

Met opgeheven hoofd

Sociaal burgerschap aan het begin van de 21^e eeuw

Menno Hurenkamp

Inhoud

<i>Figuren en tabellen</i>	7
<i>Voorwoord</i>	9
1 BURGERSCHAP ALS VOORTZETTING VAN DE GEMEENSCHAP MET INDIVIDUELE MIDDELEN	11
1.1 Een traditie uitvinden	14
1.2 Thomas Marshall	19
1.3 Meer status voor actie	26
2 TUSSEN WILLEN EN KUNNEN	35
2.1 Je moet het willen	41
2.2 Je moet het kunnen	51
2.3 Vaardigheden en eigen initiatief	60
2.4 Tegen nostalgie	62
3 DE VEERKRACHT VAN HET BURGERLIJK KARAKTER VAN BURGERSCHAP	67
3.1 Een verbeelde gemeenschap	68
3.2 Het gezin	73
3.3 De school en de natie	80
3.4 Droeviger en wijzer	92
3.5 Onomstreden	97
4 LICHT GEMEENSCHAPPEN	103
4.1 Eigen belang of dat van anderen?	108
4.2 Dikke banden of dunne banden?	112
4.3 Kiezen voor deelname?	124
4.4 Willen moet je kunnen	128

5	IN DE SCHADUW VAN LICHTE GEMEENSCHAPPEN	133
5.1	Burger van stad of staat?	139
5.2	Iets te vieren?	153
5.3	Loyaliteit is geen keuze	168
6	LIEVER OP VAKANTIE DAN OP VERKIEZINGEN	173
6.1	Karakteristieken respondenten	179
6.2	Wat is eigen initiatief?	183
6.3	Waarover gaat men discussie aan?	190
6.4	Wat denkt men van de publieke zaak?	197
6.5	Respect	204
7	MET OPGEHEVEN HOOFD	211
7.1	Een kneedbaar ideaal	211
7.2	De kunst van het willen	216
7.3	Een gouden combinatie	222
7.4	Lichte en zware gemeenschappen	228
7.5	Het opgeheven hoofd als actie	234
	<i>Literatuur</i>	245
	<i>Samenvatting</i>	263
	<i>Noten</i>	266

Voorwoord

Veel van wat er in dit boek staat, schreef ik al eens. Alleen, en regelmatig ook met anderen, met Jan Willem Duyvendak en Evelien Tonkens vooral, maar ook met Monika Sie Dhian Ho, Frans Becker, Monique Kremer, Matthijs Rooduijn. De conclusies staan allemaal nog, maar ik heb al die onderzoeken naar wat burgers bezielt in een volgorde gezet die me in dit tijdsgewricht productief lijkt.

Voorheen gingen sommige teksten vooral over de aard van de gemeenschap, en dat er vaak meer gemeenschap onderhouden wordt door de burgers dan we denken. Nu staat de waardigheid van het individu en hoe die wel of niet tot uitdrukking komt, wat meer op de voorgrond. Het komt me voor dat we ons erg druk maken om binding en de actie en maatschappelijke inzet die daarvoor nodig, en daarbij soms wat achteloos omspringen met verworven vrijheden. We moeten veel doen, zoals leren, werken en zorgen. En we moeten ook veel voelen, voor het land en voor onze medemensen. Maar het is ook waardevol om te zijn, in plaats van te doen. De situatie waarbij een liberale samenleving mensen vertelt hoe zich te gedragen, heeft iets paradoxaals in zich. Als een vader die zegt, studeer wat je wil als je maar notaris wordt.

Dat de gemeenschap bezwijkt wanneer burgerschap geen actie bevat staat vast. De status die bestaanszekerheid biedt, is in die zin als een cake – je kunt hem niet hebben én eten. Alleen, de boel bij elkaar houden vraagt niet alleen arbeid, vrijwilligerswerk en dat soort zinvolle bezigheden waartoe we dag in dag uit worden aangezet, maar ook respect. De verzorgingsstaat of de welvaartsstaat heeft het nodig dat mensen er hun schouders onder zetten, maar het ding heeft zelf ook een functie. Namelijk dat je elkaar in de ogen weet te kijken. Dat heb ik tot uitdrukking willen brengen door het ook actie te noemen wanneer een burger zijn of haar medeburgers recht aan kijkt.

Niet om ruim baan te geven aan schreeuwlelijken of luiaards. Maar omdat de vaak terloops geformuleerde plicht tot meedoen aan de samenleving regelmatig behoorlijk veeleisend blijkt. Vandaar het opgeheven hoofd uit de titel. Je hoeft de burgers niet permanent te vertellen dat zij de boel bij elkaar moeten houden, en dat ze daarom de zorg voor de buurt moeten overnemen, de cultuur van de natie moeten overnemen en aan het werk moeten blijven. Je kunt ook de ruimte scheppen waarin ze dat met plezier doen – door namens hen de gevechten te voeren die ze zelf niet zomaar kunnen winnen, tegen de macht van de school, het ziekenhuis, de bank of de internetprovider.

Het is ten slotte passend om tegen mijn dierbare gezin en dierbare familie te zeggen dat wanneer je een aap genoeg tijd geeft hij vanzelf een versie van Hamlet tikt, en dat ik helaas geen aap ben.

Menno Hurenkamp

1 |

*Burgerschap als voortzetting van de gemeenschap
met individuele middelen*

‘Als alleen ceremonieel burgerschap niets voor jou is’, luidt de kop in 2013 boven een paginagrote dagbladadvertentie waarmee een adviesbureau jonge mensen wil verleiden om te solliciteren als beleidsadviseur.¹ De oproep is geïllustreerd met een foto van een lachende jonge vrouw met een oranje pruik en Nederlandse vlaggetjes op haar wangen. De ceremonie waarop gezinspeeld wordt, is vermoedelijk Koningsdag. Maar misschien is de foto ook wel gemaakt tijdens een huldiging van het nationale voetbalelftal, of een van de vele andere festiviteiten waarbij het sinds een jaar of twintig gebruikelijk is om gehuld in een leeuwenpak of in een rookworst groepsgewijs over straat te gaan, om op olijke toon alle cultuurpessimisten die menen dat niks ons meer bindt de mond te snoeren met oranje lippenstift. Blijkbaar oordeelde een advertentiebureau dat het verstandig was om aan die bezigheid het woord ‘burgerschap’ te koppelen, dat de doelgroep van jonge mensen die ‘iets willen betekenen voor Nederland’, en die willen meewerken aan ‘duurzame schoolontwikkeling, betere en efficiëntere zorg dichtbij, moderne dienstverlening aan burgers, en nieuwe vormen van bedrijfsvoering’, zich herkent in deze ietwat abstracte notie. Sterker, dat men niet alleen het begrip kent, maar dat de doelgroep ook onderscheid maakt tussen meerdere betekenissen van dat woord ‘burgerschap’. Dat het werk van een adviseur direct samenhangt met burgerschap en dat vrolijkheid, zang en dans daar eigenlijk alleen in de verte iets mee te maken hebben. En dat jonge mensen dit ongeveer ook zo zien, of tenminste de aanstormende onderzoekers en adviseurs onder hen. Deze voorstelling van zaken in een personeelsadvertentie is een behoorlijke verandering ten opzichte van de vroege jaren negentig van de vorige eeuw, toen het woord ‘burgerschap’ amper gebruikt werd in de media, laat staan in advertenties. Burgerschap... dat was een notie voor

enkele academici en een verdwaalde politicus, het begrip was niet praktisch in het publieke debat en het was zeker niet bestemd voor de wereld van Peter Stuyvesant. De enkele spreker die het woord per ongeluk wel gebruikte, bleef er ook liever niet te lang bijilstaan, omdat het immers zo dicht bij ‘burgerlijk’ ligt. ‘Burgerlijk’ drukt op de verkeerde knoppen, het roept op zijn best geen enthousiasme op en op zijn slechtst negatieve associaties met bekrompenheid, kleinzieligheid, benepenheid.

De Nederlandse criticus Menno ter Braak (1900-1940) geeft een mooi voorbeeld. Hij schreef in de jaren dertig van de twintigste eeuw een opstel genaamd *Het carnaval der burgers*. Ter Braak gebruikte daarin de tegenstelling tussen ‘burger’ en ‘dichter’ als het water en het vuur van het sociale leven, als de twee grenzen die duidelijk maken wat we eigenlijk bedoelen wanneer we het verwarrende woordje ‘wij’ gebruiken wanneer we over de samenleving proberen te spreken. De dichter staat voor het vernieuwende, het scheppende, voor de illusies die we ons allemaal maken. De dichter, dat is een eenling die origineel is en strijdbaar, niet bang voor eenzaamheid en niet bang om af te wijken. Maar de burger en diens burgerschap, dat is ‘verstening’, ‘conventie’, aanpassingsbereidheid, het verlangen om te leven met compromissen – alles wat een dichter nooit zou doen. Hoe nu te leven met de wetenschap dat in ons allen een burger en een dichter huizen, dat we allen burgers zijn maar dichters willen zijn? Daar kwam wat Ter Braak betreft het jaarlijks terugkerende carnaval goed van pas. Want tussen de maskers en verkleedpartijen en de omgevallen champagneflessen gaat de geest van de dichters rond, in het gewaad van de burgers. ‘Thans is zelfs de kleinste burger dichter, ook al dicht hij geen gemeenplaatsen weg. Hoor hem zeggen: “Ik heb je lief”, zie hem bloemen op de bajonet steken, en vergeet de in groote oplagen gedrukte romans, waaraan hij deze formules ontleende. Vergeet den burger, vergeet den dichter en hervind beide op het carnaval!’ Hoezeer Ter Braak ook zijn best deed nuchter naar de burger te kijken, zonder zichzelf erboven te verheffen, toch illustreerde hij dat het woord ‘burgerschap’ geladen was met een sterk negatief affect, het verwees naar de ‘algemeenste formule voor het bijeenwonen der kudden’.² Het was een productieve manier om de lezers wat te prikkelen, maar het was ook een poging om zonder uitbundige liefdesverklaringen toch waardering

voor democratie uit te spreken in een tijd waarin deze van zowel links als rechts aangevallen werd.

Kort nadien zou Johan Huizinga iets soortgelijks op een minder dubbelzinnige manier doen, door over ‘Nederlands geestesmerk’ te spreken als diep-burgerlijk. ‘De eenheid van het Nederlandse volk is vooral gelegen in zijn burgerlijk karakter. Of we hoog of laag springen, wij Nederlanders zijn allen burgerlijk, van den notaris tot den dichter en van den baron tot den proletariër. Onze nationale cultuur is burgerlijk in elke zin die men aan het woord hechten wil.’ En dat betekent dan liever handelen dan oorlog voeren, in het algemeen een geringe oproerigheid en effenheid van het nationale leven, maar ook ‘vrijdom der baldadigheid, gemis aan publieke wellevendheid en de vaak beklagde krenterigheid’. Nederland was geen ‘kweekbodem voor hetgeen men het heroïsche noemt’, maar daar moest nu ook weer niet te somber over gedaan worden. Want burgerlijk waren ook ‘Rembrandt, Vondel, Jan de Witt en zelfs Spinoza’.³ Het burgerlijke en het burgerschap worden hier ingezet tegen de antidemocratische krachten van communisme en vooral ook fascisme die in de jaren dertig van de twintigste eeuw met kracht opkomen. De ‘bourgeois’ uit de schaduw van de ‘citoyen’ halen of de nette man ten voorbeeld stellen aan de boze man, dat zou moeten helpen bij het levend houden van de westerse beschaving en cultuur, bij het doorbreken van de verkalkte partijverhoudingen, bij het vernieuwen van het versleten staatsbestel. De cultuur redden van de domheid van de massa, de consumptie en het alsmaar oprukkende vermaak, het eigen oordeel en het idealisme redden van de drang om het hele leven te vangen in organisatie en bureaucratie, daarvoor was het gevoel voor harmonie en vrijheid van die veelal typische stedelijke Hollandse burger. Een tikje zelfgenoegzaam was het wel, maar echt aanstootgevend was dat nu ook weer niet. ‘Het zou een grote winst zijn voor het publieke leven in dit land,’ schreef de minder conservatieve Herman Bernard Wiardi Beckman, ‘zo het mogelijk bleek, van de emotie, die Huizinga [...] heeft gewekt, althans iets zuiver te bewaren. Laat het een band zijn die alle burgers van democratische – en dus van Nederlandse – gezindheid bindt.’⁴

Maar de tegenkrachten zouden sterker blijken. Mede daardoor zou in de decennia na de Tweede Wereldoorlog de beoordeling van ‘burgerschap’

als houding of doel eerder kritischer dan positiever worden. Tegen de jaren zestig van de twintigste eeuw raakte dat woord ‘burgerschap’ dan ook verder beladen. Als er iets ontmaskerd moest worden in die jaren, dan de burgerlijkheid die stond voor stilstand en misplaatste autoriteit. En naarmate de middenklasse zich minder met de elite en meer met de bohème wilde identificeren, en met het succes van sporters, artiesten, schrijvers en muzikanten aanpassing aan burgerlijke normen niet meer nodig bleek te zijn voor het bereiken van aanzien, werd burgerschap andermaal een beladen begrip. Burgers heetten in de pas te lopen en naar niet meer te verlangen dan naar consumptie. Ze waren aan de oppervlakte vooral goed als mikpunt van spot en op een iets dieper niveau een van de symbolen van de barstende naden van de naoorlogse samenleving.⁵ In het liberale Nederland dat zichzelf zo graag zag als vrijgevochten, waren sindsdien weinig associaties dodelijker dan die met het burgerlijke. Non-conformisme werd de norm, al dringt zich op basis van de praktijk van hedendaagse groepsvorming regelmatig eerder een beeld van dwangmatige uniformiteit op.⁶ Niets burgerlijker dan de angst voor burgerlijkheid, is het beeld dat oprijst uit het ‘kiezen voor de kudde’ dat Nederland massaal doet. We zijn met z’n allen tegelijk vrijgevochten en niemand laat zich de wet voorschrijven, zoals het in het liedje ‘Vijftien miljoen mensen’ uit 2003 heette. Of toch niet?

1.1 | Een traditie uitvinden

Want men adverteerde in 2013 met burgerschap om jonge mensen te trekken. Blijkbaar is er iets veranderd, maar wat? Is Nederland zich wellicht een traditie aan het eigen maken waarin inwoners het tot op zekere hoogte vanzelfsprekend gaan vinden om over zichzelf te denken als burgers? En als dat zo is, hoe is die verandering dan het beste te begrijpen, wat betekent het dat we over burgerschap denken terwijl we dat eerst niet deden? Daar geeft deze analyse een antwoord op, door een kleine reeks overwegend sociologisch geïnspireerde onderzoeken bijeen te brengen die voor het grootste gedeelte gaan over wat verschillende groepen mensen denken en doen. Het gaat méér over de wensen en verzuchtingen van doorsneemensen

dan over de overpeinzingen van historici, juristen en filosofen, die meestal de toon zetten wanneer het over burgerschap gaat. Het gaat dus niet over burgerschap als juridische status en ook niet over burgerschap als filosofisch ideaal. Burgerschap zit in het hart van een matrix van institutionele verhoudingen, technologie, politiek idioom en claims op rechten, en de exacte manier hoe die krachten op enig moment op elkaar inwerken is niet goed te voorspellen.⁷ Politieke cultuur, eigen initiatief en wettelijke voorschriften zorgen voor onderling concurrerende verhalen over gelijkheid, insluiting en uitsluiting. Vanuit dat perspectief gaat deze analyse over burgerschap als de voortzetting van de gemeenschap met individuele middelen en hoe dat wel en niet werkt.

Burgerschap als een vorm van ‘wij’ is niet meer dan dat, een en niet dé vorm om erbij te horen. Dat ‘wij’ kan ook via het land of de natie of de gemeenschap of de republiek gevormd worden, of zelfs via etniciteit of geloof, maar het aardige van burgerschap ten opzichte van concurrerende begrippen is dat je het kunt zijn én doen. Dat maakt dat je een beetje moet differentiëren per institutie of maatschappelijk veld om iets zinnigs te zeggen over burgerschap in Nederland. Het is niet ondenkbaar dat het begrip leuk is voor ambtenaren maar lastig voor leraren, dat geëngageerde burgers er lol in hebben maar mensen langs de rand van de maatschappij er niks mee kunnen, en dat het dus voor sommige groepen bevrijdend werkt en voor andere beklemmend. Een studie als *The politics of citizenship in Europe* brengt de historische variatie in burgerschapswetgeving in verschillende Europese landen in beeld, de auteur vraagt zich af waarom sommige landen *liberal* zijn (ruimhartig in toelating van nieuwkomers tot burgerschap) en andere juist eerder *restrictive*. Hij zoekt de verklaring in het al dan niet hebben gehad van koloniën en in de leeftijd van de parlementaire democratie in een land: hoe dieper en breder het contact met de buitenwereld, hoe vrijer het burgerschapsbeleid. Het dwingt om België en Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk te rangschikken als historisch liberale landen, die hun nationale identiteit sterk verbinden met liberalisme en daarom integratie van nieuwkomers van meet af aan logisch vinden. Het dwingt ook Nederland onder te brengen bij onder meer Zweden én Portugal als naar het ‘liberale’ neigende landen, die pas in een later stadium integratie als logisch gaan zien.⁸ Op

andere manieren is het ook mogelijk mooie vergelijkingen tussen landen te maken. Zoals via het veelgeciteerde werk van bijvoorbeeld de Franse aristocraat Alexis de Tocqueville (1805-1859), die tot zijn analyses kwam aan de hand van een reis door de dan nog jonge Verenigde Staten. Wanneer hij ingaat op het recht op vereniging in de Verenigde Staten, beschrijft hij in één adem hoezeer Amerikanen hechten aan hun vrijheid om zich te verzamelen op eigen voorwaarden, en hoezeer Fransen ertoe bereid zijn een oorlog te beginnen als het erom gaat de staat te verdedigen.⁹ Beide doen dat uitdrukkelijk als actieve burgers van die staat, ze claimen hem. Noties als vrijheid en burgerschap en staat en burgerschap raken elkaar daar nog altijd, niet alleen op papier maar ook in de hoofden van mensen. Misschien wel omdat het landen zijn waar de bevrijdende revolutie een rol speelt in de cultuur, waar trots op het eigen land sterk samenhangt met het weggagen of zelfs een kopje kleiner maken van overheersers.¹⁰ En Nederland contrasteert dan mooi, met zijn burgers die hoogspringend of laagspringend toch vooral *bourgeois* zijn en geen *citoyen*.¹¹

Maar hoewel de vergelijking tussen de verschillende landen informatief genoeg is, suggereert de ordening tegelijkertijd een eenheid die aan betekenis verliest wanneer leden van een gemeenschap als Nederland zelf vorm (proberen te) geven aan dat burgerschap. Dan blijkt een land als Nederland bij vlagen helemaal niet *liberal* te zijn maar vooral boos of ongerust. Dan maakt het aan de ene kant natuurlijk uit welke culturele en politieke opvattingen bestuur en elite van oudsher uitdragen, maar de plaats waar het gebeurt en het tijdstip waarop het gebeurt en de toon waarop die opvattingen botsen met die van andere burgers kunnen voor dusdanige variatie zorgen dat er van typisch ‘Nederlands’ gedrag niet zo veel meer overblijft, dat het zinniger is om wat functioneler en kleinschaliger te kijken naar de totstandkoming van de relatieve populariteit van burgerschap. Het maakt uit wie er waar op welk moment over burgerschap spreekt. Zoals het een signaal is dat een bedrijf mensen werft met de mededeling dat het burgerschap verdiept moet worden, is het ook een signaal wanneer beleidsmakers er opeens over spreken. Een ondubbelzinnige overeenkomst tussen die twee veronderstellen vanwege een gedeelde Nederlandse opvatting over burgerschap, spant het paard achter de wagen: vermoedelijk dachten de bedenkers van de reclame-

campagne dat jonge sollicitanten menen dat er een tandje bij kan inzake burgerschap. Wanneer de reclamemakers, het bedrijf en zijn mogelijke werknemers menen dat het anders moet met burgerschap, wordt het interessanter om te veronderstellen dat er niet alleen sprake is van een nationale ideologie maar ook van een omstreden idee. Wat is de interactie daartussen? Welke ideeën krijgen mensen ter beschikking en wat doen ze daarmee?

Het zoeken naar 'een nieuw wij' leverde de afgelopen jaren al een schier oneindige reeks boeken en krantenartikelen, discussiebijeenkomsten, televisieprogramma's en internetsites op. Via het onderwijs, via het sociaal beleid, via inburgering, via kerken, moskeeën en synagogen, via massabijeenkomsten, via politieke partijen en via allerlei individuele acties is geprobeerd om dat nieuwe 'wij' ook in de praktijk vorm te geven. Vaak gaat het vooral over immigranten of de kinderen van immigranten, die meer 'wij' moeten worden of moeten kunnen worden. Soms gaat het om onderlinge hulp of buurtzorg, waaruit een minder 'dik ik' en 'meer wij' moet blijken. Af en toe gaat het ook wel om vrouwen of homo's die meer plek in het 'wij' verdienen. Zelden gaat het trouwens over werk en de manier om daar een 'wij' van te maken, terwijl we toch met z'n allen veel en vaak werken. Maar de veronderstelling dat er een samenhang bestaat tussen maatschappelijk geluk en een idee van burgerschap sluimert al enige tijd in de gedachtewereld van Nederlandse politici en beleidsmakers. Ze hebben nog niet zo lang geleden de aanzet gegeven om burgerschap ook in Nederland op een hoger plan te tillen. Meer burgerschap in de buurt, meer burgerschap op school, meer burgerschap voor immigranten en hun kinderen, meer burgerschap bij de sociale dienst, meer burgerschap in het publieke debat – voor alle denkbare soorten burgerschap is het laatste decennium beleid.¹² Soms ontstaat daarbij ook wel de sfeer dat er sprake is van iets 'nieuws', dat burgers zich op nieuwe en andere (lees: betere) manieren organiseren. Dat ze in contrast met het recente verleden op allerlei 'vernieuwende' wijzen meewerken aan een omslag in maatschappelijke verhoudingen. Dat het eigen initiatief meer aandacht krijgt dan voorheen wordt dan wel eens samengevat alsof burgers in de jaren zeventig van de twintigste eeuw aan 'inspraak in overheidsbeleid' deden, daarop in de jaren negentig begonnen met 'samspraak met de overheid', en ergens in het recente verleden een start gemaakt is met 'inspraak door

de overheid' in burgerplannen.¹³ Zonder twijfel goedbedoeld, doet zo'n samenvatting tekort aan de Nederlandse traditie van particulier initiatief die teruggaat tot diep in de negentiende eeuw. Bovendien is op basis van enquêtes ook niet zo veel van grote bewegingen te bekennen. Vermoedelijk eerder van een *selection bias* onder onderzoekers, constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau enige tijd geleden.¹⁴

Maar burgerschap is wel een van de pogingen de gemeenschap opnieuw vorm te geven. Niet alleen nadat de verzorgingsstaat op zijn grenzen leek te stuiten, maar ook nadat steeds duidelijker werd dat internationalisering schaduwzijden had en dat bezinning op hoe we solidariteit organiseren urgent is. Voor zover het niet de praktische consequenties van die processen zijn waardoor solidariteit onder druk staat – zoals duurzame werkloosheid onder bepaalde groepen of wegvallende grenzen die de onderkant van de arbeidsmarkt kwetsbaar maakt of toenemende diversiteit in woonwijken waardoor bewoners elkaar amper nog verstaan – zijn het wel de sterke beelden dat 'individualisering' en 'globalisering' medeburgers minder betrouwbaar maken, de kans kleiner maken dat burens of naasten hun handen voor je uit de mouwen zullen steken.¹⁵ Hoe dat uitpakt in verschillende sociale omgevingen en wat daar de drijvende krachten achter zijn, daar valt wat zinnigs over te zeggen met de data die hier behandeld worden.

Rechten heb je maar moet je vormgeven – dat is misschien de kortst mogelijke, onvermijdelijk naar een cirkelredenering neigende omschrijving van modern burgerschap. Je hebt van nature gelijke rechten, maar zonder mee te helpen aan een bestuur worden die rechten niet tastbaar. Hoe ziet burgerschap in uitvoering eruit, onder mensen die zich inzetten voor de maatschappij, onder mensen die andere dingen aan hun hoofd hebben dan participatie, hoe discussiëren politiek en opiniemakers erover? Wat zijn daarbij de sturende krachten en wat zijn de resultaten ervan? Daarover gaat deze analyse. Deze kijkt op een aantal plekken in de Nederlandse maatschappij, op een aantal verschillende momenten van de afgelopen twee decennia, en op overlappende manieren. Het betoog gaat deels in op het letterlijke karakter van burgerschap, op wat het begrip kán betekenen en wat het in de ogen van burgers zelf lijkt te betekenen. Maar het gaat ook in op de politiek die van burgerschap gebruikmaakt of gebruik probeert te

maken, op de verschillende beleidsconcepten die eraan gekoppeld werden. En op de praktijken die burgers zelf in die sfeer ontwikkelen. Sluitend bewijs valt daarmee niet geven, zoals ook ‘Het Gevoel Van De Burgers’ niet verklaard kan worden. Het onderzoek laat wel zien dat de verleiding in de politiek telkens groot is om van burgerschap geen doel voor mensen maar een middel tegen problemen te maken – en dat het reden tot feest is wanneer het ‘ceremonieel burgerschap’ inderdaad wel wat voor ons is.

1.2 | Thomas Marshall

Het is de moeite waard te beginnen met het werk van de Engelse socioloog Thomas Humphrey Marshall (1893-1981).¹⁶ In de lezing *Citizenship and social class* uit 1949 definieerde T.H. Marshall het idee van burgerschap op een manier die navolging zou vinden: burgerschap is de status gegeven aan alle volwaardige leden van de gemeenschap.¹⁷ Zijn conceptualisering van burgerschap is een van de bouwstenen van de moderne welvaartsstaat of verzorgingsstaat. Het welbehagen en het ongemak over wat burgerschap van de overheid of juist van de burgers vraagt, is terug te vinden in hoe Marshall beleid voor burgerschap ontwierp. Zonder de pretentie te hebben een allesomvattende verklaring te geven, levert hij een kijk op burgerschap die terugkerende vragen over wie ‘erbij hoort’ van een charmante logica voorziet. De wortels van de verzorgingsstaat gaan natuurlijk een stuk verder terug dan een lezing van een Engelse onderzoeker van ergens na de Tweede Wereldoorlog. Al in de tweede helft van de negentiende eeuw wordt een begin gemaakt met verschillende soorten volksverzekeringen en sociale woningbouw. En in de crisis van de jaren dertig van de twintigste eeuw wordt overheidsinterventie in de economie al een instrument, met werkvoorziening voor degenen die niet aan een reguliere baan kwamen. Maar de naoorlogse uitbouw van die verzorgingsstaat werd met het idee van *social citizenship* scherp verbeeld, *[i]t has enjoyed a continuing influence for some half a century*.¹⁸ De analyse van Marshall laat zeer effectief zien hoe burgerschap de moderniteit kan structureren.

Als gevolg van een ongelukkig geplande studiereis vond de student Thomas Marshall zich bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog terug in een

gevangenenkamp aan de rand van Berlijn, samen met zo'n vijfduizend andere Britten die op dat moment werkten of studeerden in Duitsland. Het kamp-leven in overvolle barakken was in zijn eigen woorden een *remarkable real life social experiment*, dat hem duidelijk maakte wat het belang was van het recht om gewoon in een hoekje een boek te lezen zonder eerst trouw aan een of andere vlag te hoeven zweren.¹⁹ Echt zwaar hadden de mannen het echter niet, de levensstandaard achter de hekken lag net wat hoger dan in het hongerige Duitsland zelf.²⁰ Maar opvallender was dat de Britse klassenmaatschappij zich in de loop van korte tijd geheel reproduceerde binnen kamp Ruhleben, met onderscheiden taken voor arbeiders en elite, met schoonmaakwerk voor de ene groep en lezingen voor en door de andere groep. Die ervaring zette Marshall voor het eerst op het spoor van de ongelijkheden in de toenmalige Engelse samenleving. Blijkbaar waren er structuren die zich 'spontaan' opnieuw uitvonden in de afgesloten omgeving van een kamp? Opgeleid als historicus bekwaamde hij zich aan de London School of Economics en als ambtenaar gaandeweg in de sociologie.²¹

Het verhaal waarmee hij beroemd zou worden, is eenvoudig naverteld door de argumentatieve eenvoud, door de zeer productieve driedeling. Marshall beschreef hoe rond de achttiende eeuw juridische rechten ter beschikking van de burgers kwamen, zoals *habeas corpus*, dat een eerlijke rechtsgang regelde, maar ook de eerste vormen van religieuze emancipatie en persvrijheid werden ingevoerd, en het recht om het werk te kiezen dat men wilde, zonder bijvoorbeeld aan gilderegels gebonden te zijn. Het kwam neer op 'civiel burgerschap' en de strekking was dat voor de rechter iedereen gelijk was, waarbij 'iedereen' betekende: alle volwassen mannen. In de stad waren 'vrijheid' en 'burgerschap' lange tijd uitwisselbare noties geweest die op het platteland weinig betekenis hadden, maar met het ontstaan van de civiele rechten werd burgerschap voor het eerst een nationaal instituut. Die civiele gelijkheid maakte een uitbreiding van het burgerschap nodig. Het stemrecht is in eerste instantie een product van het civiele recht; alleen wie economisch zelfstandig is, heeft politieke inspraak en pas tegen de twintigste eeuw wordt het universeel stemrecht denkbaar. Het gaat om politiek burgerschap, de strekking is dat voor de stembus iedereen gelijk is. Eenmaal in de twintigste eeuw werd het onvermijdelijk burgers ook sociale

rechten te geven. De oorspronkelijke armenhulp had als consequentie dat de ontvanger afstand deed van zijn burgerschap, dat hij juist niet bij de gemeenschap hoorde, want wie beschermd of geholpen moest worden, kon niet als zelfstandig gezien worden. Maar naarmate in de negentiende eeuw meer mensen meer onderwijs genoten, werd het onwaarschijnlijker hen buiten te sluiten van actieve deelname aan de rest van de beschaving, hun het recht te onthouden zich daarop voor te bereiden. Onderwijs, huisvesting en bestaanszekerheid worden dan burgerrechten. Dit is het sociale burgerschap, dat dus het civiele en het politieke burgerschap in zich draagt, maar daar ook de consequenties uit trekt. En waar zeker het civiele burgerschap een individueel bezit is, een praktijk die men alleen uitoefent en die daarmee dienend is aan het kapitalisme, is het sociale burgerschap, de aanspraak op gelijke status, een collectief wapen.

Van civiele in de achttiende naar politieke in de negentiende naar sociale rechten in de twintigste eeuw: zelf noemt Marshall deze eeuwsgewijze driedeling verontschuldigend ‘typisch sociologisch’, maar tegelijkertijd ook gedictieerd door de geschiedenis.²² Het punt dat Marshall maakt, is dat burgerschap langzaam maar zeker de ‘architect van legitieme ongelijkheid’ wordt. Door de toename van rechten kregen burgers een gelijke status en die gelijke status hief het verschil tussen *gentlemen* en de overige leden van de gemeenschap op. Voortaan kon iedereen een *gentleman* zijn. Sterker, eigenlijk had iedereen de plicht dat te zijn, of het tenminste te proberen: *The duty to improve and civilize oneself is therefore a social duty, and not merely a personal one, because the social health of a society depends on the civilization of its members.*

De toename van inkomen van een deel van de bevolking deed er echt toe, maar belangrijker was iets anders. Namelijk de afname van risico en onzekerheid, de afname van verschil tussen de gezonden en de zieken, de werkenden en de werkzoekenden, de ouden en de actieven, de vrijgezellen en de gezinshoofden.²³ Sociale rechten zorgden voor kansengelijkheid, waardoor ongelijke status voortaan het product van ongelijke kunde zou zijn en daarmee verdedigbaar was. Want kapitalisme is het systeem van ongelijkheid en burgerschap is het systeem van gelijkheid, de twee zijn ‘in oorlog’: burgerschap moet de klassenverschillen die het kapitalisme produceert ‘vernietigen’, het

is een ‘invasie’ van het contract-denken met status-denken. Het is de band die ontstaat via loyaliteit aan een gedeelde beschaving, de loyaliteit van vrije mensen aan een wet die hun rechten geeft en hen beschermt, en die band groeit door het verlangen naar die rechten en door het plezier waarmee men er gebruik van maakt.²⁴ Marshall onderstreept dat niet het dempen van de ellende die de mensen met weinig tot geen inkomen ervaren inzet is, maar het veranderen van de positie van de gewone werknemers. Het gaat niet om het verhogen van de vloer in de kelder, schrijft hij, maar om een nieuw gebouw, en we moeten niet uitsluiten dat we van een wolkenkrabber een bungalow gaan maken.²⁵ Iedereen kon delen in beschaving – de beschaving kon voor iedereen toegankelijk worden gemaakt. Dit burgerschap brengt waarden in menselijke verhoudingen, want waar ruil of handel de enige andere optie van menselijke betrekkingen is en de mens consument of op zijn best onderhandelaar is, is de burger een moreel wezen die de grenzen van de ander erkent. Het levert een *civil society* op, de beschaafde samenleving – niet een verzameling verenigingen maar een slagveld waar het gevecht om waardigheid voor alle burgers succesvol gevoerd is. Waarbij dus niet alleen de ‘plicht’ tot participatie om een zekere mate van beschaving te bereiken, maar ook marktverhoudingen vanzelfsprekend verondersteld moesten worden.

I am one of those who believe that it is hardly possible to maintain democratic freedoms in a society which does not contain a large area of economic freedom and that the incentives provided by and expressed in competitive markets make a contribution to efficiency and to progress in the production and distribution of wealth which cannot, in a large and complex society, be derived from any other source.²⁶

Marshall legde in wezen vast wat de studie *social insurance and allied services* of het ‘Beveridge report’ uit 1942 in gang had gezet. Daarin beschreef de liberale econoom William Beveridge hoe mensen aan de onderkant van de samenleving aan vijf grote kwalen leden: verval van buurten, ongeletterdheid, gebrek aan basisvoorzieningen, apathie en gebrekkige gezondheid. Alleen door een grootscheepse herziening van de maatschappelijke orde kon daar iets aan gedaan worden – met volksverzekeringen voor werkloos-

heid en ziekte, algemene gezondheidszorg en kinderbijslagregelingen.²⁷ Beveridge's rapport gaf de toenmalige conservatieve minister-president Winston Churchill in 1943 de uitspraak in de mond dat het tijd was voor een sociale verzekering 'van de wieg tot het graf'. Met zijn analyse van het sociale burgerschap gaf Marshall een intellectuele achtergrond bij deze breed gedeelde voorkeur voor dat streven naar een verzorgingsstaat. Door sociaal burgerschap (en niet bijvoorbeeld 'gemeenschap') centraal te stellen, schakelde hij tussen het traditionele individualisme of liberalisme dat vrijheid hoog in het vaandel voert, en het recentere streven naar planning van bestuur en beleid van mensen als John Maynard Keynes, Karl Mannheim en Karl Polanyi.²⁸ Burgerschap kon de individuele vrijheid bewaren én een positieve rol voor de staat bieden. Het was een van de middelen om door marktkrachten gecreëerde klassentegenstellingen tegen te gaan.

Er zat dan ook een ideologische dynamiek in de manier waarop Marshall burgerschap inzette, *giving the social question a nobility and importance equal to those given in preceding centuries to the issues of rights to protection and of democratic participation*.²⁹ Die ideologie kan het beste geplaatst worden in de hoek van de 'ethisch socialisten'. Dat waren progressieve niet-radicalen, die reformisme boven revolutie verkozen en de sociologie als antwoord op het marxisme zagen.³⁰ Begrippen als 'fatsoen', maar ook 'waarheid' en 'recht' waren voor hen geen van tijd of plaats afhankelijke begrippen, maar ondubbelzinnige maatstaven, die niet mochten wijken voor welk zogenaamd 'hoger' ideaal dan ook. *War is peace* liet Marshalls tijdgenoot George Orwell in de roman 1984 door het onderdrukkende regime van *Big Brother* aan de bevolking uitleggen. De stelling dat oorlog vrede is, is vermoedelijk de bondigste uitleg over wat mogelijk wordt wanneer men ertoe bereid is woorden aan te passen aan de omstandigheden, het doel boven de middelen te stellen. Want als oorlog eigenlijk vrede is en liefde eigenlijk haat, dan heeft sociale rechtvaardigheid of zelfs maar fatsoen al helemaal niks te betekenen.

De planning die het sociale burgerschap dichterbij zou brengen, moest niet gezien worden als een verlangen naar vijfjarenplannen zoals die bekend zijn uit de Sovjetecconomie, maar ook niet zoals het verlangen van hedendaagse bureaucraten om de minuten vast te leggen waarin een verpleegkundige een oudere moet verzorgen. Het contrast is het *laisser-faire*-individualisme,

dat mensen machteloos maakt op de arbeidsmarkt of bijvoorbeeld de woningmarkt, dat ze dom houdt en in achterstand gevangen.³¹ De planning die daartegenover staat, moet tegenslag en rampen en verplating als gevolg van marktprincipes uit het leven bannen. Door niet alleen de sociale voorzieningen, maar ook het onderwijs en de economie te ordenen, wordt een nieuwe gemeenschap mogelijk, waarin verantwoordelijke, ontwikkelde mensen eerder burger dan individu zijn, om zich rekenschap te kunnen geven van hun omgeving en hun verplichtingen jegens die omgeving. Het was vooral een opdracht voor de staat en meer in het bijzonder voor de instituties die sociale zekerheid organiseerden. Het was in veel mindere mate een taak voor de burger zelf, die zich vooral vertegenwoordigd zou moeten weten door het parlement. De staat moest de markt aan principes van rechtvaardigheid onderwerpen, het waardenconflict aangaan met de economische competitie. Dat neemt niet weg dat burgers wel ondubbelzinnige plichten hebben in deze argumentatie. De veronderstelling dat het sociale burgerschap er slechts een van rechten is en op die manier de calculerende burger zou hebben mogelijk gemaakt, kan niet op het werk van Marshall gestoeld zijn. Niet alleen heeft de burger de al genoemde sociale plicht om zich maximaal te ontwikkelen om op die manier de samenleving overeind te houden, ook heeft de burger de plicht om zijn rechten te allen tijde te verdedigen – daarbij hoeft hij zijn individuele vrijheid niet op te offeren, maar hij moet wel verantwoordelijkheid tonen ten opzichte van de gemeenschap, door voorzichtig om te springen met het recht om te staken, door loonverschillen niet bij voorbaat als onrechtvaardig aan te merken, door in dat soort situaties ook zijn gezond verstand te gebruiken.³²

Deze analyse trof een toon waar men ook elders in Europa naar op zoek was. De Nederlandse regering in ballingschap liet niet lang na het 'Beveridge report' een soortgelijke studie schrijven. Dat gebeurde onder voorzitterschap van de toenmalige voorzitter van de Buitengewone Rekenkamer, Aart van Rhijn. Het verslag van die Commissie-Van Rhijn landde weliswaar niet zo goed in het verzuilde Nederland.³³ Daar zag men liever niet dat de staat zich zo direct met de zorg zou bemoeien. Van links tot rechts wilde men meer ruimte aan het particulier initiatief bieden, aan de instellingen van de verzui-ling. Eerder dan tussen de staat en de individuele burger zou het burgerschap

vorm moeten krijgen tussen burgers, het middenveld en de staat.³⁴ Maar dat deed er niet aan af dat er een *dominant paradigm of postwar Western social citizenship* heerste, een institutioneel en intellectueel paradigma dat onder de ambities en het verdelingsmechanisme lag.³⁵ Het was natuurlijk deels de fenomenale economische groei van na de Tweede Wereldoorlog die deze uitbreiding van rechten mogelijk maakte.³⁶ Maar het was ook een kwestie van overtuiging dat deze uitbreiding goed in zichzelf, nodig en belangrijk was.³⁷ Het optimisme over het vermogen van sociaal burgerschap was dan ook sterk bij Marshall, maar ook bijvoorbeeld bij de Amerikaanse socioloog Talcott Parsons, die Marshalls theorie in de jaren vijftig en zestig uitbouwde voor de Verenigde Staten en er eveneens nooit aan twijfelde dat het ontwarren van economische achterstand en sociale achterstand een einde zou maken aan alle vormen van maatschappelijke uitsluiting.³⁸

De overtuiging werd dusdanig breed gedeeld dat politiek debat een stuk minder invloed op vormgeving van het sociale burgerschap had dan ambtelijke en professionele uitvoering, ook in Nederland. 'Parlement en partijleiding zijn zeker niet uitgeschakeld, maar zij zijn nu niet meer de plaatsen, waar de nieuwe ideeën het eerst gebracht en bediscussieerd worden' schreef Piet Thoenes in *De elite in de verzorgingsstaat* en hij citeerde daarbij instemmend Marshall, die eerder al hetzelfde had geconstateerd: *Political controversy still rages over broad proposals for reform and over some provocative details, but there are wide areas of action left to the administrators and the professionals where the voice of the politician is but dimly heard as the distant ineffectual bleating of a wandering sheep.*³⁹ Behalve dan wanneer die politicus instemde met de gang van zaken, zoals de toenmalige minister van Maatschappelijk Werk Marga Klompé toen ze in 1963 de eerste Bijstandswet toelichtte in de Tweede Kamer. De KVP-politica was de eerste vrouwelijke minister van Nederland. Ze klonk amper als een uit de kudde verdwaald schaap, toen ze in het verlengde van het sociale burgerschap in de Tweede Kamer uiteenzette wat een burger zou moeten zijn.

'In de Nederlandse gemeenschap zijn er burgers. Zij hebben de verantwoordelijkheid, voor het bestaan van zich en hun gezin te zorgen. Zij moeten zien daarvoor het inkomen te verkrijgen via arbeid, via sociale

verzekering of, voor zover zij dat hebben, via vermogen. Wanneer nu een burger niet in staat is deze verantwoordelijkheid waar te maken, heeft de overheid de plicht hem bij te staan zonder onderscheid des persoons, zonder te kijken naar rang en stand of naar de vraag, of de oorzaak, waardoor die burger bijstand nodig heeft, voortkomt uit een zeer individuele situatie of dat deze oorzaak bij een grote groep voorkomt. Ik wilde een wet maken, mijnheer de Voorzitter, waarop iedere burger een beroep kon doen met opgeheven hoofd, en waardoor hij niet in een atmosfeer zou worden geplaatst, die in strijd zou zijn met zijn vrijheid en met de waardigheid van zijn menselijke persoon.⁴⁰

1.3 | Meer status voor actie

Je hebt het meer dan je het doet – dat is het burgerschap van Marshall. Burgerschap is een status die je kunt opeisen. Daarna brengt die status ook weer verplichtingen met zich mee zoals werken of de orde van de samenleving helpen bewaren. Maar de kern is dat de overheid een schild tegen onredelijke achterstand aanreikt, dat burgerschap een belofte in zich draagt, van meer respect, meer vrijheid, meer emancipatie. Dat was echter in een tijd toen op de performatieve kracht van burgerschap amper vertrouwd werd, toen men het woord zelf liever meed omdat het weinig weerklank vond in de maatschappij. Tegenwoordig wordt burgerschap echter wel met enige regelmaat besproken. Het is een idee dat onderdeel is van de kritiek waarmee politici, beleidsmakers en intellectuelen de samenleving te lijf gaan in de hoop deze beter te maken. Burgerschap wordt besproken als doel en als middel, als nastrevenswaardig ideaal en als manier om problemen in de buurt, de wijk, de stad en het land te laten verdwijnen. De teneur van die interventie is dat de belofte van een status de kern van het probleem is. Terugkerend argument is dat er te veel rechten ter beschikking van de burger staan met te weinig plichten daartegenover, dat het sociale burgerschap op een negatieve manier heeft bijgedragen aan de-traditionalisatie van de samenleving, aan het verdwijnen van klassieke patronen van onderlinge zorg en verantwoordelijkheid zonder dat er op het oog nieuwe vormen van

zorg en verantwoordelijkheid voor teruggekomen zijn. Het sociale burgerschap gaf mensen keuzevrijheid en die hebben ze ingezet om de taken die bij het lidmaatschap van de maatschappij horen naar eigen inzicht te vervullen. Werken, je normaal gedragen door af en toe de burens te helpen of op de school van je kinderen iets te doen, trouwen en kinderen krijgen, van je land houden, lid zijn van een politieke partij of van een vereniging die iets doet voor de samenleving; dat alles doen mensen niet meer in de tijd of de vorm die er vijftig jaar geleden voor stond. Ze werken in deeltijd of gaan van het ene baantje naar het andere, ze spreken misschien geen of amper Nederlands maar wel twee andere talen, ze hebben het te druk om de burens te helpen of hebben geen idee wat ze op de school van hun kinderen zouden kunnen bijdragen, trouwen niet of laat en krijgen kinderen om kort daarop te scheiden, voelen zich amper nog verbonden aan een politieke partij, religie of maatschappijopvatting maar knutselen liever zelf een levensbeschouwing in elkaar (of laten zich tamelijk hard voorstaan op juist een extreme opvatting).

Dat alles maakt het 'opgeheven hoofd van de burger' niet een resultaat om trots op te zijn, maar een probleem. Want moderne mensen doen maar wat, ze leven er op het oog op los, stemmen erop los, schreeuwen erop los wanneer iets hun niet bevalt en laten elkaar ook los wanneer het aankomt op solidariteit en zorg. De structuur die de verzuilde samenleving bood, met duidelijke overtuigingen over geloof of samenleving en maatschappelijke activiteiten als sport, vrijwilligerswerk en ook mediaconsumptie die daarbij hoorden, een logische beroepsloopbaan, een huwelijk op vijftientigjarige leeftijd met een partner waar je ouders ook tevreden over zijn en twee of drie kinderen als gevolg en een lang en gelukkig gezinsleven daarna, dat bakte robuuste onderlinge verbondenheid. Misschien niet met een sterk nationaal gedeeld gevoel, maar wel met sterke zuilen waarvan de leiders elkaar onderling ook wisten te vinden, als het niet met 'pacificatiepolitiek' was dan wel met het 'poldermodel'.⁴¹ Maar waar moet het vertrouwen in elkaar vandaan komen zonder traditionele levenspatronen, zonder patronen die we van onze ouders geleerd hebben en die we aan onze kinderen door kunnen geven? Als iedereen gewoon zijn eigen voorkeuren volgt, wat is dan de lijm die de samenleving bijeenhoudt?

Actief burgerschap zou wel eens een mooie vervanger kunnen vormen van de zuilen. Het laat in principe alle ruimte voor welke maatschappijopvatting dan ook, maar vereist wel enige actie en betrokkenheid. Neem bij wijze van voorbeeld het *Handvest verantwoordelijk burgerschap* van het derde kabinet-Balkenende uit 2009. Het was voor het eerst dat een regering zich zo uitdrukkelijk uitliet over burgerschap. PvdA-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Guusje ter Horst stuurde de tekst pas na lang aandringen door coalitiepartner ChristenUnie naar het parlement en sindsdien is er niet veel meer van vernomen. Er sluimert in dat handvest dat ‘dialogo’ goed is, er sluimert ook in de tekst dat ‘respect’ voor de medeburgers goed is, en dat ‘inzet voor de samenleving’ goed is. Maar het heeft iets ongemakkelijks dat de overheid voorschrijft hoe het zit met burgerschap, constateert Ter Horst zelf al, en de minister roept de burgers dan ook op om vooral mee te discussiëren. En in de ordening van de kwesties sluipt toch onwillekeurig een duidelijke lading van het handvest. ‘Respect voor de ander’ en ‘betrokkenheid bij elkaar’ zijn van belang, het zijn de eerste twee waarden die genoemd worden. Daarnaast gaat het om ‘gerichtheid op de toekomst’ en om ‘inzet voor de samenleving’. Door zinnertes als ‘Aandacht schenken aan een ander. Het is een kleine moeite’ wordt duidelijk dat de burgers aan de slag moeten, voor elkaar. De makkelijk voorstelbare overlap tussen de waarden ‘respect’, ‘betrokkenheid bij elkaar’ en ‘inzet voor de samenleving’ wordt verder niet geproblematiseerd, ze moeten vermoedelijk als overtreffende trap gezien worden.⁴² (Ongeveer in deze trant: ‘Toon in ieder geval respect voor anderen, laat als het even kan zien dat je ook om ze geeft, en steek waar mogelijk ook even de handen uit de mouwen.’)

Of neem Ter Horsts opvolger als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Piet Hein Donner. Burgers lijken zich in zijn visie op integratie naar de staat te moeten schikken. ‘Om als actieve burger in een in allerlei opzichten pluriforme samenleving te kunnen functioneren is inzet en betrokkenheid nodig van alle burgers. Van alle burgers in Nederland verwacht het kabinet participatie, betrokkenheid en binding aan de Nederlandse samenleving. Van alle burgers verwacht het kabinet dat zij zich bekwamen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven en de

arbeidsmarkt. Gemeenschappelijke regels en eisen vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht.⁴³ Inzet moet, participatie moet, deelname aan het maatschappelijk leven en aan de arbeidsmarkt moet. Het lijkt er ook sterk op dat solidariteit tussen burgers vereist wordt, of deze dat nu willen of niet.⁴⁴ Het zijn voorbeelden waarbij burgers niet het heft maar een bezem in handen krijgen. ‘De bal bij ligt de burger’, zoals Evelien Tonkens het in 2008 omschreef⁴⁵ – en daar is-ie sindsdien nog wel even blijven liggen.

‘Wat is er gebeurd de afgelopen decennia dat burgerschap van een sociale belofte een politieke opdracht werd en welke consequenties heeft dat voor burgerschap? De onderliggende veronderstelling is dat onder druk van modernisering het burgerschap onder burgers afneemt, dat meer burgerschap onder die burgers meer binding oplevert en dat dit door beleid bewerkstelligd kan worden. Het antwoord wordt gegeven door twee samenhangende deelvragen te stellen: hoe ziet de kritiek op het gebrek aan burgerschap er precies uit en wie voerde de boventoon bij het verwoorden daarvan; hoe ziet hedendaags burgerschap in zijn min of meer ideale vorm er uit en wat voor opvattingen onderhouden de mensen die buiten dat ideaalbeeld vallen?’

De belofte van emancipatie die in het verhaal van Marshall over burgerschap school, lijkt ver weg van het honk gebracht door de politiek. Wie sceptisch ingesteld is, zou in het verlengde van de opvattingen van de verschillende regeringen over burgerschap tegenwoordig kunnen spreken van een nationale rekolonisatie van de burger, zoals Henk Hofland dat doet: ‘Een halve eeuw nadat hij zich had bevrijd van het overgeleverde gezag der autoriteiten en zijn eigen gehoorzaamheid daaraan, nadat hij zich had gedekoloniseerd, is hij op een andere manier terug in zijn oude toestand.’⁴⁶ Dat de nieuwe traditie van burgerschap meer gaat over ‘elkaar helpen’ en ‘houden van de natie’ dan over ‘de publieke zaak’, lijkt wel die kant op te wijzen. De agenda lijkt al vast te liggen tegen de tijd dat het onderwerp op tafel komt: we moeten als burgers samen sociale problemen oplossen en wat die problemen zijn, dat hebben anderen al bepaald. ‘Of we het nu willen of niet, burgerlijk zijn we

allemaal', heette het al bij Huizinga, en zo we daarvan ooit zijn weggeweest, zijn we daar nu weer terug.

Of is een opvatting over burgerschap, hoe dominant misschien ook, precies dat: 'ook maar een opvatting'? Manifesteert dat burgerschapsoffensief zich uitdrukkelijker waar het bijvoorbeeld over publieke opinie, sociale voorzieningen, onderwijs en integratie gaat maar minder of niet in andere vormen van participatie, waardoor de zelfgenoegzame klank van dat hedendaags burgerschap eerder gevolg is van gebrek aan focus of diepte? Allicht is er veel braafheid en aanpassingsdrang te vinden in de Nederlandse cultuur, maar van de provo's tot Pim Fortuyn en van de krakers tot Geert Wilders is er ook een andere verzameling gebruiken aan te wijzen, en naast de krant of de buurt of het gesprek over de publieke zaak zijn er ook andere plekken waar burgerschap tot uiting kan komen. Dan is het contrast tussen Amerikanen of Fransen die wél raad heten te weten met het begrip burgerschap minder interessant dan de vraag waar het precies goed gaat en waar het minder goed gaat met het vormgeven van een voorzichtige Nederlandse traditie. Lang niet iedereen voelt zich immers permanent gekoloniseerd. In wijken en buurten, op het internet, in de theaters en bioscopen leeft veel maatschappelijke energie en inzet. En lang niet alles van wat burgers doen en zeggen is van de serviele aard die uit het rekolonisatie-perspectief spreekt. Om aan de onmacht en het cynisme te raken dat ook meetbaar is in de samenleving, zou het misschien beter zijn niet zozeer de beleidsmatige opdracht om actief burger te worden onder de loep te nemen, maar nog eens goed te kijken naar wat 'actief' betekent en kan betekenen. Dan dringt zich misschien eerder op dat er mensen zijn die al behoorlijk bedreven zijn in burgerschap, die in het hedendaags jargon van de diplomademocratie veelal 'hoger opgeleiden' heten, maar voorheen misschien eerder 'beroepsburgers' of 'nieuwe vrijgestelden'.⁴⁷ Dat een elite of voorhoede de veronderstellingen van beleid dusdanig kan inzetten dat het niet veel last of misschien zelfs voordeel voor het eigen leven oplevert, maar dat er situaties te over zijn waarin dat actieve in plaats van passieve burgerschap weinig betekenis heeft om mensen machtiger of socialer te maken.

Deze analyse gaat daarop in door verschillende onderzoeken die op een eerder moment al gedaan zijn, te combineren tot een verhaal over wat er dood

en wat er levend is aan participatie en zeggenschap in Nederland aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Het is een overwegend uit reeds eerder gepubliceerde sociologische onderzoeken opgebouwd betoog. Ze verschenen de afgelopen jaren al in vaktijdschriften en boeken. Uitgangspunt was de wisselwerking tussen burgerschap denken en doen, tussen hoe politiek en bestuur over engagement praten en hoe mensen daar vorm aan geven. De bril was overwegend een ‘microsociologische’, in een poging het kleinschalige en directe contact tussen mensen in verband te brengen met historisch gewortelde, langlopende ontwikkelingen. De samenhang tussen de hoofdstukken moet niet overdreven worden. Maar de teneur is telkens opnieuw dat wie naar samenhang, solidariteit of engagement kijkt, naar boven haalt dat het sociale beter uit de verf komt dan het politieke, en dat burgerschap zich daar niet goed aan kan ontworstelen. Dat waar vrije keus onproblematisch is (‘lichte gemeenschappen’) burgerschap beter gedijt dan waar de vrije keus moeizaam is of buiten de orde valt (‘zware gemeenschappen’).

Hoofdstuk 2 ordent de kritiek op het vastgelopen sociale burgerschap van Marshall aan de hand van twee terugkerende prominente opvattingen. Wat er misgaat in de maatschappij in termen van gebrek aan samenhang moet worden ondervangen door ‘actief’ burgerschap, daar is iedereen het wel over eens – minder overheid en meer zelf doen. Maar daar zijn in wezen twee smaken van. Met wortels in het klassieke denken over burgerschap en in het moderne denken over creativiteit is er een pleidooi om burgerschap kernachtiger te maken, meer over de politieke verhoudingen te laten gaan, tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. Niet te veel achter burgerschap zoeken, is hier de boodschap. Het is een juridische status, maar in de praktijk gebracht is het vooral een omgangsvorm met conflicten en meningsverschillen, geen pakket voorzieningen of voorschriften en gebruiken. Burgerschap is hier een ambacht of een kunde, een hartstochtelijk pleidooi voor het sluiten van de grenzen voor immigranten en een beroep op de Wet van Openbaarheid Bestuur hebben dezelfde waarde omdat het bijdragen aan het publieke debat zijn. En met de wortels in traditioneel gemeenschapsdenken en moderne angst voor instrumentalisering is er ook een pleidooi om de schil van het burgerschap te verstevigen, de gedeelde identiteit en de consequenties die daaruit volgen scherper naar voren te brengen.

Daar is de boodschap dat burgerschap gaat over gevoel en bereidwilligheid van burgers, die blijk moeten geven van goede wil, die zich schatplichtig moeten tonen aan hun gemeenschap. Het levert een spanning op tussen burgerschap kunnen en burgerschap willen, tussen het ambacht bedrijven met alle botsingen die erbij horen en de goede wil tonen in opdracht van de gemeenschap eventuele botsingen juist weg te masseren. Maar beide kritieken zijn sterk op individuele verantwoordelijkheid georiënteerd, contra het sociale burgerschap van Marshall. Waar het vertoog over het kunnen zich vooral organiseert rond keuzevrijheid, doet het vertoog rond willen dat rond innerlijke overtuiging.

In het derde hoofdstuk komt aan bod hoe die spanning tussen kunde en goede wil prominent werd in het publieke debat, en hoe dat te verklaren valt. Het laat aan de hand van krantenonderzoek zien hoe uit de verschillende manieren van spreken over burgerschap de opvatting prominent wordt dat actief burgerschap vooral een sociale opdracht voor individuen is om zich naar praktische en culturele normen te schikken. Zelfregulering gaat er boven maatschappijkritiek, culturele aanpassing gaat er boven conflictbeheersing, zorgzaamheid gaat er boven politieke participatie. In de hoofdstukken daarna wordt die uitkomst aan de hand van drie onderzoeken tegen het licht gehouden. Het gaat om steekproeven onder burgerinitiatieven in hoofdstuk 4, gespreksgroepen onder burgers in hoofdstuk 5 en kwalitatieve interviews in hoofdstuk 6. Ze brengen de veronderstelling dat van rekolonisatie sprake is, terug tot een onderscheid in sferen waar varianten van burgerschap bloeien en sferen waarin burgerschap problematisch of volkomen afwezig is. Actieve burgers zijn niet zomaar neer te zetten als onderdrukte individuen, maar wanneer we over actief burgerschap spreken, is de bandbreedte tamelijk beperkt.

De burgerinitiatieven of lichte gemeenschappen laten zien hoe cruciaal de wisselwerking tussen burgers en lokale instituties is. Van uniformiteit onder actieve burgers is niet echt sprake, de vorm en inhoud van hun bezigheden is sterk afhankelijk van de inzet door mensen zelf en de (ontbrekende) antwoorden van het beleid. Maar, 'kunnen' en 'willen' zijn sterk verweven in alle verschijningsvormen van lokaal actief burgerschap: wie kan vergaderen, zal er meer lol in hebben, en wie er lol in heeft, zal eerder

vergaderen. En de plaatsen waar het actieve burgerschap gezocht wordt, zijn niet die van het werk of de beursvloer, maar het buurthuis of de sportclub, en het gaat bij burgerschap dan bijvoorbeeld ook amper over zeggenschap of grote welvaartsverschillen. De hoofdstukken daarna laten zien hoe dat prominente beeld over actief burgerschap als een sociale opdracht voor individuen een structuur aanbrengt waar culturele botsingen over ‘feestvieren’, over ‘thuisvoelen’ of over ‘dagelijks leven’ eerder een deel van een probleem vormen dan dat ze deel van een oplossing uitmaken. Wie niet uit de voeten kan met de manier waarop over burgerschap gesproken wordt, trekt zich eerder terug dan dat hij zich engageert.

Dat burgerschap meer een individuele opdracht dan een collectieve belofte is geworden, is niet per se nieuws. Maar omdat activering niet alleen op mensen maar ook op verbeelding kan slaan, is het wel de moeite waard een bouwsteentje toe te voegen. Afhaken, niet meedoen, protest en chagrijn kunnen niet alleen gezien worden als individueel gedrag van burgers met morele of praktische tekorten, maar (vooral) ook als indicatie dat de gemeenschap die hen bindt niet naar behoren functioneert. De vaak geciteerde driedeling van de Amerikaanse politicoloog Albert Hirschman – *voice, exit, loyalty* – is daar in wezen op gericht.⁴⁸ Niet om de ene reactie normatief boven de andere te stellen, om te suggereren dat stemmen of *voice* beter is dan niet-stemmen of dat tegenspreken beter is dan vertrekken of *exit*. Het zijn ook geen wederzijds uitsluitende criteria. Maar om de noodzaak van creatieve omgang met ontevredenheid aan de orde te stellen. Lastpakken en niet-stemmers zijn dan kanaries in de kolenmijnen. Ze vragen dan niet om verleid te worden via betere procedures mee te doen, maar om andere uitkomsten van beleid.