

Daniël Boomsma

Teun Dekker
Abele Kamminga
Anne-lotte Masson



Burger
schap

een
sociaal-
liberale
visie

Mr. Hans
van Mierlo
Stichting

Burgerschap

een sociaal-liberale visie

Daniël Boomsma

Teun Dekker

Abele Kamminga

Anne-lotte Masson

Mr. Hans
van Mierlo
Stichting

Mr. Hans van Mierlo Stichting, 2019

ISBN 9789082506631

Inhoud

5	Voorwoord
7	Inleiding
11	1 Burgerschap: een begripsverkenning
11	1.1 Wat is burgerschap?
14	1.2 Politiek-theoretische visies
16	1.3 Huidig debat
19	1.4 Samenvattend
21	2 Een sociaal-liberale visie op burgerschap
21	2.1 Begin bij het individu
24	2.2 Vrijheid heeft wederkerigheid
27	2.3 Omgaan met verschil
29	2.4 Voorbij het eigenbelang kijken
31	2.5 Deelnemen aan de democratie
34	2.6 Samenvattend
35	3 Denklijnen voor de praktijk
35	3.1 Drie terreinen
37	3.2 Onderwijs
42	3.3 Het publieke domein
45	3.4 Democratische besluitvorming
50	3.5 Samenvattend
51	4 Conclusie
55	Over de auteurs
57	Noten

Voorwoord

Burgerschap is terug van (nooit) weggeweest. In de opiniekaternen valt het begrip regelmatig, de wetenschap schijnt er in toenemende mate haar licht over en ook de partijpolitiek blijft niet achter. De afgelopen jaren deden de fractievoorzitters van CDA en VVD al hun visies uit de doeken. Het mag geen verrassing heten dat burgerschap een plek heeft gekregen het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, waar het de vorm krijgt in het verplichten van scholen om hun leerlingen het Wilhelmus te laten zingen en met ze het Rijksmuseum te bezoeken.

Met dit essay geeft de Mr. Hans van Mierlo Stichting nader invulling aan een sociaal-liberale visie op burgerschap. Dat komt precies op het juiste moment. Niet alleen omdat het publieke debat erom vraagt, maar vooral omdat actuele maatschappelijke ontwikkelingen ertoe nopen. Voorbeelden te over: van individualisering, ontkerkelijking en migratie tot veranderende opvattingen over de plichten van burgers en de rol van de overheid, en veranderde verwachtingen bij wat de democratie vermag. Bovendien tekenen zich nieuwe maatschappelijke scheidslijnen af, zoals een scherpe tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden.

Zo is de vraag wat burgers bindt – de centrale vraag in dit essay – aanhoudend onderwerp van debat. Om op een adequate manier te kunnen deelnemen aan het publieke debat over die vraag, zullen ook sociaal-liberalen hun gedachten hierover kenbaar moeten maken. Tegelijkertijd ontbreekt het in dat debat aan een scherpe definitie. Het huidige debat is daar sterk bij gebaat. Stelling nemen zonder dat duidelijk is waarin men precies over van mening verschilt, is weinig vruchtbaar. In dit essay is dan ook bewust ruimte gemaakt voor een historische en conceptuele uiteenzetting van wat burgerschap nu eigenlijk betekent.

Dat het begrip burgerschap in Nederland soms wat verwarring oproept, mag eigenlijk geen verrassing heten. In de verzuilde jaren was zoiets als burgerschap eigenlijk overbodig. Het heeft nooit de verheven klank van het Franse 'citoyen' gehad. Hoogstens gold het staatsburgerschap van Thorbecke: burgers maken deel uit van de democratische rechtsstaat, maar daarbuiten gaat iedereen zijn eigen gang en streeft naar eigen inzicht het goede leven na. Dat alles binnen de vertrouwelijkheid en geslotenheid van de eigen zuil waar het grootste deel van het maatschappelijk leven plaatsvond.

Mede om die reden staat het debat over burgerschap in Nederland eigenlijk nog in de kinderschoenen. De introductie ervan is van betrekkelijk recente datum. Nu de zuilen er lang en breed niet meer staan, en zich nieuwe uitdagingen voor maatschappelijke samenhang aandienen, is de noodzaak van een ontwikkelde visie erop toegenomen.

Jan Willem Holtslag

Voorzitter Mr. Hans van Mierlo Stichting

Inleiding

Wie de afgelopen tijd de kranten en opiniebladen opensloeg, kon niet om het woord heen: burgerschap. Opiniemakers en politici dragen het aan als oplossing voor de meest uiteenlopende vraagstukken. Met 'meer', 'beter' of 'ander' burgerschap kan de sociale cohesie in Nederland worden hersteld, kunnen migranten beter integreren, kunnen radicalisering en extremisme worden tegengegaan, en kan jonge mensen meer kennis van de democratie worden bijgebracht. Van links tot rechts lijkt burgerschap – van actief burgerschap, tot burgerparticipatie, burgerschapsonderwijs en burgerschapswaarden – een beproefd middel tegen allerlei kwalen.¹ Dat het regeerakkoord van het huidige kabinet spreekt van een 'burgerschapsoverdracht', die steviger in de wet verankerd moet worden, past dan ook bij de huidige mode.²

Toch komt die hernieuwde interesse voor wat weleens een 'hoera-begrip' is genoemd, niet uit de lucht vallen.³ Globalisering, individualisering, grootschalige immigratie, en de plek van de natiestaat binnen een Europese Unie in een nog jonge eenentwintigste eeuw, werpen vragen op over wat het betekent *Nederlander* te zijn. De grenzen van de verzorgingsstaat dwingen tot het opnieuw bepalen van de taken van de overheid en de verantwoordelijkheden van mensen zelf. De staat van de democratie is aanhoudend onderwerp van discussie. De Nederlandse samenleving, goed en wel ontzuild, is bovendien diverser geworden, zowel cultureel als levensbeschouwelijk. Verschil is in onze samenleving een dagelijkse realiteit. Er zijn maatschappelijke scheidslijnen, er is een kloof tussen hoog- en laagopgeleiden en tussen mensen met wortels in Nederland en mensen met een migratieachtergrond. Bovendien is er een toename van het aantal extreme meningen onder jongeren.⁴ Daarnaast neemt het aantal meldingen van antisemitisme en moslimdiscriminatie toe en groeit het aantal mensen dat zich bij extreem-rechtse groeperingen heeft aangesloten.

Ook problematisch zijn (een gewelddadig) islamitisch-radicalisme en naar Syrië afreizende jihadisten.⁵ Niet gek dus dat de vraag wat burgers gezamenlijk tot samenleving maakt aan belang wint. En dat is precies waar burgerschap over gaat: wat bindt burgers onderling en maakt hen tot een gemeenschap? Die vraag roept op zichzelf weer talloze vervolgvragen op, bijvoorbeeld wat we van elkaar mogen verwachten, welke normen we onderschrijven, en hoe burgers en staat zich tot elkaar moeten verhouden.

Ondanks de toegenomen belangstelling, bestaat er grote onduidelijkheid over wat burgerschap nu precies is. Het debat blijft vaak hangen in schimmige kapstoktermen waar allerlei politieke ambities aan worden opgehangen. Die onduidelijkheid komt bijvoorbeeld naar voren in het onderwijs, het strijdveld voor een belangrijk deel van het debat over burgerschap. Sinds 2006 is het verplicht voor scholen om burgerschap in het curriculum aan te bieden, maar wát er precies moet worden geleerd blijft vaag. De verplichting voor het onderwijs om werk te maken van burgerschap heeft in de afgelopen jaren dan ook niet het gewenste effect gehad. Veel docenten zeggen dat ze te weinig handvatten hebben om burgerschapsonderwijs ter hand te nemen. Vaak wordt burgerschap dan enkel gezien als weten hoe de democratie en de rechtsstaat functioneren. Niet voor niets vormen Nederlandse leerlingen in Europa de achterhoede als het gaat om kennis daarvan en zijn ze minder politiek betrokken dan scholieren in andere landen.⁶ Uit internationaal onderzoek bleek dat zelfs in autocratisch Rusland leerlingen beter weten hoe ze moeten stemmen dan hun Nederlandse leeftijdgenoten.⁷ Bovendien blijft het onduidelijkheid waar leerlingen met burgerschapsonderwijs precies op voorbereid worden. Waartoe dienen die opgedane kennis en vaardigheden als de definitie van 'goed burgerschap' niet helder is? Hoe kunnen leerlingen met kennis en vaardigheden worden voorbereid op burgerschap, als dit begrip zo ongedefinieerd is?

Veel onduidelijkheid, maar dat betekent niet dat burgerschap niet belangrijk is. Politieke partijen proberen hun posities kenbaar te maken. Sommige partijen benadrukken dat burgerschap vooral gaat over identiteit, gezamenlijkheid en de Nederlandse geschiedenis en cultuur. Aan de andere kant lijkt burgerschap vooral te gaan over wat mensen bijdragen aan de samenleving ('actief burgerschap') en hoe zij als kritische en autonome individuen in de samenleving kunnen

staan. Anderen reduceren het simpelweg tot normaal doen.⁸

De maatschappelijke actualiteit en de onduidelijkheid over wat het betekent, onderstrepen het belang van een studie naar de betekenis van burgerschap in de eenentwintigste eeuw. Dit essay stelt de vraag centraal wat een sociaal-liberale visie op burgerschap is. Het verkent het begrip burgerschap vanuit een historisch en politiek-theoretisch perspectief, reikt denklijnen aan en doet aanbevelingen voor hoe en waar een sociaal-liberale visie op burgerschap vorm kan krijgen in de praktijk.

‘Waar op rechts burgerschap vaak een ‘zijn’ is (identiteit, cultuur, geschiedenis), en links sterk gericht was op het ‘hebben’ (rechten en plichten, bescherming van de overheid), wijzen sociaal-liberalen erop dat burgerschap in de eerste plaats een doen is’

De kern van een sociaal-liberale visie op burgerschap, zo zal blijken, is het uitgangspunt dat vrijheid *wederkerigheid* nodig heeft: burgers stellen elkaar in staat om vrij te leven. Waar op rechts burgerschap vaak een ‘zijn’ is (identiteit, cultuur, geschiedenis), en links sterk gericht was op het ‘hebben’ (rechten en plichten, bescherming van de overheid), wijzen sociaal-liberalen erop dat burgerschap in de eerste plaats een ‘doen’ is. Burgerschap is een praktijk en vraagt om een gezamenlijke inzet van mensen.

Dit essay bestaat uit drie delen. Hoofdstuk 1 is een begripsverkenning. De vraag ‘wat is burgerschap’ vindt haar basis in de eerste samenlevingen waarin groepen mensen zichzelf verenigden in een gemeenschap. Door de eeuwen heen zijn vele verschillende antwoorden gegeven op deze vraag. Dit hoofdstuk beschrijft kort hoe het denken over burgerschap zich historisch heeft ontwikkeld, wat de belangrijkste politiek-theoretische visies op burgerschap zijn, welke vraag die visies met elkaar gemeen hebben en hoe die terug zijn te vinden in het huidige debat.

Hoofdstuk 2 schetst een sociaal-liberale begripsopvatting van burgerschap. Het geeft een antwoord op de vraag wat een sociaal-liberale visie op burgerschap is en hoe die visie zich verhoudt tot de in het eerste hoofdstuk genoemde burgerschapsopvattingen. Het beschrijft wat burgers onderling verbindt, welk gedrag we mogen verwachten, en welke kennis en vaardigheden daarvoor van belang zijn. Bovendien stipt dit hoofdstuk fundamentele normatieve kwesties aan, zoals de grenzen van tolerantie, de plaats van religie in de samenleving en het belang van internationale mensenrechten.

In hoofdstuk 3 volgt een uitwerking van hoe de in het tweede hoofdstuk geformuleerde sociaal-liberale visie op burgerschap vorm kan krijgen. Dit hoofdstuk concentreert zich op een drietal terreinen: onderwijs, het publieke domein en democratische besluitvorming. Op die drie terreinen wordt geschetst hoe een soms abstracte sociaal-liberale visie op burgerschap kan worden bevorderd in de praktijk.

Dit essay gaat niet in de eerste plaats over wetgeving of politiek beleid. Het is de uitwerking van een visie op hoe we *zouden moeten* samenleven. Wat we van elkaar verwachten naast het gegeven dat iedereen zich aan de wet heeft te houden. Het debat over burgerschap vormt zo in wezen de onderstroom van talloze andere debatten die in Nederland vaak op het scherpst van de snede worden gevoerd en waarin ook sociaal-liberalen hun plaats moeten bepalen.

Burgerschap: een begripsverkenning

De vraag 'wat is burgerschap' vindt haar basis in de eerste samenlevingen waarin groepen mensen zichzelf verenigden. Door de eeuwen heen zijn vele verschillende antwoorden gegeven op deze vraag. Dit hoofdstuk geeft een bondig overzicht van hoe het denken over burgerschap zich (historisch) heeft ontwikkeld en beschrijft vervolgens wat de belangrijkste politiek-theoretische visies op burgerschap zijn, welke vraag die visies met elkaar gemeen hebben, en hoe ze zijn terug te vinden in het huidige debat.

1.1 Wat is burgerschap?

Het huidige debat over burgerschap wordt gekenmerkt door spraakverwarring. Burgerschap lijkt wel een 'duizend-en-één-dingendoeke'.⁹ Het verwijst naar een scala aan betekenissen. Burgerschap is het lidmaatschap van een soevereine politieke gemeenschap, met bijbehorend een aantal politieke rechten waarop iedere burger zich kan beroepen. Tegelijkertijd wordt het aangehaald als synoniem voor participatie in de politieke arena. Burgerschap is 'regeren en geregeerd kunnen worden', het vermogen en de bereidheid van mensen om zich in te zetten voor de publieke zaak. En daar zijn dan bepaalde competenties en voorwaarden aan verbonden. Tot slot verwijst het naar burgers die een set waarden delen en zich identificeren en verbonden voelen met de gemeenschap.¹⁰

Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen politiek-juridisch en normatief (of sociaal) burgerschap. Een juridische invulling definieert burgerschap aan de hand van de formele rechten en plichten die verbonden zijn aan het hebben van een paspoort. Die vorm valt samen met de letter van de wet. Interessant wordt het als burgerschap een normatieve invulling krijgt. Dan wordt de vraag gesteld wat 'goed burgerschap' is, welke kennis en vaardigheden burgers daarvoor nodig hebben, en wat voor gedrag van burgers verwacht mag worden.

Bovendien kent burgerschap ook internationaal een grote variatie aan definities. Sommige landen vullen het meer juridisch in aan de hand van de verhouding 'burger-staat'. Anderen beschouwen het meer als een verantwoordelijkheid van burgers ten opzichte van de samenleving. Zo ligt de nadruk in Oost-Europese landen met name op dat laatste, op de *civil society*, als tegenhanger van de staat. In de Verenigde Staten en Frankrijk is burgerschap in ieder geval in het onderwijs sterk ontwikkeld. In deze landen is burgerschap vooral een normatief begrip, waarbij het gaat om wat iemand voor de naaste omgeving en de gemeenschap als geheel doet.¹¹

Die variatie in definities en verschillen tussen landen heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat burgerschap een lange historische ontwikkeling heeft doorgemaakt. Burgerschap in de Griekse stadstaten was iets anders dan in de Romeinse Republiek, en verschilde fundamenteel van de burgerschapsideeën die vanaf de achttiende en vroege negentiende eeuw hun intrede deden (en die nog steeds de basis vormen voor ons denken erover vandaag).¹² Zo was burgerschap in het oude Griekenland iets voor een selecte groep mannen die mocht stemmen en politieke ambten kon vervullen. Zij vormen gezamenlijk de *demos* (het volk) van de politieke gemeenschap. De Romeinse Republiek kenmerkte zich door gelijke burgerrechten (uiteraard ook binnen bepaalde grenzen), gevat in de zin *civis romanus sum*: 'ik ben een Romeins staatsburger'. In de Middeleeuwen waren burgerrechten juist gekoppeld aan inwoners van (handels)steden, de relatie tussen onderdanen en hun vorsten en feodale landheren. Vanaf de zeventiende eeuw verwaterde die relatie tussen burger en stad, en tussen burger en (absolute) vorst, en werd de juridische relatie er één tussen burger en natie(staat).

Met de opkomende natiestaten en democratieën in de late achttiende en vroege negentiende eeuw, werd de groep mensen die aanspraak kon maken op juridisch burgerschap steeds groter. Gevoed door de ideeën van de Verlichting kreeg burgerschap vorm in het (nog niet voor iedereen toegankelijke) staatsburgerschap: lidmaatschap van de nationale staat. De liberale staatsman Johan Rudolph Thorbecke typeerde de negentiende eeuw als 'de staatsburgerlijke eeuw'. Het staatsburgerschap betekende stemrecht met zich mee, die de democratische macht moest legitimeren. Bovendien gaf het burgers grondrechten, die hen ten opzichte van de (willekeur van)

de staat beschermd. In de twintigste eeuw breidden die universele rechten zich gestaag uit. De Britse socioloog T.H. Marshall maakte in de jaren vijftig een bekend onderscheid tussen drie vormen van rechten: burgerrechten, politieke rechten en sociale rechten. Onder burgerrechten verstond hij bijvoorbeeld het recht op lichamelijke integriteit en het recht op eigendom. Politieke rechten omschreef hij als het actief en passief kiesrecht, of het recht van petitie. Sinds het ontstaan van de verzorgingsstaat kwamen daar volgens Marshall sociale rechten bij, zoals het recht op (goed) onderwijs of toegankelijke zorg.¹³ Later gingen die rechten ook gelden binnen de Europese Gemeenschap en de Europese Unie, en ontstond er zo iets als een Europees burgerschap, althans in juridische zin. Wie de nationaliteit van een Europese lidstaat heeft, is óók Europees burger.¹⁴

'Burgerschap is een betwist begrip. Er bestaat geen eenduidige definitie.'

Natievorming en nationaal bewustzijn in de negentiende eeuw voedden het idee van normatief burgerschap. Burgerschap werd gezien als een kwestie van loyaliteit aan en verbondenheid met de natie. Bijgevolg doemden vragen op die verder gingen dan alleen de juridische status van burgers. Wat mag de natie verwachten van burgers? Welke normen en waarden moeten burgers onderschrijven en welk gedrag is daarvoor nodig? De "imagined communities" die ontstonden, laten zich omschrijven als een groep mensen die zich verbonden voelde en zich op basis daarvan als een eenheid manifesteerde.¹⁵ En daar vloeide het streven uit voort naar een bepaalde gedeelde identiteit, bestaande uit religie, een (dominante) cultuur en een gedeelde geschiedenis, die ook in het onderwijs en via maatschappelijke betrokkenheid de burger zou moeten worden bijgebracht.

Wie dit 'veld van betekenissen' overziet, zal niet verbaasd zijn dat burgerschap een betwist begrip is. Er bestaat geen eenduidige definitie. Wél is er een centrale vraag bij die verschillende opvattingen speelt: wat bindt burgers onderling en maakt hen tot een gemeenschap? Elke samenleving veronderstelt een gedeelde grond of basisconsensus (al kan die consensus ook zijn dat die consensus er op veel gebieden niet is). Die kan 'dik' of 'dun' zijn, veeleisend of juist

zeer beperkt. Voor sommigen is de relatie tussen burgers vrijheid en het delen van bepaalde formele rechten. Anderen benadrukken een collectieve en historisch gegroeide identiteit en cultuur. En weer anderen wijzen er op dat binding tussen burgers vraagt om het nemen van verantwoordelijkheid voor de publieke zaak.

De relatie tussen burgers onderling bepaalt in ieder geval voor een belangrijk deel hoe een gemeenschap eruitziet. Uit die relatie vloeien opnieuw een aantal vragen voort, zoals de vraag wat een bepaalde groep mensen binnen die gemeenschap tot goede burgers maakt. Deze vraag kan niet beantwoord worden zonder te bepalen of daar bepaald gedrag bij hoort, of daar bepaalde kennis en vaardigheden voor nodig zijn en zo ja, wat voor kennis en vaardigheden. Ook hangt de relatie tussen burgers onderling in een democratie samen met de vraag wat de relatie tussen burgers en staat is. Burgers geven in een democratie immers vorm aan de gemeenschap via de staat; via beleid, wetten en gezamenlijke afspraken. In een autoritaire samenleving, met een inperking van vrijheden van de leden van die samenleving, zal burgerschap een veel beperkter invulling hebben dan in een democratie. Een visie van burgerschap met de democratie als vertrekpunt, geeft dus antwoord op de vraag hoe burgers sturing kunnen of misschien zelfs wel moeten geven aan het beleid en de wetten die ieders leven mede vormgeven.

1.2 Politiek-theoretische visies

Op de centrale vraag ‘wat bindt burgers onderling?’ hebben verschillende visies op burgerschap verschillende antwoorden gegeven. Om daar structuur aan te geven wordt in de politieke theorie onderscheid gemaakt tussen een liberale, communitaristische en (neo-)republikeinse visie. Dat zijn geen radicaal aan elkaar tegengestelde stromingen, maar variaties op hetzelfde thema.

In de liberale visie op burgerschap wordt de nadruk gelegd op de rechten van het vrije individu. Gelijke rechten bieden ieder individu gelijke kansen om iets van zijn of haar leven te maken, zolang anderen daarmee niet worden geschaad. De staat dient die vrijheid – ‘life, liberty and property’ in de woorden van de filosoof John Locke – te beschermen door zich terughoudend op te stellen. Burgerschap is in deze ‘dunne’ liberale visie vooral een formele verhouding: wat burgers doen, is in beginsel hun eigen keuze en verantwoordelijkheid.

Zij hebben het recht het goede leven na te streven, net zoals ieder ander.¹⁶ Een ‘dikker’ liberale opvatting heet wel liberaal nationalisme. Deze variant combineert het liberale streven naar vrijheid met een opvatting van een nationale identiteit, geworteld in een gedeelde geschiedenis. Liberaal nationalisme stelt dat mensen behoefte hebben aan een gemeenschap en dat de natie als ‘ethische gemeenschap’ het beste in die behoefte voorziet.¹⁷ Goed burgerschap betekent zo ‘je verbonden voelen en identificeren met de natie’. Burgers dienen daarvoor bepaalde eigenschappen te hebben, afhankelijk van de natie waarvan ze deel uitmaken. Hun bijdrage aan de samenleving kunnen ze alleen werkelijk waarderen in de wetenschap dat deze in een nationale cultuur is ingebed.¹⁸

De communitaristische visie bekritiseert de liberale visie. Het individu staat in het krijt bij de samenleving en burgers hebben daarom een plicht om aan die samenleving bij te dragen.¹⁹ Communitaristen laten zich onder andere inspireren door de filosoof Michael Sandel en de socioloog Amitai Etzioni. De laatste is één van de inspiratiebronnen van oud-premier Jan Peter Balkenende met zijn normen en waarden-agenda. Etzioni stelt dat rechten opeisen zonder verantwoordelijkheden te nemen “amoreel en egoïstisch” is. Een samenleving kan dan geen stand houden.²⁰ De staat moet actief een bepaalde opvatting nastreven van goed burgerschap en het gedrag dat daarbij hoort en daar ook beleid op maken. Individuen moeten aangemoedigd en soms zelfs gedwongen worden om zich in te zetten voor de gemeenschap.²¹ In de communitaristische visie wordt burgerschap bovendien gedefinieerd aan de hand van een gemeenschappelijke, nationale cultuur en geschiedenis. Zónder kunnen mensen zich niet met de gemeenschap identificeren en zijn ze ook niet bereid er plichten voor te dragen.

De (neo-)republikeinse visie vormt de derde visie op burgerschap. In deze visie staan ‘publieke deugden’ (of *civic virtues*) centraal: burgers die deelnemen aan het bestuur van de samenleving.²² Net als de liberale visie op burgerschap stelt de republikeinse opvatting het bevorderen van individuele vrijheid centraal. Republikeinen voegen daaraan toe dat echte vrijheid zelfbestuur met zich meebrengt: door zelfbestuur blijven de vrijheden van iedere burger afzonderlijk gewaarborgd. Dit draait vooral om een actief handelen: participatie en maatschappelijke betrokkenheid maken van mensen goede

burgers. De staat heeft daarom de taak het zelfbestuur van burgers te bevorderen. Vormen van lichte dwang (verplicht burgerschaps-onderwijs bijvoorbeeld) zijn geoorloofd als het leidt tot burgers die hun verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving. Variaties binnen de republikeinse visie leggen meer nadruk op de staat die mogelijkheden biedt aan burgers om ook daadwerkelijk te kunnen deelnemen aan de democratie, bijvoorbeeld via directe vormen van democratische invloed.²³

‘Het discours is minder om rechten en steeds vaker om plichten gaan draaien’

1.3 Huidig debat

Het debat in Nederland wordt momenteel gekenmerkt door het zoeken naar normatieve antwoorden op de vraag wat burgers onderling verbindt. Die tendens vormt het vertrekpunt in aanhoudende discussies over wie er wel en wie er niet bij de gemeenschap hoort, wat burgers wel en wat ze niet zouden moeten doen, en wat het betekent om Nederlander te zijn. Het discours is minder om rechten en steeds vaker om plichten gaan draaien – vanaf de jaren tachtig en negentig ook steeds vaker gemotiveerd aan de hand van analyses van vermeende tanende gemeenschapszin en doorslaande individualisering. Burgerschap ging verwijzen naar ‘goed gedrag’, gedeelde waarden en participatie: burgers die in het publieke domein taken overnemen en maatschappelijke betrokkenheid tonen.²⁴

Dat was een tijd lang heel anders. Burgerschap kreeg in Nederland enkele decennia geleden vooral een juridisch-liberale invulling – het was iets dat je ‘hebt’. De jaren zestig werden nog gekenmerkt door een rebelse generatie die in opstand kwam tegen de ‘klein-burgerlijke’ moraal van hun ouders. Het woord burger werd door hen vooral geassocieerd met de “benauwde behoudzucht en de grijze-muizenmentaliteit van het geestloze ‘klootjesvolk’”.²⁵ Burgerlijk betekende op z’n best zoets als fatsoenlijk en op z’n slechtst bekrompenheid. De term burgerschap werd in Nederlands nauwelijks gebruikt. Het bleek vooral een notie van academici en ‘verdwaalde politici’.²⁶ Discussies erover verdwenen enige tijd naar de achtergrond. Het streven van de ‘protestgeneratie’ – onder meer bij monde van D66 –

naar directere vormen van democratie en betrokkenheid en inspraak in alle lagen van de samenleving, zou echter ook kunnen worden gezien als een strijd vóór burgerschap.

Toch bleef burgerschap als normatief concept op de achtergrond. In de jaren tachtig en negentig kwam daar verandering in. Eerst in de wetenschap en daarna ook steeds meer in de politieke arena. De Nederlandse overheid trok zich deels terug uit het publieke domein, waarmee een groter beroep werd gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Ook bepalend was de discussie over de integratie van immigranten. Sinds de jaren zestig en zeventig werden er in toenemende mate (niet-Westerse) migranten als gastarbeiders naar Nederland gehaald. Met de maatschappelijke en demografische veranderingen die dat tot gevolg had, kon burgerschap op hernieuwde interesse rekenen. Zo werd het begrip afgestoft in de studie *Eigentijds burgerschap* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). De Raad stelde dat de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht kwamen en dat daarnaast migratie, globalisering en individualisering samenlevingen steeds pluralistischer en diverser maakten waarmee de noodzaak toenam om explicieter invulling te geven aan burgerschap.²⁷

In feite bevindt het debat zich nog steeds in die fase. Exemplarisch was bijvoorbeeld de H.J. Schoo-lezing van CDA-leider Sybrand Buma, waarin hij pleitte voor een herstel van christelijke waarden, normen en tradities die de collectieve identiteit van de ‘gewone Nederlander’ zouden kenmerken. Individuele vrijheid is verworden tot ‘collectieve versplintering’. Immigratie (voornamelijk van moslims) heeft de ‘clash of civilizations’ in ons ‘huis’ gehaald.²⁸ Het was voor christendemocraten een aangezette variant op een herkenbaar pleidooi. De late jaren zeventig vormden al het decor voor een oproep tot een ‘ethisch reveil’, bij monde van toenmalig minister Dries van Agt. En aan het begin van deze eeuw brak Balkenende een lans voor herstel van de inmiddels gevleugelde twee-eenheid ‘normen en waarden’. Het onbehagen in de multiculturele Nederlandse samenleving – voor en na de opkomst van Pim Fortuyn – over ‘hoe we met elkaar omgaan’, over de sociale binding en het vertrouwen tussen mensen en tussen burger en overheid, zou om een ‘moreel herstel’ vragen.²⁹ De Schoo-lezing van Buma was zo een ideologisch geladen variant op een (communitaristische) burgerschapsopvatting, die al eerder in het maatschappelijk debat gehoor vond.

Een paar jaar voor de lezing van Buma stelde vvd-leider Mark Rutte dat Nederland van een verzorgingsstaat in een ‘participatiesamenleving’ moest veranderen. In de Willem Dreeslezing sprak Rutte over een bezielend verband “in de zin dat de kracht van de samenleving uit mensen zelf komt, zonder dat de staat of een andere instantie het oplegt.” De participatiesamenleving ging volgens Rutte in essentie over de vraag naar hoe onze samenleving functioneert als ‘samenleving’ met nadruk op het ‘samen’. Wat doen burgers zelf of in gezamenlijk verband, en waar springt ‘vadertje staat’ bij?³⁰ De overheid had volgens Rutte in de afgelopen decennia steeds meer naar zich toe getrokken en liep daardoor ook steeds meer in de weg. Ingegeven door een besef dat de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht kwamen, pleitte Rutte ervoor dat burgers meer zelf zouden doen, liefst uit eigen initiatief. Die gedachte kreeg een plek in de Toonrede van 2013.

De ideeën van Buma en Rutte, zijn exemplarisch voor de afgelopen jaren.³¹ Het begin van de eenentwintigste eeuw markeerde een verschuiving van het zwaartepunt in het publieke debat over burgerschap. Sinds die verschuiving ontstaat eens in de zoveel tijd de behoefte om te bepalen wat de gemeenschappelijke waarden zijn die burgers delen. Geregeld wordt die behoefte gevoed door onzekerheid over wat mensen nog bindt, door gebrekkige betrokkenheid van mensen bij de samenleving, of door angst dat ‘essentiële waarden’ steeds meer onder druk komen te staan nu de diversiteit van de samenleving toeneemt.³² De afgelopen jaren uitte zich dat ook in een nationalistisch *populisme* – bijvoorbeeld bij de pvv van Geert Wilders – en inmiddels ook in een populistisch *nationalisme* – zoals bij Forum voor Democratie. Die ideeën laten zich omschrijven als een verzet tegen het zogenaamde Verlichte kosmopolitisme, de gedachte dat de waarden en cultuur van de natie uniek zijn, en beschermd dienen te worden ten opzichte van ‘externe’ invloeden. De nadruk is enerzijds steeds meer komen te liggen op identiteit en Nederlandse waarden en normen – niet in het minst waar het de integratie van nieuwkomers betreft.³³ Anderzijds is er een roep tot ‘actief burgerschap’. Er dient een herijking te komen van wat burgers zelf op zich moeten nemen en wat de rol van de overheid is, om de vermeende gebrekkige sociale cohesie in de samenleving te bevorderen. De vraag is waar sociaal-liberalen staan in deze maatschappelijke en politieke discussie.

1.4 Samenvattend

Burgerschap kent een breed veld aan (internationaal variërende) definities met een lange geschiedenis. Dat er verwarring bestaat over wat het precies betekent, mag niet verrassen. Maar voorbij alle definities wordt burgerschap gekenmerkt door een centrale vraag: wat bindt burgers onderling? In de politieke theorie wordt een onderscheid gemaakt tussen een aantal visies die deze vraag vanuit verschillende perspectieven proberen te beantwoorden. De liberale visie op burgerschap stelt de rechten van het vrije individu centraal, omdat gelijke rechten ieder individu gelijke kansen biedt. De staat vervult daarin een belangrijke rol. De communitaristische visie bekritiseert die liberale visie, en stelt dat burgers een plicht hebben om aan die samenleving bij te dragen en de staat daar actief naar moet nastreven. Dat doen burgers volgens communitaristen alleen als ze zich identificeren met een gemeenschappelijke, nationale cultuur. De (neo-)republikeinse visie streeft net als de liberale naar het bevorderen van individuele vrijheid, maar wijst er op dat echte vrijheid gerealiseerd wordt via zelfbestuur: burgers die hun eigen leven vormgeven door zich in te zetten voor de maatschappij als geheel. In het huidige debat en binnen politieke partijen zijn die visies allen op een eigentijdse manier terug te vinden. Tegenwoordig gaat het burgerschapsdebat vooral over enerzijds identiteit en Nederlandse waarden en normen, en anderzijds ‘actief burgerschap’ en het vinden van een nieuwe balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de plichten van burgers.

Een sociaal-liberale visie op burgerschap

In het vorige hoofdstuk is gesteld dat visies op burgerschap één centrale vraag delen: wat bindt burgers onderling? Dit hoofdstuk beantwoordt die vraag vanuit een sociaal-liberaal perspectief. Wat is een sociaal-liberale visie op burgerschap? Vraagt sociaal-liberaal burgerschap om bepaald gedrag, en zo ja, wat mag er dan precies van burgers verwacht worden in hun doen en laten? En hoe verhoudt dit zich tot de liberale, communitaristische en (neo-)republikeinse visies?

2.1 Begin bij het individu

Sociaal-liberalen beginnen in hun denken bij het individu. Ook bij een visie op burgerschap is dat het vertrekpunt. Daarin wijken sociaal-liberalen niet af van de liberale visie op burgerschap: het vrije individu en diens rechten staan centraal, omdat gelijke rechten iedereen gelijke kansen biedt om het eigen leven vorm te geven. Bijgevolg wil een sociaal-liberale visie zo min mogelijk mensen uitsluiten. Wie het individu centraal stelt, zal komen tot een visie op burgerschap die zoveel mogelijk ruimte laat voor individuele vrijheid.

Sociaal-liberalen staan in beginsel ver af van de communitaristische visie en variaties daarop, waarin collectief of staat leidend zijn. Zo is burgerschap voor sociaal-liberalen vanzelfsprekend niet verbonden met een bepaalde klasse. In hoofdstuk één is genoemd dat burgerschapsopvattingen vroeger werden beperkt tot een bepaalde groep, bijvoorbeeld op basis van geslacht of onderwijsniveau. Hoe gek die beperkingen nu ook aanvoelen, het kan geen kwaad te benadrukken dat een sociaal-liberale visie op burgerschap daar lijnrecht tegenover staat. Burgerschap is niet alleen iets voor elites die zich politiek verenigen, of voor mondige mensen die zich organiseren in medezeggenschapsorganen en petitie indienen. Het is niet voorbehouden aan een exclusieve club, die graag ziet dat iedereen zich gedraagt zoals zichzelf.³⁴ Zo zal burgerschap de normen en waarden weerspiegelen

van een bovenlaag of geprivilegieerde elite,³⁵ en wordt burgerschap (stilzwijgend) iets van en voor een bepaalde groep of klasse in de samenleving. Dat bindt niet, dat splijt. Bovendien staat het op gespannen voet met vrijheid van álle individuen.

Sociaal-liberalen koppelen burgerschap niet strikt aan een (nationale) identiteit. Er is natuurlijk zoets als een juridisch burgerschap van Nederland en Europa, gekoppeld aan een paspoort. Gemeenschapsgevoel en het zoeken naar identiteit is mens-eigen. Dat gevoel is vaak zoets als Nederlanderschap of een gevoel dat verbonden is met een regio, provincie, stad of dorp.³⁶ Dat wil nog niet zeggen: nationalisme. Nationalisme is niet hetzelfde als patriottisme. Patriottisme kan worden omschreven als een thuisgevoel, een idee 'er bij te horen'. Sociaal-liberalen zien daar een plaats voor. Dat hoeft niet te worden afgedaan als chauvinistisch. Nationalisme is echter iets anders. Het reduceren van nationalisme tot een tekstboek definitie of een bepaald gevoel van verbondenheid, miskent hoe het in de praktijk heeft vorm gekregen.³⁷ In de praktijk verheft het nationalisme als politieke ideologie het eigenbelang en de zelfbeschikking van de natie tot hoogste waarde. Zo sprak de Nederlandse historicus Johan Huizinga – die de praktijk van het nationalisme als historicus zich heeft zien ontwikkelen – van “de zucht om het eigen volk of den eigen staat te laten gelden vóór, boven en ten koste van andere.”³⁸ Nationalisme stelt dat burgers zich primair met de natie dienen te identificeren.³⁹ Zo definieert het scherp wie wel en wie niet burger kan zijn, nu en in de toekomst. Ook stelt het een loyaliteitsvraag: wie de dominante cultuur en manier van leven accepteert, is volwaardig burger. Wie dat niet doet, wordt tot ‘vreemdeling’ bestempeld. Wat burgers fundamenteel bindt, vernauwen sociaal-liberalen niet tot een nationale identiteit, omwille van de vrijheid van het individu.

Ook een gedeelde manier van leven bindt burgers in een sociaal-liberale visie onvoldoende. Aan de ene kant is het vanzelfsprekend dat inwoners van een land bepaalde gebruiken en gewoontes hebben. In Nederland vierten veel mensen Sinterklaas. Sommigen mensen houden van schaatsen en vuurwerk afsteken, anderen hebben er een hekel aan. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat iemand die Sinterklaas viert wél een goed burger is en iemand die niet van schaatsen houdt géén goed burger is. Bovendien is een manier van leven zeer veelzijdig en vatbaar voor verandering. Niet zo lang geleden was het bij-

voorbeeld *not done* om ongehuwd samen te wonen of met blote buik op het strand te liggen. Een ‘manier van leven’ hoort bij mensen, maar blijft een te vaag en vluchtig begrip om burgers te verbinden in een gemeenschap.⁴⁰

Als het om een gedeelde geschiedenis gaat, ligt de vraag wat burgers bindt genuanceerd. Burgers in Nederland en Europa delen een verleden. Nederland heeft een vlag, een volkslied, een (overzees) grondgebied dat van tijd tot tijd is gewijzigd of bezet is geweest en het decor was van historische gebeurtenissen. Nederland heeft ook lange, door het christendom beïnvloedde historie en is onderdeel van het Europese continent. Het is deelgenoot aan het project van Europese samenwerking en eenwording. Die geschiedenis doet er toe als collectieve herinnering. Het verheldert het heden, werpt licht op de toekomst, en is de basis voor gezamenlijke herdenkingen. Het kan inspireren of tot reflectie of zelfkritiek aanzetten. In die zin is het een waardevolle bron voor alle burgers om uit te putten. De realiteit en waarde van de geschiedenis erkennen en leren gebruiken, is echter niet hetzelfde als haar verheffen tot kern van wat burgers bindt. Daar schiet de geschiedenis tekort. Dan kan ze tot middel worden om aan te geven wat wél en wat niet Nederlands is, en wie wél en niet bij dat (soms verheven) beeld passen. De verhouding van burgers tot het verleden is te dubbelzinnig en eenzijdig om een visie op burgerschap op te kunnen funderen.

Hetzelfde geldt voor religie. Voor veel mensen is dat een bron van zingeving en gemeenschappelijkheid. Kerk, synagoge en moskee kunnen mensen binden in een gezamenlijke zoektocht naar iets dat het materiële bestaan ontstijgt. Alle samenlevingen kennen die vormen van verbondenheid. De scheiding tussen kerk en staat heeft nooit een scheiding tussen religie en maatschappij betekend. Maar religie kan ook verdelen. Zo was verzuild Nederland gescheiden langs veelsoortige religieuze lijnen. Mede door individualisering is nog maar de helft van Nederland van kerkelijke gezindte of verbonden aan een andere levensbeschouwelijke organisatie.⁴¹ Bovendien ontstaan er in toenemende mate nieuwe levensbeschouwingen, die klassieke religieuze elementen en nieuwe, niet-godsdienstige opvattingen en levensbeschouwingen combineren. Gelovigen en ongelovigen laten zich ook lang niet altijd omschrijven binnen de dogma's en bestaande godsdienstige instituties.⁴² Daarnaast

kan een eenzijdige verbondenheid met de geloofsgroep ontaarden in kliekgeest of het afwijzen van de samenleving als geheel. In het slechtste geval kan verbondenheid of identificatie met een geradicaliseerde minderheid ervan tot geweld leiden, zoals dat tegenwoordig bijvoorbeeld in gesloten islamitische geloofskringen gebeurt.

‘Een éézijdige verbondenheid met een geloofsgroep kan ontaarden in kliekgeest of het afwijzen van de samenleving als geheel’

Het is niet zo dat nationale identiteit, een manier van leven, een gedeeld verleden of religie geen verbindende kracht hebben, integendeel. Voor mensen geven ze een essentiële verdere invulling aan hun individuele bestaan, hun identificatie en deelname aan collectieve verbanden binnen de Nederlandse samenleving. Dat is, zoals gezegd, mens-eigen. Toch zoeken sociaal-liberalen in een cultureel en levensbeschouwelijk diverse samenleving naar een brede basis die *alle* burgers bindt. Daarbij is de vrijheid van het individu het vertrekpunt met als doel zo min mogelijk mensen uit te sluiten, of die uitsluiting nu gebaseerd is op sociaal-economische klasse, een opvatting van nationale identiteit, een gedeelde manier van leven, de geschiedenis of religie.⁴³

2.2 Vrijheid behoeft wederkerigheid

De vrijheid van het individu is vertrek- maar niet eindpunt. Burgerschap is immers per definitie een collectieve aangelegenheid en deels exclusief idee. Sociaal-liberalen vertrouwen er in principe op dat mensen hun leven in vrijheid vorm kunnen geven. Dat heeft een intrinsieke waarde. Het geeft ruimte aan ieder individu zich naar eigen inzicht (moreel) te kunnen ontwikkelen, tot inzichten te komen, en eigen keuzes te maken en daar verantwoordelijkheid voor te dragen. Sociaal-liberalen koesteren de overtuiging dat ieder mens zich moet kunnen ontplooien. Daar hoort waardering van diversiteit bij, want iedereen ontwikkelt zich op een andere manier.

Sociaal-liberalen benadrukken de positieve vrijheid van mensen, de zogenaamde ‘vrijheid om’. Positieve vrijheid wil zeggen dat mensen

hun leven niet alléén vormgeven, maar voor de mate waarin ze vrij kunnen leven anderen nodig hebben. Negatieve vrijheid gaat om de ‘vrijheid van’, het recht van het individu zonder bemoeienis van bijvoorbeeld de overheid te kunnen leven. Sociaal-liberalen ontkennen niet het belang van negatieve vrijheid, maar hebben een scherp oog voor de positieve vrijheid. Sociaal-liberalen verenigen vrijheid met verbondenheid. Vrijheid is niet alleen: ‘respecteer mijn rechten!’. Sociaal-liberalen stellen dat om vrij te leven het individu daar ook toe in staat moet worden gesteld. En burgers hebben elkaar daarvoor nodig. Burgers zijn, ongeacht of ze een publieke functie hebben, niet alleen formeel ingezetene, consument of belastingbetaler van een samenleving. Ze maken de samenleving mede mogelijk en geven haar mede vorm. In een sociaal-liberale visie is hetgeen burgers bindt juist dat ze elkaar in staat stellen vrij te leven. Daarvoor zijn ze wederzijds afhankelijk. Vrijheid is een collectieve opgave en burgers hebben een vrije samenleving gezamenlijk in beheer.⁴⁴

De sociaal-liberale visie op burgerschap benadrukt daarmee niet minder de rechten van het individu. Gelijke en opeisbare rechten maken het mogelijk om het eigen bestaan vorm te geven, zolang anderen daarmee niet worden geschaad. Ze zijn een voorwaarde voor vrijheid. Het individu dient in de eerste plaats zelf keuzes te kunnen maken, niet het collectief of de overheid. Deze rechten zijn niet voor niets vastgelegd in historische documenten – de Nederlandse Grondwet maar ook de (naoorlogse) *Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens* en de *European Treaty of Human rights*. En ze gelden voor alle burgers. In Nederland, in Europa, en door verschillende internationale verdragen ook daarbuiten.

Maar in een sociaal-liberale visie zijn rechten niet alleen iets *van* het individu, maar *delen* burgers ze met elkaar. Of rechten in de praktijk ook voor iedereen tot vrijheid leiden, is afhankelijk van de gezamenlijke inzet van burgers, naast de formele waarborgen van de staat. Of minderheden zich beschermd weten en niet worden gemarginaliseerd door de sterkste, de machtigste of de meest vocale groepen in de samenleving. Dat is ook hoe ze tot stand zijn gekomen! Het ontstaan van rechten is op zichzelf het gevolg van burgerschap.⁴⁵ In zoverre kunnen sociaal-liberalen mee met de communitaristische visie: rechten kunnen niet zonder plichten en andersom. Tegelijkertijd waren communitaristen niet de eerste die daarop wezen. Het was

de 18de-eeuwse radicale pamflettist en vroege voorvechter van de mensenrechten Thomas Paine die stelde: "Een geheel aan rechten is, bij wederkerigheid, een geheel aan plichten. Mijn recht behoort ook een ander toe."⁴⁶ Paine vond dat een 'Verklaring van de Rechten van de Mens' ook een 'Verklaring van de Plichten van de Mens' impliceert. Rechten roepen immers per definitie wederkerigheid tussen burgers in het leven. Anders verliezen ze hun betekenis. Uiteraard hebben rechten zoals we die vandaag kennen in beginsel een juridisch verticale (tussen burger en staat) en niet een horizontale (tussen burgers onderling) werking. Toch zeggen de waarden die erin zijn vastgelegd ook iets over waar een samenleving aan hecht. Zo zag Thomas Paine het ook: wettelijk vastgelegde rechten zijn niet alleen een formele letter maar geven uitdrukking aan de verwachtingen van mensen ten opzichte van elkaar. Zo stelt artikel 1 uit de Nederlandse Grondwet dat de overheid iedereen gelijk *moet* behandelen (wet) maar is het ook *goed* (verwachting) als dat in de hele samenleving gebeurt. Ieder mens is immers gelijkwaardig.

Dat zinsdeel 'ieder mens' is voor sociaal-liberalen niet een toevallige toevoeging. De gedachte die centraal staat in een sociaal-liberale visie op burgerschap, dat vrijheid wederkerigheid nodig heeft, houdt namelijk niet op bij de landsgrenzen. Natuurlijk, er zijn feitelijk grenzen aan wie er formeel wel en niet bij de gemeenschap hoort. Burgerschap is dus per definitie exclusief. Die in hoofdstuk 1 al genoemde juridische dimensie is een realiteit die niet genegeerd kan worden. Niet iedereen kan een Nederlands paspoort of Europees burgerschap bezitten. Maar tegelijkertijd is een sociaal-liberale visie op burgerschap niet beperkt tot die groep. Het is in principe toepasbaar op alle mensen en gemeenschappen. Dat vrijheid wederkerigheid behoeft is als uitgangspunt niet voorbehouden aan Nederlandse burgers maar vormt een fundamenteel en universeel aspect van ons mens-zijn. Het bindt iedereen, ongeacht welk verschil dan ook.⁴⁷ In het Verlichtingsdenken werd dat wel broederschap genoemd. Burgerschap en mens-zijn worden in een sociaal-liberale visie dus niet strikt van elkaar gescheiden. Daarom verzetten sociaal-liberalen zich ook tegen visies die dat gedeelde mens-zijn ontkennen, beperken of aanvallen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op nationalisme of een religieus fundamentalisme. Sociaal-liberaal burgerschap wordt in dit essay om pragmatische redenen toegepast binnen de kaders van de Nederlandse natie-staat.

Het besef dat vrijheid wederkerigheid behoeft, geeft aan burgerschap een praktische betekenis. Het is een 'doen'. Sociaal-liberaal burgerschap sluit wat dat betreft aan bij de in het eerste hoofdstuk van dit essay geschetste (neo-)republikeinse visie. Republikeinen wijzen daarbij op collectief zelfbestuur als de wijze waarop burgers hun individuele vrijheid gezamenlijk kunnen vormgeven. Ook sociaal-liberalen benadrukken de praktijk. Om de invulling van een sociaal-liberale visie op burgerschap mogelijk te maken, is het immers van belang dat mensen zich inspannen om elkaars vrijheid mogelijk te maken. Het vraagt dus een doen en een laten.

Dat levert wel een spanning op. Enerzijds stelt een sociaal-liberale visie op burgerschap het individu centraal en is het terughoudend als het gaat om het stellen van (gedrags)normen die de vrijheid van het individu beperken. Sociaal-liberalen zijn sceptisch over al te 'dikke' burgerschapsvisies, die het individu ondergeschikt maken aan collectief of overheid, of van hen een verregaand conformisme verlangen. Anderzijds kan de vrijheid van het individu alleen door burgers gezamenlijk gerealiseerd worden. Dat vraagt om een doen en laten dat recht doet aan de hier genoemde spanning. In een sociaal-liberale opvatting van burgerschap bestaat dat doen en laten uit drie elementen:

- I Omgaan met verschil
- II Voorbij het eigenbelang kijken
- III Deelnemen aan de democratie

2.3 Omgaan met verschil

In een vrije samenleving verschillen mensen in de meest fundamentele zaken: in wie of wat ze geloven, in opvattingen over hoe de toekomst eruit zou moeten zien en volgens welke waarden ze hun leven vormgeven.⁴⁸ Dat vormt op zichzelf zowel een feitelijke omschrijving als een waardeoordeel: mensen verschillen van elkaar en het is goed dat dat mogelijk is en blijft. Verschil heeft een waarde op zichzelf. Het vraagt van burgers in onze samenleving dat ze rekening houden met het feit dat mensen van elkaar verschillen.

Sociaal-liberalen verwachten dat burgers ruimte laten voor uiteenlopende en vaak met elkaar botsende waarden ('niet-gedeelde waarden') en zich daar in hun gedrag rekenschap van geven.⁴⁹ Er dient

altijd ruimte te zijn voor het afwijkende, voor tegendraadsheid. Van oudsher heeft Nederland verschil weten te waarderen en er tegelijkertijd grote moeite mee gehad. In het verzuilde Nederland heerste wat wel eens ‘verdraagzame intolerantie’ is genoemd. Het tolerante Nederland is historisch niet onwaar, maar berust voor een belangrijk deel op een vleiend zelfbeeld. Vaak gold het omgekeerde: gescheiden geloofsgroepen waarbinnen de geringste afwijking van de norm problematisch leek.⁵⁰

‘Een sociaal-liberale visie op burgerschap verdraagt geen intolerantie ten aanzien van verschil als daarvoor een beroep wordt gedaan op een hogere (ideologische of religieuze) waarheid’

Een sociaal-liberale visie op burgerschap verdraagt geen intolerantie ten aanzien van verschil als daarvoor een beroep wordt gedaan op een hogere (ideologische of religieuze) waarheid. Dat gaat in tegen de vrijheid en gelijkwaardigheid van mensen. Omgaan met verschil vraagt van burgers gedrag dat zich rekenschap geeft van het uitgangspunt dat ieder mens, ongeacht achtergrond, overtuiging, geslacht of geaardheid, gelijk is om vrij en verschillend te zijn.⁵¹ Geloven staat iedereen vrij. Opvattingen worden, mits ze niet leiden tot overtreding van de wet, niet gesanctioneerd. Maar het is een verantwoordelijkheid van burgers om intolerantie ten aanzien van verschil te benoemen en ter discussie te stellen. Discriminatie van mensen op grond van hun achtergrond, bijvoorbeeld. Er is niet alleen een recht om te verschillen van elkaar, maar ook een plicht om daar voor op te komen. Dat mondt niet uit in relativisme.⁵² Omgaan met verschil is immers alleen mogelijk als er een aantal gedeelde rechten zijn die universeel zijn en verbonden met ons mens-zijn, iets dat overigens nog lang niet overal gerealiseerd is. Een basiskennis van de geschiedenis van die rechten is nodig om te begrijpen wat de waarde ervan behelst. Het is ook nodig om te zien hoe ze zijn ontstaan en hoe kwetsbaar de basis ervan lange tijd was en nog steeds is. Dat rechten en daaruit voortvloeiende plichten niet voor niets zijn vastgelegd in belangrijke nationale en

internationale wetgeving. Om inzicht te hebben in het feit dat deze rechten aan de basis liggen van een vrije samenleving.

Bij omgaan met verschil hoort conflict, horen potentieel polariserende of controversiële vraagstukken. Daarom is het van belang dat mensen leren dat er verschillende opvattingen zijn en inzicht hebben in hun eigen opvattingen. Dat geldt voor jong en oud. Het kunnen omgaan met verschil gaat immers uiteindelijk om vragen als: wat vind/voel/wil ik? Wat vindt/voelt/wil een ander en in hoeverre zie ik daar overeenkomsten en verschillen? Kan ik begrijpen waarom de ander dat vindt/voelt/wil? Één van de middelen daartoe is de dialoog: het vermogen een eigen standpunt te formuleren en je in het standpunt van de ander te kunnen verplaatsen. Dat betekent niet altijd de ander gelijk geven. Het betekent wel het zo scherp mogelijk voor ogen proberen te krijgen wat de ander drijft. De verschillen te zien en te wegen. De dialoog is de vorm waarin het niet per se de bedoeling is om zelf van standpunt te veranderen, maar wel om je standpunt te onderbouwen en naar dat van anderen te luisteren. Het is bedoeld om verschil de ruimte te *kunnen* geven. Maar zoals gezegd: bij verschil hoort conflict en controverse. De dialoog is één van de middelen om daarmee om te gaan, maar niet altijd de beste. Waar de vrijheid van mensen in het geding is, en de dialoog niet aanslaat, zijn andere vormen van vreedzame communicatie nodig en gerechtvaardigd.

2.4 Voorbij het eigenbelang kijken

Naast omgaan met verschil, vraagt sociaal-liberaal burgerschap van burgers dat ze voorbij hun eigenbelang kijken. Dat is nodig om vrij te leven. Als iedereen zich alleen met zijn eigen leven zou bemoeien, als burgers zich alleen zouden bezighouden met hun eigen belangen, dan kunnen ze niet bijdragen aan *elkaars* vrijheid. Vrijheid is immers niet alleen ‘respecteer mijn rechten’, maar is afhankelijk van de gezamenlijke inzet van burgers.

‘Voorbij het eigenbelang kijken’ kent vele vormen. Belasting betalen, het vuilnis buiten zetten of stemmen bij verkiezingen zijn voorbeelden van zaken waar burgers iets doen dat niet alleen henzelf aangaat, maar ook de gemeenschap als geheel. Of het met enige vrijheid uitvoeren van wetten of verordeningen die gedelegeerd zijn door een hoger gezag, zoals ambtenaren in hun dagelijks werk doen. Voorbij het eigenbelang kijken krijgt de meest fundamentele invulling als

burgers gezamenlijk publieke problemen oplossen, zich inzetten voor zaken die het directe eigen leven ontstijgen, zonder tussenkomst van de overheid. Daarvoor is het nodig dat burgers zich er van bewust zijn dat dergelijke problemen bestaan. En dat het iedereen ten goede komt als ze zich organiseren en trachten oplossingen te vinden voor die publieke problemen.⁵³

Dat vraagt van burgers dus dat ze samenwerkingsverbanden aangaan met een gemeenschappelijk doel, of een visie op het publiek belang hebben waar ze via eigen initiatief vorm aan geven (zie ook hoofdstuk 3). Het adjectief 'publieke' is hierbij van doorslaggevend belang. Het publieke verwijst naar problemen die buiten 'de eigen kring van familie en vrienden', voorbij het privé leven, óók van belang zijn. Niet voor niets is het woord een afgeleide van het Griekse 'publicus', dat zoiets betekent als 'mensen in het algemeen'. Denk aan vrijwilligerswerk, dat in Nederland van oudsher veel wordt gedaan. Ongeveer de helft van de Nederlanders van 15 jaar en ouder zet zich minstens een keer per jaar in als vrijwilliger, een percentage dat al jaren stabiel is.⁵⁴

Er zijn talloze voorbeelden van mensen die samenkomen om gedeelde problemen aan te pakken. Dat kan gaan om een broodfonds voor zzp'ers, om het opknappen van een speeltuin in de buurt, of zelfs het vernieuwen van verpauperde wijken. De vraag is of in al deze gevallen ook sprake is van burgerschap: gaat het om het gezamenlijk oplossen van publieke problemen, of juist om het voorzien in private behoeften van een kleine groep gelijkgestemden? Dat laatste heeft minder van doen met burgerschap. Dat zijn clubs. Niet omdat de motieven onzuiver zouden zijn, of de resultaten onwenselijk, maar omdat het in wezen niet gaat om het publieke domein. Een vogelvereniging of een voetbalclub gaan niet noodzakelijkerwijs over publieke problemen. Het is niet de bedoeling afbreuk te doen aan de waarde van deze initiatieven, wel om het perspectief op publieke problemen te houden, waar oplossingen niet altijd alleen maar in het verlengde liggen van het eigen belang.⁵⁵

Voorbij het eigenbelang kijken wil zeggen dat burgers inzien dat inzet voor het publieke belang ook het eigen belang dient: als mensen samen de straat schoonmaken, verpaupert hij niet en is het voor iedereen een prettiger straat om in te wonen. Burgers dienen zich er dus rekenschap van te geven dat er publieke problemen zijn die

de samenleving als geheel aangaan. Om die problemen het hoofd te bieden is het niet alleen goed, maar ook noodzakelijk dat burgers zich organiseren om ze op te lossen.⁵⁶ In de wetenschap dat het de vrijheid van allen ten goede komt, hebben burgers van alle sociale achtergronden daar zelf én gezamenlijk belang bij.⁵⁷ Net als in de republikeinse visie op burgerschap zien sociaal-liberalen die gedachte als een vruchtbare bron voor hoe mensen elkaar in staat stellen vrij te leven.

In een sociaal-liberale visie is de overheid hier niet de organisator (maar soms wel de facilitator). Zeker in een tijd van een vermeende 'afbrokkeling' van sociale cohesie, is het verleidelijk om burgers via de overheid te bewegen verder te kijken dan hun eigenbelang. Beleidstermen als 'participatiesamenleving', 'doe-democratie', en 'burgerkracht' zijn voorbeelden van een overheid die dat toch doet.⁵⁸ Vaak is dat een verholde poging om bezuinigingen te rechtvaardigen en burgers te manen 'verantwoordelijkheid te nemen'.

De sturende opvatting van burgerschap die er achter zit, met de verwachting dat een soort 'conformerende zelfredzaamheid' optreedt, is kortzichtig.⁵⁹ Het doet juist afbreuk aan de kern van een sociaal-liberale visie op burgerschap: daarin staan individuele burgers centraal die *in* vrijheid – niet door dwang – *elkaars* vrijheid mede mogelijk maken. Burgers dienen vrijwillig bij elkaar te komen om gezamenlijke publieke problemen op te lossen. Een overheid die dat probeert af te dwingen, zorgt meestal juist voor een averechts effect. Het is vaak de afwezigheid van de overheid die burgers ertoe zet verder te kijken dan hun eigen woon- en leefomgeving. Bovendien kunnen burgers onderling vaak tot betere en rechtvaardigere oplossingen komen dan de overheid. En niet in de laatste plaats verrijkt het gezamenlijk oplossen van publieke problemen het leven van mensen.

2.5 Deelnemen aan de democratie

Een derde element van sociaal-liberaal burgerschap is dat burgers adequaat sturing moeten kunnen geven aan het beleid en de wetten die ieders leven mede vormgeven. Dat vraagt om burgers die deelnemen aan de democratie, dat wil zeggen invloed op de democratische besluitvorming uitoefenen. Hier wordt gesproken over democratie in relatie tot het staatsbestel. Deze klassieke vorm van burgerschap heet wel 'democratisch burgerschap'.⁶⁰ Een samenleving waarin

burgers niet of weinig deelnemen aan de democratie laat invloed op macht aan een kleine, exclusieve groep. Een sociaal-liberale visie op burgerschap verzet zich tegen die exclusiviteit. Dan zijn burgers immers afhankelijk van de willekeur en macht van anderen en kunnen ze hun vrijheid niet werkelijk gezamenlijk vormgeven. Daarom is democratische participatie een belangrijk element van een sociaal-liberale visie op burgers. Het is aan hen om gebruik te maken van de voorwaarden die deelname aan de democratie mogelijk maken of bevorderen. Die voorwaarden dienen er echter wel te zijn. Een democratie die burgers geen échte mogelijkheden voor participatie biedt, of op alleen op papier, kan geen grote verwachtingen hebben wat betreft hun deelname eraan.

‘Burgers dienen in staat te worden gesteld adequaat controle op de macht uit te oefenen’

Burgers dienen allereerst in staat te worden gesteld adequaat controle op de macht uit te oefenen. In Nederland is de macht gedelegeerd aan mensen die er hun dagelijks werk van hebben gemaakt. De machten die politieke besluiten uitvoeren (burgemeesters en wethouders, nationale regering, Europese Commissie) en controleren (gemeenteraad, Eerste en Tweede Kamer, Europees Parlement) dienen op hun beurt aan de controle van burgers onderhevig te zijn. Stemmen bij verkiezingen, hét democratische recht bij uitstek, is daarvoor het voornaamste middel. Verkiezingen zijn er enerzijds om burgers de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over en invloed te hebben op beleid. Anderzijds leggen burgers zich voor de toekomst vast aan een bepaald beleid. Idealiter geven verkiezingen burgers een bepalende invloed op de samenstelling van de regering (macht) en het parlement (controle op de macht).⁶¹

Maar burgers zijn méér dan kiezers. Deelnemen aan de democratie is niet te reduceren tot eens in de zoveel tijd een stem uitbrengen. De overheid dient zoveel mogelijk voorwaarden te scheppen voor burgers om ook daadwerkelijk deelgenoot te zijn aan het bestuur. Burgers moeten bijvoorbeeld in het bestuur kunnen participeren

via politieke partijen of andere organisatievormen. Ook belangrijk zijn vormen van directe democratie waarbij burgers zelf hun ideeën op papier kunnen zetten en die onderwerp van discussie kunnen maken. Doorgaans laten (klassiek) liberale visies op burgerschap die directe democratie links liggen. De burger komt daarin naar voren als iemand die zijn zeggenschap delegeert en vooral als kritische toeschouwer optreedt.⁶²

Een sociaal-liberale visie benadrukt juist het belang van directer inspraak zodat burgers van de achterbank gehaald en achter het stuur gezet worden.⁶³ Dat betekent dat er mogelijkheden moeten zijn voor burgers om zich buiten verkiezingen uit te spreken over gevoerd beleid. Ook moeten burgers de mogelijkheid hebben direct invloed te hebben op de vorming of correctie van beleid en wetgeving. Bovendien kanaliseert directe inspraak onvrede over gevoerd beleid. Het is aan de overheid om politieke onvrede of zelfs wantrouwen te organiseren en kanaliseren. Onvrede en protest moeten niet gesmoord worden in gehamer op vertrouwen. Ze zijn een wezenlijk middel voor burgers om sturing te geven aan beleid, en ook als het resultaat uiteindelijk contraproductief is het een democratische uiting.⁶⁴ Er dienen middelen te zijn om tegen genomen besluiten in protest te komen, er democratisch replek op te geven of er een alternatief op te formuleren. Daar is ook het publieke debat een belangrijk middel voor: burgers moeten hun meningen kunnen uitwisselen in een vrij en open debat over het beleid en de wetten die ieders leven vormgeven. Dat debat moet worden gevoed door vrije en onafhankelijke media, een levendige culturele sector en via platforms, maatschappelijke organisaties en verenigingen die burgers letterlijk een podium bieden. Het publieke debat is er niet alleen voor deskundigen, maar voor alle burgers. Deskundigheid is in een democratie ook niet een vereiste om te mogen deelnemen aan het publieke debat. Deskundigheid is bovendien niet de enige kwaliteit die er in het debat toe doet.

Voor deelname aan de democratie zijn dus voorwaarden nodig, maar uiteindelijk kan democratie niet zonder burgers die daar ook daadwerkelijk gebruik van maken. Natuurlijk dienen burgers op de hoogte te zijn van de mogelijkheden om ‘mee te doen’, invloed uit te oefenen; lokaal, regionaal, nationaal of Europees. Dat geeft inzicht in hoe ze kunnen deelnemen aan de democratie – van het oprichten van een stichting en lid worden van een partij of belangenvereniging,

tot het indienen van een petitie, protesteren en kandidaat worden voor een vertegenwoordigende functie. Vrij naar D66-oprichter Hans van Mierlo gaat het om antwoord op de vraag: 'Welke kanalen leiden naar de macht?'

2.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is beschreven dat een sociaal-liberale visie op burgerschap niet begint met klasse, nationaliteit of religie maar met de vrijheid van individu. Het is een visie die zo min mogelijk mensen uit wil sluiten. Vrijheid is echter niet alleen 'respecteer mijn rechten'. Wat burgers bindt is het besef dat vrijheid wederkerigheid behoeft: burgers stellen elkaar in staat vrij te leven. Ze zijn niet in de eerste plaats consument of belastingbetaler, maar hebben de samenleving mede in beheer. Sociaal-liberaal burgerschap is niet in de eerste plaats een 'zijn' (identiteit), een 'hebben' (rechten) maar een 'doen': het vraagt om de gezamenlijke inzet van burgers. In een sociaal-liberale visie bestaat die inzet uit drie elementen: I) omgaan met verschil, II) voorbij het eigenbelang kijken en III) deelnemen aan de democratie. Omgaan met verschil wil zeggen dat burgers in onze samenleving rekening dienen te houden met het feit dat mensen van elkaar verschillen. Dat uitgangspunt verdraagt geen intolerantie ten aanzien van verschil door een beroep te doen op een hogere ideologische of religieuze waarheid. Voorbij het eigenbelang kijken duidt op het belang van burgers die zich – zonder overheid – organiseren om publieke problemen op te lossen die verder reiken dan hun privé leven. Deelname aan de democratie betekent dat burgers adequaat sturing kunnen geven aan het beleid en de wetten die ieders leven mede vormgeven. Daartoe moeten burgers wél in staat worden gesteld.

Denklijnen voor de praktijk

In een sociaal-liberale visie op burgerschap is dat wat burgers bindt gelegen in de gedachte dat vrijheid wederkerigheid nodig heeft. Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoe en waar die visie op burgerschap in de praktijk kan worden bevorderd. Het richt zich op een drietal terreinen. Op het onderwijs, waar burgerschap vorm krijgt in de overdracht van kennis en vaardigheden. Op het publieke domein, waar burgers onderling gemeenschappelijke problemen oplossen. En op de democratie, die burgers idealiter een beslissende invloed geeft op beleid en wetgeving.

3.1 Drie terreinen

In het vorig hoofdstuk is sociaal-liberaal burgerschap niet als een 'zijn' of een 'hebben' omschreven maar primair als een 'doen'. Het is een praktijk, die van burgers een handelen verwacht. De centrale gedachte van sociaal-liberaal burgerschap – dat vrijheid wederkerigheid behoeft – vormt daar een leidraad voor. En de verschillende elementen, I) omgaan met verschil, II) voorbij het eigenbelang kijken, en III) deelnemen aan de democratie, zijn er een verdere concretisering van. Niet voor niets bevatten ze werkwoorden. Een praktische vertaling van sociaal-liberaal burgerschap is dus in zekere zin dubbelop, omdat het op zichzelf al een praktijk is. Het is dus vooral de vraag hoe en waar die praktijk kan worden toegepast. Dat kan op veel manieren, getuige de vele adjectieven die in het huidige debat vaak aan het begrip burgerschap voorafgaan: van actief burgerschap, technologisch en digitaal burgerschap, tot democratisch burgerschap, sociaal burgerschap en ecologisch burgerschap. Het is verleidelijk om burgerschap op zoveel mogelijk terreinen toe te passen, maar het is ook een grote valkuil. Niet alles valt onder de noemer burgerschap. Evengoed is burgerschap niet overal een oplossing of middel voor. Deze sociaal-liberale visie beperkt zich dan ook tot drie terreinen:

- I Onderwijs
- II Het publieke domein
- III Democratische besluitvorming

Onderwijs en burgerschap zijn al een tijd een heet hangijzer. In de inleiding op dit essay is al genoemd dat burgerschapsonderwijs sterk onderontwikkeld is in Nederland, ondanks vele pogingen het een vaste plek te geven in het curriculum. Duidelijke leerdoelen en een systematische aanpak ontbreken. Deels omdat er verwarring heerst over wat burgerschap precies is, deels vanwege onenigheid over wat er in het klaslokaal aan de orde moet worden gesteld en wat niet. Juist sociaal-liberalen benadrukken het belang van onderwijs, dat ieder individu een gelijke kans moet geven om zich te ontwikkelen. Voor burgerschapsonderwijs geldt dat niet in mindere mate. Bovendien is het klaslokaal bij uitstek de plek om bijvoorbeeld te leren omgaan met verschil of democratische kennis en vaardigheden op te doen. In dit hoofdstuk wordt de vraag gesteld hoe burgerschap in het onderwijs vorm kan krijgen.

Het publieke domein verwijst in dit hoofdstuk naar het domein waar burgers publieke problemen oplossen zonder betrokkenheid van de overheid. En dat is vandaag nu juist problematisch. De medeverantwoordelijkheid van burgers voor de samenleving is grotendeels uitbesteed aan de overheid.⁶⁵ En aan de andere kant zijn, vaak ook via de overheid, veel publieke problemen aan de markt overgelaten. Het is dan ook niet zo gek dat burgers het steeds moeilijker vinden om problemen in het publieke domein gezamenlijk op te lossen. Maar die vorm van burgerschap is juist belangrijk, omdat burgers er voorbij hun eigen belang moeten kijken. In dit hoofdstuk komt de vraag naar voren hoe burgers beter in staat kunnen worden gesteld om gezamenlijk publieke problemen op te lossen.

Democratische besluitvorming ten slotte vormt een terugkerend onderwerp in discussies over burgerschap. Er wordt vaak gesproken over de kloof tussen burger en bestuur. De partijpolitiek verkeert in zwaar weer door teruglopende ledenaantallen. Eind 2018 stelde de staatscommissie parlementair stelsel dat de democratie aan grondig onderhoud toe is. Pogingen om het democratisch stelsel meer in te richten op de deelname van burgers kennen een lange geschiedenis van rapporten en experimenten. Die hebben echter weinig vernieu-

wing opgeleverd. In het vorige hoofdstuk is al betoogd dat deelname aan de democratie een essentieel kenmerk van burgerschap is. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag hoe deelname van burgers aan de democratie kan worden bevorderen.

3.2 Onderwijs

Iedere visie op burgerschap vraagt om het opdoen van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden. Dat gebeurt op allerlei manieren en begint al vroeg, bijvoorbeeld in het gezin. Ouders geven hun kinderen in de opvoeding de basis van burgerschap mee, ieder op zijn eigen manier en volgens eigen normen, door kinderen te leren hoe samen te leven met anderen. Ook leren kinderen en jongvolwassenen van elkaar, in de context van bijvoorbeeld verenigingen, clubs en (sociale) media. Op de middelbare school en in het hoger onderwijs worden toekomstige generaties voorbereid op de samenleving. Voor een belangrijk deel gaat het dan om (economische) zelfstandigheid, maar ook over persoonsvorming en overdracht van kennis en bepaalde normen en waarden. Het verband met burgerschap is dan snel gelegd. Het is dan ook algemeen geaccepteerd dat het een taak is van het onderwijs om bij te dragen aan burgerschapsvorming.⁶⁶ Dit is zelfs wettelijk verankerd.

Dat onderwijs een belangrijke plaats heeft in de discussie over burgerschap staat dus buiten kijf. Maar burgerschapsonderwijs als zodanig blijft sterk achter op de beoogde taakstelling. Een gestructureerd aanbod binnen scholen en een duidelijke, funderende visie ontbreken. De Onderwijsinspectie constateert jaar in jaar uit een gebrek aan substantieel en systematisch burgerschapsonderwijs en bijgevolg achterblijvende kennis en vaardigheden. De verschillen tussen scholen zijn bovendien groot.⁶⁷ Burgerschapsonderwijs blijft achter bij de maatschappelijke verwachtingen, in het primair, in het voortgezet én in het middelbaar beroepsonderwijs.⁶⁸ Niet in het minst komt dat door de in de inleiding van dit essay genoemde onduidelijkheid over het begrip burgerschap. De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Arie Slob (CU) probeerde met het conceptwetsvoorstel 'verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs' meer helderheid te scheppen over hoe dat burgerschapsonderwijs er uit moet zien. Maar die verduidelijking bleef uit. Zo wees de Onderwijsraad er op dat verschillende opvattingen van burgerschap in het wetsvoorstel kriskras door elkaar lopen. Het ging over het bijbrengen

van kernwaarden, maar geregeld was er sprake van een andere opsomming van die waarden. De scherpte miste, met inconsistentie en onduidelijkheid tot gevolg.⁶⁹

In hoofdstuk 2 is gesteld dat een sociaal-liberale visie op burgerschap zo breed mogelijk moet zijn en zo min mogelijk mensen wil uitsluiten. Daarom moet burgerschap in het onderwijs worden onderwezen en behandeld als iets wat ieder individu in gelijke mate aangaat. Dat betekent dat burgerschapsonderwijs niet, zoals reguliere schoolvakken, op verschillende niveaus (vmbo, havo, vwo) anders moet worden ingevuld. Bij enig getrappt aanbod van onderwijs in burgerschap zou alleen onderscheid moeten worden gemaakt op basis van leeftijd. Geen vak 'burgerschap' maar een doorlopende 'leerlijn burgerschap' van primair tot secundair onderwijs, die scholen dienen te hanteren.⁷⁰ Dat vraagt van scholen een structureel plan, evaluatie en toetsbare doelen. Het moet ertoe leiden dat iedere jongvolwassene na het doorlopen van de verplichte jaren aan onderwijs dezelfde kennis en vaardigheden bezit.⁷¹ Dat is nu niet het geval.⁷² Ter illustratie: leerlingen krijgen op het vmbo vooral aanpassingsgericht burgerschapsonderwijs terwijl leerlingen op het vwo een meer kritische houding wordt bijgebracht.⁷³

'Het feit dat het onderwijs zo'n belangrijke rol heeft in het ontwikkelen van burgerschap creëert spanning met de vrijheid van onderwijs'

Het feit dat het onderwijs zo'n belangrijke rol heeft in het ontwikkelen van burgerschap creëert spanning met de vrijheid van onderwijs. Aan de ene kant moet de samenleving via de overheid bepaalde eisen aan onderwijs stellen om te zorgen dat iedereen de kans heeft zich tot burger te ontwikkelen. Dat heeft bepaalde implicaties voor de inhoud van het onderwijs. Aan de andere kant staat het in onze democratie mensen vrij zelf onderwijs te organiseren. Scholen zijn er niet om jongeren te kneden tot een door de overheid gewenst model.⁷⁴ De vrijheid van onderwijs is, zeker in de Nederlandse context, van groot belang. Als de vrijheid van onderwijs absoluut zou zijn, dan

zou die echter kunnen worden gebruikt om scholen te stichten, die hun leerlingen geen burgerschapsvaardigheden aanleren en antidemocratische waarden meegeven. Zo wordt de democratie uitgehold. Dat kan een democratische samenleving niet toestaan.⁷⁵ Sterker, scholen die in die taak verzaken mogen strenger worden gekort op hun financiering.

Tegelijkertijd kan het ook niet zo zijn dat de invulling van onderwijs alleen een overheidskwestie is. Ouders voelen zich over het algemeen zeer betrokken bij de opvoeding van hun kinderen, en ouderlijke vrijheid geeft ze het recht het onderwijs van hun kinderen (mede) vorm te geven. De spanning tussen de vrijheid van onderwijs en het verplichten van bepaalde inhoud wordt overbrugd door het stellen van inhoudelijke eisen aan de stof die leerlingen onderwezen moeten krijgen. Zo gelden er voor alle vakken bepaalde eindtermen die behandeld moeten worden. Deze eindtermen worden voor veel vakken getoetst in het centraal examen, waarmee een landelijke toetsing plaatsvindt die voor alle leerlingen, ongeacht de achtergrond van de school, gelijk is.

Het is niet gemakkelijk te bepalen hoe het onderwijs jonge mensen kan helpen zich te ontwikkelen tot volwaardige burgers. Scholen en onderwijsinstellingen hebben er dan ook moeite mee.⁷⁶ Vaak vervalt men in platitudes als het uit het hoofd leren van het volkslied of het bespreken van de grondwet. Toch is het mogelijk om op basis van de sociaal-liberale visie op burgerschap een antwoord te geven op de vraag hoe het onderwijs kan bijdragen aan burgerschap.

In de liberale burgerschapsvisie die in het eerste hoofdstuk aan de orde is gekomen, heeft het onderwijs als eerste de taak scholieren en studenten in staat te stellen zich te oriënteren op hoe zij zélf hun leven willen leiden. Zo ook in een sociaal-liberale invulling. Het individu staat centraal. Sociaal-liberalen benadrukken echter dat burgers elkaar ook in staat stellen om in vrijheid te leven. Daarvoor is het onder meer van belang dat ze kunnen omgaan met verschil. Dat vraagt weer om een begrip van de eigen waarden en kennis van hoe anderen leven en wat hun levensovertuiging is. Dat is dus ook een taak van het onderwijs; leerlingen en studenten moeten in aanraking komen met andere levenswijzen en besef krijgen van wat het betekent in de schoenen van een ander te staan.

Dat vraagt ook om het onder de knie krijgen van vaardigheden. Veel klassieke opvattingen over burgerschapsonderwijs gaan uit van een overdracht van kennis, door een docent die voor de klas staat en uitlegt hoe het zit met de Nederlandse en Europese geschiedenis, de grondwet en het staatsbestel. Het model is dat van een zendmast, die naar iedere leerling een verhaal stuurt. Sociaal-liberaal burgerschap hecht aan de dialoog. Je kunt niet leren deelnemen aan een gesprek door te luisteren naar een monoloog. En binnen het voortgezet onderwijs wordt, als onderdeel van het curriculum rond het democratisch debat, vaker aandacht besteed debatteren dan aan het voeren van dialoog of het oplossen van conflicten. Hoewel het debat een essentieel onderdeel is van het politieke proces, is het voeren van dialoog minstens zo belangrijk bij de invulling van burgerschap. Daarom kan burgerschapsonderwijs niet frontaal zijn, maar moet het juist interactief zijn. Het model is een gesprek waarin leerlingen met de docent en met elkaar bijvoorbeeld oplossingen zoeken voor een probleem. De docent heeft hierbij de taak het gesprek op de goede manier plaats te laten vinden.

Deze manier van onderwijs geven is al de standaard in het basis-onderwijs, en dan vooral in de laagste klassen. Kringgesprekken, vertellen over elkaars leefwijze, samen het nieuws bespreken, met elkaar afspraken maken over wat acceptabel gedrag is in de klas, het zijn allemaal werkvormen die in die fase gemeengoed zijn. Zo kunnen leerlingen en scholieren oefenen met de vaardigheden die ze later nodig zullen hebben als burgers. Maar als jongeren doorstromen naar het middelbaar en hoger onderwijs, wordt de manier van lesgeven steeds traditioneler, met het hoorcollege aan de universiteit als summum. Wellicht wordt er gedacht dat als leerlingen dit soort vaardigheden eenmaal onder de knie hebben er geen aandacht meer aan hoeft worden besteed. Maar niets is minder waar. Hoe dichter jongeren bij een zelfstandig leven als burger komen, hoe actiever en discursiever het onderwijs moet worden. Het is daarom juist belangrijk ook in het middelbaar en hoger onderwijs scholieren en studenten op deze manier te laten werken. Natuurlijk, het niveau van dit soort activiteiten dient naarmate kinderen ouder worden steeds hoger te zijn; leerlingen moeten met meer informatie en complexiteiten rekening houden, met moeilijkere problemen geconfronteerd worden, en met betere oplossingen komen. Maar het basisonderwijs kan de rest van het

onderwijs inspireren hoe burgerschapsvaardigheden aangeleerd kunnen worden.

Een sociaal-liberale visie op burgerschap benadrukt tot slot het belang van kennis van democratische rechten en plichten en kennis van het staatsbestel en de rechtsstaat. Het ligt voor de hand om in elk geval de organisatie van ons democratisch bestel hierin op te nemen, met de wetgevende, controlerende en rechtsprekende macht en de verhouding tussen deze drie machten. Maar ook de wijze waarop besluiten van lokale overheden worden gepubliceerd en de mogelijkheden om daartegen bezwaar te maken zouden moeten worden onderwezen, net als de rol en functie van de nationale ombudsman. Het uitgangspunt is dat jongeren een zo volledig mogelijk beeld dienen te hebben van de structuren, organen en 'democratische spelregels' die ons bestel gestalte geven. En dat ze zich bewust zijn van hun eigen plaats hierin.

Bovenstaande is niet revolutionair. Niemand zal ontkennen dat deze zaken in het onderwijs aan de orde dienen te komen. Als zodanig zijn zaken als staatsrecht en politiek en het leren voeren van een gesprek binnen het onderwijs algemeen geaccepteerde onderdelen van het curriculum. Ze kunnen aan de orde komen – zij het niet systematisch – in traditionele vakken als Nederlands, geschiedenis, maatschappijleer, levensbeschouwing, loopbaan oriëntatie, etc. Tegelijkertijd is het onderwijs niet een panacee. Er moeten ook niet allerhande opdrachten bij scholen en docenten worden gelegd. Burgerschap gaat over de vraag wat burgers bindt en voor sociaal-liberalen over hoe burgers elkaar in staat kunnen stellen vrij te leven. Ook ouders, familie, clubs en verenigingen, en iedereen die met jonge mensen omgaat kan ervoor zorgen dat zij opgroeien tot volwaardige burgers. Met het halen van het eindexamen zijn leerlingen nog geen burgers. Daarna begint het pas echt.

Aanbeveling: Stel een doorlopende 'leerlijn burgerschap', van primair tot en met secundair onderwijs, verplicht aan scholen. Reduceer burgerschapsonderwijs niet tot apart vak op verschillende niveaus (vmbo, havo, vwo), zoals bij reguliere schoolvakken. Bij enig getrappt aanbod van onderwijs in burgerschap zou alleen onderscheid moeten worden gemaakt op basis van leeftijd.

3.3 Het publieke domein

De huidige discussie over burgerschap gaat vaak over de mate van betrokkenheid van burgers bij de samenleving. Burgers zouden zich meer moeten inzetten voor bijvoorbeeld hun lokale omgeving. Tegelijkertijd is de ruimte voor burgerschap in het publieke domein sterk gekrompen.⁷⁷ De mogelijkheden voor burgers om publieke problemen op te lossen zonder dat de overheid daarbij betrokken is – want dat is wat burgerschap in het publieke domein betekent – zijn de afgelopen jaren zeer beperkt.

‘Publieke problemen worden vaak ‘opgelost’ door de overheid. Met bureaucratie in plaats van met democratie.’

Dat komt voornamelijk omdat de medeverantwoordelijkheid van burgers voor het publieke domein een belangrijk deel is uitbesteed aan de overheid.⁷⁸ Publieke problemen worden vaak ‘opgelost’ door de overheid. Met bureaucratie in plaats van met democratie. Ook zijn veel publieke problemen aan de markt overgelaten via privatisering. Het marktdenken heeft in de samenleving mensen het idee gegeven dat ze consument zijn, in plaats van burger. Daarmee verwatert het besef dat het publieke domein een belangrijke plek is waar burgers elkaar in staat kunnen stellen vrij te leven. Nu kunnen er allerlei afwegingen zijn om publieke problemen door de overheid of de markt te laten oplossen, maar de achterliggende mechanismen (bureaucratie en marktwerking) zijn lang niet altijd de beste manier om publieke problemen aan te pakken. En ruimte voor burgerschap laat het nauwelijks. De Franse politiek filosoof Alexis de Tocqueville voorspelde in de 19e eeuw al dat in een individualistische samenleving individuele burgers er niet in slagen om publieke opgaven op te lossen, met als gevolg dat de overheid die problemen naar zich toetrekt.⁷⁹

De afgelopen jaren is een tegenbeweging waar te nemen. Met een beroep op ‘actief burgerschap’ en de ‘participatiesamenleving’ zijn veel taken door de overheid gedelegeerd naar lagere overheden, of zelfs mensen zelf, vanuit de gedachte dat burgers deze taken zelf wel zullen oppakken als de overheid ze niet meer uitvoert. De

participatiesamenleving zou ertoe moeten leiden dat burgers hun verantwoordelijkheid leren kennen. Verantwoordelijkheid voor het publieke domein zou pas écht tot stand kunnen komen als burgers de gevolgen zouden ondervinden van een terugtrekkende overheid.⁸⁰ Los van de vraag of deze overheveling niet slechts een bezuinigingsoperatie betrof, miskent het een fundamenteel probleem: burgerschap in het publieke domein leg je niet op van bovenaf, maar heeft tijd nodig om zich te ontwikkelen. Zeker nadat het zo’n lange tijd gangbaar was dat overheid of markt zich er over ontfermden.

Het bevorderen van burgerschap in het publieke domein vraagt om iets anders: een solide democratische cultuur, die door de indringende bemoeienis van overheid en markt met publieke problemen nu juist in Nederland deels verdwenen is. Zo’n cultuur, waarin mensen in staat zijn om gezamenlijk publieke problemen op te lossen, ontstaat pas wanneer mensen democratische ervaringen op doen. Door daadwerkelijk in het publieke domein te oefenen, leren mensen begrijpen wat het betekent om hun eigen belang te laten verhouden tot het publieke belang. Zo leren mensen vaardigheden, zoals overleggen, compromissen sluiten en inlevingsvermogen. Vaak trok de overheid met de beste bedoelingen bepaalde taken naar zich toe die mensen voorheen onderling regelden. Zo ging de overheid bijvoorbeeld grootouders die op de kleinkinderen pasten, betalen. Hiermee werd een sociale relatie door een financiële vervangen. Dat stimuleert geen wederkerigheid, maar eigenbelang⁸¹ terwijl een sociaal-liberale visie op burgerschap juist van burgers vraagt dat ze voorbij hun directe eigenbelang kijken.

Om een democratische cultuur te leren begrijpen en op waarde te schatten moeten ze het aan den lijve ondervinden. Ze moeten ervaren dat door het gemeenschappelijk aanpakken van publieke problemen iedereen beter wordt. Dat wie voorbij zijn eigenbelang kijkt, daar ook zelf de vruchten van plukt. Dat vereist een publiek domein waar de overheid zich op dat gebied (grotendeels) afzijdig houdt. Ze moet terughoudend zijn bij het stimuleren van maatschappelijk initiatief van burgers om publieke problemen gezamenlijk op te lossen.⁸² In veel gemeenten heeft de overheid nu de neiging succesvolle initiatieven van burgers over te nemen, een en ander te subsidiëren en vervolgens voor die subsidie ook de regels te stellen. Daarna wordt de *best practice* door een ijverig ambtenarenteam elders toegepast. Voor-

bij het eigenbelang kijken mag, maar wel binnen door de overheid gestelde kaders. Dat is direct ook het in de kiem smoren van een democratische cultuur, het initiatief van onderop. Zo wordt het immers meteen opgeslokt door bureaucratie. Uiteindelijk moeten burgers serieus worden genomen, ook als het niet meteen goed gaat.⁸³

Maar wat dan wel? De overheid moet veel vaker als serieuze optie overwegen niets te doen. Dit betekent dus ook dat verschil geaccepteerd moet worden: de ene buurt wel een opgeknapte speeltuin, de andere niet. Dit zijn juist de cases waar de staat het snelst geneigd is in te grijpen: om gelijkheid te garanderen. Deze neiging is echter funest voor de ontwikkeling van burgerschap. Als de ene buurt een opgeknapte speeltuin heeft en de andere niet, is het wenselijk dat de inwoners van de buurt met de slechte speeltuin de handen ineen slaan om hun speeltuin ook op te knappen. Zolang de overheid die taken uit handen blijft nemen, zal burgerschap zich niet ontwikkelen. Het heeft dan ook geen zin om burgerschap als beleidsdoelstelling te hebben, sterker nog: beleid verhindert burgerschap eerder. Burgerschap heeft in de eerste plaats betrekking op de vraag wat mensen onderling bindt. Het moet geen beleidsdoel zijn, maar een mogelijke uitkomst van democratische processen die zich voltrekken als publieke problemen zich voordoen. Als burgers het nodig vinden zich te organiseren, dan moeten ze daarvoor de ruimte krijgen. Alleen dán komt er gelegenheid om een democratische cultuur weer te ervaren. Een overheid met goede bedoelingen die wil 'stimuleren', 'activeren' en 'faciliteren' doet doorgaans meer kwaad dan goed.

Kan de overheid dan helemaal niets doen? De overheid kan mensen goed beslagen ten ijs doen komen. Het gaat dan om veel concretere zaken, die het voor burgers makkelijker maken om publieke problemen op te lossen: bijvoorbeeld het creëren van rechtsvormen die mensen in staat stellen zich gemakkelijk te organiseren. Er valt veel te zeggen voor het wettelijk verankeren van een *right to challenge* en *right to bid*. Die rechtsvormen maken het respectievelijk mogelijk een bod te doen op vastgoed in eigendom van een gemeente en burgers de mogelijkheid geven om bepaalde publieke taken over te nemen door naast andere mogelijke aanbieders ook zélf een bod te doen. Ambtenaren mogen ook best meedenken, maar ze moeten het niet overnemen. Goede initiatieven verdienen waardering, maar hoeven niet direct te worden opgenomen in beleidsvorming. Ze

mogen bijvoorbeeld best klein blijven of inefficiënt zijn. De overheid kan wel een samenwerkingsverband aangaan om burgers te ondersteunen om samen, vanuit welbegrepen eigenbelang, problemen op te lossen. Een *right to cooperate* kan daaraan bijdragen: het bieden van de mogelijkheid om in een gelijkwaardige samenwerking met het lokaal bestuur een burgerinitiatief op te zetten.⁸⁴

Burgerschapsvaardigheden leren zal niet altijd vanzelf gaan. Het kan daarom ook wijs zijn om 'democratische professionals' in te roepen, om te ondersteunen bij democratische processen. Er zijn talrijke initiatieven rondom Publieke Beraadskamers, *Deep Democracy* en deliberatieve peilingen, die burgerschapsontwikkeling en de revitalisering van een democratische cultuur kunnen ondersteunen.⁸⁵ Uiteindelijk is het echter aan burgers zelf om die cultuur vorm te geven.

Aanbeveling: De overheid moet in het publieke domein vaker 'niets doen' en burgers meer ruimte geven om gezamenlijk publieke problemen op te lossen. De overheid kan rechtsvormen introduceren die burgers sterker doet staan tegenover markt en overheid, zoals een *right to challenge*, een *right to bid*, en een *right to cooperate*.

3.4 Democratische besluitvorming

Burgerschap en democratie gaat over de mate van invloed van burgers op de besluitvorming. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven dat burgers in een democratie sturing geven aan het beleid, de wetten en gezamenlijke afspraken die ieders leven mede vormgeven. Dat vraagt om deelname van burgers aan de democratie. In een sociaal-liberale visie dienen burgers in staat te worden gesteld om aan de democratie deel te nemen. Democratie en burgerschap gaan dus in belangrijke mate over de verticale relatie burger en staat: het is immers aan de overheid om zoveel mogelijk die voorwaarden te scheppen. Een democratie waar burgers tegen dichte deuren aanlopen, waar deelnemen aan de democratie is voorbehouden aan een kleine groep, staat burgerschap in de weg.

Op dat gebied is er veel ruimte voor verbetering. Burgers ervaren een afstand tot de macht. De 'kloof tussen burger en politiek' is al lange tijd een gevleugelde uitdrukking. En daar valt ook veel voor te zeggen.

De mate waarin burgers invloed hebben op de macht, en sturing aan geven, is in Nederland beperkt. Die constatering deed ook de meest recente staatscommissie die het parlementair stelsel onder de loep nam. De commissie pleitte voor ingrijpende veranderingen, waaronder een ander kiesstelsel en een correctief referendum.⁸⁶

Het verbeteren van deelname aan de democratie van burgers begint dus bij het parlementair stelsel.⁸⁷ Voor een belangrijk deel heeft dat stelsel betrekking op het in staat stellen van burgers om adequaat de macht te kunnen controleren. In Nederland is dat problematisch. Dat heeft vooral te maken met de ‘verkleving’ van de machten, de uitvoerende en wetgevende macht, een constatering die een partij als D66 al deed bij haar oprichting in 1966. Nederland heeft een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. Vierjaarlijks (of vaker) stemmen we op door politieke partijen samengestelde lijsten. Voor het aanwijzen volksvertegenwoordigers geldt dat vrijwel alle uitgebrachte stemmen meetellen voor de verhoudingen in de zetelverdeling (tegenovergesteld aan een meerderheidsstelsel, waarbinnen partijen een absolute of relatieve meerderheid moeten halen om een zetel te halen). Uit die ene stem vloeit de samenstelling van regering en parlement voort, die respectievelijk de taak hebben om politiek beleid uit te voeren en het te controleren. Anders gezegd: met één stem kiezen burgers macht en de controle daarop.

Dat stelsel heeft in het licht van controle op de macht grote tekortkomingen. Allereerst is de invloed van burgers op de vorming van de regering zeer beperkt. Die kiezen zij immers niet. Het Nederlands kiesstelsel levert weliswaar een afspiegeling op van alle politieke meningen, maar biedt niet de keuze van een regering en oppositie. Het kiezen van regering en oppositie – van macht en de controle daarop – is middels de kabinetsformatie aan de (leiders van) politieke partijen voorbehouden. Dat wordt na verkiezingen gedaan via het sluiten van compromissen in de formatie, de ‘black box’ van de Nederlandse democratie.⁸⁸ De kiezer is geen participerende burger, maar vooral toeschouwer.

Dat regering en parlement in dezelfde verkiezing worden gekozen, heeft tot gevolg dat meerderheidspartijen en regering van elkaar afhankelijk zijn. De meerderheid van de partijen in het parlement bindt zich aan het regeerakkoord, waardoor het grondwettelijk

vastgelegde stemmen zonder last meer theorie dan praktijk is. Meerderheidssteun en het verkrijgen van meerderheden vindt achter de schermen plaats via compromissen tussen partijen, fracties en regering. Dit is schadelijk voor onze democratie. Het gebrek aan dualisme is moeilijk ‘op te lossen’ via wetten en regels. Juist daarom is het belangrijk dat parlementariërs van alle partijen kritischer reflecteren op hun politieke opstelling tegenover het bestuur. Zowel in tijden van oppositie als in tijden van kabinetsdeelname.

In een sociaal-liberale visie op burgerschap ligt een ander kiesstelsel voor de hand. Gedacht kan worden aan een stelsel dat burgers meer mogelijkheden biedt om de macht te controleren en meer invloed geeft op de vorming van de regering. Dat zou kunnen door direct de regering te kiezen, in combinatie met een kiesstelsel dat volksvertegenwoordigers in staat stelt om – namens burgers – onafhankelijker het beleid te controleren. Parlementariërs dienen hun eigen mandaat te verdienen en minder afhankelijk te zijn van hun partij.

Invloed op de democratische besluitvorming is meer dan stemmen bij verkiezingen. Het is ook een kwestie van participatie, bijvoorbeeld via politieke partijen, die als politieke verenigingen nog steeds de voornaamste kanalen naar de macht vormen.⁸⁹ Via partijen kunnen burgers zich immers bemoeien met beleid door bijvoorbeeld zelf voorstellen te doen via programmacommissies. Er is echter een sterke ‘selectiviteit’ en exclusiviteit in wie er lid is van een politieke partij. Leden van partijen bestaan voornamelijk uit hogeropgeleiden. Lageropgeleiden worden veel minder gepresenteerd (het is ook niet verrassend dat hogeropgeleiden tevredener zijn over de democratie dan lageropgeleiden).⁹⁰ Bovendien is nog geen 3% van de Nederlanders lid, waarvan maar een fractie actief is. Ook de bestuurders worden voor een belangrijk deel uit die groep geworven: al met al zijn het een kleine dertigduizend burgers die politieke en ambtelijke posities bezetten, verkiezingsprogramma’s maken, en de inhoudelijke koers bepalen die in politieke fracties in het parlement en op lokaal niveau haar weerslag krijgt. Er wordt wel gesproken van een ‘participatie-elite’, die voor veel burgers een barrière vormt om deel te nemen aan het bestuur.⁹¹

Deelnemen aan de democratie is op papier dus gemakkelijker dan in de praktijk. Op lager niveau zijn er weliswaar talloze (soms zeer

recente) andere vormen van burgerparticipatie, zoals lokale wijk- en adviesraden of een 'burgertop' als een Groo. Dat soort initiatieven helpt, maar het is ook wenselijk om burgers buiten politieke partijen echte politieke beslissingen te laten nemen. Meepraten is niet voldoende. Juist daarom staan sociaal-liberalen een ruime invulling van directe vormen van democratie voor. Natuurlijk kent dat grenzen. Burgers kunnen zich niet over elk detail uitspreken. Dat zou alleen kunnen in een overzichtelijke gemeenschap – de oude Griekse polis bijvoorbeeld, met haar beperkte opvatting van wie burger is – waar burgers in theorie 'in het stadhuis' bij elkaar kunnen komen. Maar op grote lijnen, als het om belangrijke politiek kwesties gaat, kan dat wel degelijk ook in grotere gemeenschappen. Een geschikt middel is een correctief, bindend referendum, dat keuzes en de consequenties daarvan bij burgers zelf legt.⁹² Dat middel is niet zaligmakend. Het legt de voor- en tegenstanders van een bepaald beleid bloot, maar het legitimeert niet altijd beleid omdat over de effecten van de genomen beslissing ná het referendum geen uitspraak is gedaan. Maar het geeft burgers wel de mogelijkheid zich uit te spreken over besluiten of ongenoegen over een genomen besluit kenbaar te maken. Zowel op lokaal als nationaal niveau zou ook gedacht kunnen worden aan gematigde raadgevende of bindende volksinitiatieven.⁹³ Het volksinitiatief geeft burgers de gelegenheid om op basis van handtekeningen een stemming over een door hen zelf opgesteld voorstel af te dwingen. Zo kunnen ze onafhankelijk – los van de partijpolitiek – democratische besluitvorming starten. Regering of parlement kunnen een alternatief plan voorstellen (zoals in Zwitserland gebruikelijk).

Anderszins kan gedacht worden aan nieuwe vormen van deliberatie (beraadslaging), bijvoorbeeld deliberatieve peilingen, burgerfora en besluitvormingsprocessen bij belangrijke (lokale) politieke thema's. Die peilingen zijn niet slechts een 'snapshot' van bestaande meningen. Voorafgaand krijgt een representatieve groep burgers met verschillende sociale achtergronden informatie opgestuurd om vervolgens hun mening in een gesprek te delen. Het vraagt niet om ingewikkelde procedures of juridische kennis. Zo organiseert de staat publiek debat op een laagdrempelige manier. Burgers moeten hun mening kunnen uiten, maar het is evenzeer van belang dat ze hun mening ook daadwerkelijk op basis van openbare informatie kunnen vormen.

Evengoed is daarom deelnemen aan het publieke debat op politieke thema's, dat de richting van de democratie mede bepaald, van belang. Voor een belangrijk deel is dat natuurlijk de verantwoordelijkheid van burgers zelf. Wie een mening heeft, kan podia zoeken of zijn eigen (digitale) podium gebruiken om die mening te delen met anderen. Het staat iedereen vrij dat te doen. Maar een vrij en open publieke debat vraagt om meer. Zo is er een rijke waaier van vrije, onafhankelijke en diverse media voor nodig. Media informeren mensen en bieden een podium voor de uitwisseling van opinies en het volgen van maatschappelijke vraagstukken. Hoe meer burgers meedoen, hoe meer verschillende opvattingen er idealiter te horen zijn. Het maatschappelijk debat dient, zoals in hoofdstuk 2 al beschreven, niet alleen door experts en hoogopgeleiden gevoerd te worden, maar juist ruimte te geven aan een breed pallet opvattingen. Of die nu stevig botsen met de (door een meerderheid ervaren) status quo of niet. Het vergroten van de diversiteit van die media, zowel digitaal als papier, kan het burgers makkelijker maken de stem te laten horen in dat publieke debat. Juist ook omdat verschillende groepen (hoger- en lageropgeleiden bijvoorbeeld) van verschillende soorten media gebruik maken.⁹⁴ De overheid kan hier een rol in spelen middels hogere subsidies en stimuleringsfondsen.⁹⁵

Democratie wordt uiteindelijk door burgers gemaakt. Alle voorwaarden die de overheid kan scheppen daargelaten, hangt het van hun betrokkenheid af of het democratisch stelsel ook daadwerkelijk functioneert. Burgers dienen dus ook gebruik te maken van de middelen die ze tot hun beschikking hebben. Deelname aan de democratie kan worden vergemakkelijkt, de middelen kunnen worden aangereikt, maar een democratie waarin burger en politiek niet handelen naar de geest ervan, holt zichzelf uit.

Aanbeveling: Voer een ander kiesstelsel in dat burgers de mogelijkheid biedt de regering direct te kiezen en waarin volksvertegenwoordigers hun eigen mandaat verdienen. Streef naar directe vormen van democratie voor burgers, waaronder een correctief referendum en een raadgevend of bindend volksinitiatief. Vergroot de diversiteit van media, bijvoorbeeld middels hogere subsidies en stimuleringsfondsen.

3.5 Samenvattend

Deze sociaal-liberale visie op burgerschap beperkt zich tot drie terreinen: onderwijs, het publieke domein en democratische besluitvorming. In het onderwijs blijft burgerschap achter bij de maatschappelijke verwachtingen, in het primair, in het voortgezet én in het middelbaar beroepsonderwijs. Sociaal-liberalen zien het belang van burgerschapsonderwijs, niet alleen omdat onderwijs ieder individu een gelijke kans geeft zich te ontwikkelen, maar ook omdat het klaslokaal bij uitstek de plek is om te leren omgaan met verschil of democratische kennis en vaardigheden op te doen. Dat vraagt weer om een begrip van eigen waarden, persoonsvorming en kennis van hoe anderen leven en wat hun levensovertuiging is. Ook is het van belang voor leerlingen om kennis van hun democratische rechten en plichten te hebben en van het staatsbestel. Burgerschap dient vorm te krijgen in een doorlopende 'leerlijn' van primair tot secundair onderwijs. Er dient alleen onderscheid te worden gemaakt op basis van leeftijd. Het bevorderen van burgerschap in het publieke domein, vraagt om een solide democratische cultuur: burgers dienen de ruimte te krijgen zich te organiseren zonder een overheid die wil 'stimuleren', 'activeren' en 'faciliteren'. Publieke problemen worden nog te vaak 'opgelost' met bureaucratie of door uitbesteding aan markt. Van de overheid vraagt burgerschap in het publieke domein dus vooral terughoudendheid. Wel kan de overheid rechtsvormen introduceren die het burgers makkelijker maakt die publieke problemen op te lossen. Het bevorderen van burgerschap in de democratie, vraagt om een ander parlementair stelsel, met betere mogelijkheden om de macht te controleren en directe vormen van democratische inspraak (waaronder een correctief referendum). Evengoed is het van belang te zorgen dat burgers hun mening in het publieke debat kunnen geven. Dat vraagt om het vergroten van de diversiteit van media, bijvoorbeeld door hogere subsidies en stimuleringsfondsen.

Conclusie

Ondanks alle meningsverschillen over de betekenis en invulling ervan, komen alle visies op burgerschap overeen in één duidelijke centrale vraag: wat bindt burgers onderling? In dit essay is die vraag beantwoord met de stelling dat burgers elkaar in staat stellen in vrijheid te leven. Sociaal-liberalisme koestert de vrijheid van het individu. Om die reden is het ook een 'dunne' opvatting van burgerschap, één die zich niet over alles uitlaat. Een sociaal-liberale visie op burgerschap is gelegen in het fundamentele besef dat vrijheid wederkerigheid vereist: burgers stellen elkaar in staat vrij te leven. Vrijheid is iets dat burgers delen. In een gemeenschap is vrijheid niet te reduceren tot het sympathieke maar magere credo 'respecteer mijn rechten!' Vrijheid gaat niet alléén het individu aan – hoe belangrijk individuele rechten ook zijn. Het is een gedeelde grond voor *alle* burgers. Mensen hebben een gevoel van saamhorigheid nodig, een wil om samen te leven. Vrijheid als gedeeld goed kan die saamhorigheid bieden, omdat burgers er gezamenlijk gestalte aan geven. Ze weten zich wederzijds van elkaar afhankelijk om die vrijheid te beschermen én na te streven. Vrijheid voor allen is immers niet definitief gerealiseerd. Het verwijt dat liberalen geen opvatting hebben van wat mensen bindt, is altijd een bezweringsformule geweest. Alsof een gezamenlijk streven naar vrijheid "ieder voor zich" betekent, een steeds verder afbreken van wat burgers met elkaar delen. Een vrije samenleving is geen bandenloze samenleving. Vrijheid verbindt op een fundamenteeler niveau dan vaak wordt gesuggereerd.

Vrijheid kan het uitgangspunt zijn voor het formuleren van bepaalde verwachtingen en plichten die burgers ten aanzien van elkaar hebben. In de Westerse ideeëngeschiedenis is dat een steeds terugkerende gedachte. Dat vrijheid wederkerigheid behoeft, betekent immers dat vrijheid niet alleen een negatieve (wat *onwenselijk* is omwille van ieders vrijheid) maar ook positieve (wat *wenselijk* is omwille van

ieders vrijheid) inhoud heeft.⁹⁶ Dat blijkt ook uit de universele mensenrechten en de fundamentele gelijkwaardigheid van mensen zoals die ook in de Nederlandse Grondwet staan. Die vormen niet alleen de basis voor het garanderen van allerlei individuele vrijheid, maar scheppen tegelijkertijd wederzijdse verwachtingen tussen burgers onderling. Het recht van de één is immers ook dat van de ander. Dat vraagt van iedereen een doen en een laten. In een sociaal-liberale visie is dat doen en laten beperkt tot omgaan met verschil, voorbij het eigenbelang kijken en deelnemen aan de democratie. Die elementen vormen de uitwerking van het centrale idee van sociaal-liberaal burgerschap en bevatten niet voor niets allemaal werkwoorden.

Een sociaal-liberale opvatting staat zo in schril contrast met opvattingen die in het huidige debat in zwang zijn. Die opvattingen drukken burgerschap met name uit in ferme taal over identiteit, vaderlandsliefde of een radicaal nationalisme. Burgerschap krijgt dan vorm in nieuwe historische vertellingen over Nederland, in voorstellen voor wetgeving die Nederlandse waarden moet beschermen of participatieverklaringen en plechtige rituelen, zoals het (staand) zingen van het Wilhelmus en een bezoek aan het Rijksmuseum.⁹⁷ Burgerschap is zo vooral een politieke blauwdruk voor een bepaald 'model' burger. Het verwacht van burgers dat ze bijvoorbeeld respect tonen voor bepaalde normen en waarden, een bepaalde historische opvatting over Nederland delen of leven volgens de dominante Nederlandse cultuur.

In die bevoogdende visies worden burgers juist klein gehouden. Ze komen naar voren als passieve ontvangers van stichtelijke boodschap in plaats van de actieve dragers van de gemeenschap waar ze deel van uitmaken. In dit essay is al gesteld: burgers zijn hebben de Nederlandse samenleving gezamenlijk in beheer. Daarom benadrukken sociaal-liberalen de praktijk van burgerschap. In een samenleving met verschillende culturen en leefwijzen is er meer en meer behoefte aan burgers, die zich inzetten voor een samenleving waarin mensen ondanks al hun verschillen kunnen samenleven. Zónder aan de essentiële vrijheid en gelijkwaardigheid van mensen af te doen. In een samenleving die te maken heeft met bureaucratie en vermarkting, kan meer ruimte voor burgers om publieke problemen gezamenlijk op te lossen mensen bij elkaar te brengen. En in een samenleving waarin deelname aan de democratie beperkt blijft

tot een té kleine (hoogopgeleide) groep, is het van groot belang dat burgers meer in staat worden gesteld zich de democratie weer eigen te maken. Sociaal-liberalen streven er op al die gebieden niet naar ideale burgers te 'kweken'. Burgerschap is dat wat mensen doen om elkaar in staat te stellen *vrij* te leven. De liberale denker John Stuart Mill stelde al dat iedereen die te snel naar wet en dwangmiddelen grijpt om mensen tot burgers te vormen, van een gemeenschap een 'kudde schapen' maakt.⁹⁸ Sociaal-liberalen staan daar niet anders in.

Voorafgaand aan politieke meningsverschillen over de vraag wat goed burgerschap is, komt echter de vraag wat burgerschap precies inhoudt. Het huidige debat is sterk gebaat bij een grotere verduidelijking van en conceptuele afbakening van het begrip, want daar ontbreekt het nu juist aan. Er zijn gedeelde zorgen over maatschappelijke vraagstukken waar burgerschap een deel van de oplossing zou kunnen zijn, maar er is geen gedeeld begrip van wat de term behelst. Burgerschap is belangrijk, maar ook een containerbegrip dat (te) gemakkelijk kan worden toegepast op allerlei zaken. Bovendien dreigt het dan een 'blind geloof' te worden, een gemakkelijke oplossing voor uiteenlopende problemen, als de grenzen van waar het voor bedoeld is niet worden bewaakt.⁹⁹ Alleen met een duidelijker omschrijving en nauwkeuriger afbakening van de betekenis van burgerschap, kan het ook echt een rol spelen in het publieke debat.

Over de auteurs

Daniël Boomsma is wetenschappelijk medewerker bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting. Eerder werkte hij voor de Tweede Kamerfractie van D66.

Teun Dekker is hoogleraar Liberal Arts and Sciences Education aan Maastricht University. Hij doet onderzoek naar de relatie tussen hoger onderwijs en burgerschap, en geeft les in de politieke filosofie.

Abele Kamminga is bestuursadviseur bij de Hanzehogeschool Groningen. Eerder werkte hij voor de Tweede Kamerfractie van D66.

Anne-Lotte Masson is projectleider bij Research Suite bij het Erasmus MC, een programma met als doel onderzoekers beter te ondersteunen op het gebied van IT en data. Eerder ontwikkelde ze onderwijsprogramma's voor Stichting C3.

Noten

- 1 I. Verhoeven, E. Tonkens, 'Actief burgerschap: een wens of een moeijte?', Sociale Vraagstukken, 2012.
- 2 *Vertrouwen in de toekomst*, regeerakkoord 2017–2021, p. 10.
- 3 M. Hurenkamp, E. Tonkens, *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011 p.67.
- 4 C. Vrooman, M. Gijsberts, J. Boelhouwer, *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2014. Zie ook: Zie o.a. M. Kleijwegt, *2 werelden, 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om?*, uitgave van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2016.
- 5 Zie onder meer: B. Tierolf, M. Van Kapel, L. Drost, *Zesde rapportage racisme, antisemitisme en extreemrechts geweld in Nederland*, Anne Frank Stichting en Verwey-Jonker instituut, Utrecht 2017.
- 6 Inspectie van het Onderwijs, 'Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage', Den Haag 2016.
- 7 W. Schulz, J. Ainley, J. Fraillon, B. Losito, G. Agrusti, T. Friedman, *Becoming Citizens in a Changing World* IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report, Springer Cham, Amsterdam 2016, p. 52.
- 8 Algemeen Dagblad, 'Normaal doen is de norm die we moeten uitdragen', interview met Mark Rutte. Een online versie van dit artikel verscheen op 23 september 2017: <https://www.ad.nl/nieuws/normaal-doen-is-de-norm-die-we-moeten-uitdragen-a4fbbboa/>.
- 9 B. Eidhof, *Het Wilhelmus voorbij. Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*, Van Gennep, Amsterdam 2016 p.33.
- 10 Zie bijvoorbeeld: H. van Gunsteren, *Eigentijds burgerschap*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1992, p. 11. M. Prak, *Citizens without nations. Urban Citizenship in Europe and the World. c. 1000–1789*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, p. 5–6. A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (red.) *Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 2017, p. 190. J. Kennedy, *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2009, p. 258.
- 11 Zie: R. Bronneman-Helmerts & E. Zeijl, 'Burgerschapsvorming in het onderwijs'. In: *Betrekkelijk betrokken*. SCP, Den Haag 2008, p. 178–179.

- 12 R. Bellamy, *Citizenship. A very short introduction*, Oxford University Press, Oxford 2008, p. 2.
- 13 T.H. Marshall, *Citizenship and social class. And other essays*, Cambridge University Press, London 1950.
- 14 Artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt: "Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan."
- 15 Zie: B. Anderson, *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso. London/ New York 1983.
- 16 M. Lister & E. Pia, *Citizenship in contemporary Europe*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2008, p. 9–10.
- 17 R.A. Wagenvoerde, *Is citizenship secular? Conceptualising the relation between religion and citizenship in contemporary Dutch society*, Lit Verlag, Zürich 2015, p. 49.
- 18 Zie: D. Miller, 'Socialism and Toleration' In Mendus, S. (red.), *Justifying Toleration: Conceptual and Historical Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 1988, p. 237–254. Zie ook: Y. Tamir, *Liberal Nationalism*. Princeton University Press, Princeton 1993.
- 19 M. Lister & E. Pia, *Citizenship in contemporary Europe*, p. 15.
- 20 A. Etzioni, *The Spirit of Community, Rights, responsibilities and the communitarian agenda*, Crown/Archetype, New York 1995, p. 9–10.
- 21 M. Sandel, *Justice: What's the right thing to do?*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2009, p. 216.
- 22 R. Dagger, *Republican citizenship*. In: *Handbook of Citizenship studies*, Engin F., Turner, Bryan S. (red.), Sage Publications, Londen 2002, p. 146.
- 23 Lister & Pia, *Citizenship in contemporary Europe*, p. 26–27.
- 24 T. van de Wijdeven, L. de Graaf & F. Hendrik, *Actief Burgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg 2013, p. 7.
- 25 *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2005, p. 47–48.
- 26 M.E.A. Hurenkamp, *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw* Amsterdam: Van Gennep, Amsterdam 2017, p. 12.
- 27 H. van Gunsteren, *Eigentijds burgerschap*, p. 3.
- 28 H.J. Schoo-lezing 2017, 'Verwarde tijden die richting vragen', gehouden op 4 september 2017.
- 29 *Waarden, normen, en de last van het gedrag*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam 2003, p. 19.
- 30 'Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving', lezing gehouden op 14 oktober 2013.
- 31 In een essay zette Buma zijn denkbeelden al eerder uiteen. Hij sprak daarin van "ons waardefundament, gezonde vaderlandsliefde en de erkenning van het belang van een dominante cultuur". Zie: S. Buma, P. Heerma, 'Gezonde Vaderlandsliefde', *Christen Democratische verkenningen*, 19 maart 2016, p. 85.

- 32 *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2016, p. 4.
- 33 M. Hesselmans, *Van nieuwkomer naar Nederlander, Een sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie*, Van Mierlo Stichting, Den Haag 2018, p. 72.
- 34 Eidhof, *Het Wilhelmus voorbij. Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*, p. 66.
- 35 Zie: W. Rinnooy Kan & M. Merry, 'Bij burgerschap hoort ook een flinke dosis gezond wantrouwen', *Sociale Vraagstukken*. Een online versie van dit artikel verscheen op 6 april 2017: <https://www.socialevraagstukken.nl/bij-burgerschap-hoort-ook-een-flinke-dosis-gezond-wantrouwen/>.
- 36 Nederlanders voelen zich doorgaans sterk verbonden met hun woonplaats en regio. Zie: M. Jansen, *Honkvast*. <https://www.meertens.knaw.nl/cms/nl/cms/nl/109-nieuwsbrief/uitgelicht/144412-nederlanders-zijn-verknocht-aan-hun-eigen-regio>. Geraadpleegd op 8 januari 2019.
- 37 A. Elian, G. de Jonghe, N. Kok, N. Soomer, C. Verhoeff, G. Waling, *Bezielend verband. Basisgrammatica van het Nederlandse burgerschap*, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag 2018, p. 27.
- 38 J. Huizinga, *Patriottisme en nationalisme in de Europeesche geschiedenis tot het einde der 19e eeuw*, Haarlem 1940, p. 9–11.
- 39 I. Berlin, 'Nationalism. Past neglect and Present power'. In: *The Proper Study of Mankind. An anthology of essays*, Pimlico, Londen 1998, p. 587.
- 40 Zie ook: M. Hesselmans, *Van nieuwkomer tot Nederlander*, p. 78. Zolang
- mensen elkaar niet schaden mogen ze er andere gewoontes en leefwijzen op nahouden.
- 41 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/43/meer-dan-de-helft-nederlanders-niet-religieus>. Geraadpleegd op 21 oktober 2018. Een kleine 24% van de Nederlanders is rooms-katholiek. Ruim 15% is protestants. 5% van de Nederlanders is moslim. 3% behoort tot de gereformeerde kerk. 6% behoort tot andere religieuze groepen, zoals de joodse. In 2017 was voor het eerst een meerderheid van de Nederlandse bevolking niet-religieus.
- 42 Boris van der Ham, 'Een wereld van niet-aangeslotenen', *idee*, (3), 39, september 2018, pag. 41.
- 43 De filosoof John Stuart Mill schreef al: "Alles waardoor de individualiteit te gronde wordt gericht is een despotie, wat voor naam het ook draagt, en of het nu beweert de wil van God te voltrekken of menselijke wetten toe te passen." In: *Over vrijheid*, Boom Klassiek, Amsterdam 2002, p. 111.
- 44 Er zijn naast positieve en negatieve vrijheid stellig ook andere opvattingen van vrijheid. Zo wordt er in de politieke theorie wel gesproken van een 'derde' republikeinse vrijheidsopvatting: vrijheid als een door instituties gegarandeerde afwezigheid van dominantie. P. Pettit, *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press, Oxford 1997, p. 17–21. Zie ook: Q. Skinner, *Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1978.
- 45 R. Bellamy, *Citizenship. A very short introduction*, p. 88.

- 46 M. Philp (red.), *Thomas Paine. Rights of man, Common Sense, and Other Political Writings*, Oxford University Press, Oxford 2008, p. 165. Het pamflet Rights of Man is uit 1791.
- 47 K. Appiah, *Cosmopolitanism. Ethics in a world of strangers*, W.W. Norton, New York 2007.
- 48 Hier is een onderscheid te maken tussen waardenpluralisme – dat samenlevingen gekenmerkt worden door verschillende waarden waar mensen aan hechten – en cultuurpluralisme – verschillende culturele leefwijzen binnen een samenleving. De Nederlandse samenleving wordt door beiden gekenmerkt. Zie verder: G. Crowder, *Liberalism and value pluralism*, Continuum, Londen/New York 2002, p. 12
- 49 *Koester de grondrechten en gedeelde waarden*, Van Mierlo Stichting, Den Haag 2014, p. 27.
- 50 H. van Mierlo, 'Cultuur: brug of barrière?', *idee* (2006), 27 (4), p. 5.
- 51 *Koester de grondrechten en gedeelde waarden*, Van Mierlo Stichting, Den Haag 2014, p. 28–29.
- 52 Sociaal-liberalen benadrukken de fundamentele vrijheid en gelijkwaardigheid van ieder mens. Andere culturele uitingen, leefwijzen of waarden kunnen daarmee botsen.
- 53 Van de Wijdeven, De Graaf & Hendriks, *Actief Burgerschap. Lijnen in de literatuur*, p. 3.
- 54 Zie: J. Arends en Hans Schmeets, 'Vrijwilligerswerk: activiteiten, duur en motieven', Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag 2018. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/29/vrijwilligerswerk-activiteiten>
- duur-en-motieven. Geraadpleegd op 2 oktober 2018.
- 55 'De solidariteit is op', *Groene Amsterdammer*. Een online versie van dit artikel verscheen op 18 augustus 2010; <https://www.groene.nl/artikel/de-solidariteit-is-op>.
- 56 E. van den Berg, P. Dekker, J. de Hart, 'Verenigingsleven en maatschappelijk middenveld'. In: *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2008, p. 71.
- 57 P. Dekker, *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2002, p. 9–10.
- 58 C. Hendriks e.a., *Van opgelegde naar oprechte participatie. De mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*. Boom Lemma uitgevers, Den Haag 2014, p. 13–14.
- 59 T. van de Wijdeven, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*, Eburon, Delft 2012, p. 72. G. Drosterij & R. Peeters, 'De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid'. *Beleid en Maatschappij, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 2011, 38 (4), p. 85–101.
- 60 De Grieken hechtten grote waarde aan deze vorm van burgerschap. Niet voor niets verwees het Griekse woord 'idiotes' naar iemand die zich alleen maar richtte op zijn eigen zaken en niet participeerde in het democratisch proces.
- 61 J.F. Glastra van Loon, *Functies van verkiezingen*, in: *De ijdelheid*

- der beslissingen*, Steinfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1987, p. 83.
- 62 J. de Beus, *Na de beeldenstorm. Een beschouwing over de werking van de toeschouwersdemocratie in Nederland*, uitgesproken als derde Eddy Hillesumlezing, Deventer, 29 november 2003. Aangehaald in: Verhoeven, I., *Veranderend politiek burgerschap en democratie*, in: WRR (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2002, p. 56.
- 63 F. Hendriks, F., K van der Krieken en C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2017, p. 15.
- 64 W. Rinnooy Kan & M. Merry, 'Bij burgerschap hoort ook een flinke dosis gezond wantrouwen', *Sociale Vraagstukken*.
- 65 Parafrase van Albert Jan Kruijer, in: Yvonne Zonderop, 'De solidariteit is op', *Groene Amsterdammer*. Een online versie van dit artikel verscheen op 18 augustus 2010; <https://www.groene.nl/artikel/de-solidariteit-is-op>.
- 66 Zie bijvoorbeeld: *Advies Verder met burgerschap in het onderwijs*, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2012, p.11–12.
- 67 Zie bijvoorbeeld: A. Munnikma e.a., *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2017.
- 68 Eidhof, *Het Wilhelmus voorbij. Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*, p. 20.
- 69 Brief van de Onderwijsraad van 27 september 2018 aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, p. 8.
- 70 *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, p. 253
- 71 Advies Verder met burgerschap in het onderwijs, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2012, p. 41.
- 72 Aldus de Onderwijsinspectie, die een groot niveauverschil tussen leerlingen (en scholen) constateert. *Rapport De Staat van het onderwijs 2018. Onderwijsverslag 2016/2017*, p. 17.
- 73 B. Eidhof, *Het Wilhelmus voorbij*, p. 55–56
- 74 Aleid Truijens, 'Een uurtje burgerschapsvorming meer of minder maakt niks uit, al kan het heus geen kwaad', *De Volkskrant*. Een online versie van dit artikel verscheen op 8 juni 2018: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/een-uurtje-burgerschapsvorming-meer-of-minder-maakt-niks-uit-al-kan-het-heus-geen-kwaad-b1eb7602/>.
- 75 De meningen verschillen over de mate waarin die verantwoordelijkheid bij de staat ligt en de 'reikwijdte' van de vrijheid van onderwijs Zo stelt minister Slob (cu) dat onderwijs in principe geen staatszaak is, maar door burgers zelf wordt vormgegeven. Zie: Arie Slob, 'Onderwijs is geen staatszaak, maar iets van de hele samenleving', *Nederlands Dagblad*. Een versie van dit artikel verscheen op 3 september 2018: www.nd.nl/nieuws/opinie/onderwijs-is-geen-staatszaak-maar-iets-van-de-3110646.lynkx

- 76 Rapport *De Staat van het onderwijs 2018. Onderwijsverslag 2016/2017*. De Inspectie schrijft: "op het terrein van burgerschapsonderwijs zijn er al jaren zorgen over kennis en vaardigheden bij leerlingen en studenten, maar een helder gedeelte opdracht blijft nog achterweg, p. 6.
- 77 C. Hendriks, *Van opgelegde naar oprechte participatie. De mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag 2014.
- 78 Parafraze van Albert Jan Kruijer, in: Yvonne Zonderop, 'De solidariteit is op', *Groene Amsterdammer*. Een online versie van dit artikel verscheen op 18 augustus 2010; <https://www.groene.nl/artikel/de-solidariteit-is-op>.
- 79 Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Lemniscaat, Rotterdam 2011. Oorspronkelijk gepubliceerd in 1835 (Boek 1) en 1840 (boek 2).
- 80 Van de Wijdeven, De Graaf & F. Hendriks, *Actief Burgerschap. Lijnen in de literatuur*, p. 8.
- 81 Wilfred van de Poll, 'Tocqueville en de triomf van het milde despotisme', *Trouw*. Een online versie van dit artikel verscheen op 23 september 2011: <https://www.trouw.nl/home/tocqueville-en-de-triomf-van-het-milde-despotisme-a43c95e3/>.
- 82 c. Hendriks, *Van opgelegde naar oprechte participatie. De mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*, p. 93.
- 83 M.E.A. Hurenkamp, *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*, Van Gennep, Amsterdam 2017, p. 56.
- 84 Resolutie Democratie van nu, p. 11. Geraadpleegd op 23 oktober 2018.
- 85 Publieke Beraadskamers zijn bijeenkomsten waar bestuur, burger en ondernemers zich gezamenlijk over een publiek probleem buigen. Deep democracy is een besluitvormingsmethode. Zie: B. Eidhof en A. Kruijer, 'Hoe we leren dat een overheid niet per se nodig is', *Sociale Vraagstukken*. Een online versie van dit artikel verscheen op 4 januari 2017: <https://www.socialevraagstukken.nl/hoe-we-leren-dat-een-overheid-niet-per-se-nodig-is/>.
- 86 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Boom Amsterdam, 2018.
- 87 De Europese instituties zijn in dit essay buiten beschouwing gelaten.
- 88 Marc Chavannes, 'Zo glipt de democratie door onze vingers' – en zó vormen we een tegenmacht', *De Correspondent*. Een online versie van dit artikel verscheen op 17 september 2018: <https://decorrespondent.nl/8662/lees-of-luister-zo-glipt-de-democratie-door-onze-vingers-en-zo-vormen-we-een-tegenmacht/1889146876364-866cofo4>.
- 89 Lidmaatschap van een politieke partij is vrijwel een noodzakelijke voorwaarde voor functies in het openbaar bestuur. Politicoloog Tom van der Meer spreekt van een 'politisering' van het openbaar bestuur en de 'oligarchisering van de politieke macht'. T. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Spectrum, Houten 2018, p. 56–57.
- 90 J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek. Een studie naar de*

- publieke opinie in Nederland*, en EC, *Eurobarometer 2015*, Den Haag 2015, p. 51–52.
- 91 Tom van der Meer, 'Niet de kiezer is gek', *De Groene Amsterdammer*. Een online versie van het artikel verscheen op 11 januari 2017: <https://www.groene.nl/artikel/de-kiezer-is-niet-gek>.
- 92 F. Hendriks, K van der Krieken en C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, p. 15.
- 93 Het radicale of rechtstreekse volksinitiatief wil zeggen dat een volksstemming plaatsvindt zonder tussenkomst van het parlement en de gematigde variant, waarbij volksstemming pas plaatsvindt als het voorstel is verworpen door het parlement.
- 94 M. Bovens, M en P. Dekker, *Gescheiden werelden. Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP | WRR, Den Haag 2014, p. 16–17.
- 95 'Door subsidie wordt krant onafhankelijker', *NRC Handelsblad*. Een online versie van dit artikel verscheen op 7 april 2009: <https://www.nrc.nl/nieuws/2009/04/07/door-subsidie-wordt-krant-onafhankelijker-11709562-a36506>.
- 96 P. Teule, 'Sociaal-liberalen meng je in het normen- en waardendebat', *idee* (2), 2016, p. 8.
- 97 *Vertrouwen in de toekomst*, regeerakkoord 2017–2021, p. 19.
- 98 J.S. Mill, *Considerations on Representative government*, London: Parker, Son and Bourn, West Strand, London 1861, p. 68.
- 99 Zie bijvoorbeeld: Orhan Agirdag, 'Is burgerschap de nieuwe religie?', *De Morgen*. Een online versie van dit artikel verscheen op 3 september 2018: <https://www.demorgen.be/opinie/is-burgerschap-de-nieuwe-religie-b857cce5>.

Colofon

auteur

Daniël Boomsma

coauteurs

Teun Dekker
Abele Kamminga
Anne-Lotte Masson

meelezers

Coen Brummer
Marthe Hesselmans

(eind)redactie

Daniël Boomsma
Teun van den Maagdenberg

ontwerp

Wilmar Grossouw
de ontwerpvloot

druk

Drukkerij van Deventer

ISBN

9789082506631

**Mr. Hans
van Mierlo
Stichting**

Deze publicatie is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66.

2019 © Alle rechten voorbehouden

**in het bijzonder
dank aan**

Niels Back
Lars de Bruin
Bram Eidhof
Hayat Chadit
Vincent Hoffmans
Jan Willem Holtslag
Margarita Jeliaskova
Alexander Rinnooy Kan
Willemijn Rinnooy Kan
Paul van Meenen
Anne-Lise Olsthoorn
Thijs van Reekum
Margot Scheltema
Joost Sneller
Renske Valk
Anne Wehkamp

Burgerschap: een sociaal-liberale visie

'Burgerschap' is hot. 'Meer', 'beter' of 'ander' burgerschap zou de sociale cohesie in Nederland herstellen, migranten laten integreren, radicalisering stoppen, en jonge mensen kennis van de democratie bijbrengen. Maar is die belofte gerechtvaardigd?

In dit essay formuleert de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66, een sociaal-liberale visie op burgerschap. Centraal staat de vraag wat burgers bindt en wat hen tot een gemeenschap maakt.

De auteurs beargumenteren dat burgerschap voor sociaal-liberalen begint bij het besef dat vrijheid vraagt om wederkerigheid: burgers stellen elkaar in staat om vrij te leven. Dat vraagt om een gezamenlijke inzet van mensen.

Mr. Hans
van Mierlo
Stichting