

Aspecten van burgerschap

Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland

Friso van Houdt en Willem Schinkel

Friso van Houdt is als promovendus verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Willem Schinkel is universitair hoofddocent theoretische sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Correspondentiegegevens:

Dr. W. Schinkel
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Capaciteitsgroep Sociologie
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
schinkel@fsw.eur.nl

Inleiding

Al sinds begin jaren negentig is duidelijk dat 'burgerschap' terug is van weggeweest (Kymlicka en Norman 1994; Van Gunsteren 1998). Nog steeds staat het begrip centraal in de aandacht in wetenschap en beleid. Daarbij valt op dat sociale wetenschappers interesse hebben in vormen van burgerschap die het traditionele staatsburgerschap overstijgen, terwijl beleidsmakers en politici eerder neigen naar een verzwaring van dat nationaal staatsburgerschap met nieuwe dimensies. Sociologen analyseren en pleiten bijvoorbeeld voor 'transnationaal burgerschap' (Bauböck 1994; Soysal 1994; Sassen 2006), voor 'kosmopolitisch burgerschap' of voor 'wereldburgerschap' (Habermas 1996; Dower 2000; Falk 2003; Benhabib 2004). Saskia Sassen constateert een denationalisering van burgerschap ondanks gelijktijdige pogingen tot renationalisering ervan (Sassen 2006, 22).

In beleid zien we tegenwoordig een nieuwe nadruk op 'actief burgerschap' die sterk gekoppeld is aan nationale cultuur, zoals bijvoorbeeld aan 'normen en waarden'. We zien ook een verschuiving van het belang dat gehecht wordt aan formeel burgerschap naar een relatief gewicht dat aan moreel bur-

gerschap gegeven wordt (Schinkel 2007b; 2009c). Dat hangt samen met het feit dat burgerschap centraal is komen te staan in het integratiebeleid.

We gaan er hier vanuit dat burgerschap sociologisch gezien een staatsgerereguleerd mechanisme van in- en uitsluiting is (Brubaker 1992, 21; Bosniak 2006, 124-125; Delanty 2007). Zo verkrijgen bijvoorbeeld personen via het toekennen van staatsburgerschap lidmaatschap van een nationale politieke gemeenschap en dit onderscheidt hen van bijvoorbeeld staatsburgers van andere nationale gemeenschappen en statelozen. De recente aandacht in beleid voor burgerschap heeft alles te maken met de problemen die natiestaten ondervinden bij het komen tot sluiting in tijden van globalisering (vgl. Jacobson 1996). In dit artikel stellen we ons ten doel de hedendaagse, Nederlandse situatie ten aanzien van de *beleidsmatige invulling van burgerschap* in een historisch kader te plaatsen. Onze focus is dus het beleid, alsmede de juridische inkadering van burgerschap. Dat is een eigenstandige realiteit die de moeite van het beschrijven waard is in een tijd waar burgerschap een centrale beleidsterm is. Het levert natuurlijk ook beperkingen in ons perspectief op, maar een gedegen analyse van de koppelingen tus-

sen beleid en praktijk – waarvoor dit artikel een te kort bestek is – vergt allereerst een grondig beargumenteerd overzicht van de ontwikkelingen in recht en beleid. In latere publicaties zullen we nader ingaan op de ontwikkelingen waarop beleidsveranderingen antwoorden zijn. In dit artikel richten we ons op twee assen die het mogelijk maken verschillende aspecten van burgerschap te belichten (vgl. Schinkel 2009c). De assen zijn dus bedoeld om een zicht op het fenomeen burgerschap te construeren. De assen overlappen in die zin dat wat onder de bespreking van de ene as valt, ook besproken wordt in het licht van de andere as. Maar de keuze van deze assen is zodanig dat de ontwikkeling van burgerschap in Nederland in beide gevallen in een ander licht zichtbaar wordt.

De eerste as waarop we opereren, is de as die bestaat uit meerdere dimensies van burgerschap. Burgerschap kan beperkt zijn tot staatsrechtelijke rechten en plichten, maar kan ook uitgebreid worden naar sociale rechten en plichten. Of het kan uitgebreid worden met culturele rechten en plichten. We laten zien op welke manier burgerschap in de loop van de geschiedenis is uitgebreid en maken daarbij gebruik van de benaderingen van Brubaker (1992) en Marshall (1963) en van Nederlandse toepassingen daarvan.

De tweede as die leidend is voor onze bespreking is de as formeel-moreel (vgl. Schinkel 2007a; 2007b; 2009c). Daarbij gaat het om de *relatieve* nadruk die gelegd wordt op staatsburgerschap in formele zin vis-à-vis morele invullingen van de ‘goede burger’ of de ‘actieve burger’. We hanteren dus een onderscheid tussen *formeel burgerschap* en *moreel burgerschap* (vgl. Kymlicka en Norman 1994, 353; Habermas 1996; Delanty 2007; Van Dixhoorn 2005; Schinkel 2009c). Formeel burgerschap heeft betrekking op de *juridische status* zoals *lidmaatschap* van een juridisch-politieke orde (een staat), maar ook op *sociale rechten*. Moreel burgerschap is iets heel anders. Bij moreel burgerschap gaat het om een *buiten-juridische normatieve invulling* van wat de goede burger is of moet zijn en doen. Het formele kent altijd een morele kant. In de praktijk zijn formeel burgerschap en moreel burgerschap dus nooit zonder meer van elkaar te scheiden. Er zitten bijvoorbeeld morele aspecten aan het betalen van belastingen. Maar bij het analytisch onderscheid tussen formeel en moreel burgerschap gaat het om het *relatieve gewicht*

dat gegeven wordt aan ofwel de formele, ofwel de morele aspecten van burgerschap. We stellen moreel en formeel burgerschap hier dan ook niet voor als twee afzonderlijke vormen van burgerschap, maar nemen de as formeel-moreel om een bepaald aspect van burgerschap te belichten. We gaan na op welke manier de balans gezocht wordt tussen de formele en de morele kanten van burgerschap, met name in beleid dat burgerschapsbeelden promoot zonder dat die juridisch afdwingbaar zijn. Dat doen we met name met betrekking tot de situatie sinds midden jaren negentig. Daarbij gaan we ook in op de hedendaagse situatie, die te typeren is als een selectieve ‘virtualisering van burgerschap’.

Sociaalhistorisch onderzoek naar staatsburgerschap in Duitsland, Frankrijk en Nederland

Allereerst staan we stil bij een benadering die zich met name richt op de ontwikkeling van formeel staatsburgerschap, waarbij het vooral gaat om de staatsrechtelijke in- en uitsluitingsgronden. Sociaalhistorisch onderzoek naar de ontwikkeling van staatsburgerschap is uitgevoerd door Brubaker (1992). Hij onderzocht de institutionalisering van staatsburgerschap in Duitsland en Frankrijk en geeft verklaringen voor de verschillende manieren waarop in die twee landen burgerschap in beleid is geformaliseerd. Cruciaal voor beleid ten aanzien van staatsburgerschap is de politieke cultuur en het nationaal bewustzijn van een land. Brubaker onderscheidt hierbij drie uitingsvormen. Ten eerste een etnonationaal zelfbegrip, ten tweede een nationaal-statelijk zelfbegrip en ten derde een zelfbegrip als immigratiesamenleving.

Met een etnonationaal zelfbegrip bedoelt Brubaker een zelfbegrip waarin de natie, onafhankelijk van het institutionele en territoriale raamwerk van de staat, als een etnische en etnoculturele gemeenschap wordt gezien. Etnonationaal bewustzijn correspondeert met toekenning van staatsburgerschap op basis van *jus sanguinis* (gebaseerd op de bloedlijn). Met een staatsnationaal zelfbegrip bedoelt Brubaker een zelfbegrip waarin de natie begrepen wordt als ingebed in en onafscheidelijk van het institutionele en territoriale raamwerk van de staat. Het toekennen van burgerschap geschiedt primair op basis van *jus sanguinis*, maar kan worden aangevuld met elementen van *jus soli* (gebaseerd op geboortegrond). Dit

echter wel onder voorwaarden.¹ Het zelfbegrip van klassieke immigratielanden heeft betrekking op de veronderstelde assimilerende werking van geboorte en het opgroeien op een bepaalde bodem. Dit zelfbewustzijn correspondeert met het toekennen van burgerschap op basis van grond (*jus soli*). Schematisch kan dit worden weergegeven als in figuur 1.

Ten aanzien van naturalisatie (het verkrijgen/aannemen van de nationaliteit van een land) onderscheidt Brubaker een 'discretionair systeem', waarbij naturalisatie als een gunst wordt beschouwd, van een systeem waarbij naturalisatie als een recht wordt beschouwd waarbij men alleen aan bepaalde voorwaarden hoeft te voldoen om te naturaliseren. In een discretionair systeem wordt naturalisatie niet aangemoedigd, sterker het wordt ontmoedigd. Administratief moet er veel worden geregeld, de regelgeving is enorm en vaag. Cruciaal is dat een verzoek altijd door de overheid kan worden afgewezen omdat de overheid zich het recht van toewijzing behoudt. Een discretionair systeem correspondeert met een restrictief en ontmoedigingsbeleid.

Het sociaalhistorisch model van Brubaker is door Heijs in 1995 gehanteerd voor de analyse van de ontwikkeling van staatsburgerschap in Nederland. Heijs onderscheidt globaal drie perioden. De eerste periode van 1814 tot 1892 is er in Nederland primair sprake van wetgeving gebaseerd op *jus soli* (Heijs 1995, 216). Nationaliteit werd op basis van geboorte op het Nederlands grondgebied toegekend. De tweede periode vangt aan in 1892 met de wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap. Sindsdien is er sprake van een systeem gebaseerd op afstamming (via de vader ofwel *jus sanguinis a patre*).²

De derde periode, vanaf 1953, is de periode waarin *jus soli*-elementen aan het systeem gebaseerd op *jus sanguinis* werden toegevoegd. Grond werd dus weer belangrijk om de Nederlandse nationaliteit te

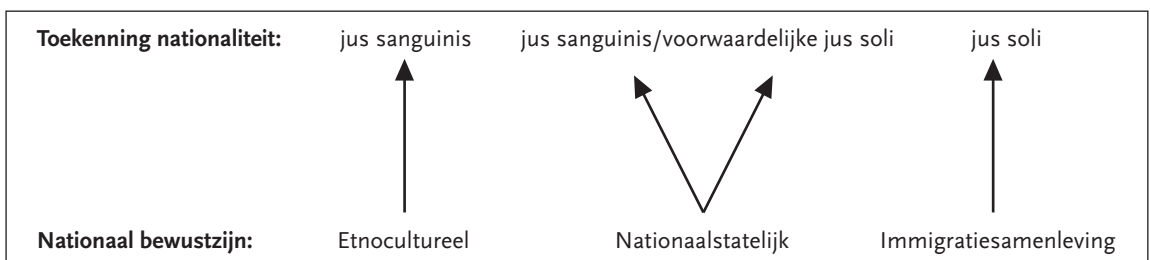
krijgen. Hierdoor kregen 'derde generatie immigranten' automatisch staatsburgerschap. Van belang hierbij is de Rijkswet op het Nederlandschap van 1984. In deze wet werd naast *jus sanguinis a patre* ook *jus sanguinis a matre* erkend en verkregen daarnaast tweede generatie immigranten bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een optie op het staatsburgerschap (De Groot en Tratnik 2002, 77).

Tabel 1. Staatsburgerschap in Nederland

Periode	Regulatiebasis	1e generatie	2e generatie	3e generatie
1814-1892	<i>jus soli</i>	naturalisatie	automatisch bij geboorte	automatisch bij geboorte
1892-1953	<i>jus sanguinis</i>	naturalisatie	naturalisatie	naturalisatie
1953-1984	<i>jus sanguinis</i> en <i>jus soli</i>	naturalisatie	naturalisatie	automatisch bij geboorte
1984-2008	<i>jus sanguinis</i> en <i>jus soli</i>	naturalisatie	optie leeftijd 18 jaar	automatisch bij geboorte

Gebaseerd op Heijs (1995, 216) en De Groot en Tratnik (2002, 116)

Bovenstaande resumerend en toepassend: daar waar Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten vrij gemakkelijk en consistent in de theorie van Brubaker te plaatsen zijn (respectievelijk met een etnocultureel, staatnationaal en immigratiesamenleving zelfbewustzijn, waarbij Brubaker overigens wel opmerkt dat er de laatste tijd sprake is van toenadering tussen de landen op het gebied van beleid) geldt voor Nederland dat het op een wisselende manier van zichzelf bewust is dan wel pragmatisch omgaat met positioneren en het kiezen van een strategie (zoals Engeland bijvoorbeeld pragmatisch met immigratie omgaat (Delanty, 1997, 288)).



Figuur 1. Staatsburgerschap volgens Brubaker (1992, 123-124)

Sociaalhistorisch onderzoek naar dimensies van burgerschap in Engeland en Nederland

Een tweede historische benadering richt zich op de verschillende dimensies van burgerschap. Burgerschap is meerlagig (Yuval-Davis 1999) en kent dimensies als het staatsrechtelijke, het civieljuridische, het politieke, sociale en het culturele. Sociaalhistorisch onderzoek naar de ontwikkeling van burgerschapsdimensies is gedaan door Marshall (1963). Hij beschreef de ontwikkeling van nationaal burgerschap in Engeland over een periode van 250 jaar. Hij onderscheidt hierbij drie dimensies die elkaar in de tijd opvolgden. Ten eerste is de civieljuridische dimensie ontwikkeld in de zeventiende en achttiende eeuw. Het gaat hierbij om juridische rechten gericht op de wettelijke status van het individu, vrijheid van meningsuiting, recht op eerlijke rechtsgang en gelijke toegang tot instituties zoals de rechtbank. Ten tweede is de politieke dimensie ontwikkeld in de achttiende en negentiende eeuw. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van het kiesrecht en politieke instituties zoals het parlement en politieke partijen. Ten derde is de sociaaleconomische dimensie ontwikkeld in de negentiende en twintigste eeuw. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het recht op sociale verzorging en sociale zekerheid. Van belang hierbij was de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Schematisch kan dit worden weergegeven als in tabel 2.

Tabel 2. De ontwikkeling van burgerschap in Engeland volgens Marshall

Periode	Dimensie	Rechten	Instituties
17-18e eeuw	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
18-19e eeuw	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
19-20e eeuw	sociaal-economisch	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Een dergelijke analyse van de ontwikkeling van dimensies van burgerschap ontbreekt nog voor Nederland. In deze paragraaf geven we daartoe een aanzet.

Van belang voor de ontwikkeling van burgerschap in Nederland was de grondwet van 1814. In deze grondwet werd de civieljuridische dimensie van burgerschap gecodificeerd. Zoals de vrijheid van het individu, de vrijheid en gelijkheid van godsdienst, vrije toegang tot de rechter en de openbaarheid van

rechtspraak. In de grondwet van 1815 kwamen daar de gelijkheid voor de wet, het recht op eigendom, de gelijke benoembaarheid, het recht op petitie en de vrijheid van de drukpers bij. Dit werd met de grondwetswijziging van 1848 uitgebreid met het recht van vereniging en vergadering, de vrijheid van onderwijs en het briefgeheim. Om de gelijkheid voor de wet te bevestigen werd in 1814 een onafhankelijke rechterlijke macht ingesteld. Het bereik van de rechtspraak betrof de gehele ruimtelijke sfeer van het Koninkrijk der Nederlanden waardoor eenheid van rechtspraak werd vastgelegd (Daalder 1991).

De eenheidsstaat Nederland kreeg ook een eigen nationaal parlement: de Staten-Generaal. De Staten-Generaal waren eerst nog gewestelijk van karakter, maar werden genationaliseerd (Van Schendelen 1993). Tussen 1814 en 1919 vormden de Staten-Generaal echter geen parlement op basis van algemeen stemrecht (Daalder 1991, 54-55). De oligarchische politieke structuur en conservatieve cultuur stonden de invoering van algemeen kiesrecht in de weg (De Wit 1975). Het duurde van 1814 tot 1919 totdat directe volksinvloed mogelijk werd. Cruciaal echter voor de ontwikkeling van de politieke sfeer is de grondwetswijziging van 1848. Onder het eerste ministerie Thorbecke kwamen in korte tijd drie belangrijke wetten tot stand: de kieswet, de provinciewet en de gemeentewet. Als gevolg van de wijziging werd de politieke structuur veranderd en de standenstructuur doorbroken. Politiek burgerschap werd net als in Frankrijk in principe universeel mogelijk, maar was het in de praktijk nog niet (Daalder 1991; Brubaker 1992; Elzinga 1997). Wel werd de electorale representatie steeds verder uitgebreid (Van Schendelen 1993).

Na de grondwetswijziging van 1848 werd politiek burgerschap nog op basis van criteria zoals belastingafdracht beperkt, maar toch steeds verder, zij het langzaam, uitgebreid (zie Elzinga 1997). Vanaf 1870 werd het kiesrecht een belangrijk sociaalpolitiek vraagstuk. In deze tijd ontstonden ook de eerste politieke partijen. In 1878 ontstond de eerste politieke partij (Antirevolutionairen) en de tweede in 1892 (Radicalen) (Van Doorn 1996, 251). De sociale druk op het bereiken van algemeen kiesrecht werd vanaf de jaren 1880 steeds groter. Vanwege een grondwetsherziening in 1887 werd het censusstelsel beëindigd waarbij een geavanceerd systeem werd ingevoerd dat was gebaseerd op kenmerken van geschiktheid

en/of maatschappelijke welstand. Geschiktheid werd vastgesteld door een examen in daarvoor aangewezen beroepen en maatschappelijke welstand werd vastgesteld op basis van een zeker inkomen (vastgesteld door bijvoorbeeld het betalen van belasting, het bezitten van een huis, het hebben van een dienstverband of een pensioen en de zogenaamde grootboek- en spaarbankkiezers) (Elzinga 1997). In 1900 werden de kenmerken van geschiktheid en welstand nog meer uitgebreid. Steeds meer mannen werden dus geschikt geacht of konden door gestegen welvaart voldoen aan het welzijns criterium en mochten stemmen. In deze periode waren de 'Rode Dinsdagen' van 1911 en 1912 (grote demonstraties tijdens de opening van de Staten-Generaal) een openbare manifestatie van de roep om algemeen kiesrecht, maar ook een manifestatie van georganiseerde bewegingen in Nederland waar rekening mee gehouden diende te worden. In 1917 werd in Nederland het algemeen kiesrecht voor mannen ingevoerd en het verbod op kiesrecht voor vrouwen uit de grondwet gehaald. In 1919 werd bij initiatiefwet Marchant aan vrouwen het kiesrecht toegekend (Daalder 1991).

Om de ontwikkeling van sociale burgerschapsrechten te beschrijven wordt onderstaand gekeken naar de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid in de Nederlandse wetgeving. Van belang hierbij zijn de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving met betrekking tot arbeidsongeschiktheid, ouderdom, ziektekosten en werkloosheid. Van belang voor de ontwikkeling van de sociaaleconomische dimensie is vooral de periode na de tweede wereldoorlog, maar dit werd voorafgegaan door een 'lange sisser' (De Swaan 1988). Zo werd in 1901 de Ongevallenwet aangenomen en trad in 1919 de wetgeving op invaliditeit en ouderdomspensioen in (De Swaan 1988, 217). Na de Tweede Wereldoorlog was er eerst sprake van een Noodpensioenwet (onder Drees) en deze werd in 1956 opgevolgd door de Algemene Ouderdomswet. Alle burgers, ongeacht hun inkomen, vielen voor het eerst onder een sociale zekerheidswet (De Swaan 1988, 222). Ter vervolmaking van de verzorgingsstaat werd in 1963 de Algemene Bijstandswet ingevoerd en in 1967 de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Dit werd in 1968 aangevuld door de Algemene wet bijzondere Ziektekosten en in 1976 met de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet die alle ingezetenen verzekerde.

Samenvattend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van burgerschap in Nederland qua chronologie correspondeert met de analyse van Marshall voor Engeland. De specifieke periodisering verschilt echter. Schematisch kan dit voor Nederland worden weergegeven als in tabel 3.

Tabel 3. De ontwikkeling van burgerschap in Nederland

Periode	Dimensie	Rechten	Institutes
1785-1848	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
1848-1919	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
1919-1980	sociaal-economisch	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Een belangrijke aanvulling van Marshall is gelegen in de culturele dimensie van burgerschap. Cultureel burgerschap kan worden omschreven als het recht op deelname aan het cultureel erfgoed en de plicht bij te dragen aan de handhaving en ontwikkeling van het cultureel erfgoed (beide) via taal, gebruiken, onderwijs, media en religie (vgl. Turner 1990; Miller 2002, 231; Roche 2002). Deze culturele dimensie van burgerschap bestaat al sinds de negentiende eeuw en heeft bijgedragen aan natiestaatvorming (De Swaan 1988; Roche 2002). Het onderwijs in Nederland werd met de belangrijkste wetten in 1806 betrekkelijk vroeg geregeld, hoewel dit pas in 1901 tot een algemene leerplicht en dus leerrecht zou leiden (Knippenberg en De Pater 1988, 136-138; De Swaan 1988, 107-111).

De onderwijshervormingen hadden vooral tot doel het jonge politieke bestel te stabiliseren en alle 'maatschappelijke en religieuze deugden' aan te leren (Knippenberg en De Pater 1988, 137). Men wilde hiermee 'de brede massa van het volk verheffen tot burgers die bereid en in staat waren tot participatie in het nieuwe, nationale Gemenebest' (De Swaan 1988, 109). Tot 1840 bleef het systeem werken totdat onder confessionelen de inhoud van het leerplan op de staatsscholen ter discussie werd gesteld, hetgeen later bekend zou worden als de schoolstrijd. Uiteindelijk werd dan wel in 1901 de algemene leerplicht (recht op scholing) ingevoerd, maar de meeste kinderen bezochten toen al een school. De schoolstrijd leverde in 1920 een Onderwijswet op waarbij openbare en confessionele scholen door de overheid werden onderhouden (Knippenberg en De Pater

1988, 137). Schematisch kan een en ander worden weergegeven als in tabel 4.

Tabel 4. De ontwikkeling van burgerschap in Nederland aangevuld met een culturele dimensie

Periode	Dimensie	Rechten	Instituties
18-19e eeuw	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
19-20e eeuw	cultureel	culturele rechten	onderwijs
19-20e eeuw	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
20e eeuw	sociaal	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Het is de culturele dimensie die vanuit (kritiek op dan wel erkenning van) de vermeende multiculturaliteit (Schinkel 2008a) van Nederland als gevolg van immigratie wederom centraal staat. Het is dan ook minder adequaat te spreken van een culturalisering van burgerschap (Tonkens, Hurenkamp en Duyvendak 2008) dan van een reculturalisering. Die past bij de toegenomen aandacht voor cultuur die zichtbaar is in allerlei domeinen (Jameson 1998; Nash 2001), niet in het minst in het 'integratiedebat' (Schinkel 2007a). Daarin gaat burgerschap vanaf begin jaren negentig een cruciale rol spelen (Schinkel 2007b).

Contemporaine ontwikkelingen: een nieuwe balans tussen formeel en moreel burgerschap in Nederland

Het tweede aspect van burgerschap dat we belichten heeft betrekking op de as formeel-moreel. Tegen het eind van de jaren tachtig krijgt burgerschap een meer moreel geladen invulling. Eerst gebeurt dat nog binnen de hierboven besproken context van arbeid en verzorgingsstaatarrangementen. In het voetspoor van het 'nieuwe paternalisme' (Mead 1997) en de 'welfare to workfare'-beweging in de Verenigde Staten wordt 'sociaal burgerschap' een notie waarmee de plicht te werken, ook voor wie verzorgingsstatelijke inkomensondersteuning ontvangt, uitgedrukt wordt (Dercksen en Engbersen 1992). Sinds midden jaren negentig is een nieuwe ontwikkeling te constateren die zich tevens afspeelt op de as formeel/moreel burgerschap. Er vindt een relatieve verschuiving plaats van een nadruk op formeel burgerschap naar een nadruk op moreel burgerschap. Die verschui-

ving heeft dan vooral te maken met de incorporatie van burgerschap binnen een integratiediscours dat hegemoniale kenmerken heeft (Schinkel 2008a). Binnen het integratiediscours is 'cultuur' in de gemoraliseerde zin van 'normen en waarden' centraal komen te staan (Schinkel 2007a). Op het moment dat 'integratie' in termen van 'burgerschap' gedefinieerd werd, werd ook binnen burgerschap een moralisering zichtbaar (Schinkel 2008b). Dit werd ten eerste duidelijk in het inburgeringsbeleid (Spijkerboer 2007). Ook in de inburgering kwamen normen en waarden centraal te staan (Van Huis en De Regt 2005; Bjornson 2007; Schinkel en Van den Berg 2008). En: inburgering werd en wordt in toenemende mate in morele en niet in formele termen gezien. Zo stelt Vermeulen:

'Voorheen werd voorondersteld, dat als de migrant maar gelijke rechten had gekregen – in juridische zin burger was geworden – hij (sic, auteurs) zich in de loop van de tijd ook aan de Nederlandse maatschappij zou verbinden en een burger in de morele zin zou worden. Eerst moest er juridisch burgerschap zijn, dan zouden sociale integratie en politieke participatie vanzelf volgen. Deze volgorde is nu aan het veranderen. De dominante opvatting is geworden dat de migrant eerst tot een burger in de sociaalpsychologische zin dient te evolueren – moet integreren in de maatschappij – voordat hij een burger in de juridische zin kan worden. Hij zal zijn recht om binnen te mogen komen, zijn aanspraken op een permanent verblijf en zijn nieuwe nationaliteit moeten verdienen, door zijn beheersing van de Nederlandse taal en zijn aanvaarding van de fundamentele gemeenschappelijke normen van de Nederlandse samenleving aan te tonen.' (Vermeulen 2007, 101)

Voor de nieuwkomers komt moreel burgerschap daarmee vóór het verkrijgen van formeel burgerschap. En voor de n-de generatie migranten (Schinkel 2007a), die al langer in Nederland zijn, geldt dat waar formeel burgerschap eerder als de kroon op de 'integratie' en als teken van het succes ervan gezien werd, nu moreel burgerschap als die kroon gezien wordt en formeel burgerschap als slechts het begin. Dat hangt samen met het feit dat 'integra-

tie' tegenwoordig vaak 'n-de generatie migranten' betreft (Schinkel 2007a), die dus niet rechtstreeks gemigreerd zijn, maar kinderen van migrant(en) zijn, en die in veel gevallen reeds in het bezit zijn van formele burgerschapsrechten. Juist daar is het van belang om, in geval van vermeende gebrekkige 'integratie', burgerschap via de morele pool te problematiseren. Burgerschap verandert zo van het recht anders te zijn (Van Gunsteren 2008) in de plicht gelijk (als in: hetzelfde) te zijn. In allerlei beleidsdiscoursen komt bovendien veelvuldig een problematisering van 'alleenstaande moeders', 'radicalisering', 'het goed opvoeden van kinderen' et cetera naar voren die in verband wordt gebracht met 'actief burgerschap'. Doorgaans zijn het daarbij, al dan niet impliciet (Schinkel 2009c), 'allochtonen' die het specifieke voorwerp van burgerschapsproblematisering zijn. Burgerschap is bovendien, onder invloed van het integratiediscours, sterk in het teken van 'loyaliteit' komen te staan (Vermeulen 2007, 54, 112).

De virtualisering van burgerschap

Sinds 1994 is de beleidsdefinitie van integratie: 'burgerschap'. Daarin ligt allereerst de hierboven besproken moralisering van burgerschap vervat. Maar het brengt ook met zich mee dat het onderscheid tussen de 'goede' of 'actieve' burger meer en meer langs de 'etnische' scheidlijnen van 'geïntegreerd/niet geïntegreerd' gaat lopen. Feitelijk gaat het daarbij echter om een onderscheid tussen burgers die dispensatie van integratie hebben verkregen, en bij wie 'integratie' in het geheel geen issue is, en burgers (hier bedoeld zowel in de zin van aliens, denizens als citizens) bij wie 'integratie' wel gethematiseerd wordt (Schinkel 2007a). Bij die burgers die in de formele zin burger zijn, maar die toch niet goed of niet volledig 'geïntegreerd' zijn, vindt een *virtualisering van burgerschap* plaats. Want hoewel zij in de formele zin burger zijn, maar niet goed 'geïntegreerd' zijn, en 'integratie' (sinds 1994) als 'burgerschap' gedefiniëerd wordt, zijn ze toch eigenlijk weer geen burgers. Dat is mogelijk op grond van de stilzwijgende definitie van 'burgerschap' in morele termen. Dat wil zeggen dat hun burgerschap gevirtualiseerd wordt: het wordt virtueel in plaats van actueel en het wordt een *virtus*, een deugd, zoals het bij de Romeinse humanisten was. Hoewel er in zekere zin dus een rearticulatie van een republikeins burgerschapscon-

cept plaatsvindt dat op deugden gebaseerd is, staat daarbij echter niet een republikeinse *opvatting* centraal. Hierin is feitelijk zowel de republikeinse (Van Gunsteren 1998) als communitaristische (Delanty 1997) nadruk op 'actief burgerschap' vervat, evenals een conservatieve (Delanty 1997) nadruk op normen en waarden en een liberale (Delanty 1997; Habermas 1998; Van Gunsteren 1998) nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid'.

Hoewel dus 'burgerschap' toegejuicht kan worden als universalistisch begrip (zij het binnen nationaalstatelijke kaders), in tegenstelling tot 'integratie', dat in effect uiterst selectief wordt toegepast, functioneert ook burgerschap wel degelijk uitsluitend. Dat kan ook moeilijk anders, omdat het een mechanisme van insluiting, en dus noodzakelijkerwijs van uitsluiting is. Zo wijst Delanty er ook terecht op dat noties als 'mondiaal burgerschap' of 'kosmopolitisch burgerschap' de uitsluitingsdimensie van burgerschap veronachtzamen en dus fundamenteel leeg zijn (Delanty 1997, 287). De virtualisering van burgerschap behelst de uitsluitende werking van burgerschap precies in de benadrukking dat burgerschap het eindstadium van insluiting ('integratie') is. Het effect ervan is een eenzijdig – bij 'allochtonen' – problematiseren van burgerschap, met als gevolg dat het formele burgerschap van velen geconstrueerd wordt als maar een begin van echte insluiting. Dat betekent een discursieve ontheffing uit het burgerschap van dergelijke burgers. De virtualisering van burgerschap zorgt dus voor een transformatie van het burgerschapsconcept die het een in- en uitsluitingsmechanisme van het discursieve domein van 'de samenleving' maakt (Schinkel 2007). Daarmee is deze transformatie van burgerschap ook te zien als onderdeel van een voortschrijdend proces van staatsvorming. Waar traditionele natiestaten op verschillende manieren in hun soevereiniteit bedreigd worden (Schinkel 2009b), bijvoorbeeld als gevolg van mondiale migratiestromen, probeert de staat via een herijking van burgerschap op een nieuwe manier burgers in- en uit te sluiten, ditmaal via de definitie van het domein van 'de samenleving'. De beschreven transformatie van burgerschap zou dus als een element van een nieuwe positionering van de staat ten opzichte van de samenleving gezien kunnen worden. Zo kunnen de transformaties van het burgerschapsconcept gezien worden als antwoorden op een veranderende realiteit. Dat is een

punt dat we in volgende publicaties verder zullen ontwikkelen.

Conclusie

Burgerschap is een mechanisme van in- en uitsluiting dat zich historisch gezien heeft uitgebreid over twee assen en dat zich steeds op nieuwe terreinen laat inzetten. Daarmee krijgt het in eerste instantie een steeds groter bereik van effectiviteit. Dat wil zeggen dat het een groter veld beslaat waarop het effect heeft. Het verschuift dus verder naar 'rechts' op de eerste as die we in dit artikel als leidend genomen hebben: het krijgt steeds meer dimensies en loopt achtereenvolgens langs civiele, culturele, politieke, sociaaleconomische en weer culturele lijnen. Tegelijkertijd is het van belang te zien hoe op een tweede as, die door het onderscheid tussen formeel burgerschap en moreel burgerschap gekenmerkt wordt, een verschuiving plaatsvindt in de richting van een relatief grotere nadruk op moreel burgerschap. Aldus ontstaat een mengeling van burgerschapsdimensies en -substanties, waarin zowel elementen uit republikeinse, als uit communitaristische, liberale en conservatieve tradities opgenomen zijn. Dat past alleszins in het hedendaagse neonationalistische Nederland, dat een wankel balans tussen een loyaliteit aan de natie combineert met een neoliberale politiek van de 'eigen verantwoordelijkheid', een conservatieve nadruk op normen en waarden, gezin en op-

voeding, en een communitaristische nadruk op gemeenschapszin – alles onder de noemer van 'actief burgerschap', en alles in sterke mate – zij het niet exclusief – geïntegreerd in de context van het onderscheid tussen 'de samenleving' en diegenen die 'niet goed geïntegreerd' zijn. Het past ook in een tijd waarin de natiestaat in een tijd van globalisering (Schinkel 2009b) op nieuwe manieren probeert aan populatieregulering te doen. Het levert echter een overbelasting van het burgerschapsconcept op. Burgerschap is nog steeds een mechanisme van in- en uitsluiting. Het is dat zowel van de natiestaat – via de juridisch gecodificeerde rechten en plichten van formeel burgerschap – als van de samenleving – via de discursieve codificatie van de normen en waarden die een individu kwalificeren als 'lid van de samenleving'. Maar het concept dreigt, in zowel de uitbreiding van de dimensies ervan (eerste as) als in de morele overbelasting ervan (tweede as) aan betekenis te verliezen. Iets wat alles betekent, verliest immers uiteindelijk aan betekenis. Zo lijkt het erop dat aandacht voor burgerschap momenteel een politieke en beleidsmatige mode is die issues symbolisch weet te verbinden, beleidsafdelingen een naam weet te geven en beleidsplannen een label kan geven, maar die, als iedere mode, overwaait. Wat dan overblijft, is een concept dat meerlagig is en vele dimensies heeft, dat formele en morele aspecten heeft, maar dat zeker geen panacee is voor vastgelopen beleidsterreinen.

Noten

1 Van belang vanuit het nationaalstatelijk perspectief is de mate van binding aan de staat, en van belang vanuit etnocultureel perspectief is de aard van de binding met de staat (Brubaker 1992, 123-124). Vanuit een nationaalstatelijk perspectief is er geen fundamentele afkeuring van jus soli omdat men uitgaat van de assimilerende werking van de instituties en de grond van de staat. Het geboren worden op de grond wordt echter vanuit dit perspectief, zeker in een tijd van toegenomen mobiliteit, als een zwakke indicator voor eventuele voortdoring van de banden met de natiestaat gezien. Onvoorwaardelijke toekenning op basis van jus soli gaat dus

te ver. Sterke indicatoren voor een binding met de moderne staat zijn echter verlengd verblijf, ouderlijk ingezetenschap of ouderlijke geboorteplaats. Daarom is vanuit nationaalstatelijk perspectief jus soli onder voorwaarden mogelijk. Vanuit etnonationaal perspectief is burgerschap op basis van zowel onvoorwaardelijke jus soli als voorwaardelijke jus soli onmogelijk. Burgerschap is dan namelijk gebaseerd op afkomst en niet op grond. Het gaat hierbij dus om de aard van de binding (de aard van de binding wordt bepaald door afkomst/bloed). 2 Jus sanguinis a matre kwam slechts in uitzonderingsgevallen tot uitdrukking (De Groot en Tratnik 2002, 77).

Literatuur

Bauböck, R. (red.), 1994, *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Citizens in Europe*. Avebury: Aldershot.
Benhabib, S., 2004, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bjornson, M., 2007, 'Speaking of Citizenship: Language ideologies in Dutch citizenship regimes'. *Focaal. European Journal of Anthropology*, 49: 65-80.

- Bosniak, L., 2006, *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Londen: Harvard University Press.
- Daalder, H., 1991, 'De Ontwikkeling van de Parlementaire Democratie in Nederland'. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse Democratie*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink, 52-83.
- Delanty, G., 1997, 'Models of citizenship: Defining European identity and citizenship'. *Citizenship Studies*, 1: 285-303.
- Delanty, G., 2007, 'European Citizenship: A Critical Assessment'. *Citizenship Studies*, 11: 64-72.
- Dercksen, W.J. en G. Engbersen, 1992, 'Arbeid en sociaal burgerschap'. In: H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), *Burgerschap en praktijken. Deel 1*, Den Haag: WRR, 99-157.
- Dixhoorn, A. van, 2005, 'Goed burgerlijk leven in de Nederlandse Republiek'. In: P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: SCP, 20-32.
- Doorn, J.A.A. van, 1996, *De Draagbare Van Doorn*. Amsterdam: Prometheus.
- Dower, N., 2000, 'The idea of global citizenship – a sympathetic assessment'. *Global Society*, 14: 553-567.
- Elzinga, D.J., 1997, *Het Nederlandse Kiesrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Falk, R., 2003, 'Recasting Citizenship'. In: R. Robertson en K.A. White, *Globalization: Critical Concepts in Sociology, Volume III: Global Membership and Participation*, Londen: Routledge, 93-106.
- Gunsteren, H.R. van, 1998, *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary societies*. Boulder: Westview Press.
- Gunsteren, H.R. van, 2008, *Bouwen op burgers. Over cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Genep.
- Groot, G.R. de en M. Tratnik, 2002, *Nederlands Nationaliteitsrecht* (3e druk). Deventer: Kluwer.
- Habermas, J., 1996, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heijs, E., 1995, *Van Vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Huis, I. van en A. de Regt, 2005, 'Tussen dwang en dialoog. Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen'. *Sociologie*, 1: 382-406.
- Jameson, F., 1998, *The Cultural Turn. Selected Writings on the Postmodern, 1983-1998*. Londen: Verso.
- Kymlicka, W. en W. Norman, 1994, 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory'. *Ethics*, 104: 352-381.
- Knippenberg, H. en B. den Pater, 1988, *De Eenwording van Nederland: Schaalvergroting en Integratie Sinds 1800*. Nijmegen: Sun.
- Marshall, T.H., 1963, 'Citizenship and Social Class'. In: G. Shafir (red.), *The Citizenship Debates: A Reader*, Londen: University of Minnesota Press, 93-111.
- Mead, L. (red.), 1997, *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Miller, T., 2002, Cultural Citizenship. In E. Isin en B. Turner (red.), *Handbook of Citizenship Studies*, Londen: Sage Publications, 231-244.
- Nash, K., 2001, 'The "Cultural Turn" in Social Theory: Towards a Theory of Cultural Politics'. *Sociology*, 35: 77-92.
- Sassen, S., 2006, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 1993, 'Het Parlement'. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink, 187-208.
- Roche, M., 2002, Social Citizenship: Grounds of Social Change. In: E. Isin en B. Turner (red.), *Handbook of Citizenship Studies*, Londen: Sage Publications, 69-86.
- Schinkel, W., 2007a, *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W., 2007b, 'Tegen actief burgerschap'. *Justitiële verkenningen*, 33 (8): 70-90.
- Schinkel, W., 2008a, *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W., 2008b, 'The Moralization of Citizenship in Dutch Integration Discourse'. *Amsterdam Law Forum*, 1: 15-26.
- Schinkel, W., 2009a, *Aspects of Violence. Towards a Sociological Theory of Violence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schinkel, W. (red.), 2009b, *Globalization & the State: Sociological Perspectives on the State of the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schinkel, W., 2009c, 'The Virtualization of Citizenship'. Te verschijnen in: *Critical Sociology*.
- Schinkel, W. en M.A. van den Berg, 2009, 'Polariserend en moraliserend burgerschap in de inburgering'. In: RMO (red.), *Polarisatie: Bedreigend en verrijkend*, Amsterdam: SWP, 188-205.
- Soysal, Y.N., 1994, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- Spijkerboer, T., 2007, *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Swaan, A. de, 1988, *Zorg en de Staat*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Tonkens, E., M. Hurenkamp en J.W. Duyvendak, 2008, *Culturalization of Citizenship in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Sciences Research (ASSR).
- Turner, B.S., 1990, 'Outline of a Theory of Citizenship'. *Sociology*, 24: 189-217.
- Vermeulen, B.P., 2007, *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wit, C.H.E. de, 1980, *Thorbecke, Staatsman en Historicus*. Nijmegen: Sun.
- Yuval-Davis, N., 1999, 'The "Multi-Layered Citizen". Citizenship in the Age of Glocalization'. *International Feminist Journal of Politics*, 1: 119-136.