschap, niet zozeer om externe of algemene validiteit, noch om het definiëren van best practices in relatie tot soortgelijke initiatieven. Het gaat om exemplarische validiteit: het in beeld brengen van vier verschillende op zichzelf staande initiatieven van democratisch burgerschap die een eigen karakter hebben, en waar we abductief lessen uit kunnen trekken (cf. Flyvbjerg, 2006; Morgan, 2019).

Met de casusbeschrijvingen bieden we zicht op uiteenlopende manieren waarop democratisch burgerschap ingevuld wordt in de praktijk. Zo leggen we werkende mechanismen bloot die relevant zijn om het functioneren van de initiatieven te doorgronden. Inzicht daarin is cruciaal voor het denken over mogelijkheden om te komen tot het 'versterken' van democratisch burgerschap. Hieronder gaan we nader in op de vlakken in het kwadrant en lichten we de keuze voor de casussen toe.

Plaats maken: Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
Het vlak linksboven in het kwadrant heet: 'plaats maken'. Hier gaat het om de vraag of er ruimte en handelingsvrijheid is voor burgers om zelf initiatief te ontplooien en aan de slag te gaan om invulling te geven aan burgerschap. Bekende voorbeelden zijn de coproducerende burgerwachten, de zelf onderhouden en ontwikkelde moestuinen en het plan om woningen te delen in reactie op de woningnood. Het gaat daarmee om georganiseerde verbanden zoals de coöperatie 'Land van ons'. Of in meer algemene zin, het oprichten van verenigingen en georganiseerde verbanden om als burger samen werk te maken van een maatschappelijk of publiek nastrevenswaardig doel. Deze gedachte sluit naadloos aan bij de zienswijze van Bonnie Honig (2017). Zij stelt in lijn met Arendt (1993) en Latour (2020) dat we niet alleen naar het functioneren van burgerschap en democratie moeten kijken vanuit een statisch perspectief. Het is juist zaak om oog te hebben voor de voortdurende ontwikkeling van de democratie en de vraagstukken en onderwerpen waar burgers zich op richten en rond verzamelen.

In de activiteiten die burgers ontplooien binnen dit kwadrant kunnen zij in meer of mindere mate in aanraking komen met overheden. Vaak hangt dat af van al bestaande diensten, afstemming met die diensten of regelgeving die eisen stelt aan dienstverlening of de dienstverlenende organisatie. Ook is het niet altijd duidelijk of burgers hun activiteiten zelf zien als activiteiten waarmee zij gebruik maken van democratische ruimte en invulling geven aan democratisch burgerschap. Juist omdat we niet goed weten of, hoe en op welke manier de verbinding tussen deze alledaagse democratische ervaringen (vgl. In 't Veld, 2021) en abstractere theoretische of representatieve democratie gestalte krijgt, is het van groot belang om zicht te krijgen op praktijken in dit kwadrant.

Voor het empirisch bestuderen van dit kwadrant kiezen we de casus van de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM). De KNRM is een meer dan tweehonderd jaar oud particulier initiatief, maar anders dan bij ziekenhuizen, scholen of woningcorporaties, is de invloed van staat en markt zeer beperkt gebleven. De KNRM voert in nauw contact met onder andere de Kustwacht de wettelijke *search and rescue* taak uit – in de meeste andere landen een taak die door defensie wordt uitgevoerd. Vanwege het feit dat het om een wettelijke taak gaat, zien we de KNRM als een exemplarisch voorbeeld van 'plaats maken'. Bij de KNRM zorgen vrijwilligers, opstappers en schippers, dat zij goed getraind zijn om bij de meest heftige weersomstandigheden uit te varen, te navigeren en mensen in nood in veiligheid te brengen en waar nodig over te dragen aan medische zorgverleners. De vrijwilligers van de KNRM bieden hulp, op basis van onderlinge samenwerking en het vertrouwen van medeburgers als donateurs.

Pluraliteit: Leer Je Buren Kennen

Democratie en pluralisme veronderstellen elkaar (Schuyt, 2023). Van Gunsteren (2003) stelt dat de kracht van de democratie schuilt in de aanvaarding van diversiteit en conflict. Deze beide verwijzingen maken duidelijk dat behoud van of ten minste de aanwezigheid van verschillen van inzicht, zienswijzen en meerstemmigheid uiterst relevant zijn voor de democratie. Deze abstracte formuleringen maken duidelijk dat er ruimte noodzakelijk is om invulling te kunnen geven aan meerstemmigheid. De sleutelvraag is langs welke wegen het mogelijk is om daar ruimte voor te maken en pluralisme niet te sterk te beknotten. In ons eerdere essay verwezen we naar artikel 23 van de Grondwet (die de vrijheid van onderwijs regelt) en gaven we aan dat artikel 23 te lezen is als een voorloper van *the right to challenge*. Dit is een tamelijk specifiek voorbeeld dat laat zien dat er ruimte gelaten wordt aan de samenleving om onderwijs – de vorming en socialisatie van kinderen – aan de samenleving te laten. Zo is heel expliciet dat de vorming

van kinderen en jongeren langs verschillende perspectieven en beelden mogelijk is.

De vraag binnen dit kwadrant is of en op welke plekken er aandacht is voor verschillende zienswijzen. Die vraag is op tal van terreinen relevant. Het gaat aan de ene kant om wettelijke ruimte voor perspectieven en meerstemmigheid en aan de andere om de omgang met verschillen. Vanuit deze constatering zijn we tot de casus 'Leer je Buren Kennen' gekomen. Dit project draait inmiddels vijftien jaar en is ontstaan op initiatief van de Liberaal Joodse Gemeente (LJG) in Amsterdam. Deze gemeenschap stond voor de keuze om nog meer veiligheidsmaatregelen te treffen na vernielingen en bekladding door studenten van een nabijgelegen ROC, of om de synagoge juist voor hen open te stellen om van elkaar te leren. De buren van de synagoge, studenten van het naastgelegen ROC, werden zodoende hun eerste gasten. Met de bezoekende studenten en inmiddels ook scholieren worden gesprekken gevoerd. Jongeren, veelal joodse studenten, leiden deze gesprekken op basis van methodieken als effectief nuanceren en geweldloos communiceren. Zo geven zij als vrijwilligers invulling aan ontmoetingen met leeftijdsgenoten en worden vooroordelen en beelden bespreekbaar gemaakt. Deze casus geeft de mogelijkheid om zicht te krijgen op een manier waarop pluralisme in de samenleving ruimte krijgt en onderling ongemak bespreekbaar wordt gemaakt, om van daaruit verdraagzaamheid en tolerantie te vergroten.

Prikkelen: Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen
Het vlak 'prikkelen' gaat uit van een actievere rol van de overheid. Dit zorgt ervoor dat het maatschappelijk initiatief doorgaans meer te maken heeft met de overheid – of het nou gaat om het verkrijgen van subsidie, het voldoen aan voorwaarden die de overheid stelt of het puzzelen hoe het verenigen van systeem- en leefwereld mogelijk is. In 'prikkelen' ligt de gedachte besloten dat burgers een bepaalde aansporing of aanmoediging vanuit de overheid nodig hebben om zich actief in te zetten als burger. De doelen van 'prikkelen' lopen uiteen: het gaat om het vinden van een gesprekspartner, maar ook het stimuleren dat burgers zelf invulling geven aan concrete taken. Er zijn tal van voorbeelden in verschillende domeinen waar burgers aangespoord worden mee te doen. Soms gaat het om maatschappelijke initiatieven vanuit de samenleving zelf, soms gaat het om initiatieven vanuit de overheid of initiatieven vanuit een specifiek domein, zoals bijvoorbeeld de zorg.

Een casus waarin de overheid burgers prikkelt om initiatief te nemen, is de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK), een samenwerkingsverband van provinciale verenigingen voor kleine kernen in Nederland. De LVKK krijgt landelijk financiële steun van de overheid via verschillende geldstromen, maar ook de leden van de LVKK zijn ondersteunende partijen die worden

gefinancierd vanuit de provincies. Deze organisaties prikkelen burgers om de ideeën die zij zelf hebben voor mogelijke burgerinitiatieven, als antwoord op een probleem dat zij ervaren, verder uit te werken. Ook helpen ze met het levendig houden van dorpshuizen. Zo bestaat er een laag van mogelijke ondersteuners ('adviseurs') die het burgers makkelijker moeten maken om het zogenoemde 'heft in eigen handen te nemen', met de achterliggende filosofie dat dit op deze manier voor burgers makkelijker en aantrekkelijker wordt.

Pedagogiek: Tienskip

Kinderen, adolescenten en volwassenen zullen generatie op generatie en gedurende hun leven antwoorden moeten leren formuleren op de vraag hoe zijzelf op een betekenisvolle manier invulling aan de democratie kunnen geven; als burger en in de professionele rollen die zij zullen vervullen in de maatschappij. De sleutel is eigenlijk dat we niet als burger geboren worden, maar gevormd worden. Voor het ontwikkelen van burgerschap is het een natuurlijke reflex om naar het onderwijs te kijken. Maar niet alleen het funderend onderwijs heeft een rol van betekenis te spelen wanneer het gaat om burgerschapsontwikkeling. Ook en misschien wel juist buiten de muren van de school is er voor kinderen, jongeren en volwassenen veel te leren over democratisch burgerschap. Deze gedachte is niet nieuw en komt voort uit de gedachte dat de democratie idealiter een geleefde praktijk is (Rosanvallon, 2008; 2019, Lefort, 2024, Benner, 2024). Toch zijn jongeren, en dat geldt trouwens ook voor volwassenen en ouderen, zich vaak niet bewust van het bestaan van democratische ruimte in onze samenleving. In dit onderzoek bespreken we de casus 'Tienskip'. Het doel van Tienskip is om jongeren wegwijs te maken in de alledaagse democratie. Juist door de definitie van democratie te verbreden en de 'alledaagsheid' van de democratie centraal te stellen, poogt de organisatie de kloof tussen jongeren en democratie te verkleinen en de democratische ruimte zichtbaar te maken. Het gaan zien dat die ruimte er is, biedt dan vervolgens de mogelijkheid om thema's en vraagstukken die de jongeren raken op tafel te leggen. Zo kan het besef groeien dat democratie in onze samenleving meer omvattend is dan de gang naar de stembus.

3. Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij

Het is een regenachtige maandagavond in oktober en de zon is nog net niet ondergegaan. De lichten branden fel in het boothuis. De motoren van de Bertien, de reddingboot op station Marken, zijn aan het warmdraaien voor de oefenavond. Met een kop warme koffie horen we het staartje van de voorbespreking van de oefening en de toelichting over de nieuwe flares in elk reddingspak. Vanavond staat een navigatie-oefening op het programma. Bij het afronden gaat het nog even over het bijzondere aanbod dat de opstappers en schipper hebben gedaan aan een verloskundige uit Volendam. Vanwege een wegafsluiting kan zij haar patiënten niet bereiken in het naastgelegen dorp als zij in de nacht opgepiept wordt. De KNRM-opstappers hebben afgestemd met de Kustwacht dat zij de verloskundige daarom van A naar B brengen wanneer dit nodig is. "Zo lossen we dat hier op!" roept een van de vrijwilligers. De opstappers en schipper gaan naar beneden, trekken hun pakken aan en vertrekken richting de felle lichten en van de inmiddels warmgedraaide Bertien.

Redden in plaats van jutten

Tijdens onze bezoeken aan de reddingstations horen we de trots doorklinken in alle anekdotes over de rijke geschiedenis en ontwikkeling van de reddingstations. Zo wordt bijvoorbeeld dikwijls gerefereerd aan het juttersloon, de symbolische vergoeding van €1,25 per uur die vrijwilligers, de opstappers, nog steeds krijgen voor het uitvaren nadat er een noodoproep is binnengekomen via de Kustwacht. Dit juttersloon staat symbool voor één van drie dragende pijlers van de organisatie: het *vrijwillig* redden van mensen en dieren in nood. Dit hangt samen met de tweede pijler van de KNRM, namelijk dat de organisatie *kosteloos* redt. Dit wordt weer mogelijk door de derde pijler: voor haar werkzaamheden en materialen is de KNRM afhankelijk van *donaties*. De vloot, reddingspakken, trainingen en materialen om te kunnen redden, worden gefinancierd uit donaties, giften en nalatenschappen. Deze drie dragende pijlers zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en versterken elkaar. Zoals een van de vrijwilligers bij een reddingstation meegeeft:

> *"Donateurs willen graag doneren omdat het vrijwilligers zijn die vanuit de reddingstations uitvaren en redden. Het idee dat er vrijwilligers zijn die diensten draaien en alles uit hun handen laten vallen wanneer zij opgepiept worden om zo snel mogelijk naar het botenhuis te gaan, spreekt tot de verbeelding".*

Vrijwilligers ervaren trots vanwege de steun van donateurs. Deze vorm van financiering wordt ervaren als directe erkenning voor hun vrijwillige inzet. Voor de vrijwilligers is het belangrijk dat zij financieel niet afhankelijk zijn van andere partijen of overheidssubsidies. Het kosteloos redden is van grote waarde. De wil en bereidheid om te redden wordt gevoed door intrinsieke motivatie en vanuit de overtuiging dat mensen in nood hoe dan ook geholpen moeten worden. Deze gedachte maakt ook het geven aan de KNRM voor donateurs aantrekkelijk. Er kleeft een heroïsch en nobel beeld aan een organisatie die op basis van de inzet van vrijwilligers redt op zee. De cirkel is op deze manier rond. Deze pijlers en manier van werken zorgen ook binnen de KNRM voor een gevoel van trots, onafhankelijkheid en soms ook een eigenwijs rebels karakter.

Zo bezien treffen we in de KNRM een vrijwilligersorganisatie die leunt op betrokkenheid van vrijwilligers die een sterke intrinsieke motivatie hebben. Die motivatie en betrokkenheid blijkt uit de manier waarop opstappers praten over het samen trainen, redden en de heftige situaties op het water die zij samen trotseren. Zo ontstaat een band en verbondenheid tussen hen, die van grote waarde en betekenis is voor henzelf en de gemeenschappen waar zij samen onderdeel van zijn. Een verbondenheid die heel sterk duidelijk wordt tijdens de bezoeken die we aan reddingstations brengen.

De Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
Aan het begin van de 19e eeuw lukte het maar niet om in nood verkerende bemanningsleden op zee veilig aan wal te brengen. Uit ongemak daarover richt een aantal ondernemers de Noord- en Zuid-Hollandsche Redding-Maatschappij op in Amsterdam. Nog geen tien dagen later wordt in Rotterdam de Zuid-Hollandsche Maatschappij tot Redding van Schipbreukelingen opgericht. Zo ontstaan er in november 1824 twee reddingsmaatschappijen. Strandjutters wordt verzocht om tegen een vergoeding, het zogenoemde juttersloon, niet langer te gaan jutten maar zich in te zetten om opvarenden van schepen in nood te redden. De eerste redding vindt in datzelfde jaar nog plaats vanuit Egmond aan Zee. In de jaren daarna ontstaan in kustplaatsen langs de Noordzee en op de Waddeneilanden verschillende reddingstations. Enige tijd later gebeurt dat ook in vissersdorpen rond de op dat moment nog open Zuiderzee. Ruim anderhalve eeuw later, in 1991, fuseren de beide reddingsmaatschappijen. Kort daarna ontvangt de gefuseerde organisatie het predicaat ‘koninklijk’, waarmee de KNRM, zoals we de organisatie vandaag de dag kennen, ontstaat.

De maatschappelijke omgeving van de reddingstations

Er zijn inmiddels 45 reddingstations langs de Noordzeekust en de voormalige Zuiderzee. Enkele reddingstation zijn vrijwel direct na 1924 gebouwd en kennen een lange historie. Betrokkenheid bij de KNRM gaat bij deze stations van generatie op generatie over. In andere gevallen is er sprake van een fusie van twee stations of de oprichting van een nieuw station. Dat geldt bijvoorbeeld voor Lelystad. Ongeveer 15 jaar geleden is daar gestart met het operationeel maken van een station, wat wil zeggen dat er voldoende mensen opgeleid moeten worden om samen uit te kunnen varen. Het gaat dan om cursussen op het gebied van EHBO, navigeren en marifooncommunicatie, maar ook om het als team kunnen samenwerken wanneer er een noodoproep is.

Elk station heeft zijn eigen geschiedenis en verwevenheid in de omgeving. In oude vissersplaatsen, zoals op Urk of Marken, is het gevoel van zelfredzaamheid heel sterk. Veel betrokkenen bij de KNRM zijn dan bijvoorbeeld ook als vrijwilliger betrokken bij de vrijwillige brandweer. In deze plaatsen vormt de KNRM een belangrijke spil binnen de lokale gemeenschap. In Marken staat de KNRM bijvoorbeeld ook paraat om te zorgen dat er veilig geschaatst kan worden op de Gouwzee. Om het werk van de KNRM goed te kunnen doen is er lokaal veel afstemming nodig, wat vraagt om bewustwording bij andere partijen en de lokale gemeente. Bewustwording, zo is de ervaring, groeit door de tijd en door relaties op te bouwen. Jongere stations moeten hier zeker in de beginjaren veel energie in steken. Zoals een van de vrijwilligers aangeeft:

> *"Heel concreet gaat het dan bijvoorbeeld om 24/7 toegankelijkheid van het reddingstation. Dus ook wanneer er op koningsdag of tijdens een zomerfeestweek een braderie of ander evenement is op het naastgelegen terrein, dan moet er in de organisatie en vergunningsverlening van het evenement rekening gehouden worden met het feit dat het reddingstation bereikbaar blijft. Die bereikbaarheid moet dus echt tussen de oren zitten bij een grote groep verantwoordelijken bij de gemeente".*

Het is dan ook handig dat de er korte lijnen zijn naar bijvoorbeeld de brandweer en andere hulpdiensten, maar ook naar het gemeentehuis – bijvoorbeeld door de burgemeester een rol, zoals vicevoorzitter, te geven in de plaatselijke commissie van de KNRM.

Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben impact op de aanwas en inzet van vrijwilligers en het zorgen voor voldoende opstappers. Het model van tweeverdieners, maar ook het forenzen, mogelijkheden voor kinderopvang en de prijs van huizen zijn van invloed op de beschikbaarheid van vrijwilligers. Forenzen en toch binnen tien minuten na een oproep op

het reddingstation zijn – een vereiste voor vrijwilligers – is behoorlijk onwaarschijnlijk. Dat geldt ook wanneer de zorg voor kinderen bij één van de vrijwilligers belegd is. Dan is het niet goed mogelijk om taken uit je handen te laten vallen en naar het reddingstation te komen. Bij een enkel reddingstation komt er ook altijd een oudere dame naar het station om de kinderen op te vangen zodat de zorg voor de kinderen overgenomen kan worden. Deze manier van samenwerken is tekenend en is sterk in kleinere gemeenschappen waar de sfeer sterk gericht is op samenwerken en zelfredzaamheid. Juist vanwege de kracht en eigenheid van de verschillende stations is het vanuit het hoofdkantoor de kunst om stations te ondersteunen en toch ook in te zetten op het idee dat de KNRM één organisatie is.

Een laatste cruciaal punt is de maatschappelijke steun van werkgevers. Zij bieden personeelsleden de ruimte om, wanneer zij opstapper zijn, bij meldingen naar de boot te kunnen. Daarmee wordt duidelijk dat het werk van de KNRM, de vrijwillige basis waarop dit gebeurt ook gesteund wordt in de maatschappelijke omgeving van de reddingstations.

De organisatie achter de reddingstations en de SAR-taak
Naast de verschillende reddingstations heeft de KNRM een hoofdkantoor, dat is gevestigd in IJmuiden. Op het hoofdkantoor werken 65 FTE om het werk van de vrijwilligers te ondersteunen, faciliteren en te helpen organiseren. Het beeld van de KNRM is dat het een vrijwilligersorganisatie is en in het hart van de organisatie is dat ook zo. Maar om een sterke daadkrachtige vrijwilligersorganisatie te kunnen zijn, is er sprake een voortdurende professionalisering van het vak. Wanneer we kijken naar de geschiedenis van de KNRM, zien we dat bijvoorbeeld terug in de vloot, de beschermende kleding en de communicatiemiddelen die ingezet worden. Vandaag de dag zien we hoe intensief er ingezet wordt op het up-to-date houden van kennis, de training van de vrijwilligers, het maken van opleidingsplannen, het vernieuwen van de vloot, het gebruikmaken van technologie, de kennis van wet- en regelgeving, de afstemming met zes ministeries en de Kustwacht en het zorgen voor donaties, een goed imago en het verwerven van inkomsten van donateurs.

Het uitvaren om mens en dier te kunnen redden, is geen kwestie van in de boot springen, de motor starten en gasgeven. Aan de hand van meldingen, contact tussen de Kustwacht en de schipper worden de reddingsoperaties gestart. Opstappers vernemen in een app dat er een melding is en in reactie daarop melden zij zich aan zodat direct duidelijk wordt of de boot voldoende bemand is en kan gaan uitvaren. In de tijd tussen de melding en het vertrek van de boot, wordt de aard van de melding duidelijk gemaakt aan de schipper.

De meldingen komen eerst binnen bij de Kustwacht. De Kustwacht is de partij die verantwoordelijk is voor SAR-taak, oftewel de wettelijke *Search and Rescue*-taak die de overheid heeft en voortkomt uit internationale verdragen.[4] Voor de scheepvaart is dit onder andere vastgelegd in het Internationaal Verdrag voor Opsporing en Redding op Zee (Hamburg, 27 april 1979).[5] De KNRM heeft een convenant met de Kustwacht en stelt mensen en voertuigen ter beschikking voor de invulling van deze taak. Indien nodig worden ook beschikbare vliegende middelen (helikopters) ingezet. Voorheen werd dat gedaan door Defensie, inmiddels worden er twee *Bristow*-helikopters geëxploiteerd namens de Kustwacht.

Wie in de zomermaanden op de Friese Waddeneilanden komt, weet dat er ook altijd ergens een stuk badstrand bewaakt wordt door *life-guards* van de KNRM. Zij houden toezicht op een afgezet stuk strand, geven informatie over het weer en vooral over het getij. Minder zichtbaar dan de stations en de *life-guards* is de radio-medische dienst. Huisartsen draaien voor de KNRM diensten, wat betekent dat zij beschikbaar zijn voor vragen over medische gevallen en situaties aan boord van een schip, zoals gewonde of zieke opvarenden. Via de radio-medische dienst biedt de KNRM op deze manier wereldwijd en kosteloos medisch advies aan.

Werkende mechanismen: KNRM als burgerschap

Om het functioneren van de KNRM te begrijpen is het belangrijk de geschiedenis van de KNRM en de gegroeide lokale verankering in en rond de reddingstations te kennen. De verankering in de lokale gemeenschappen en de trots op de organisatie en het werk dat gedaan wordt, zijn verbonden aan de drie dragende pijlers van de organisatie: vrijwillig, kosteloos redden, op basis van donaties. De KNRM is gestaag gegroeid tot een omvangrijke professioneel ontwikkelde organisatie met een hoofdkantoor ter ondersteuning

4 De Kustwacht functioneert als Reddingcoördinatiecentrum (RCC), zowel voor de maritieme als voor de aeronautische hulpverlening. Uitvoering van de feitelijke opsporing en redding is in handen van een aantal diensten, zoals het ministerie van Defensie en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM).
De Directeur Kustwacht heeft een convenant met genoemde partijen en operationele overeenkomsten gesloten over de beschikbaarheid van de vliegende en varende middelen. Bovendien werkt de Directeur Kustwacht samen met omringende landen zodat in voorkomende gevallen en ter afdekking van restrisico's internationale assistentie opgeroepen kan worden.

5 De beleidsdoelstelling van de overheid bij het opsporen en redden van mensen in nood is het 24/7 garanderen dat er een adequate SAR-dienst is voor het snel opsporen en effectief redden van in nood verkerende bemanningen en passagiers van schepen, luchtvaartuigen en mijnbouwinstallaties, of betrokkenen bij andere activiteiten op zee. De SAR-taak wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de directeur Kustwacht. Dat betekent ook dat de directeur verantwoordelijk is voor het functioneren van de SAR-dienst, de coördinatie van de opsporing, de redding en het opstellen van de operationele procedures.

en facilitering van het reddingswerk op de lokale stations. Daarmee is er een robuuste organisatie ontstaan. Dit is zeker in internationaal perspectief uniek. De onafhankelijkheid die ervaren wordt, is voor de betrokkenen belangrijk. In gesprekken die wij voeren wordt verwezen naar de vrijheid die er in de huidige organisatiestructuur is ten opzichte van politieke ontwikkelingen, belangen of veranderende visies en beleidsplannen.

Een tweede punt is de slagkracht die nu ervaren wordt. Beslissingen kunnen redelijk snel genomen worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het recent goedgekeurde plan voor vlootvernieuwing. Het kiezen voor vernieuwing, en het zelf precies kunnen formuleren aan welke eisen de vaartuigen moeten voldoen is voor de KNRM van groot belang. In de keuze van de vaartuigen spelen geen ingewikkelde aanbestedingsprocedures en compromissen, waardoor de procedures en afwegingen heel zuiver en inhoudelijk blijven op het hoofdkantoor. Dat geeft vertrouwen aan de vrijwilligers. De voorbeelden over besluitvaardigheid en daadkracht illustreren dat argumentatielijnen en werkwijzen bij de KNRM soms een andere logica kennen dan die binnen de overheid. In de gesprekken wordt dit scherp aangezet door te verwijzen naar de korte lijnen bij de KNRM en het feit dat het minder gaat om de papieren werkelijkheid en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden. Vrijwilligers geven in gesprekken aan dat de KNRM op zijn eigen manier lering trekt uit zaken die niet goed gaan, voldoende reflecteert en dossiers bijhoudt. Toch gaat het binnen de organisatie minder om het eerst kijken of het mag en wat er op papier staat: de echte vraag is of het probleem opgelost kan worden en, zo ja, hoe dat kan, waarna de betrokkenen aan het werk gaan. In de gevoerde gesprekken wordt dit de 'no-nonsense cultuur', de 'can do-mentaliteit' of gewoon: 'niet lullen maar poetsen', genoemd.

Een belangrijke opmerking hierbij is evenwel dat er in de organisatie heel veel aandacht voor veiligheid en risico's is. Alle vrijwilligers worden professioneel geschoold en intensief getraind en bewust gemaakt van de gevaren die gepaard gaan met het redden op het water, de snelheden waarmee gevaren wordt en de extreme weersomstandigheden die reddingsoperaties heel complex en gevaarlijk kunnen maken.

Het historische en unieke van deze casus, maakt de KNRM heel inspirerend en een tot de verbeelding sprekende organisatie. Toch is het geen casus die zich laat lenen als *best practice* om elders uit te rollen. Daarmee bedoelen we dat de voorwaarden en karakteristieken van deze organisatie niet direct onverkort op tal van andere plaatsen of in andere sectoren te vinden zijn. Het is de combinatie van historie, verankering, financiële zelfstandigheid en de mogelijkheid om steeds ruimte te creëren om zelfstandig te kunnen

blijven opereren die de organisatie uniek maakt en het succes van de KNRM verklaren.

Reflectie op de plaats in het kwadrant: plaats maken
Deze casus van de KNRM plaatsen we in het vak 'plaats maken'. Deze positie heeft alles te maken met het feit dat het reddingswerk, de wettelijke SAR-verplichting van de overheid, uitgevoerd wordt door een zelfstandig opererende maatschappelijke organisatie. De KNRM is net als scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en natuurbeschermingsorganisaties voortgekomen uit particulier initiatief, maar is niet zo sterk beïnvloed door staatssturing en marktwerking zoals dat wel het geval is voor scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties. De organisatie heeft door de tijd een duidelijke vorm van zelfbestuur en verankering weten te behouden. Het zelfbestuur en de structuur van de organisatie zijn met de tijd meegegroeid en sterk geprofessionaliseerd. Dat is in de praktijk noodzakelijk en heel wezenlijk om invulling te kunnen geven aan wettelijke vereisten en het convenant dat gesloten is om de *search and rescue*-taak in te vullen. Er is dan ook frequent, nauw contact met (landelijke) overheidspartijen, ministeries en diensten, maar de KNRM is er trots op dat zij zonder subsidie van de overheid in staat zijn op en professionele maar vrijwillige basis te kunnen redden op zee.

Dat betekent dat de KNRM nog steeds als een zelfstandige organisatie opereert. Het werk van de KNRM kan niet eenvoudig op een andere manier georganiseerd worden. De inbedding in gemeenschappen, de bereidheid van mensen om met een pieper op zak te lopen heeft sterk te maken met de geschiedenis van de KNRM. Voor het voortbestaan van de KNRM, is voldoende aanwas op de lokale stations en verankering in de lokale gemeenschap van wezenlijk belang. Evenals een sterk imago in het land bij donateurs, politici en ambtenaren. Het is van groot belang om jaar in jaar uit voldoende donaties te ontvangen.

Uitdagingen in relatie tot overheden
De doelstellingen van de KNRM, zijn politiek onomstreden. Daar bedoelen we mee dat er geen politieke ideologie verbonden is aan het voldoen aan de SAR-taak. Daarmee heeft de KNRM een autonome positie zolang zij op een adequate manier uitvoering kan geven aan deze taak. Het ontbreken van een politieke ideologie is voor degenen die vanuit het hoofdkantoor contacten onderhouden met politici en ministers van belang omdat een nieuwe politieke wind zo nauwelijks invloed heeft op het werk van de KNRM, of de bereidheid te luisteren naar vragen. Er gaat wel energie zitten in relatiemanagement bij personele wisselingen en bijvoorbeeld bij het aantreden van nieuwe

topambtenaren om te zorgen dat de KNRM voldoende aangehaakt is, maar dat is iets heel anders dan een actieve inhoudelijke politieke lobby.

Wel heeft de KNRM om goed te kunnen functioneren erkenning en ruimte en soms ook steun nodig vanuit verschillende ministeries. De KNRM is geen officiële hulpdienst en valt daarmee soms buiten nieuwe wet,- en regelgeving van reddingsdiensten en overlegcircuits. De organisatie dient daarom steeds meer energie te steken in communicatie en relatiebeheer met hulpverlenende instanties om af te stemmen en plannen of werkafspraken te stroomlijnen. Bij reddingen kan het bijvoorbeeld vanwege de weersomstandigheden noodzakelijk zijn dat er steun is door een helikopter mee te laten vliegen om de veiligheid van opstappers te kunnen garanderen. Wanneer besloten wordt dat de helikopters vanwege heftige weersomstandigheden niet kunnen uitvliegen, ontstaat een situatie waarin betaalde krachten van de geëxploiteerde helikopters binnenblijven, terwijl de vrijwilligers van de KNRM wel het water op gaan. Voor de KNRM is dit een buitengewoon onwenselijke situatie die niet uitlegbaar is aan de vrijwilligers.

Zowel voor de KNRM zelf als voor de garantie dat uitvoering gegeven wordt aan de wettelijke taak zijn de donaties cruciaal. Het voortbestaan en functioneren van de organisatie is logischerwijs afhankelijk van middelen. Omdat de financiering gebaseerd is op de giften van donateurs, is het zaak dat de KNRM een positief imago behoudt, dat donateurs vertrouwen hebben in de organisatie en bereid blijven om te doneren. Bij de incidenten in de afgelopen jaren waarbij de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) onderzoek heeft gedaan, blijkt dat het handelen van de KNRM adequaat en kundig was, wat meehelpt aan dit positieve imago en maakt dat de KNRM te boek staat als een professionele, goed draaiende organisatie waarmee goed te werken is. Dat geldt zowel in de dagelijkse praktijk, tijdens reddingen, maar ook in contact met de verschillende ministeries in Den Haag.

We zien daarbij duidelijk dat de KNRM veel inzet levert om als organisatie in beeld te blijven bij ministeries en de politiek. De unieke positie van de KNRM maakt dat in geval van nieuwe regelgeving er niet als vanzelf rekening gehouden wordt met de positie, werkwijze of benodigdheden van de KNRM. Na het tragische ongeval bij het Schuitengat, waarbij de Tiger, de snelvaardienst van rederij Doeksen en een watertaxi in aanvaring kwamen, werd strenger gecontroleerd op naleving van de regelgeving ten aanzien van vaarsnelheden. De Waddenzee valt onder het Binnenvaartpolitiereglement (BPR) en is daarmee een BPR-gebied waar vaarregels voor de Nederlandse binnenwateren gelden en daarmee ook een maximumvaarsnelheid. In de praktijk werd er echter nauwelijks gehandhaafd en oogluikend werd toegestaan dat boten, waaronder die van de KNRM, hard mochten varen in

het gebied. Na het ongeluk met de watertaxi werd er logischerwijs weer gehandhaafd. Hulpdiensten zijn van deze regelgeving uitgezonderd, maar dat geldt niet voor de KNRM, omdat de organisatie niet is aangemerkt als hulpdienst. Op zo'n moment is het noodzakelijk actie te ondernemen en in herinnering te brengen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat het van groot belang is dat de KNRM ook tijdens oefeningen op snelheid kan varen. In dit geval is deze uitzondering ook door de minister verleend, maar het voorbeeld staat symbool voor de constante uitdaging voor de KNRM om haar kwetsbare positie veilig te stellen.

4. Leer je Buren Kennen

"Denken jullie dat wij zelf joods zijn?" Onderzoekend kijken de twee gespreksbegeleiders de groep pabo-studenten rond. Een aantal van hen knikt voorzichtig. "En als ik mijn hoofd nou zo draai en jullie de vorm van mijn neus goed kunnen zien?" Sommige studenten beginnen te lachen. "Ja, je hebt wel een beetje een joodse neus," zegt een van hen. "Maar niet zo erg als soms op televisie, in series als South Park wordt laten zien."

Zo'n twintig pabo-studenten zijn deze middag op bezoek bij de Liberaal Joodse Gemeente in Amsterdam voor het project Leer Je Buren Kennen. Ze gaan met elkaar en twee gespreksleiders, beide ook nog student, in gesprek over vooroordelen rondom joden en het Jodendom. De studenten mogen alles zeggen en vragen: het is juist het doel om vanuit de vooroordelen die op tafel komen te liggen het gesprek met elkaar aan te gaan. Niet alleen over het Jodendom, maar ook over de religieuze en culturele achtergrond van de studenten zelf. Zo vertelt een studente over de vrijheid die zij ervaart omdat ze zelf ervoor koos om een hoofddoek te dragen: "Mijn ouders lieten mij totaal vrij om zelf te kiezen." Een andere studente laat haar Ajax-tatoeage zien: "Ik word hierdoor vaak uitgescholden voor 'kankerjood'. Denken jullie dat er meer antisemitisme is, doordat joden met Ajax worden geassocieerd?" De gespreksleiders geven rustig antwoord op alle vragen – soms serieus, soms juist met een grapje, maar altijd genuanceerd en met oog voor het perspectief van de ander.

"Wat is zionisme nou eigenlijk en is dat iets goeds?" vraagt een van de studenten halverwege het gesprek. Er blijken verschillende definities van zionisme in de groep te bestaan en zo komt het gesprek ook uit bij Israël-Palestina. "Voor mij is zionisme niet los te zien van de kolonisatie waar Israël momenteel mee bezig is," vertelt een van de studenten. Maar ook Israël heeft bestaansrecht, vindt een andere student. De gespreksleiders vertellen eerlijk over hun worstelingen rondom de oorlog en de reacties die ze soms in Nederland krijgen op hun joodse identiteit. Het is ontzettend waardevol dat studenten op zo'n open manier kunnen uitwisselen over deze onderwerpen, zo stelt de docent van de groep pabo-studenten na afloop van de sessie.

Aan het einde van de sessie, wanneer de groep voor de aron hakodesj staat, de kast waar de Thora-rollen in worden bewaard, geeft een van de gespreksleiders de groep nog wat mee: "Heel erg bedankt voor jullie nieuwsgierigheid vanmiddag. Neem die ook vooral mee als jullie straks zelf voor de klas staan als juf of als meester. We moeten het gesprek in de samenleving met elkaar blijven aangaan en dat begint met luisteren naar elkaar en nieuwsgierig zijn."

Van spanningen naar een ontmoeting

Voor jongeren die de Liberaal Joodse synagoge in Amsterdam bezoeken voor een sessie van Leer je Buren Kennen (LJBK) begint het bezoek wat surrealistisch: door de strenge beveiliging van het gebouw moeten de groepen eerst door een weinig uitnodigend hek en vervolgens door twee schuifdeuren die nooit tegelijkertijd open zijn. Het laat meteen de realiteit van de joodse gemeenschap in Nederland zien: het gebedshuis en andere ruimten in het gebouw zijn, in tegenstelling tot kerken, noodgedwongen niet zomaar toegankelijk en de binnenkomst van groepen is daarom rommelig en tijdrovend omdat leerlingen op elkaar moeten wachten.

In 2010 wordt de nieuwe synagoge van de Liberaal Joodse Gemeente Amsterdam in Amsterdam-Zuid ingewijd. Al tijdens de bouw zijn er zorgen. Het nabijgelegen ROC heeft veel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond die niet altijd vriendelijk tegenover joden en Israël staan. Na de opening vinden verschillende akkefietjes plaats. De synagoge wordt een aantal keer beklad en er worden dingen geroepen naar bezoekers. Daarom ontstaan er ideeën om de synagoge, die al streng beveiligd wordt, nog beter te beschermen, met hogere hekken en meer bewaking.

Maar de Liberaal Joodse Gemeente (LJG, zie box 'Een initiatief van de Liberaal Joodse Gemeente Amsterdam') wil juist openheid uitstralen en haar maatschappelijke betrokkenheid laten zien. In plaats van de buren buiten de deur te houden, opperen enkele initiatiefnemers het idee om de buren van het nabijgelegen ROC beter te leren kennen door ze uit te nodigen. Als pilot komen enkele ROC-klassen van de buren langs bij de LJG. Niet om een lesje jodendom te krijgen, maar om in gesprek te gaan en kennis te maken met de levendige en diverse liberaal joodse gemeenschap en haar gebruiken. En voor de LJG om hedendaagse jongeren in de stad te leren kennen. Wat weten de ROC'ers eigenlijk van joden en het jodendom? Welke vooroordelen heersen er, waar zijn die op gebaseerd en zijn die vooroordelen waar? En wat weten de joodse gespreksleiders van de studenten die op bezoek komen?

In de gesprekken blijkt dat de joodse jongeren en hun bezoekers een stuk meer gemeen hebben dan ze op het eerste oog denken. Ook joden gaan naar feestjes, worstelen soms met hun dateleven en er zijn rituelen en symbolen binnen het jodendom die erg lijken op de rituelen en symbolen binnen andere religies, zoals de islam. De spanningen tussen de LJG en het ROC nemen af

en de gesprekken bevallen zo goed dat de synagoge haar deuren ook voor andere leerlingen en studenten in Amsterdam opent.

Leer je Buren Kennen: Een initiatief van de Liberaal Joodse Gemeente Amsterdam
De Liberaal Joodse Gemeente Amsterdam (LJG) is met bijna 2.000 leden de grootste joodse gemeenschap van Nederland. De LJG Amsterdam vormt samen met andere liberaal joodse en "progressief joodse" gemeenten het *Nederlands Verbond voor Progressief Jodendom* (NVPJ). Progressieve Joden gaan uit van de Joodse traditie en zoeken daarbij naar een vorm van Jodendom die past bij de normen en waarden van de moderne samenleving. Kenmerkend is bijvoorbeeld de gelijkwaardige positie van mannen en vrouwen binnen de sjoeldienst (de gebedsdienst in een synagoge). De synagoge van de LJG in Amsterdam-Zuid is de grootste synagoge van de Benelux.

Vanuit de LJG is in 2011 door vier initiatiefnemers het initiatief Leer je Buren Kennen opgezet, dat ontmoeting en dialoog organiseert tussen modern Joodse jongeren en studenten van het basisonderwijs tot MBO/HBO/WO. Het initiatief en de LJBK-sessies worden inmiddels gecoördineerd door enkele studenten binnen de LJG-gemeenschap. Al meer dan 90.000 leerlingen en studenten zijn in de afgelopen jaren langsgekomen bij Leer Je Buren Kennen en in 2024 werden er meer dan 340 sessies gehouden. Vanuit Amsterdam is het project uitgebreid naar joodse gemeenschappen in andere Nederlandse steden, zoals Den Haag en Utrecht. Vanuit de gemeenten ontvangt de LJG-subsidies voor het initiatief. Het project maakt daarnaast gebruik van enkele fondsen voor de trainingen van de gespreksleiders.

In gesprek over vooroordelen: de opbouw van een sessie
In een lichte ruimte onder de synagoge vindt de ontvangst plaats waar de bezoekende groepen tijdens een LJBK-sessie de twee gespreksleiders van die dag ontmoeten. Na de kennismaking krijgen de jongeren een korte film te zien over antisemitisme. De film toont jongeren die op straat worden gevraagd naar hun vooroordelen over joden. Met opzet worden voorbijgangers wat schurende vragen gesteld, bijvoorbeeld over uiterlijke kenmerken van joden, die soms komische antwoorden opleveren. Maar de video laat ook een duistere kant zien: beelden van een aanslag op een synagoge in de VS, en een antisemitische leuzen roepende man in de buurt van een synagoge.

De jongeren mogen vervolgens zelf al hun eigen associaties met het woord 'jood' op een klein whiteboard opschrijven. Hiermee wordt het ijs gebroken:

alles mag gezegd worden tijdens de sessie, als het maar op een respectvolle manier gebeurt. Nadat de stoelen in een kring zijn geschoven, komt het gesprek op gang, afhankelijk van wat de jongeren zelf inbrengen. De sessie is vraaggericht en de gespreksleiders proberen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de jongeren. Ze praten bijvoorbeeld over het uiterlijk van joden, het verschil tussen orthodoxe en liberale joden, het verschil tussen het Joodse volk en het joodse geloof, koosjer eten en andere joodse rituelen. Maar ook dingen waar de jongeren zelf, binnen bijvoorbeeld hun geloof of identiteit, mee worstelen komen aan bod. Bovendien blijkt een aantal dingen standaard voor veel verbazing bij de bezoekende groepen te zorgen: dat alle joden in Nederland samen nog niet eens de Johan Cruijff Arena (met een capaciteit van 55.000 stoelen) kunnen vullen, of dat jongeren in het dagelijks leven, met name in de Amsterdamse straattaal, allerlei joodse woorden gebruiken zoals 'jatten' en 'gabber'.

Na de dialoogsessie krijgt de groep een korte rondleiding in de synagoge. De gespreksleiders vertellen onder meer over de *sjabbat*, laten de Thora-rollen zien en onthullen hoe deze worden vervaardigd. De groep krijgt de ruimte om nog wat vragen te stellen over joodse rituelen en gebruiken. Na afloop blijkt vaak dat sommige jongeren niet al hun vragen plenair durfden te stellen. Gespreksleiders worden daarom na afloop nogal eens bevraagd door nieuwsgierige jongeren: de meest spannende gesprekken ontstaan pas vlak voordat de groep weer vertrekt door de streng beveiligde deuren.

De gespreksleiders als begeleiders van verschil

"Onlangs hadden we best een heftige sessie," zo vertellen twee gespreksleiders ons tijdens een gesprek. Twee studenten van een MBO-groep kwamen bij een sessie binnen met 'keffiyehs' om en afbeeldingen van watermeloenen, om hun steun aan Palestina te uiten. Dit blijkt een bewuste provocatie en protest richting de joodse gespreksleiders en de LJG, zo blijkt wanneer een medestudent er tijdens het gesprek naar vraagt. De sfeer is tijdens de bijeenkomst gespannen, met name tussen studenten met een christelijke en islamitische achtergrond. Er komt veel emotie en opgekropte gevoelens naar buiten en de gespreksleiders moeten soms hun stem verheffen om het gesprek in goede banen te leiden en iedereen aan het woord te laten. Toch proberen ze juist ruimte te geven aan de verschillende perspectieven en ideeën en tegelijkertijd ook hun eigen perspectief in te brengen. Wanneer de sessie zich naar de gebedsruimte verplaatst, lijkt een van de twee studenten die het statement met de keffiyeh maakte volledig af te haken. Een van de gespreksleiders loopt naar de student toe en nodigt haar uit om te zeggen wat ze denkt. Na een eerste aarzeling ontspant haar blik: *"Eigenlijk heb ik best veel geleerd vandaag. Ik weet ook wel dat joden en moslims goed samen kunnen wonen, want in Marokko gebeurt dat ook."* De sessie loopt uiteindelijk drie

kwartier uit, omdat de leerlingen heel veel vragen blijken te hebben – zowel aan de gespreksleiders als aan elkaar. Na de emotionele verwijten over en weer blijkt er juist ruimte voor dialoog.

Hoewel de Leer Je Buren Kennen-sessies een vaste opbouw hebben, is geen enkele sessie precies hetzelfde. De inbreng van de bezoekende groep bepaalt de inhoud van de bijeenkomst. Voor deze werkwijze is gekozen om aan te kunnen sluiten bij wat er leeft bij de bezoekende groep. Zo is het mogelijk om juist de lastige thema's en vragen bespreekbaar te maken, vooroordelen te nuanceren en echt met elkaar in gesprek te gaan. De keuze om zo sterk in te zetten op directe ontmoeting is gebaseerd op het idee van de contacttheorie. Deze theorie gaat ervanuit dat direct contact en directe interacties helpen om vooroordelen en conflicten tussen individuen en groepen te verminderen door met elkaar te spreken en in interactie te zijn. Dit geldt juist wanneer het gaat om moeilijke onderwerpen. Dat dit soms tot gespannen situaties kan leiden, laat het voorbeeld van de sessie hierboven zien. Maar juist sessies die schuren zijn het meest waardevol, zo vertellen betrokken gespreksleiders ons. Waar veel weerstand zit, is ook veel ruimte voor dialoog. Voor woede geldt iets soortgelijk; als er veel woede is, is er doorgaans ook ruimte voor reflectie. De gespreksleiders van Leer Je Buren Kennen zijn studenten, voornamelijk met een (liberaal) joodse achtergrond. Vanwege de veeleisende vaardigheden die nodig zijn in de gesprekken worden jongeren getraind en geselecteerd. In die selectie wordt gelet op de motivatie van jongeren maar ook op hun karakter. In voorbereiding op het leiden van de gesprekken krijgen jongeren een training in 'effectief nuanceren', een methode die gebaseerd is op geweldloze communicatie.

Vanuit hun training hebben de gespreksleiders meegekregen dat ze bij weerstand of kwetsende uitspraken juist moeten luisteren en doorvragen: wat gaat er schuil achter de uitspraak? Wat bedoelt diegene er echt mee? Dit vraagt ook wat van de gespreksleiders van Leer Je Buren Kennen zelf. Ze moeten goed kunnen omgaan met andere denkbeelden en tegen een stootje kunnen en het vermogen hebben om – met een flinke dosis zelfspot of zelfrelativering – pijnlijke opmerkingen van zich af te laten glijden. De training en intervisiesessies van de LJG, onder meer in geweldloze communicatie, 'radicaal luisteren', het uitzetten van de eigen mening en 'effectief nuanceren' helpen hen hierbij. De begeleiders proberen de docenten die met de bezoekende groepen meekomen daarom ook uit hun docentrol te trekken: ze moeten de groep niet te veel willen sturen en zeker geen ongemak uitstralen als het gesprek begint te schuren.

Het toont het verschil met het reguliere onderwijs, zo wordt ons in een interview met een middelbare schooldocent duidelijk gemaakt. In het

reguliere onderwijs wordt er vaak voor gekozen om moeilijke, spanningsvolle onderwerpen maar even te laten. Het idee is dat het ook beter kan zijn om beladen onderwerpen uit de weg te gaan, of die in ieder geval niet expliciet te maken, omdat die mogelijk tot ingewikkelde situaties binnen de school kunnen leiden. De voorzichtigheid die we bij docenten horen, uit angst voor escalatie van de gesprekken en boze ouders, is groot. Bij vakken als burgerschap, levensbeschouwing en godsdienst is het idee doorgaans om binnen de lijntjes van de lesmethode te blijven. Het gaat bovendien niet alleen om het gesprek met en tussen leerlingen dat vaak niet gevoerd wordt om spanningen te voorkomen, maar soms ook tussen leraren zelf. Zo komt het een enkele keer voor dat een begeleider van de groep die deelneemt aan een LJBK-sessie zelf weigert een keppel op te doen in de gebedsruimte. Ondanks het ongemak dat collega-begeleiders hierbij ervaren, tijdens het bezoek aan de synagoge en ook later weer terug op school, lukt het niet hier het gesprek over te voeren met elkaar.

De ruimte voor tegengeluid en confrontatie is er wel tijdens de LJBK-sessies. Het is daarom belangrijk dat vooroordelen en conflicterende waarden en uitgangspunten juist uitgesproken worden. Naarmate de sessie wat langer onderweg is durven jongeren vaak de wat spannendere vragen aan de gespreksleiders te stellen, zo vertellen zij ons: of ze moeite hebben met elementen uit hun geloof bijvoorbeeld, of hoe ze aankijken tegen de oorlog in Gaza en de Israëlische regering en hoe het werkt met daten en seks binnen het joodse geloof. Juist omdat de gespreksleiders qua leeftijd dicht bij de bezoekende groepen zitten, sluiten de verschillende leefwerelden goed op elkaar aan en durven de jongeren onderwerpen in te brengen die ze anders niet zo snel bespreken. De gespreksleiders lokken de jongeren bovendien uit om juist de ongemakkelijke vragen te stellen. Zo worden in de dialoogsessies ook moeilijke of pijnlijke onderwerpen aangesneden waar de leerlingen en studenten op school eigenlijk niet of nauwelijks over spreken, zoals persoonlijke ervaringen met discriminatie of de oorlog in Gaza.

In het gesprek mogen perspectieven dus schuren en wordt de pluriformiteit aan religies, levensbeschouwingen en opvattingen bespreekbaar gemaakt. Bovendien is er plek voor weerstand. Die weerstand wordt niet beantwoord met een behoefte aan controle, maar juist met een luisterend oor en de wil om door te vragen. Zo ontstaat er in het gesprek ruimte voor pluraliteit – aan perspectieven, waarden, levensbeschouwingen en religies, zonder het respect voor elkaar uit het oog te verliezen. Het zijn bij uitstek waarden die gespreksleiders meekrijgen vanuit de Liberaal Joodse Gemeente, waar veel nadruk ligt op de waarde van dialoog, uitwisseling en pluraliteit.

Werkende mechanismen: LJBK als burgerschap

Leer Je Buren Kennen is meer dan een bezoek aan de synagoge, als onderdeel van een les godsdienst of levensbeschouwing. Het is gericht op echte ontmoeting en open dialoog. De sessies draaien om bewustwording van de verschillen die er tussen jongeren bestaan. En omdat deze gesprekken vraaggericht zijn en niet vastliggen in protocollen, worden er bredere vraagstukken besproken die leven onder jongeren. Omdat er ruimte is voor verschil en schurende perspectieven, is er sprake van een echte ontmoeting. Jongeren worden erkend in de opvattingen, waarden en normen die ze hebben, maar worden tegelijkertijd geconfronteerd met opvattingen, waarden en normen die kunnen contrasteren. In de uitwisseling hierover betreden de jongeren de publieke ruimte voor burgerschap en wordt het belang van pluralisme ervaren. Leer Je Buren Kennen-sessies zijn daarmee een voorbeeld van wat Hannah Arendt de *tussenruimte* noemt: een ruimte waar dingen besproken en gezegd kunnen worden, waar in het dagelijks leven nauwelijks plek voor is of voor wordt gemaakt. Het is een sfeer waarin pluraliteit zichtbaar wordt, waar we elkaar ontmoeten en met elkaar in gesprek gaan zonder in elkaar op te gaan.

Het op een goede manier ruimte bieden kan alleen wanneer gespreksleiders over professionele vaardigheden beschikken. Omdat gespreksleiders boven persoonlijke beledigingen staan, schurende vragen uitlokken en ruimte geven aan verschil, zonder dat dit leidt tot een respectloze uitwisseling, laten ze een volwassen democratische houding zien. Weerstand wordt niet beantwoord met controle, regels en protocollen, zoals vaak de reflex is in onderwijssituaties, maar er is sprake van een professionele en volwassen omgang met antagonisme. Dat geldt zowel voor het initiatief als geheel, door de uitnodigende hand die werd uitgestoken naar de toch tamelijk 'vijandige' buren, als tijdens de sessies, waar leerlingen die actief de confrontatie met de joodse identiteit zoeken, worden uitgenodigd om hun perspectief op tafel te leggen, om van daaruit op zoek te gaan naar verbinding, zonder het verschil te miskennen.

Reflectie op de plaats in het kwadrant: pluraliteit

Deze casus staat in het kwadrant in het vlak pluraliteit. Dit betekent dat burgerschap vanuit de overheid bezien wordt opgevat als het ruimte bieden én stimuleren van pluraliteit. Met het faciliteren van het gesprek tussen jongeren over de joodse identiteit en het Joodse geloof, draagt het project nadrukkelijk bij aan het versterken van vaardigheden in de omgang met verschillen. In deze casus gaat het om een uit nood geboren initiatief vanuit de Joodse gemeenschap. De onderliggende methodiek die gehanteerd wordt, toont theoretische en praktische inzichten en vaardigheden die in elk moeilijk en spanningsvolle gesprek waardevol kunnen zijn. Daarmee ervaren

deelnemers dat het mogelijk is om bij een beladen onderwerp verschil van inzicht en zienswijzen te bespreken en het gesprek open te houden door te nuanceren, nieuwsgierig te zijn naar de zienswijze van de ander en echt te luisteren. Duidelijk zien we tijdens ons bezoek aan de LJG – en dat klinkt ook door in de gevoerde gesprekken – dat het echt om professionele vaardigheden gaat. Het vraagt veel kennis en kunde om deze vaak intense en emotionele ontmoetingen in goede banen te kunnen leiden. Docenten die met de klassen meekomen spreken uit dat zij met grote bewondering kijken naar de kwaliteit van de gespreksleiders.

De essentie van het project is om te komen tot een respectvolle omgang met verschillen en verschillende zienswijzen. Vaak blijkt tijdens de sessies ook hoe divers de betrokkenen bij de LJG zelf zijn. De gespreksleiders hebben zelf ook uiteenlopende zienswijzen en achtergronden en maken dit kenbaar aan de deelnemers. Bezoekende jongeren worden in het gesprek begeleid door twee gespreksleiders die bijvoorbeeld verschillen in sekse, religieuze opvatting (liberaal, orthodox of niet-religieus) en/of geaardheid en ook andere antwoorden geven op de vragen die de jongeren stellen. De meerstemmigheid die hierdoor tijdens het gesprek ontstaat brengt de jongeren niet alleen in aanraking met de pluralistische kernwaarde van de democratie, maar nodigt hen ook uit om zelf hun (afwijkende) achtergrond of opvatting kenbaar te maken en tegelijkertijd een contrasterende opvatting te erkennen.

Het wegnemen van vooroordelen en het versterken van onderlinge tolerantie zijn te beschouwen als opbrengsten van deelname aan een LJBK-sessie. Maar zoals dat vaak geldt voor cruciale leerzame momenten: lang niet altijd is precies aan te geven of te meten wat de leeropbrengst en betekenis is van zo'n moment. Dat ontvouwt zich gedurende een mensenleven.

Uitdagingen in relatie tot overheden

De rol van de rijksoverheid, en ook die van lokale overheden, lijkt in de casus op het eerste gezicht wat op afstand. We noemden de kleine financiële ondersteuning die het project ontvangt vanuit de lokale overheid. Deze bijdrage is gekoppeld aan noties van veiligheid en spanningen in de samenleving en het tegenwicht bieden aan interreligieus geweld en antisemitisme. Zeker na 7 oktober 2023 wordt in de gesprekken naar toegenomen spanning verwezen. Hoewel de financiële ondersteuning relatief klein is, is ze voor Leer je Buren Kennen wel noodzakelijk. In dit licht is het zorgelijk dat de gemeente Amsterdam heeft besloten de subsidie vanaf 2027 niet te verlengen.

Ook in de faciliterende sfeer is er wel degelijk een rol weggelegd voor overheden. Wanneer we scherp hebben dat de rechtsstaat gebaseerd is op pluralisme en bescherming van groepen en mensen die het

meerderheidsstandpunt niet delen, dan wordt duidelijk dat er juist in dit deel van het kwadrant sprake kan zijn van een noodzakelijke beschermende rol in het belang van de democratische rechtsorde en de samenleving. Die beschermende rol is cruciaal om een context te bieden aan burgers waarbinnen zij zich beschermd voelen en tevens ruimte ervaren om te kunnen verschillen. We kennen het bieden van deze beschermende ruimte als negatieve vrijheid: een situatie waarin burgers vrij van dwang zijn. In de praktijk heeft het faciliteren van deze vorm van vrijheid waardoor pluralisme mogelijk is dan ook weinig te maken met een laissez-faire houding. In deze casus van Leer je Buren Kennen, zien we dat burgers zelf actief bijdragen en dat er weinig van gemeentelijke overheden gevraagd wordt, maar het is belangrijk om scherp te hebben het faciliteren van pluralisme soms ook juist om een heel actieve bijdrage van overheden en instanties kan vragen.

In deze casus zien we dat de inhoud van het initiatief gericht is op het terugdringen van vooroordelen en het begrijpen van de joodse identiteit. Deze boodschap is in lijn met metawaarden van de democratie om geweldloos te communiceren en met elkaar om te gaan. Deze les vertellen past in het burgerschapsonderwijs, maar ook in een vak als maatschappijleer en het onderwijs over verschillende religies. Om die reden is het logisch dat de bezoekers van de sessies doorgaans schoolklassen zijn. Op die manier onderhouden scholen contact met de LJG. Maar het interessante in deze casus is dat de les niet simpelweg verteld of uitgelegd wordt, maar daadwerkelijk wordt voorgeleefd.

De rol van de overheid zit daarbij dus niet op de inhoud, maar op de randvoorwaarden: het bieden van ruimte aan een project als Leer Je Buren Kennen. Dit betekent niet dat ruimte bieden daarmee is op te vatten als een afwachtende en passieve rol – zeker niet wanneer spanningen oplopen. Vrijheid binnen de democratische rechtsstaat vraagt om de mogelijkheid om ván elkaar te verschillen en om een vreedzame omgang mét verschillen. Tegen deze achtergrond, wordt de beschermende en faciliterende rol van lokale en landelijke overheden ten opzichte van projecten als Leer Je Buren Kennen duidelijk.

5. Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen

Op een woensdagavond in september verzamelen dorpsraden, belangengroepen en bewoners vanuit kleine dorpskernen in Groningen, Drenthe en Friesland zich voor de cursus 'Ruimtelijke plannen en dorpse ideeën', georganiseerd vanuit de organisaties Groninger Dorpen, de Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD) en Doarpswurk Fryslân. Enkele adviseurs van de organisaties zijn ook aanwezig. De bijeenkomst vindt plaats in een ruimte op een boerderij in het dorpje Tolbert in Groningen.

In Tolbert is, net als in veel andere kleine dorpen in het Noorden van het land, de afgelopen jaren veel veranderd, zo stelt de aanwezige van Vereniging Dorpsbelangen Tolbert. Zo zijn er huizen gesloopt voor de bouw van een supermarkt en zijn er huizen opgekocht voor de commerciële belangen van een amusementscentrum. Nieuwbouwhuizen voor jongeren worden niet gebouwd. "Kleine kernen worden altijd maar overgeslagen in buurtplannen", is de ervaring van de bewoner. De redenen van aanwezigheid en vragen van deelnemers lopen uiteen. Zo willen sommige dorpsbelangenverenigingen advies over hoe zij zich moeten positioneren als er uiteenlopende meningen van inwoners bestaan over een burgerinitiatief in het dorp, sommige aanwezigen hebben een vraag over het starten van een burgerproject om woonruimte voor bewoners te creëren en één iemand heeft een specifieke vraag over het ombouwen van haar boerderij tot zorgboerderij.

De cursus begint met een uitleg over nieuwe wetgeving vanuit het rijk: de veranderde omgevingswet en wat dit betekent op gemeentelijk niveau. De spreker komt moeilijk door zijn verhaal heen, door het aantal vragen dat tussendoor wordt gesteld: "Is er nu meer of minder ruimte voor ideeën van bewoners?" "Hoe breng je je plan onder de aandacht bij de gemeente?" "Ik heb gehoord dat de gemeente alleen wil bouwen waar er 'drie A's' (arts, apotheek, Albert Heijn) aanwezig zijn, wat betekent dat voor andere plekken?"

In het tweede deel van de cursus noemt een adviseur van Doarpswurk Fryslân manieren waarop bewoners "goed beslagen ten ijs" komen bij hun gemeente: "Je moet de gemeente je plan kunnen verkopen". Daar komt een heleboel bij kijken, zoals het uitzoeken welke ruimtelijke plannen er bestaan en een onderzoek naar draagvlak in het dorp. Een succesverhaal komt langs van Stichting Visvliet Vitaal, waar het bewoners is gelukt om drie sociale huurwoningen van de woningcorporatie te kopen. Maar het is opletten geblazen, waarschuwen de adviseurs: alleen het komen tot een plan voor de aankoop duurde hier al twee jaar. In de praktijk is dit een lang en ingewikkeld proces.

En zo brengt de avond heel wat om over na te denken voor het starten van een bewonersinitiatief op het gebied van 'wonen'. Toch zijn de aanwezigen, ondanks de hoeveelheid aan informatie, niet ontmoedigd: in de vervolgbijeenkomst zullen de zij concreet aan de slag gaan met het uitwerken van hun eigen ideeën, met hulp van de adviseurs.

Provinciale dorpsnetwerken verenigen zich op landelijk niveau

Doarpswurk Fryslân, Groninger Dorpen en de Brede Overleggroep Kleine Dorpen (BOKD) in Drenthe zijn voorbeelden van provinciale dorpsbelangenorganisaties. Inmiddels heeft bijna iedere provincie een organisatie voor 'dorpsbelangen': een kleine professionele club die bestaat uit enkele 'adviseurs' op het gebied van bijvoorbeeld dorpshuizen, financiën, communicatie en thema's als zorg, wonen en leefbaarheid. Deze betaalde adviseurs ondersteunen de lokale dorpsbelangenverenigingen van dorpen in hun provincie: groepen die plaatselijke belangen onder de aandacht willen brengen en werken aan de leefbaarheid van het dorp, nu en in de toekomst.

De adviseurs helpen de dorpsbelangenverenigingen met van alles en nog wat. Het kan gaan om heel praktische zaken, zoals het beheren van dorpshuizen, het vormen van een bestuur, opstellen van bouw- en verbouwplannen, behandelen van financiële kwesties, energie en verduurzaming, aansprakelijkheid en regelgeving. Maar het gaat ook om 'eigen' vraagstukken die in het dorp spelen, zoals sociale cohesie, eenzaamheid, vrijwilligerswerk, zorg voor elkaar en het organiseren van ontmoetingsplekken. Hoewel de provinciale organisaties voor dorpsbelangen (grotendeels) gefinancierd worden door de provincie, benadrukken ze hun onafhankelijke positie. Ze willen in de eerste plaats kijken door de bril van dorpsbewoners en vrijwilligers en niet door die van de overheid.

Op landelijk niveau zijn deze provinciale steunpunten verenigd in de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK). De landelijke vereniging heeft zeven bestuursleden, een directeur en enkele medewerkers die gaan over verschillende projecten, het beleid van de LVKK en de communicatie. Hierbij is het uitgangspunt om zoveel mogelijk 'bottom-up' te werken en om uiteindelijk bij te dragen aan de slagkracht van de burgernetwerken. Dat doen zij zoveel mogelijk denkend vanuit hetgeen in de dorpen speelt en leeft.

In de dorpen zijn het de bewoners die met elkaar in gesprek gaan en de organisatie ter hand nemen. Als zij ergens tegenaan lopen, kunnen zij terecht bij de provinciale adviseurs. Als de thema's en vraagstukken in meerdere provincies spelen, komt de landelijke organisatie van de LVKK in beeld. De vereniging ontwikkelt dan bijvoorbeeld handreikingen – zoals over het opzetten van een wooninitiatief als bewonerscollectief. Of ze brengt

voorbeelden uit verschillende provincies samen. Ook kaart de LVKK terugkerende knelpunten – zoals regeldruk bij subsidies en belastingen – aan bij ministeries, koepelorganisaties of grote bedrijven. Zo is er regelmatig overleg met De Nederlandsche Bank over het aantal pinautomaten in dorpen.

De Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen
Al in de jaren '70 steken enkele betrokken dorpsbewoners de koppen bij elkaar uit protest tegen de groeiende leegloop en verschraling van dorpen. Zo namen onder meer de pastoor Bernard Boerstal (Gelderse Haalderen) en burgemeester Frank IJsselmuiden (Haarlemmerliede en Spaarnwoude) het initiatief tot wat zou uitgroeien tot de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen. De aanleiding: jongeren trekken weg, voorzieningen verdwijnen en dorpskernen dreigen hun vitaliteit te verliezen. In 1975 wordt de LVKK opgericht als samenwerkingsverband van kleine dorpen en bewonersorganisaties, met de missie om het platteland leefbaar te houden. Aanvankelijk bood de vereniging een platform aan bewonersgroepen, dorpscomités en lokale verenigingen: een vorm van bottom-up beweging tegen schaalvergroting die kleine plattelandsdorpen dreigden te marginaliseren.[6]

Gaandeweg groeit de LVKK uit tot een koepel van provinciale verenigingen voor kleine kernen (PVKK's). Inmiddels vindt bijna elke provincie netwerkaansluiting bij de LVKK. In de loop van de tijd verandert de rol van de LVKK van wat bij aanvang vooral een protest- en actiegroep is naar een erkende gesprekspartner: zij adviseert over wet- en regelgeving, ontwikkelt kennisinstrumenten (zoals de 'plattelandstoets') en brengt dorpen, overheden en andere partijen bij elkaar.[7] De LVKK krijgt subsidies vanuit de rijksoverheid en de individuele PVKK's worden gefinancierd door de provincies.

Leefbaarheid in kleine kernen
Wanneer wij in een van de gesprekken vragen naar de bestaansreden en doelstellingen van de LVKK en de provinciale dorpsbelangenorganisaties wordt duidelijk dat het gaat om leefbaarheid en vitaliteit van de kleine kernen. Ook klinkt steeds de diepe overtuiging dat lokale vraagstukken niet zomaar of uitsluitend van hogerhand kunnen worden opgelost. Het zit juist in het weet hebben en meewegen van de lokale situatie, gebruik maken van sociale structuren en verbanden en de manieren waarop er gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen wordt voor het dorp. Dat burgers zelf ook

6 Canons Sociaal Werk, 1975 Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK), geraadpleegd via https://canonsociaalwerk.eu/nl_opb/detail/714.
7 Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen, 'over ons', geraadpleegd via: https://www.lvkk.nl/over-ons/

'gewoon' bezig zijn met het vinden van oplossingen voor problemen die in hun omgeving spelen, is voor de LVKK geen romantisch beeld van burgerkracht, maar een noodzakelijke respons. Uit ervaring is geleerd dat beleidsplannen vaak mislukken wanneer er geen actieve betrokkenheid is van bewoners.

De medewerker van de LVKK gebruikt het voorbeeld van de Limburgse 'wensbus' om te laten zien hoe landelijke regelgeving om inclusiviteit te bevorderen vormen van zelforganisatie de das om kunnen doen. De wensbus is ontstaan als vrijwillig georganiseerd alternatief na het verdwijnen van het reguliere openbaar vervoer. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van kleine busjes die door vrijwilligers bestuurd worden. Van de bus kan gebruik gemaakt worden voor korte ritjes zoals bijvoorbeeld naar de huisarts, het winkelcentrum of het gemeentehuis. Wanneer vanuit landelijke regelgeving de eis komt dat elk vervoer volledig inclusief moet worden – dus ook geschikt voor rolstoelen – blijkt dit onhaalbaar voor de buschauffeurs van de wensbus. De busjes zijn namelijk niet gebouwd om rolstoelen te vervoeren en chauffeurs zouden dure opleidingen moeten volgen om rolstoelvervoer te faciliteren.

De LVKK hoopt, door haar banden met verschillende departementen en andere overheidsorganisaties, dat zij soortgelijke zorgelijke signalen kan overbrengen. Zo is de vereniging bijvoorbeeld betrokken bij landelijke gesprekken over betaalbare woningbouw, waar ze met voorbeelden laat zien waar vergunningsprocedures of stimuleringsregelingen vastlopen. De LVKK hoopt concrete lokale ervaringen vanuit haar netwerk te laten landen bij overlegtafels met ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en andere partijen. Deze kennis en ervaring wordt opgehaald door het uitzetten van landelijke enquêtes – bijvoorbeeld onder organisatoren van dorpsfeesten – om in kaart te brengen waar vrijwilligers vastlopen in procedures rond vergunningen en veiligheidseisen.

Is professionalisering zonder bureaucratisering mogelijk?

Het is opmerkelijk om vast te stellen dat in een tijd van woorden als 'doenvermogen', 'grip', 'zelfredzaamheid' en 'zelforganisatie' de institutionele context complex en weinig vergevingsgezind is. In die opmerkelijke dubbelheid, bieden organisaties als Doarpswurk Fryslân een vorm van ondersteuning aan burgers ten behoeve van het behoud van een publieke infrastructuur. Zo is er door de tijd een extra ondersteuningslaag ontstaan tussen burgers en (lokale) overheden. De adviseur vanuit Doarpswurk die wij spreken illustreert dit aan de hand van het voorbeeld van het organiseren van een dorpsfeest:

"Vroeger heb ik zelf dorpsfeesten mede georganiseerd. Dan had je een A4'tje, je maakte een tekening of een plaatje waarop staat: daar is de brandblusser en er loopt iemand van de EHBO rond, en dan was je er al bijna. Tegenwoordig moet je een heel boekwerk maken met milieuonderzoeken en veiligheidsrisico's. Je ziet dat die enorme regeldruk het voor vrijwilligers moeilijk maakt om iets te organiseren of op te zetten."

Zonder ondersteuning is het volgens initiatiefnemers, maar ook volgens de adviseurs, niet meer mogelijk om burgerinitiatieven tot stand te brengen. Zo wordt ons duidelijk dat organisaties als Doarpswurk niet alleen nuttig en behulpzaam zijn maar in de praktijk onmisbaar blijken. Zij helpen burgers niet alleen te navigeren door bureaucratie, maar beschermen en waarschuwen hen ook voor de complexiteit bij het doen van een aanvraag of de organisatie van een activiteit. Op die manier proberen zij het vastlopen van projecten, teleurstellingen en frustraties te voorkomen.

De ingewikkeldheden waarmee dorpsinitiatieven, in afstemming met lokale overheden, te maken krijgen, wordt ook zichtbaar in het verhaal van het dorpsinitiatief Glimmen Zorgt. In het dorp Glimmen was behoefte aan een hulpstructuur die hulpbehoevende inwoners een helpende hand toesteekt, zonder dat dit per se de buren hoeven of moeten zijn. Na het uitzetten van een enquête, bleken 140 vrijwilligers klaar te staan voor kleine, praktische alledaagse hulp: een boodschap, een rit naar het ziekenhuis of een tuinklus. Er ontstonden zo thematische clusters: Iemand die zorgt dat ouderen beweging krijgen (Glimmen Beweegt); iemand die helpt bij het warm en geïsoleerd houden van woningen (Glimmen Warm); een wooninitiatief (Glimmen Woont). In het bijzonder was er vraag naar vrijwilligers die een link proberen te leggen tussen informele en formele zorg: Glimmen Zorgt. Ter ondersteuning daarvan zijn mensen nodig die enigszins de weg weten in 'gemeenteland'. 'Sociale stofzuigers' en 'spinnen in het web' worden deze mensen genoemd. Formeel krijgen ze de naam 'dorpsondersteuners'.

Glimmen Zorgt vraagt voor deze dorpsondersteuners een kleine subsidie aan bij de gemeente. De gemeente reageert enthousiast, onder de voorwaarde dat deze dorpsondersteuners in dienst komen bij het gemeentelijke wijkteam en dus minder of niet als onderdeel van Glimmen Zorgt. In reactie hierop geven initiatiefnemers aan dat deze organisatorische keuze de energie bij dorpelingen wegneemt: *"Als je een burgerinitiatief onderdeel maakt van een systeem, dan ben je je initiatief kwijt."* Veel lokale organisaties staan Glimmen Zorgt bij: Groninger Kracht, Groninger Dorpen, de dorpsbelangenvereniging en lokale aanbieders van zorg helpen hen het gesprek aan te gaan met overheden en fondsen. Maar met iedere nieuwe partner komt ook een nieuwe werkelijkheid, een nieuw taalveld en een nieuwe agenda om de hoek kijken,

die de verdere ontwikkeling van het initiatief niet makkelijker maken. Toch timmeren de initiatiefnemers, door alle informatie in te winnen, weldegelijk aan de weg. De bewoners in Glimmen die wij gesproken hebben over het initiatief Glimmen Zorgt noemen dezelfde drijfveren als de LVKK en de dorpsadviseurs: *"Door het initiatief hopen we te bewerkstelligen dat de leefbaarheid in Glimmen een boost krijgt."*

Werkende mechanismen: de casus als burgerschap
Deze casus toont hoe lastig het is om burgerschapsinitiatieven vorm te geven zonder ondersteunende organisatie. Lokale maatschappelijke initiatieven redden het vaak niet zonder die extra hulp. Het werkende mechanisme van provinciale en landelijke ondersteunende verenigingen als de PVKK's en LVKK is dat zij twee typen werelden – de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van beleid en regelgeving – kennen én weten te verbinden. Mede door het netwerkende, lobbyende en ondersteunende werk vanuit de LVKK en PVKK's leren burgers waar ruimte zit, hoe procedures werken en hoe plannen vertaald moeten worden om gehoord te worden. Dit is te begrijpen als grenswerk. Uit de casus wordt duidelijk dat het zonder deze vorm van grenswerk heel lastig en wellicht zelfs onmogelijk wordt om als burgerinitiatief niet kopje onder te gaan in de complexiteit van regels, papieren en vereisten.

Daarnaast zijn de provinciale en landelijke verenigingen sterk geworteld in de context van de kleine kernen, waardoor ze daadwerkelijk verbinding tot stand kunnen brengen. Medewerkers hebben een zekere bevlogenheid om zich in te zetten voor leefbaarheid en eigenheid van kleine kernen, waaruit blijkt dat zij echte grenswerkers zijn.

Reflectie op de plaats in het kwadrant: prikkelen
Wanneer we reflecteren op de plaats in het kwadrant, kan het initiatief inderdaad gezien worden als een vorm van 'prikkelen'. Verschillende overheidsorganisaties maken geld vrij voor advies en hulp om actieve burgers in staat te stellen om 'zelf' iets te kunnen betekenen voor hun dorp. De aandacht, informatie en ondersteuning zijn 'prikkels' om het aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor burgers om een initiatief te starten. Lang niet altijd leidt dat daadwerkelijk tot een burgerinitiatief, maar – zoals eerder genoemd – zijn er ook veel succesverhalen te vertellen. Zo weten initiatiefnemers van Glimmen Zorgt vaak veel ondersteuners te vinden en verkrijgen zij hun kennis van verschillende bestaande bronnen en organisaties.

Hier is echter wel een belangrijke kanttekening bij te plaatsen. Het is namelijk de vraag in hoeverre we nog kunnen spreken over het versterken van burgerschap, wanneer het zonder de geboden ondersteuning van LVKK in

veel gevallen onmogelijk blijkt om binnen (of 'naast') die systeemwereld nog iets gedaan te krijgen. Uit de gesprekken die wij voerden wordt duidelijk dat betrokkenen bij de lokale dorpsverenigingen juist een vrij actieve groep burgers vormen die niet 'geprikkeld' hoeven te worden om initiatief te nemen, maar soms zelfs al jaren hun best doen om iets te realiseren. De overheid financiert en organiseert hier (mede) de ondersteuning, maar is tegelijkertijd ook (een deel van) de reden dat het voor burgers zo moeilijk is geworden om dingen zelf te organiseren. 'Prikkelen' gaat hier dus niet zozeer om het 'activeren' van burgers, maar eerder om burgers die al lang actief zijn te helpen met het volhouden van hun inspanningen.

Uitdagingen in relatie tot overheden

De casus van de LVKK en de provinciale organisaties die zich daarin verenigd hebben legt een paradoxale situatie bloot waarin initiatieven als Glimmen Zorgt vooral tot stand komen *ondanks* de complexiteit van het systeem, maar ook *dankzij* ondersteuning die grotendeels door datzelfde systeem wordt gefinancierd. Dit toont een afhankelijkheidsrelatie met de overheid, die mede zelf door de overheid is gecreëerd. In dit geval lijkt dat noodzakelijk en helpend: zonder de ondersteuning zouden lokale burgerinitiatieven in kleine dorpskernen niet tot nauwelijks van de grond komen. De (financiële) ondersteuning vanuit provinciale en landelijke overheden zijn duidelijk van belang voor het voortbestaan van de initiatieven.

In de casus valt op dat de adviseurs grenswerk verrichten en zowel thuis zijn in de wereld van de bewoners als in die van het systeem. Burgers lijken op basis van de ondersteuning die zij krijgen soms zelf een professionaliseringsslag te moeten maken om mee te komen met de regeldruk en om ruimte te zoeken voor hun initiatief. Dit lijkt sterk op wat in de literatuur ook wel *proto-professionalisering* wordt genoemd: een tussenfase waarin burgers of vrijwilligers zich vaardigheden, routines en taal eigen maken die oorspronkelijk horen bij professionals.[8] Terwijl burgers proberen te repareren wat aan publieke infrastructuur wegvalt – ontmoetingsplekken, verenigingen, nabije zorg – legt de overheid normen van professionaliteit, kwaliteit en controle op.

Het gaat niet om volledige professionalisering – burgers blijven vrijwilligers en handelen vanuit betrokkenheid – maar om het aanleren van professionele

8 De Swaan (2004) duidt dit als een civilisatieproces. Hij schrijft dat onder invloed van professionalisering op onder andere medisch en juridisch gebied leken kennis eigen maakten en op hun eigen manier vervlochten in manieren van leven zoals in hygiëne, maar ook ten aanzien van belastingen, uitkeringen en wetgeving. Gevolg is ook dat deze kennis mensen aanzet om met meer distantie naar zichzelf te kijken en daarmee grondhoudingen en gedragsstandaarden van professionals over te nemen. Zo worden zij geen professionals, maar professionals in de dop: proto-professionals.

praktijken om serieus genomen te worden en toegang te krijgen tot middelen en besluitvorming. Ondersteunende organisaties, zoals ook in deze casus, fungeren hierbij als katalysator: zij introduceren instrumenten en taal uit beleid en management, maar blijven geworteld in maatschappelijke waarden als solidariteit en gemeenschapszin. Bewoners voelen een verantwoordelijkheid om hun dorp leefbaar te houden en organiseren vanuit urgentie, en niet vanuit een burgerschapsideaal. Dat zien we ook in de taal die initiatiefnemers gebruiken: nergens wordt gesproken over 'participatie', 'co-creatie' of 'actief burgerschap', maar uitsluitend over het behoud en versterken van leefbaarheid. Zo wordt in deze casus duidelijk dat initiatieven van burgers die geschoold zijn in de systeemwereld en de taal spreken van markt en overheid vooral kansrijk zijn. Daarmee komt ook de kritische vraag van Trommel uit de inleiding op tafel: verschuift burgerschap dan naar een vorm van semi-verplicht zelfbeheer, waarin initiatiefnemers 'gedresseerde, in de pas lopende burgers dreigen te worden?

6. Tienskip

"Ik wil wel bij jou in het groepje, of bij jou". Op een herfstdag in november klinkt er veel rumoer voor het historische raadsgebouw in het centrum van Voorburg. Jongeren van klas 4 gymnasium zijn hier, onder begeleiding van docenten Nederlands en Maatschappijleer, naartoe gekomen voor een Tienskipdag, in plaats van hun gebruikelijke les in debatteren.

Nog geen half uur later vertellen jongeren in subgroepen over wat zij zien als probleem in hun gemeente: woningtekort, drukke verkeerspunten, afval op straat, jongeren die zich niet meer verbinden en – het belangrijkste punt – veiligheid op straat, met een nadruk op veiligheid voor vrouwen. "Alle jonge meiden die ik ken hebben er wel mee te maken gehad, dat ze vervelend worden aangesproken op straat." En als er wordt gevraagd naar de oorzaak: "Mannen! Die willen te graag dominant zijn en dat is een norm geworden." De gespreksleider, een vrijwilliger uit de buurt, vraagt door op het probleem en wil van de jongeren weten wat zij zien als mogelijke oplossingen.

De meest creatieve oplossing op het probleem van onveiligheid komt van het groepje genaamd "Team Unicorn". De leerlingen zijn zich bewust van het feit dat veiligheid ook een gevoel is. Hun plan: ze stellen een centrale in: 114 voor het melden voor defecte lantaarnpalen of te weinig verlichting. Op die plekken kunnen burgers lampen neerzetten in de vorm van 'unicorns', om een signaal af te geven aan de gemeente en tegelijkertijd de buurt op te vrolijken: "Mensen worden toch gewoon vrolijk van een unicorn?" Ook op de onveiligheid die veel vrouwen ervaren als het donker is hebben zij een antwoord: "Alle mannen (en vrouwen mag ook) die vóór veiligheid zijn trekken om solidair te zijn een unicornpak aan." De jongeren eisen daarin ook wat van de aanwezige raadsleden en wethouder: "Wij willen dat ze een motie indienen, om in ieder geval een unicorn campagne toe te staan". "Met de wethouder in een roze pak", voegt een ander daar lachend aan toe. Team Unicorn komt aan het einde van de dag als grote winnaar uit de bus. Het groepje gaat door met de uitwerking van hun plan als zogenaamde 'Ereburgers' en kan, net als de andere deelnemende groepjes, een budget van 500 euro aanvragen bij Tienskip om de unicorncampagne uit te werken.

De 'alledaagsheid' van de democratie

Wat kan je als jongere doen als je een voetbalveldje in je wijk zou willen, vindt dat de verlichting op straat niet goed is of altijd via een te druk en onveilig verkeerspunt naar school moet fietsen? Of, zoals in het voorbeeld hierboven, je onveilig voelt op straat of in je buurt? Het zijn dingen waarvoor je bij de gemeente kunt aankloppen. Toch is voor veel jongeren niet duidelijk waar zij dan precies terecht zouden kunnen. Hoe pak je zoiets aan? Waar ga je heen

en met wie moet je dan eigenlijk in gesprek? De lokale gemeentelijke en bestuurlijke infrastructuur is voor veel inwoners onbekend terrein en dat geldt zeker voor een groot deel van de jongeren. Bovendien leggen zij lang niet altijd de link tussen alledaagse praktische vraagstukken in de eigen wijk en buurt en de lokale gemeentelijke diensten.

Precies deze ervaring heeft Tienskip-mede-oprichter Jeppe Kok (1997) tijdens zijn middelbareschooltijd. Zelf vindt Jeppe politiek al van jongs af aan interessant, maar zijn vrienden op de middelbare school kan het niet veel schelen: het is vooral een ver-van-hun-bed-show. Maar als de vriendengroep een voetbalveldje wil opzetten in het Friese dorp waar zij wonen, hebben ze de politiek toch nodig. Opeens krijgt Jeppe zijn vrienden wél geïnteresseerd en samen kloppen ze aan bij de gemeente. De gemeente geeft echter nul op het rekest en stuurt de vrienden door naar het plaatselijke Dorpsbelang, die de groep op hun beurt weer doorverwijst naar de gemeente. Maandenlang wordt de vriendengroep van het kastje naar de muur gestuurd en Jeppe merkt dat het aanvankelijke enthousiasme bij zijn vrienden weer snel verdwijnt.

Dit doet hem iets realiseren: jongeren leren weliswaar van alles over de institutionele kant van democratie en politiek, maar niks over wat je zelf moet doen als je een concreet plan hebt en dat graag zou realiseren, of als je een probleem in je buurt wil oplossen. Om jongeren meer te betrekken is een verbinding nodig tussen die institutionele lessen en concrete ervaringen, interesses en belangen, zoals dat gebeurde op het moment dat Jeppe met zijn vrienden werk maakte van een voetbalveldje. Waarom leren jongeren eigenlijk zo weinig over deze 'alledaagse' kant van de democratie? Jeppe schrijft er zijn profielwerkstuk over – iets dat toenmalig Tweede Kamerlid Lutz Jacobi ter ore komt. Jacobi neemt Jeppe mee naar toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk en in een gesprek besluiten ze samen dat Jeppes mooie ideeën niet bij een profielwerkstuk moeten blijven. In 2016 richt Jeppe daarom samen met Hindrik Talsma Tienskip op, een initiatief om de kloof tussen jongeren en politiek te verkleinen en hen bewust te maken van de invloed en mogelijkheden die jongeren zelf hebben in hun eigen omgeving.

Tienskip begint als lokaal initiatief in een klein Fries dorp. De naam is een combinatie van 'tieners' en *'mienskip'*, het Friese woord voor gemeenschap. Tieners vormen de doelgroep van het initiatief. Manieren om burgers te betrekken, zoals inspraakavonden of participatiebijeenkomsten, sluiten nauwelijks aan bij de leefwereld van veel jongeren. De evenementen die Tienskip organiseert, zogenoemde Tienskipdagen, doen dat wel: ze starten juist bij de vraag waar jongeren zelf tegenaan lopen. Deelnemers aan Tienskipdagen zijn middelbare scholieren of MBO-studenten. Vaak nemen

zij deel als onderdeel van bijvoorbeeld het vak burgerschap of maatschappijleer. Scholen kunnen kosteloos aan deze dagen deelnemen, omdat de gemeente en provincie samen zorgen voor de financiering van een Tienskipdag. Een Tienskipdag vindt niet op school maar juist in het stadhuis, gemeentehuis of provinciehuis plaats. Op die dag worden ook ambtenaren en raadsleden of statenleden uitgenodigd als gespreksleiders om samen te werken met jongeren. Daarnaast worden soms wethouders of gedeputeerden uitgenodigd om in gesprek te gaan met de jongeren over de ideeën die zij hebben.

Op een Tienskipdag werken de jongeren in groepjes, onder begeleiding van een gespreksleider, in verschillende brainstormfases van probleemdefinitie naar oplossingsrichting, op basis van vraagstukken die de jongeren zelf, vanuit hun eigen leefwereld, inbrengen. Aan het einde van de dag presenteren de verschillende groepjes hun ideeën aan elkaar en stemmen ze op het beste idee. Een deel van de jongeren met goede ideeën kan zich bij Tienskip aanmelden als 'ereburger', zoals 'Team Unicorn' in het bovenstaande voorbeeld. Zij worden begeleid in het verder uitwerken van hun plannen, bijvoorbeeld in samenwerking met de gemeente.

De jongeren oefenen op een Tienskipdag vaardigheden als luisteren, argumenteren, oplossingsgericht denken, samenwerken, presenteren en compromissen sluiten, maar worden vooral bewust gemaakt van het feit dat ze invloed kunnen uitoefenen binnen de lokale democratie. Het perspectief dat wordt meegegeven laat zien dat de democratie meer is dan instituties en verkozen vertegenwoordigers en juist ook een 'alledaagse' kant heeft waarin concrete problemen en daarmee ook de leefwereld van jongeren centraal staan.

De organisatiestructuur van Tienskip

Tienskip is een stichting met een bestuur van drie personen. Twee van de bestuursleden zijn zelf als vrijwilliger begonnen bij Tienskip en het derde bestuurslid is mede-oprichter. In totaal werken er zo'n 12 medewerkers voor de organisatie, deels doen zij dat parttime. Al deze medewerkers zijn zelf jongeren: het idee is dat de afstand in leefwereld tot de doelgroep, middelbare scholieren, zo klein mogelijk is. De Raad van Toezicht van Tienskip bestaat uit mensen met veel ervaring in de bestuurlijke wereld, zoals een oud-Kamerlid en bestuurders van de Thorbecke-academie en het Instituut voor Publieke Waarden. De Raad van Toezicht kijkt en denkt mee met de bestuurlijke vraagstukken waar Tienskip tegenaan loopt. Dat kan dan bijvoorbeeld gaan over het contact met gemeenten of provincies. Daarnaast zijn er zo'n 250 vrijwilligers – jongeren tussen de 15 en 25 jaar oud – verbonden aan Tienskip. Zij helpen voornamelijk tijdens Tienskipdagen. De afgelopen jaren heeft Tienskip flink kunnen groeien – mede door een subsidie van het

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De organisatie is actief in zes provincies en in 2025 deden landelijk zo'n 10.000 jongeren – allemaal middelbare scholieren of MBO-studenten – mee aan een Tienskipdag.

Werkende mechanismen: de casus als burgerschap

Een van de mechanismen die het succes van Tienskip verklaart, is de wijze waarop zij democratie en politiek 'klein' en vooral nabij maken. Door te vertrekken vanuit de eigen ervaringen van leerlingen wordt duidelijk dat democratie niet ver weg start, maar juist dichtbij. Democratie wordt, met andere woorden, iets 'alledaags'. Volgens de initiatiefnemers gaat het leren over democratie vaak te veel uit van abstracte begrippen. Zij zijn er echter van overtuigd dat iedereen een rol kan spelen in de democratie en politiek, als maar duidelijk wordt dat het gaat over thema's en vraagstukken die – in dit geval – jongeren zelf belangrijk vinden, ervaren en voelen. Juist door deze concrete ervaringen serieus te nemen, wordt zichtbaar dat politieke vragen niet beginnen bij instituties of abstracte beginselen, maar bij situaties waarin mensen merken dat iets hen aangaat en om gezamenlijk handelen vraagt.

De gesprekken bij Tienskip vergroten bij de jongeren het bewustzijn dat democratie niet alleen iets is van politiek 'ver weg', maar dat het juist gaat over waar je als jongere dagelijks mee te maken hebt. Democratie krijgt zo het karakter van een gedeelde werkelijkheid, opgebouwd uit 'publieke dingen' waar zorg, conflict en verantwoordelijkheid samenkomen. Dit ervaringsleren wordt versterkt doordat Tienskip jongeren bereikt waar zij al zijn: op school en in hun eigen woonplaats, kortom, binnen hun vertrouwde sociale en geografische context. De inzet van lokale vrijwilligers en gespreksleiders die de omgeving kennen, en de grote groep jongeren in de organisatie verlaagt de drempel en vergroot de herkenning.

Bovendien is een cruciaal mechanisme dat Tienskip burgerschap niet opvat als een vorm van kennisoverdracht, maar als een praktijkervaring. Jongeren worden niet alleen uitgenodigd om te zeggen wat de overheid zou moeten doen, maar ook om zich te verhouden tot de vraag wat zij zelf kunnen bijdragen en waar gezamenlijke verantwoordelijkheid noodzakelijk is. De gestructureerde gespreksvorm, met meerdere rondes en gespreksleiders die doorvragen en terugkoppelen, dwingt tot precisie: ideeën worden aangescherpt, de haalbaarheid wordt besproken, en tegenargumenten of ongewenste uitkomsten van de bedachte oplossingen worden door de jongeren zelf uitgedacht.

Wanneer jongeren aan het einde van de dag in gesprek gaan met raadsleden of statenleden of een wethouder of gedeputeerde, hebben zij concrete problemen en oplossingen gevonden om over te discussiëren. Bestuurders

worden aanspreekbaar, en er worden duidelijke vragen gesteld aan lokale bestuurders en politici. Het feit dat sommige ideeën na afloop verder uitgewerkt kunnen worden met ondersteuning of budget kan dit leerproces versterken, mits de nadruk blijft liggen op het 'leren' en oefenen en niet op het eindresultaat. Alles bij elkaar functioneert de Tienskip-casus als een oefenruimte waarin jongeren ontdekken dat hun dagelijkse leefomgeving niet losstaat van politiek, maar er juist het beginpunt van vormt.

Reflectie op de plaats in het kwadrant: pedagogiek
Wanneer pedagogiek wordt opgevat als een leer en ontwikkelproces waarin mensen hun leven lang leren hoe zij op een betekenisvolle manier invulling kunnen geven aan democratie, dan past Tienskip vanzelfsprekend binnen dit kwadrant. Het oorspronkelijke doel van Tienskip is nadrukkelijk pedagogisch van aard: jongeren aan het denken zetten over wat hen aangaat, vertrekkend vanuit wat zij zelf waarnemen en ervaren in hun dagelijkse omgeving. Niet het aanleren van vaste antwoorden staat centraal, maar het leren formuleren van vragen die ertoe doen. Deze ervaringsgerichte benadering sluit aan bij het idee dat burgerschap zich ontwikkelt door betrokkenheid en reflectie, en niet primair door instructie en kennisoverdracht.

Tegelijkertijd brengt de groei van Tienskip – beschouwd vanuit de plek binnen het kwadrant – een spanning met zich mee. Naarmate gemeenten en overheden sterker betrokken raken, bestaat het risico dat de aandacht verschuift van het leerproces zelf naar de uitkomsten. Hierbij doelen we bijvoorbeeld op de gerichtheid die er is op Ereburgers. Ereburgers zijn de deelnemers van Tienskipdagen die de ruimte krijgen en begeleid worden om daadwerkelijk aan de slag gaan met hun idee of voorstel. Ook in deze begeleiding zit nog een sterk pedagogisch element, maar met deze vervolgstap verschuift de focus ook van democratische bewustwording en de waardevolle ervaring van een Tienskipdag naar een meer instrumenteel perspectief om te komen tot jongerenparticipatie. Burgerschap wordt op deze manier veel meer een middel (de linkerhelft van het kwadrant) in plaats van doel.

Het onderscheid tussen de kwadranten helpt hier om de verschillen tussen initiatieven te duiden en om ook de oorspronkelijke motivatie voor het oprichten van Tienskip te blijven zien. Volgens de initiatiefnemers is dit het aspect van pedagogiek - het leren, ontwikkelen en ervaren aan de hand van eigen aangedragen thema's door jongeren – dat centraal staat tijdens de Tienskipdagen. Zolang dit principe leidend blijft, hoeft een spanning tussen doel en middel het karakter en de kracht van Tienskip niet te ondermijnen. In de tekst hieronder wordt deze spanning nader toegelicht in relatie tot overheden.

Uitdagingen in relatie tot de overheden

Voor de Tienskipdagen is de organisatie afhankelijk van gemeenten en provincies, die vaak niet alleen een ruimte beschikbaar stellen, maar ook medewerkers en raads- of statenleden met jongeren in gesprek laten gaan. Financiering vanuit gemeenten, provincies en de rijksoverheid maakt het mogelijk om Tienskipdagen op grotere schaal te organiseren. De belangstelling die er bestaat vanuit overheden maakt mede mogelijk dat Tienskip nu op veel plekken in Nederland Tienskipdagen organiseert.

De initiatiefnemers schetsen over het algemeen een positieve wederzijdse relatie tussen Tienskip en overheden. Waar scholen soms nog verlegen zijn in het vinden van manieren om burgerschapsonderwijs vorm te geven, geeft de route via de gemeenten en provincies vaak een opening voor Tienskip om met scholen in contact te komen en om tegelijkertijd ook bestuurders, politici en ambtenaren een ingang te geven om in gesprek te gaan met jongeren uit hun gemeente. De bestuurders van Tienskip die wij spreken benadrukken dat veel bestuurders het waardevol vinden om eindelijk te horen "wat er speelt" onder jongeren, zonder dat dit meteen wordt vertaald naar beleidsjargon of vooraf vastgestelde agenda's.

Tegelijkertijd staan de oorspronkelijke motivaties en doelen van Tienskip soms op gespannen voet met de logica vanuit overheden. Waar het bij Tienskip bedoeld is als een soort 'oefenruimte' voor jongeren om met democratie bezig te zijn en ervaring op te doen, kijken overheden vaak naar zichtbare opbrengsten: ideeën, plannen of projecten die kunnen worden gezien als 'resultaat' of 'opbrengst'. Voor gemeenten zijn de Tienskipdagen een belangrijke kans om jongeren meer te betrekken bij lokale vraagstukken en het functioneren van de lokale democratie. Zeker wanneer zij de Ereburgers van Tienskip mee kunnen laten denken over bepaalde vraagstukken. In de gemeente Leeuwarden speelde er bijvoorbeeld een conflict tussen de gemeente en de harde kern van SC Cambuur, die meerdere keren voor overlast en flinke schade en bijbehorende kosten had gezorgd. Op een Tienskipdag worden jongeren van een MBO-groep, waarvan een deel ook deel uit maakt van de supporterskern, daarom gevraagd om zelf vijf verbeterpunten te formuleren, in plaats van alleen kritiek te uiten op de gemeente. Deze verbeterpunten mochten ze vervolgens, met behulp van Tienskip, bespreken met burgemeester Sybrand Buma. Hoewel het een mooi voorbeeld is van jongerenparticipatie binnen de lokale democratie, is het gevaar dat (lokale) overheden Tienskip als instrument gaan zien om jongerenparticipatie te bevorderen, terwijl de waarde ook nog steeds kan schuilen in de democratische ervaring op zich.

In de gesprekken die wij gevoerd hebben waarschuwen de initiatiefnemers achter Tienskip dan ook voor het gevaar van het 'knuffelen' van jongeren.

Betrokkenheid van jongeren wordt weliswaar vaak gevierd, maar zij worden niet onvoorwaardelijk erkend als volwaardige democratische actoren: hun ideeën mogen er alleen zijn als het al past binnen kaders van overheidsbeleid dienen slechts ter ondersteuning van overheidsdoelen. Van dit instrumentele perspectief weet Tienskip op dit moment goed weg te blijven, maar ook als overheid is het van belang om ervoor te waken dat initiatieven als Tienskip als 'instrument' worden gezien. Juist daarom is het noodzakelijk voor het voortbestaan van Tienskip dat de overheid hen voldoende ruimte blijft geven om autonoom te handelen, zodat het oorspronkelijke pedagogische idee leidend kan blijven en niet ondergeschikt raakt aan beleidsmatige verwachtingen.

7. Analyse en conclusie

We startten dit essay met de hoofdvraag op welke manier het mogelijk is om democratisch burgerschap te versterken en welke rol overheden daarin (kunnen) vervullen. In de vier casushoofdstukken lezen we sterk uiteenlopende beschrijvingen van democratisch burgerschap, wat de rol van overheden is, en wat versterking zou kunnen betekenen. Die verschillen hebben deels te maken met de aard van de activiteiten die burgers ondernemen, de lokale en maatschappelijke contexten waarbinnen zij dat doen en de inhoudelijke motivaties die zij hebben om zich in te zetten. Ook zien we dat er verschillen zijn in de door burgers ervaren ruimte, de benutting van ruimte, de mogelijkheden die burgers hebben om ruimte in te vullen en de aanmoediging en ondersteuning die zij ontvangen om initiatieven te ontplooien en invulling te geven aan democratisch burgerschap.

In elk van de vier casushoofdstukken hebben we gekeken naar de werkende mechanismen bij het initiatief en reflecteerden we op de casus vanuit ons analytische kwadrant en de daaraan gerelateerde positie van het initiatief ten opzichte van de overheid. De deelconclusies in de casushoofdstukken zetten aan tot bevraging van aannamen over versterken, opschalen en professionaliseren van democratisch burgerschap door de overheid. In dit laatste hoofdstuk werken we dit verder uit en beschrijven we onze overstijgende analyses en conclusies over de vier casus, waarbij we expliciet de stap naar handelingsperspectieven zetten.

We starten met een reflectie op de manier waarop de term democratisch burgerschap gebruikt wordt in de praktijk, zodat de dagelijkse betekenis en invulling van de term burgerschap scherper zichtbaar wordt. Daarmee wordt ook duidelijk welke motivatie en focus spreekt uit de inzet en betrokkenheid van de burgers in de vier casussen en de inbedding die de initiatieven hebben in hun maatschappelijk omgeving. Vervolgens kijken we wat dit betekent voor de relatie met de overheid: wat hebben pogingen tot het versterken van burgerschap vanuit de overheid tot dusver met de aard van de onderzochte initiatieven gedaan?

Hierna trekken we deze lijn verder door, maar kijken we naar toekomstig handelingsperspectief: wat leert de empirie ons uiteindelijk over het ‘versterken’ van burgerschap? Welke mogelijkheden van sturing, facilitering en ondersteuning heeft de overheid, en specifiek het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gegeven de verscheidenheid aan democratisch burgerschap die in dit onderzoek naar voren komt? We laten zien dat burgerschap versterken het creëren van democratische ruimte

veronderstelt. Vanuit het perspectief van de overheid vraagt dat soms juist ook om 'op de handen te blijven zitten' – zelfs wanneer de keuzes en het handelen van maatschappelijke initiatieven afwijken van overheidswensen. In de slotbeschouwing reflecteren we tot slot kort op de democratische ruimte voor burgerschap in tijden van zorgen over democratische erosie.

Betrokken burgers of democratisch burgerschap?
In de gesprekken die we voerden met de vrijwilligers, betrokkenen en organisatoren in de vier casussen komt de term burgerschap of democratisch burgerschap als zodanig niet vaak op tafel. De mensen die we spreken doen wat ze doen, 'gewoon' omdat ze juist dat onderwerp of vraagstuk belangrijk vinden. In de gesprekken hebben we proberen aan te sluiten bij het taalgebruik van de respondenten om zicht te krijgen op de taal en betekenis die betrokkenen zelf toekennen aan hun inspanningen en werkzaamheden. Zo werd duidelijk dat er in alle vier de casussen sprake is van een sterke inhoudelijke gedrevenheid die betrokkenen aan de dag leggen in een specifiek vraagstuk. Voor veel mensen zal het herkenbaar zijn dat alledaagse sociale activiteiten – in de buurt, bij een vereniging, kerk of moskee – niet direct als een vorm van (democratisch) burgerschap worden ervaren. Voor veel burgers is dit, zo wordt duidelijk, een vanzelfsprekendheid: je bent 'gewoon' betrokken en vindt iets belangrijk.

Een eerste interessante overkoepelende observatie is daarom dat de term (democratisch) burgerschap in de gesprekken niet valt, noch wordt er expliciet gesproken over de democratische ruimte die burgers hebben om zichzelf te organiseren, te verenigen en invulling te geven aan zelfbestuur. De uitzondering hierop is logischerwijs Tienskip. In de educatieve opzet van Tienskipdagen wordt juist heel expliciet gemaakt dat democratie iets heel alledaags is. Een van de doelen die Tienskip heeft is nu juist om burgers, in dit geval jongeren, bewust te maken van de democratische ruimte die er is voor burgerschap.

Bovenstaande observatie laat zien dat er – wanneer het gaat over (democratisch) burgerschap – in wetenschappelijke en beleidsmatige teksten jargon wordt gebruikt dat ver af staat van de belevingswereld van diegenen die invulling geven aan burgerschap. Vaak ontbreekt in deze taal juist het 'alledaagse' perspectief en de vanzelfsprekendheid die door burgers ervaren wordt in de burgerschapsactiviteiten die zij uitoefenen. Spreken over burgerschap veronderstelt al onmiddellijk de noodzaak van grenswerk: het alledaagse moet 'opgetild' worden naar burgerschap. In zekere zin doen mensen, zo constateren we, 'onbewust' aan democratisch burgerschap. Dat betekent andersom ook dat mensen onbewust niet, minder of te weinig aan democratisch burgerschap doen. Als burgerschap versterkt moet worden,

dan is het belangrijk om te zien dat het beleidsbegrip 'burgerschap', als een algemeen idee van een plicht ten aanzien van de gemeenschap, samenleving of 'het land', niet vanzelfsprekend overeenkomt met de ervaringswereld van burgers en hun bereidheid zich in te zetten.

Democratisch burgerschap wordt dus vaak niet genoemd als doel of motivatie van de geïnterviewden om betrokken te zijn. De motivatie schuilt juist in het bijdragen aan concrete verbetering of de oplossing van een probleem of in het (gezamenlijk) werken aan een vraagstuk in de eigen leefomgeving. Het begint steeds bij een lokale opgave, waar mensen zich omheen organiseren en vaak – op basis van dit doel – een grote intrinsieke betrokkenheid bij voelen en een bijdrage willen leveren aan het initiatief. Er staat iets op het spel, er is iets te verbeteren, iets dat gezamenlijke actie vraagt en aanjaagt. Bij de KNRM bestaat er een grote motivatie van betrokkenen om mensen op zee te redden in nood. LJBK is opgericht als manier om met vooroordelen en conflict om te gaan, vanuit de intrinsieke motivatie om mensen in alle openheid met elkaar in gesprek te laten gaan over vooroordelen. De initiatiefnemers in de kleine dorpen hebben een concreet doel voor ogen om in hun dorp de leefbaarheid te verbeteren.

Deze constatering illustreert de gedachte van Honig (2017) dat het voor samenlevingen en democratieën van belang is om te erkennen dat er iets 'publieks' op het spel staat – iets dat private belangen overstijgt. Publieke dingen, zonder dat publieke ding strak te definiëren, vormen een inhoudelijk aangrijpingspunt voor het onderhouden en voeden van collectieve actie en daarmee ook de democratie. Wanneer mensen zich rond publieke dingen, thema's en vraagstukken organiseren ontstaat namelijk ook de mogelijkheid om standpunten en zienswijzen uit te wisselen. Tienskip vormt hierop, zoals we hierboven ook benoemden, in zekere zin de uitzondering, door burgerschapsvorming juist expliciet als doel op te nemen. De methode van Tienskip is echter om niet het conceptuele van burgerschap centraal te laten staan, maar om te vertrekken vanuit ervaringen van jongeren. Bij Tienskip worden deelnemers gestimuleerd om na te denken over en een bijdrage te leveren aan een probleem of vraagstuk in hun dagelijkse leefomgeving. Ook daar komen die 'publieke dingen' dus weer in beeld. Veel van deze 'publieke dingen' komen namelijk overeen met de zelfgekozen onderwerpen van jongeren op Tienskipdagen, zoals afval voor de deur, kruispunten met veel verkeersongelukken, gevoelens van onveiligheid op straat en het gebrek aan 'groen' in de wijk. Juist Tienskip slaagt erin om de brug te slaan tussen alledaagse betrokkenheid en democratisch burgerschap.

Een belangrijke les die we uit bovenstaande bevinding trekken is dat het doel, proces en de organisatievorm van de initiatieven voor veel initiatiefnemers

bij aanvang doorgaans overzichtelijk zijn. Wat we bij alle casussen zien, is een idee van betrokkenheid, eigen verantwoordelijkheid en een sterke intrinsieke motivatie. Juist daarin ligt de sleutel van zelfbestuur, zelforganisatie en bereidheid voor een vrijwillige inzet. In organisatorisch opzicht zien we dat bijvoorbeeld terug in de drie pijlers van de KNRM: *kosteloos* redden, op *vrijwillige* basis en gefinancierd door *donateurs*. In de opzet van de programma's bij LJBK en Tienskip zien we juist dat de organisatoren, om een bepaalde dynamiek en ervaring tot stand te laten komen, niet op de inhoudelijke thema's sturen, maar aansluiting zoeken bij de deelnemers.

Of het nou gaat om het vormgeven van een initiatief in de wijk, het opzetten van een vereniging of stichting, het organiseren van activiteiten of het adresseren van vraagstukken – in vrijwel alle gevallen zien we dat er door de betrokkenen grondig nagedacht wordt over de vraag welk probleem voor handen is en welke mechanismen bij kunnen dragen aan de door hen geformuleerde doelen en leerervaringen. Daarmee ontstaan organisaties die een eigen manier van werken hebben en onderling dus ook van elkaar verschillen. In het werk van De Moor et al. (2025) lezen we iets soortgelijks. Zij beschrijven dat de betrokkenen bij bottom-up initiatieven samen een manier van organiseren en werken ontwikkelen, die gericht is op de lokale context en omstandigheden. De werkwijze is hierop afgestemd en vaak juist daarom succesvol. Door de inbedding van het initiatief in de lokale context komt het denken over opschalen bovendien nauwelijks aan de orde: het speelt simpelweg niet. Het gaat, zo concluderen wij hier, om het komen tot een werkwijze die passend is bij de eigen vragen, focus en zelf geformuleerde doelen. In deze constatering klinken eigenaarschap en binding van betrokkenen heel nadrukkelijk door. Zij werken aan iets op een manier die voor hen passend en logisch is – een aanpak die in sommige gevallen uitstekend zal werken en in sommige gevallen wellicht suboptimaal.

Het loskomen van de neiging tot controle geeft ook ruimte aan opvattingen over de kwaliteit die ontstaat in de praktijk. In meerdere casussen zien we dat betrokkenen zelf kwaliteitseisen formuleren. Dat kan vormkrijgen via opleidingen en trainingen, maar ook in het zelf in de hand willen houden van de borging van veiligheid. Bij de KNRM gaat het om het zelf kunnen beslissen over de aanschaf van boten en materieel om de veiligheid van de opstappers te kunnen garanderen zonder bijvoorbeeld te maken te hebben met aanbestedingsprocedures, zoals bij de Kustwacht het geval is. Bij LJBK gaat het om de te ontwikkelen vaardigheden om spanningsvolle gesprekken te kunnen voeren. Het boeiende is dat die kwaliteitseisen intern in directe relatie tot de doelen van de organisatie geformuleerd worden. Daar hoeft in veel gevallen geen externe instantie aan te pas te komen. Professionalisering hoeft, met andere woorden, dus niet altijd gepaard te gaan met bureaucratisering.

Doorwerking van ondersteuning vanuit de overheid

In de voorgaande paragraaf constateerden we dat de taal van de overheid en wetenschap vaak niet aansluit bij de ervaringswereld van betrokkenen bij burgerschapsinitiatieven. Dat heeft voornamelijk te maken met de 'alledaagsheid' van deze initiatieven, die ingebed zijn in de lokale omgeving en aansluiten bij concrete vraagstukken of problemen die in die omgeving spelen of in de ervaringswereld van betrokkenen relevant zijn. Ook de oorspronkelijke doelen en organisatievormen van de initiatieven zijn hierop afgestemd, wat bij betrokkenen zorgt voor een sterke binding met de initiatieven en een hoge mate van eigenaarschap.

De initiatieven hebben hun eigen historie en mensen die het initiatief nemen zijn ergens geworteld. Een groot deel van 'wat werkt' voor de maatschappelijke initiatieven is daarmee context-gerelateerd. Dit betekent ook dat wanneer de overheid hulp biedt, er een partij 'van buiten' een rol gaat spelen binnen het initiatief, of het initiatief onderdeel maakt van overheidsbeleid. Hierdoor bestaat het risico dat de aard van het initiatief en het oorspronkelijke doel uit zicht raken. Een overheid die zich committeert aan versterken van deze initiatieven, intervenieert en heeft daarmee impact op het initiatief en mogelijk ook op de motivatie, rol en ervaren ruimte van betrokkenen. Een poging tot 'versterken' van burgerschap, door iets te laten 'groeien' of 'op te schalen' heeft bovendien niet altijd het gewenste resultaat. Juist omdat veel lokale initiatieven zo context gebonden zijn – wat in veel gevallen een belangrijke factor is voor succes – zijn daarmee lang niet altijd te kopiëren, of op te schalen naar andere plekken of andere doelgroepen. Wat op de ene plek passend is, hoeft dat op een andere plek of in een andere sector niet te zijn.

Het meest sprekende voorbeeld van hoe de aard van een initiatief veranderde door de tijd heen als gevolg van pogingen tot versterking vanuit de overheid vinden we in dit essay bij de LVKK. In de loop van de tijd veranderde de rol van de LVKK van een lokale actiegroep die zich zorgen maakte over de verschraling in kleine dorpen, naar een erkende gesprekspartner in het beleid op landelijk niveau.[9] In feite is het een koepel geworden van provinciale verenigingen voor kleine kernen (PVKK's). Er is daarbij duidelijk sprake van een vorm van proto-professionalisering (De Swaan, 2004). Dat wil zeggen, het door betrokkenen overnemen van taal, houdingen en begrippen van degenen die professioneel en beroepsmatig verantwoordelijk zijn voor besluitvorming en bestuur ten aanzien van de kleine kernen. De term proto-professionalisering verwijst daarmee naar een ontwikkelde meer analytische en berekende houding van 'leken' op basis van ervaring waardoor zij zich net

9 Canons Sociaal Werk, 1975 Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK), geraadpleegd via https://canonsociaalwerk.eu/nl_opb/detail/714.

als 'professionals' afstandelijker en analytischer verhouden tot de leefwereld in de kleine kernen en de daar levende emoties, wensen en vraagstukken. De PVKK vervult in deze casus een intermediërende rol tussen burgers in de kleine kernen en degene die beslissingen nemen over beleidsplannen en subsidieverstrekking.

Afstemming ten aanzien van bureaucratische systemen blijkt noodzakelijk om succesvol te kunnen zijn in het organiseren van activiteiten en ontvangen van subsidie. Hier zien we dat ook een procesmatige vorm van ondersteuning direct voor sturing kan zorgen, omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie: de LVKK kent een grote afhankelijkheid van de overheid als gelegitimeerde partij in besluitvorming, maar de overheid financiert voor een groot deel ook de ondersteuning vanuit de provincies. Burgerinitiatieven in kleine kernen kunnen bijna niet zonder die ondersteuning. Daarmee is de aard van de LVKK door de tijd heen enorm veranderd – en is spontaniteit in zelforganisatie minder goed denkbaar – maar is ook de noodzaak voor hun werk alleen maar toegenomen.

Ook in het geval van LJBK en Tienskip is te zien hoe een poging om iets te laten 'groeien' met financiële ondersteuning van de overheid het risico met zich meebrengt dat het oorspronkelijke doel van het initiatief verandert, of impact heeft op de op de lokale context afgestemde organisatievorm. Zo probeert Leer Je Buren Kennen uit te breiden naar andere steden, maar is het daarvoor ook afhankelijk van demografische factoren: de joodse gemeenschap is in andere steden kleiner dan in Amsterdam, waardoor gespreksbegeleiders vanuit Amsterdam worden ingezet in andere steden om ook daar sessies te organiseren. Poging tot opschalen is hier dus moeilijk, juist vanwege de verwevenheid met de lokale context.

Bij Tienskip zien we dat het initiatief groeit, mede door ondersteuning vanuit de overheid. Door landelijke en gemeentelijke betrokkenheid is er aanzienlijk meer budget voor Tienskip en worden de Tienskipdagen ook intensief bezocht door wethouders, lokale ambtenaren en politici. Hierbij zien we dat, wanneer de organisatie probeert uit te breiden naar andere gemeenten, vaak wordt verwezen naar de Ereburgers als een vorm van jongerenparticipatie – juist om het succes van de organisatie in beeld te brengen. Dit terwijl het basisidee van het initiatief niet zozeer gericht is op een instrumentele vorm van jongerenparticipatie, maar op bewustwording van jongeren. Het risico bestaat dat de intrinsieke socialiserende functie van burgerinitiatieven daarmee mogelijk onderbelicht blijft. Het is voor een burgerinitiatief niet zonder risico om 'populair' te zijn bij politiek en overheden.

Het veranderen van de aard van het initiatief hoeft geen probleem te zijn, maar overheden dienen zich wel bewust te zijn van de mogelijke implicaties van hun ondersteuning. Het is van belang dat hierbij gezocht wordt naar een passende balans. Voor de KNRM geldt bijvoorbeeld dat zij gebaat is bij een zo'n klein mogelijke – tot geen - afhankelijkheidsrelatie met de overheid. De KNRM waakt over financiële zelfstandigheid en zou mogelijk dus helemaal niet openstaan voor een subsidie, maar heeft veel meer behoefte aan afstemming en soepele samenwerking met hulpdiensten, de gemeente en een positief imago. Terugkerend thema in de gesprekken met de KNRM is de wens om zelfstandig te blijven en te functioneren op basis van de bijdragen van donateurs. Vanuit de organisatie wordt het zelf kunnen beslissen gezien als een voorwaarde om kwaliteit te kunnen garanderen en verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de vloot en de materialen waarmee vrijwilligers het water op zullen gaan.

Al met al hebben alle casussen in de loop van de tijd verschillende relaties tot de overheid ontwikkeld, en heeft dat bij sommige initiatieven gezorgd voor verandering in de aard van het initiatief. Als overheid is het van belang om te realiseren dat het versterken van 'burgerschap' vorm krijgt in een al langer bestaande configuratie – samenhangende factoren binnen de lokale context – die zo gegroeid is omdat iets in die lokale context werkt. Dat brengt ons bij het handelingsperspectief van overheden: welke inzichten biedt de empirie ons over de mogelijkheden tot het versterken van burgerschap?

Verder versterken: naar een handelingsperspectief voor BZK
In de casussen zien we dat versterken van burgerschap vaak vorm krijgt door kennisdelen, ontzorgen en subsidiëren. In deze drie vormen van versterking schuilt de potentie om (bij) te sturen en aanvullende voorwaarden en eisen op te stellen. Zoals we hierboven beschreven kan, hoe goed bedoeld ook, dit uiteindelijk echter ook zorgen voor doelverschuiving, afname van betrokkenheid, verlies van eigenaarschap en het slinken van motivatie.

Wanneer ontzorgen bijvoorbeeld de vorm krijgt dat de gemeente zelf iemand in dienst neemt, zoals bij Glimmen Zorgt werd voorgesteld, is er sprake van een averechts effect en slinkt de motivatie van betrokkenen. Ook in het faciliteren kan er sprake zijn van doelverschuiving. Dit geldt bijvoorbeeld voor Tienskip: het succes en de inhoudelijk sterke aanpak wekken de interesse en betrokkenheid van gemeenten, maar zorgen ook voor een sterke focus op wenselijke doelen, zoals participatie van jongeren en het inpassen in de doelen van burgerschapsonderwijs. Wanneer participatie van jongeren of de bijdrage aan het burgerschapsonderwijs centrale succesfactoren zouden worden, verschuift de oorspronkelijke doelstelling van het versterken van bewustwording mogelijk naar de achtergrond.

Daarmee maakt de analyse van de vier verschillende casussen, zoals we eerder in deze conclusie al bespraken, duidelijk dat het versterken van burgerschap niet via een generieke werkwijze mogelijk is. Iets 'versterken' wat niet 'van jou' is als overheid, betekent inherent dat je je als overheid bemoeit met iets dat op dat moment 'van een ander' is. Daarbij wordt duidelijk dat versterken in de praktijk het risico heeft uit te monden in een vorm van instrumentalisering, waarbij de intrinsieke waarden van het initiatief en de betekenis die het voor de betrokkenen heeft naar de achtergrond verdwijnt.

Dat roept de vraag op welk handelingsperspectief de overheid – en specifiek het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – dan precies heeft in het versterken van burgerschap, zonder dat dit in de praktijk leidt tot dergelijke vormen van instrumentalisering. Het idee daarachter is dat burgerschap daadwerkelijk 'van de initiatiefnemers zelf blijft' en dat de invulling hiervan ook bij hen blijft liggen en niet wordt verstatelijkt. De ruimte die burgers daartoe hebben, is niet zoiets als restruimte of nog niet gereguleerde ruimte, maar, zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, een aan Grondwetsartikelen ontleende ruimte, die het verdiend om gekoesterd en bewaakt te worden. Dit is belangrijk om te zorgen dat burgers naar eigen inzicht invulling kunnen geven aan zelforganisatie ten behoeve van problemen, vraagstukken en uitdagingen waar zij zich graag voor verenigen en inzetten.

Veiligstellen van die ruimte kan op meerdere manieren en vraagt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties allereerst om een normerende rol richting medeoverheden: het expliciteren van de noodzaak van het beschermen en 'openhouden' van ruimte. Richting burgerschapsinitiatieven die hun plek in de democratische ruimte innemen gaat het juist om een reflexieve rol: het begrijpen en bevragen van wat de doorwerking van ondersteuning, facilitering en andere vormen van bemoeienis kan zijn, alvorens te handelen. Beide vormen van het beschermen van de ruimte bespreken we hieronder.

1. BZK en medeoverheden: een normerende rol

In het beschermen en openhouden van ruimte kan het ministerie van BZK een normerende rol vervullen. Daarmee doelen we op het markeren en expliciet benoemen van de betekenis en het belang van behoud van democratische ruimte als een grondwettelijk recht om invulling te geven aan democratie. Deze normerende rol is niet zozeer inhoudelijk of sturend, maar juist sterk procedureel. Ze kan invulling krijgen in relatie tot andere ministeries, overheden en actoren die zich vanuit de inhoud bezighouden met beleidsdoelstellingen die (vaak onbewust) ook van invloed zijn op, of doorwerken in het werk van burgerinitiatieven en democratisch burgerschap.

Met het oog op het bevorderen van doelstellingen als veiligheid of professionaliteit kan aanvullende wetgeving ten aanzien van bijvoorbeeld de praktijk van bestuurders of gebouwengebruik nastrevenswaardig zijn, maar de vraag wat dit betekent voor het bestuur en de leden van een debatclub, beroepsvereniging of lokale sportvereniging, staat lang niet altijd op het netvlies bij politici en ambtenaren. Daarbij komt dat initiatieven voor democratisch burgerschap zich afspelen binnen verschillende domeinen, waar ook andere departementen (mede)verantwoordelijkheid voor dragen, die weer werken met eigen (juridische) kaders en doelstellingen. De normerende rol houdt dus ook in dat BZK inspanningen doet om het bewustzijn over het beschermen van de ruimte voor democratisch burgerschap te vergroten bij andere vakdepartementen.

Wanneer de ruimte om eigen invulling te geven aan zelforganisatie krimpt, zal dit gevolgen hebben voor de mate waarin burgers in de praktijk invulling kunnen en willen geven aan vormen van zelforganisatie. Voor BZK schuilt richting deze medeoverheden en mede-departementen een belangrijke taak in bewustzijnscreatie: het expliciet uitdragen van het belang van democratische ruimte en het wijzen op de gevolgen van beleid dat deze ruimte (onbedoeld) verkleint.

2. BZK en burgerschapsinitiatieven: een positiebewuste rol

Het idee van normerend optreden om de ruimte open te houden, sluit aan bij het idee van ruimte bieden, faciliteren en vooral niet sturen, overnemen of domineren. Op een effectieve manier ruimte maken en bewaken, betekent echter niet automatisch dat het gaat om opzij stappen of niets doen. Ruimte maken gaat juist over ‘passend maken’ en het verbeteren van de pasvorm. Van belang hierbij is het stellen van vragen die uitsluitend in contact met de bij het initiatief betrokken burgers te beantwoorden zijn. Op die manier is het mogelijk inzicht te krijgen in de uitdagingen die burgerinitiatieven hebben om goed te kunnen functioneren en de mechanismen die daar cruciaal in zijn. In sommige situaties dient de noodzaak van dialoog zich als vanzelf aan. Dit is duidelijk bij de KNRM, waar het noodzakelijk is regelmatig af te stemmen met lokale en landelijke overheden. Natuurlijk zien we op dit punt verschillen tussen de initiatieven en vraagstukken die nadrukkelijk in het oog springen en initiatieven die zich juist meer buiten het gezichtsveld van overheden voltrekken.

In de verhouding tussen overheden en vormen van democratisch burgerschap, dient zich een reflectief-faciliterende rol voor BZK aan in het bewaken van de benodigde ruimte. Allereerst is reflectie op de maakbaarheid van initiatieven van belang: is ondersteuning noodzakelijk, wenselijk, passend? Daarnaast dient reflectie gericht te zijn op de ‘passendheid’ van

overheidsoptreden: hoe kunnen eventuele bestaande hobbels worden geslecht, zonder dat goed werkende mechanismen verstoord worden? Deze inhoudelijke vragen dwingen tot nadenken over de specifieke context waarin democratisch burgerschap vorm krijgt en welke (faciliterende) rol de overheid daarin kan spelen. Daarmee zijn het vragen die helpen bij de ontwikkeling van een concreet handelingsrepertoire. Hieronder lichten we ze kort toe. In de bijlage hebben we een overstijgende set vragen opgenomen die ondersteuning kunnen bieden bij de rol- en positiebepaling ten opzichte van burgerschaps-initiatieven Deze vragen vormen een concrete uitwerking van onderstaande reflecties.

a. Reflectie op de maakbaarheid van burgerschap

Juist omdat democratisch burgerschap als doel in zichzelf een zekere eigenheid of onbepaaldheid kan hebben en ook nodig heeft, is niet altijd helder wat er precies 'in de maak' is. De onzekerheid en onvoorspelbaarheid die daarmee gepaard gaan, kunnen voor overheden ongemak opleveren. Ongemak dat de neiging kan versterken om tot handelen over te gaan en bij te sturen – zeker wanneer er publieke bijdragen ingezet worden om een nastrevenswaardig doel te ondersteunen. Vragen over doelmatige besteding en mechanismen van verantwoording komen dan immers in beeld en het gaat dan al snel over 'aantoonbaar' succes, bijvoorbeeld in termen van aantallen deelnemers, kennistoename of andere meetbare effecten. Wanneer uitkomsten en opbrengsten niet voldoen aan meetbare normen of maar moeilijk concreet gemaakt kunnen worden, kan dit als te spannend of niet verantwoordbaar ervaren worden. Hier dienen zich vragen aan die te maken hebben met maakbaarheid en de mogelijkheid tot beheersing.

Wat in deze studie echter naar voren is gekomen, is dat de verschillende vormen van burgerschap allemaal geboren zijn uit onvrede en nood: burgers wilden iets oplossen, verbeteren, tegengaan of voorkomen. Het is een uiting van het feit dat burgers iets als niet-passend of wenselijk ervaren. Vervolgens zetten zij zich in om de pasvorm te verbeteren. De bereidheid om inzet te tonen is waardevol in zichzelf, zoals we aan de hand van Van Gunsteren en Trommel in de inleiding al constateerden. Daarbij past een handelings-repertoire van de overheid dat in eerste instantie zelfbewust en vragend is: is het aan ons om te ontzorgen, kennis te delen, te subsidiëren of een hobbel weg te nemen?

De les die we hieruit trekken is dat de overheid soms ook op haar handen moet zitten. Op de handen zitten, betekent ook dat er soms iets fout zal gaan. Er verdwijnt geld uit de kas van de sportclub, er is lokaal ongemak door een ferm standpunt dat ingenomen wordt ten aanzien van een maatschappelijk vraagstuk, of verenigingen slagen er niet in hun subsidieaanvraag tijdig in

te dienen. Het zijn illustraties van pech, ongemak en onwenselijke situaties die onvermijdelijk en nauwelijks te voorkomen zijn. Vanuit het perspectief van de overheid betekent het versterken van burgerschap daarmee ook het vrijkomen van controleneiging en accepteren van tragiek (Frissen, 2013). Tegelijkertijd vraagt dit ook een zeker bewustzijn van maatschappelijke initiatieven: durven onafhankelijk te functioneren en de lusten en lasten hiervan te dragen. Dat kan zowel zitten in besluiten om geen subsidie aan te vragen wanneer dit tot instrumentalisering of *goal displacement* leidt en in het accepteren dat niet alles altijd vlekkeloos zal verlopen.

b. Reflectie op de 'passendheid' van overheidsoptreden

De initiateven van burgers zullen bovendien niet als vanzelf rimpelloos vorm krijgen of in de pas lopen met wensen, beelden en idealen van beleidsmakers en overheden. Waarden als professionaliteit, gelijkheid, inclusie of toegankelijkheid zullen lang niet in alle initiatieven leidend kunnen zijn. In ons onderzoek zagen we dit bijvoorbeeld terug bij de LVKK-casus (H5), in het voorbeeld van de wensbus: een waardevol maatschappelijk initiatief dat door inclusiviteitseisen vanuit de overheid onhaalbaar dreigt te worden.

Dit dwingt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot reflectie op de vraag of er bij voorgenomen overheidsingrijpen daadwerkelijk sprake is van facilitering van *passend burgerschap* of van *burgers die in de pas lopen* bij overheidsdoelstellingen. Bepaalde versterkingsinstrumenten kunnen problematisch zijn, omdat deze al snel professionele vormen van organisatie vragen van mensen die op vrijwillige basis bereid zijn zich in te zetten. Een initiatief dat in een specifieke context in de pas loopt met landelijke eisen en vereisten is, met andere woorden, niet per se krachtiger, sterker of waardevoller dan een initiatief dat past bij de organisatiegraad, mogelijkheden en motivatie van de betrokkenen. Van de overheid vraagt dat nadrukkelijk te reflecteren op de mate waarin welke rol passend is: welke instrumenten werken ondersteunend in plaats van verstorend? En is er daarbij ruimte voor variatie, 'couleur locale', uniciteit en daarmee dus ook voor pluralisme?

Verschillende partijen, overheden en democratie

> *"Ik wens het idee te benadrukken dat [politieke] vertegenwoordiging niet vruchtbaar kan zijn als zij zich niet op een bepaalde bodem vestigt of bij een levendige maatschappelijke ruimte aansluit waarin informatie circuleert, velerlei meningen kunnen worden geuit en verschillende groepen en individuen gevoelig kunnen zijn voor belangen en verlangen die niet de hunne zijn. Vertegenwoordiging vereist kortom de instelling van een publieke ruimte waarin mensen onderling van standpunt kunnen veranderen en waarin de publieke opinie de legitimiteit van nieuwe rechten kan erkennen"* (Lefort, 2016, p. 109).

In dit essay hebben we onze blik gericht op het versterken van democratisch burgerschap. De ruimte die daartoe bestaat op basis van de Grondwet is een centraal en steeds terugkerend vertrekpunt in onze analyse. Deze scherpe focus is te lezen als reactie op het verlies van noodzakelijke ruimte voor zelforganisatie, zoals onder meer is geconstateerd in ons voorgaande essay *De mensen in het land*. Daarnaast breekt dit empirische essay een lans voor burgerschap dat op eigen wijze vorm krijgt en behoort te krijgen – ook wanneer het gaat om burgerschap dat niet het beleid vooruithelpt, of welgevallig is aan een dominante moraal. Burgerschap dat zich verzet, afwijkt en in de weg zit, is een vorm van burgerschap die ook – of misschien wel júist – versterkt moet worden.

Ons essay vormt een zoektocht naar mogelijkheden van versterking van burgerschap en biedt een kritische reflectie op een trend waarin – redenerend vanuit veiligheid, controle en/of maakbaarheid – de ruimte voor zelforganisatie krimpt. We schrijven onze bevindingen op in een tijd waarin er veel zorgen zijn over democratische erosie en zorgen over uitholling van democratie en krimpende democratische ruimte.[10] Daarmee leggen we een verbinding tussen wetenschappelijk onderzoek gericht op erosie langs institutionele lijnen en de (krimpende) ruimte voor burgers en hun initiatieven, die vormkrijgen via verenigingen en andere vormen van georganiseerd verband. Deze initiatieven geven blijk van een actieve invulling van democratische ruimte en rechtsstatelijke principes.

Dat laat onverlet dat burgers ook uit kunnen zijn op het 'misbruiken' van ruimte en vrijheden en daarmee een gevaar vormen. Met andere woorden: wanneer het handelen in de *civil society* niet echt 'civil' te noemen is, moet de ruimte soms ook worden ingeperkt, waarvoor bestaande juridische

10 Zie bijvoorbeeld V-Dem Institute (2026); Monitoring Action for Civic Space (2025); Coenders et al. (2025); Buyse (2019); Honingh & Van Ham (2024).

instrumenten ingezet kunnen worden.[11] Daarmee zijn we ons bewust van de balansoefening in politiek en maatschappij. Aanscherpende regels en wetgeving kunnen noodzakelijk zijn om democratische erosie tegen te gaan. Het gevaar is echter dat de spreekwoordelijke baby ook met het badwater wordt weggegooid en dat de vreedzame betrokkenheid en de betekenisvolle inzet van burgers binnen de samenleving en democratie verloren gaat. Daarmee kan erosie juist langs een andere route gestalte krijgen.

De democratische ruimte is geen ruimte ván de overheid, maar wel een ruimte waarop de overheid invloed uitoefent, en specifiek het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat schuilt in het begrenzen, maar ook in het expliciet faciliteren en van impulsen voorzien. Dat vraagt om een zelfbewuste positie van overheden in hun verhouding tot die ruimte. Voor overheden is het de taak om die ruimte niet proberen te beheersen, maar erbij aan te sluiten, zoals Lefort in bovenstaand citaat laat zien. Beheersen brengt het risico met zich mee dat burgers enkel in de pas lopen bij overheidsbeleid, terwijl het aansluiten bij democratische ruimte *passend burgerschap* juist een kans geeft.

11 Zie voor een nadere duiding bijvoorbeeld WODC (2026).

Bijlage: Begeleidende vragen om tot een rol- en positiebepaling ten opzichte van burgerschaps-initiatieven te komen

In alle casussen hebben we meerdere werkende mechanismen onderscheiden. Daarbij werd duidelijk dat het handelingsrepertoire van overheden meer omvattend was dan een specifieke handeling. Het ging in geen van de casus alleen maar om 'plaats maken', 'prikkelen', 'pedagogiek' of pluralisme: steeds was het een combinatie van handelingen. We concluderen bovendien hoezeer de aanleiding, en de context van een initiatief van belang zijn voor het succes van een initiatief. Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om niet per vlak van het kwadrant enkele vragen te formuleren, maar om tot een overstijgende set vragen te komen die helpen zicht te krijgen op een passende rol- en positiebepaling van de overheid ten opzichte van burgerschaps-initiatieven. De vragen zijn daarmee bedoeld om burgerschapsinitiatieven te versterken zonder negatieve invloed te hebben op doel, lokale context en motivatie van de betrokkenen

1. **Vragen over het initiatief**

- Wie heeft of hebben het initiatief de organisatie, vereniging, of stichting ontwikkeld?
- Wat is het doel van het initiatief?

2. **Vragen over de maakbaarheid van het initiatief**

- Welke rol en verantwoordelijkheid hebben we als overheid (lokaal, regionaal, landelijk)?
- Welke afhankelijkheden bestaan er tussen het initiatief en overheden (lokaal, regionaal en landelijk)?
- Bestaat bij versterken het risico van instrumentalisering?
- Welke andere (inhoudelijk) partijen zijn betrokken?
- In hoeverre is de inbedding uniek en context-specifiek of is kopiëren of opschalen mogelijk?

3. **Vragen over de 'passendheid' van overheidsoptreden**

- Moeten we versterken of juist hobbels wegnemen?
- Wat zou er versterkt meten worden en volgens wie?
- Gaat het om kennisdeling?
- Gaat het om ontzorgen?

- Gaat het om subsidiëren?
- Wat zijn implicaties van de aard van de procedure die we voor ogen hebben? Wat zijn de beoogde effecten en welke neveneffecten zijn er te verwachten?

Referenties

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

Benner, E. (2024). Adventures of democracy: The turbulent world of people power. Penguin Books.

Buyse, A.C. (2019). Why attacks on civic space matter in Strasbourg: The European Convention on Human Rights, civil society and civic space. *Deusto Journal of Human Rights,* (4), 13-37.

Coenders, M., Burggraaf, D. & M. Yenga (2025). *De ervaren ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland; een verkenning van de percepties en ervaringen van maatschappelijke organisaties.* Verwey Jonker Instituut.

Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research," *Qualitative Inquiry,* vol. 12, no. 2, pp. 219-245.

Frissen, P. H. A. (2013). *De fatale staat: Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Van Gennep.

Frissen, P. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang.* Boom.

Gunsteren, H. van (2003). *Veerkracht.* Afscheidrede Leiden Universiteit.

Gunsteren, H. van (2008). *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger.* Amsterdam: Van Gennep.

Honig, B. (2017). *Public Things, democracy in Disrepair.* Fordham University Press.

Honingh, M., Uijl, H. den, Toonen, T., & Samwel, J. (2025). *De mensen in het land. Wat burgerschap eigenlijk nog is*. NSOB.

Honingh, M.E. (2026). *Democratie voorbij de Machinerie.* Boom.

In 't Veld, R. (2021). *Kennisdemocratie; in het oog van de orkaan.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Keane, J. (2022). *The shortest history of democracy.* The Experiment.

Latour, B. (2020). *Het parlement van de dingen. Over Gaia en de representatie van niet-mensen.* Boom.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Boom.

Lefort, C. (2024). *Democratie & totalitarisme.* Boom.

Monitoring Action for Civic Space (2025). Landenrapport, 2025: Nederland.

Moor, T. De, Czischke, D., Eijk, C. van, Groep-Foncke, M., Held, L., Horlings, I., Jans, L., Kleinhans, R., & Meerkerk, I. van (2025). Burgercollectieven aan het roer? In co-creatie met de overheid naar succesvolle transities. *Bestuurswetenschappen, 79*(1), 64-83.

Morgan, M.S. (2019), "Exemplification and the use-values of cases and case studies", *Studies in History and Philosophy of Science*, Elsevier Ltd, Vol. 78, pp. 5–13, doi: 10.1016/j.shpsa.2018.12.008.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust.* Cambridge University Press.

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

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

Swaan, A. de (2004). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd. Bert Bakker, Amsterdam (zesde druk).*

Trommel, W. (2009). *Gulzig Bestuur. Oratie VU.*

V-Dem Insitute. Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era. 10th edition. University of Gothenburg.

Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC) (2026). *Justitiële Verkenningen: Betrokken burgers.* Jaargang 52, editie maart.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?
Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren
Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategisch ongemak organiseren
Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid
Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Verbeelding verbindt
Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard

Kiezen is (voortdurend) delen
Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

New Public Brutalism?
Tegenspel bieden aan de tijdgeest
Mark van Twist, Shivant Jhagroe

Toegedekte politiek
Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken
Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige
De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur
Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel

Verhalen(d) verknopen
Hoe je stem geeft aan het stille midden
Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit

(On)gehoorzaam bestuur
In het onderwijs
Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien
Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak
Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit

Volgens het boekje
Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging
Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak
Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals
Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen
Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)
De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden
Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters
Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken
Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma
Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken
Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden
Hoe taal de sociale zekerheid vormt
Mark van Twist, Wiljan Hendrikx, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van híer
Over de centrale rol van decentraal bestuur
Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie
Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven
Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

'De mensen in het land'
Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict
Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

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

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

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

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-836349-8-2

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.