

KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID

Tamar de Waal

TUSSEN KWETSBAARHEID  
EN WEERBAARHEID

*Over het belang van burgerschap*

WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
KWETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
WEERBAARHEIDKWETSBAARHEID

**KWETSBAARHEIDWEERBAARH**  
**WEERBAARHEIDKWETSBAARH**  
**KWETSBAARHEIDWEERBAARH**  
**WEE**  
**KWE** ‘**E** en oproep tot maatschap-  
**WEE** pelijk burgerschap is niet  
**KWE** hetzelfde als een oproep  
**WEE** tot politieke eenheidsworst. Een  
**KWE** democratie is een onrustig bezit,  
**WEE** altijd gevuld met meningsverschil  
**KWE** en activisme, ook, en tot in hoge  
**WEE** mate *juist*, als zij prima functio-  
**KWE** neert.’  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEE**  
**KWE**  
**WEERBAARHEIDKWETSBAARH**  
**KWETSBAARHEIDWEERBAARH**  
**WEERBAARHEIDKWETSBAARH**

TUSSEN KWETSBAARHEID  
EN WEERBAARHEID

Tamar de Waal

# Tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid

*Over het belang  
van burgerschap*

2019, Nationaal Comité 4 en 5 mei

### *Introductie*

**L**eerlingen moeten in het kader van burgerschap het Wilhelmus staand in de klas zingen, zo luidt een voorstel van CDA-leider Sybrand Buma. Er zijn adequate burgerschapslessen nodig op basis- en middelbare scholen, stelt onderwijsminister Arie Slob (ChristenUnie), omdat niemand wordt geboren met een ‘democratisch gen’. En het Nederlandse burgerschap moet ‘verdiend’ worden door nieuwkomers, staat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III.

Het is niet overdreven te stellen dat de term burgerschap tegenwoordig in vrijwel ieder politiek debat valt. Of het nu gaat over klimaat, veiligheid, onderwijs, integratie, de EU of (mantel)zorg: *meer aandacht voor burgerschap* wordt genoemd als een deel van de oplossing. Maar wat is ‘burgerschap’ eigenlijk? Met deze vraag worstelen vele educatieve instellingen in Nederland momenteel. Zo bleek uit een kritisch onderzoek van de Inspectie van Onderwijs uit 2016 dat binnen burgerschapslessen op

Nederlandse scholen de stof weinig verband kent, scholen niet duidelijk maken wat ze willen onderwijzen en er ook weinig zicht is op wat leerlingen uiteindelijk opsteken.

Dit essay is een poging (*essay* is immers Frans voor 'pogen') te schetsen wat burgerschap inhoudt. Dit is geen gemakkelijke opgave omdat het woord meerdere betekenissen kent. Daarnaast hangen visies op burgerschap samen met politieke voorkeuren. Anders gezegd, in antwoorden op de vraag wat burgerschap precies inhoudt, leggen personen met verschillende maatschappelijke opvattingen andere accenten. In dit essay probeer ik een juridisch en een meer maatschappelijk perspectief op burgerschap te bespreken, samen met een bandbreedte van mogelijke perspectieven daarop. Helemaal recht doen aan alle theorieën rondom burgerschap lukt niet; sommige discussies zal ik, op zijn best, alleen aanstippen. De rode lijn van dit essay is de vraag wat burgerschap behelst binnen een liberaal-democratische rechtsstaat gefundeerd op grond- en mensenrechten (hierna: democratie), zoals Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog kent. Wat is het, en hoe gaan we er zorgvuldig mee om?

Wellicht ten overvloede wil ik benadrukken dat dit essay op het klassieke politieke 'links-rechts'-spectrum geen stelling inneemt. Het is een ontleding van wat de waarden, principes en grondrechten – zoals gelijke behandeling, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, gewetensvrijheid, lichamelijke integriteit, enzovoorts – van onze democratie betekenen voor noties van burgerschap. In het huidige gepolariseerde politieke landschap, zeker omtrent thema's als nationale identiteit en mensenrechten, kan een project als dit nog weleens gezien worden als politiek links of juist rechts. Dit is niet zo. Bijvoorbeeld, het is geen (linkse) politieke opvatting dat Nederland zich na de Tweede Wereldoorlog heeft verbonden aan verschillende mensenrechtenverdragen en dat mensenrechten daarom vandaag onderdeel uitmaken van onze rechtsstaat. Hetzelfde geldt voor dat het geen (rechtse) politieke opvatting is dat de Nederlandse overheid een nationale identiteit uitdraagt. Natuurlijk kun je debatteren over of Nederland in de toekomst zijn rechtsorde of politieke systeem drastisch zou moeten wijzigen. Nederland zou uit het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rech-

ten van de Mens kunnen stappen, of kunnen opgaan in een volledig federale Europese Unie. Maar op die discussies gaat dit essay niet in. Ik richt me op vragen die opspelen omtrent burgerschap, indien we de huidige grondslagen van ons politieke systeem en de rechtsorde accepteren – iets dat een overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking overigens doet, bleek uit een SCP-onderzoek uit 2016.

Het beantwoorden van deze vragen is (minstens) om drie redenen van belang. Ten eerste wordt door de politiek aan scholen en andere educatieve instellingen steeds vaker gevraagd meer aandacht te besteden aan burgerschap. Het is daarbij handig als men scherp voor ogen heeft wat het precies inhoudt. Ten tweede, zoals ik al even aanstipte, lijkt ‘burgerschap’ een toverwoord geworden dat voor vrijwel ieder maatschappelijk probleem de oplossing zou moeten vormen. Het is de vraag of dit realistisch is. Tegelijkertijd, en dit is ten derde, klopt de onderliggende gedachte wel: een democratie heeft burgers nodig die een goede democratische vorming hebben meegekregen. Dit maakt publiek beleid en een levendig debat gericht op het

stimuleren van maatschappelijk burgerschap belangrijk. Maar... dat moet dan natuurlijk wel op de juiste manier gebeuren, dat wil zeggen, in lijn met de waarden van de democratie en op een effectieve en constructieve manier.

Eerst zal ik ingaan op de juridische kant van burgerschap. Wat betekent het om burgerschap te hebben, en wie krijgt het en waarom? Daarna richt ik mij op de meer sociale variant van het woord. Als we spreken over ‘maatschappelijk’ burgerschap, waar hebben we het dan precies over? Tot slot beschrijf ik de meer ‘culturele’ wending die invullingen van maatschappelijk burgerschap in Nederland recent hebben gekregen. Daarmee bespreken de eerste twee onderdelen van het essay relevante academische literatuur en de belangrijkste discussies rondom burgerschap. Het derde gedeelte richt zich op een hedendaagse ontwikkeling in Nederland, en de mogelijke valkuilen daarvan. Ik hoop aan de hand van deze drie onderdelen duidelijk te maken wat burgerschap inhoudt, of zou moeten inhouden – en wat niet.

## **Juridisch burgerschap**

Als we het woord burgerschap puur juridisch benaderen, houdt het een 'lidmaatschap' van een staat in, wat een politieke en geografische gemeenschap is. Vrijwel alle staten, democratisch of niet, kennen zulk juridisch burgerschap, ook wel staatsburgerschap genoemd. (Voor de term burgerschap wordt ook weleens 'nationaliteit' als synoniem gebruikt, maar ik laat deze verder buiten beschouwing omdat de term ook culturele of etnische connotaties kent en daardoor tot verwarring kan leiden.) Het staatsburgerschap van een democratie houdt grofweg drie dingen in. Ten eerste heeft een burger recht op een paspoort, een permanent verblijfsrecht en een recht terug te keren naar het territorium als hij zich in het buitenland bevindt. Ten tweede hebben alle burgers een gelijk pakket aan grondrechten, meestal vastgelegd in een grondwet en internationale mensenrechtenverdragen. Wat dit pakket precies inhoudt, verschilt enigszins tussen democratische landen. Het cruciale uitgangspunt is dat er geen uitzonderingen gemaakt mogen worden als het op grondrechten aankomt:

als een land bijvoorbeeld universele gezondheidszorg belooft, dan moet dit alle burgers toekomen. Ten derde hebben alle burgers stemrecht, omdat zij het ‘volk’ vormen in wiens naam de staat regeert. Dit laatste recht verkrijgen alle burgers vanwege de morele fundamenten van de democratie. Het woord ‘democratie’ stamt immers af van de Griekse woorden *demos* (volk) en *krateo* (heersen) en betekent dus ‘volksheerschappij’. Daarmee ligt het eigendom van de staat niet bij een monarch, dictator of klein groepje mensen, maar bij alle burgers van een land. Zij hebben zowel passief als actief kiesrecht, wat betekent dat zij zowel het recht bezitten zich kandidaat te stellen bij verkiezingen als het recht hebben om een stem uit te brengen.

De meeste landen vergeven hun burgerschap op basis van de plaats waar een persoon geboren is (*ius soli*) of van wie een persoon afstamt (*ius sanguinis*), of een combinatie van deze twee. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, heeft iedereen die geboren is op het territorium meteen het Amerikaanse burgerschap. In Nederland is dat niet zo. Wel geeft Nederland juridisch burgerschap aan kinderen van Nederlandse burgers. Daarnaast kunnen burgers

‘genaturaliseerd’ zijn, dit houdt in dat zij hun burgerschap na hun geboorte hebben verkregen. Dit zijn meestal migranten die zich langere tijd hebben gevestigd in een land. Regels omtrent naturalisatie – na hoeveel jaar verblijf het kan, of het hebben van twee juridische burgerschappen is toegestaan en wat de integratie-eisen zijn, et cetera – wisselen tussen landen. De meeste landen zijn, waar mogelijk, terughoudend in het verstrekken van burgerschapsrechten aan migranten, zeker als deze migranten hun buitenlandse burgerschap niet willen opgeven. Opvallend genoeg zijn landen tegelijkertijd vaak tolerant ten opzichte van eigen burgers die emigreren (dus het land van herkomst verlaten) als zij hun juridische burgerschap willen behouden, ook al wonen zijn elders. Dit geldt ook voor Nederland: het is behoorlijk lastig en prijzig om in Nederland aan alle vereisten te voldoen om het Nederlandse burgerschap te verkrijgen en het bezitten van een dubbel paspoort is in de regel niet toegestaan. Maar Nederland vraagt eigen *expats* in het buitenland vrijwel nooit hun Nederlanderschap in te leveren.

Binnen de Europese Unie hebben (legale) niet-EU migranten na vijf jaar recht op permanent verblijf



en, meestal, na tussen de vijf en tien jaar recht op toegang tot burgerschap. Als iemand het burgerschap verkrijgt, is dit in principe onomkeerbaar en heeft hij hetzelfde pakket aan rechten als geboren burgers. Deze 'inclusieve' houding naar gevestigde migranten komt overeen met de consensus in de hedendaagse politieke filosofie dat het belangrijk is voor een democratie dat alle permanent gevestigde personen op het grondgebied burgerschap, en daarmee stemrecht, krijgen. Als de morele kern van een democratie inderdaad is dat het volk regeert, stelde onder meer Robert A. Dahl (1915-2014) in zijn boek *On Democracy* (1998), dan moeten alle personen die permanent onder invloed van bepaalde wetgeving leven de mogelijkheid hebben om als gelijken bij te dragen aan de vorming van deze wetgeving. Of andersom geredeneerd: als in een democratie een groep in de samenleving leeft die permanent onderworpen is aan de macht van de staat, maar geen politieke stem heeft (en ook niet kan krijgen) schaadt dit de democratische legitimiteit van de staat. Een democratische samenleving moet ernaar streven een 'gemeenschap van gelijkwaardigen' te zijn, waarin alle leden gelijke rechten, plich-

ten en verantwoordelijkheden hebben.

In de geschiedenis is deze redenering door meerdere groepen succesvol ingezet. Zo liet T.H. Marshall (1893-1981) in zijn bekende essay *Citizenship and Social Class* uit 1949 zien dat de belofte van democratisch burgerschap in de Britse geschiedenis een strijdtoneel heeft gevormd voor steeds méér rechten, voor steeds méér personen. Stapsgewijs zijn vanaf de zeventiende eeuw gelijke burgerschapsrechten toegekend aan eerst eigendombezitters, volwassen mannen en uiteindelijk ook vrouwen. Voor al deze groepen gold dat zij politieke participatie eisten, omdat zij uit personen bestonden die structureel onderdeel uitmaakten van de maatschappij, maar werden uitgesloten van gelijke rechten op moreel irrelevante gronden (zoals huidskleur, geslacht, et cetera). Daarnaast onderscheidt Marshall in zijn essay drie perioden in de historische evolutie van burgerschap. In de achttiende eeuw ontstonden burgerrechten, in de negentiende eeuw politieke rechten en in de twintigste eeuw kwamen daar sociale rechten bij (denk aan publiek onderwijs, zorg, uitkeringen en pensioen). Volgens Marshall is gelijkwaardige deelname

aan de samenleving pas echt mogelijk als alle drie deze typen rechten aan burgers zijn toegekend. Dit is in lijn met het gedachtegoed van de Nederlandse staatsman Thorbecke (1798-1872), die stelde dat men pas toekomt aan belangstelling voor het algemeen belang als men geen zorgen meer heeft over basale bestaanszekerheid.

Marshall kreeg relatief veel kritiek op de historische correctheid van zijn weergave van de geschiedenis van burgerschap in Groot-Brittannië, maar zijn onderliggende punt staat buiten kijf: de belofte van juridisch gelijkwaardig burgerschap vormt een vruchtbare grond voor processen van emancipatie. Nu de vrouwenemancipatie honderd jaar geleden juridisch is rechtgetrokken, zou je kunnen denken dat dit tegenwoordig minder het geval is. Toch spelen er nog vragen. Zo stipte ik al even aan dat migranten in EU-lidstaten niet automatisch burgerschap verkrijgen, als zij zich voor langere tijd of zelfs permanent vestigen in een andere EU-lidstaat. Tegelijkertijd mogen *expats* in het buitenland vaak wel blijven stemmen bij nationale verkiezingen. Is dat terecht? Daarnaast zijn er vraagstukken rondom sociale marginalisering: worden de belangen

en wensen van minderheden of kwetsbare groepen, die formeel-juridisch gelijke rechten hebben, wel voldoende gehoord en meegewogen in de politiek?

En ook in de hedendaagse politieke filosofie wordt momenteel veel baanbrekend geschreven over burgerschap. Zo wordt er levendig gedebatteerd over de vragen: moeten alle mensen op aarde kunnen stemmen over mondiaal grenzenbeleid? Zouden dieren, gebergten, zeeën of rivieren vormen van burgerschap (en daarmee meer rechtsbescherming) moeten krijgen? En hoe nemen we de belangen en rechten van toekomstige generaties burgers mee in onze hedendaagse politieke besluitvormingen? Spannende kwesties, die in de toekomst wellicht ook meer gewicht zouden kunnen krijgen in het politieke en publieke debat.

Vragen omtrent juridisch burgerschap zijn momenteel het meest pregnant, denk ik, in de context van migratie. Globale ongelijkheden tussen landen en werelddelen zijn enorm: zo leven er meer dan drie miljard mensen van minder dan 2,50 dollar per dag. Daarnaast zijn er bijna 70 miljoen vluchtelingen en ontheemden in de wereld, die huis en haard hebben moeten verlaten door oorlog en

geweld. Het leven van veel mensen op de wereld zou daarom enorm verbeteren, of zelfs gered zijn, als zij naar een welvarend en veilig land konden verhuizen. Voor veel burgers van arme landen is dat echter onmogelijk. Het is hen meestal niet eens toegestaan te reizen naar rijke landen, laat staan zich er te vestigen. Zelfs mensen die oprecht op de vlucht zijn voor oorlogsgeweld krijgen vrijwel nooit een visum om legaal te reizen, zodat ze in een veilig land een asielprocedure kunnen starten. Er is dus geen andere conclusie mogelijk dan dat we in een 'geboorteloterij' leven, zoals beschreven door Ayelet Shachar in haar boek *The Birthday Lottery: Citizenship and Global Inequality* (2009). De toevallige omstandigheid van je geboorteplaats en burgerschap bepaalt grotendeels of je kunt genieten van een betekenisvol leven met alle indenkbaar mogelijkheden, of opgesloten zit in een karige situatie met weinig hoop op vooruitgang.

Er wordt daarom ook weleens gezegd dat het juridische burgerschap een 'Januskop', oftewel een dubbelhartige aard, heeft. Zo vergelijkt Linda Bosniak het juridisch burgerschap van welvarende landen met een gekookt ei: zacht en warm van bin-

nen, hard en koud van buiten. En die metafoor is treffend. Neem het Nederlandse burgerschap: als je het hebt, heb je toegang tot veiligheid, publiek onderwijs, zorg, een welvaartsstaat - het kan niet op. Maar als je een ontheemde bent, gestrand in een vluchtelingenkamp in Ethiopië, of een straatarme economische migrant uit Nigeria, dan is het feit dat je géén Nederlands burgerschap hebt exact de reden dat je geen toegang hebt tot diezelfde voorzieningen.

De schil van dit zachtgekookte ei is overigens niet voor iedereen even hard. Het Nederlandse burgerschap is bijvoorbeeld wereldwijd een heel gunstige om te bezitten: met dit paspoort kan je zonder visum naar ongeveer 150 landen in de wereld reizen, en het is ook relatief makkelijk om in een ander land een werkvisum te krijgen en op den duur te naturaliseren. Ter vergelijking: Afghanen kunnen naar slechts 22 landen visumvrij reizen en krijgen nauwelijks (werk)visa voor andere landen in de wereld. Tegelijkertijd bestaat de interessante ontwikkeling dat steeds meer landen de mogelijkheid creëren om toegang tot hun burgerschap te kopen. In de EU begon Cyprus met het aanbieden

van zulke zogenoemde 'golden visa' maar ondertussen worden ze door meerdere lidstaten aangeboden. In Nederland kunnen mensen toegang tot burgerschap krijgen door ten minste 1,25 miljoen euro te investeren in een bedrijf met aantoonbare toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. De mondiaal bijzonder rijken kunnen tegenwoordig dus toegang verkrijgen tot vele juridische burgerschappen, inclusief een EU-paspoort.

#### *Onbeantwoorde vragen*

Voor politiek filosofen die zich bekommeren om rechtvaardigheid leveren dit soort burgerschapspraktijken vele onbeantwoorde vraagstukken op. Sterker nog, je zou zelfs kunnen zeggen dat de westerse filosofische traditie van rechtvaardigheidstheorieën sinds de zeventiende eeuw – waarvan Thomas Hobbes (1588–1679) en John Locke (1632–1704) de grondleggers waren – aan een chronisch gebrek lijdt. Aan de ene kant is het uitgangspunt van deze literatuur dat *alle mensen* moreel intrinsiek gelijkwaardig zijn, en dat er daarom nagedacht moet worden over het meest rechtvaardige politieke bestuur. Maar aan de andere kant

formuleert deze literatuur alleen theorieën waarin *selecte groepen burgers* gelijke rechten krijgen binnen reeds bestaande staten. Nauwelijks wordt aandacht besteed aan op welke manier deze groepen burgers moeten worden vastgesteld of hoe personen zich bij deze groepen kunnen voegen.

In het licht van de grote kansenongelijkheid in de wereld is dat onbevredigend. Als alle mensen in de wereld inderdaad moreel intrinsiek gelijkwaardig zijn – iets dat ook mensenrechtenverdragen steevast benadrukken – dan is de huidige geboorteloterij moreel ontoelaatbaar, zou je zeggen. Dit leidt tot de vraag: zijn de basale assumpties van westerse rechtvaardigheidstheorieën, die uitgaan van selecte groepen burgers en afgesloten territoria, eigenlijk wel verdedigbaar? Sinds het einde van de vorige eeuw is hierover wel discussie ontstaan in de academische filosofie. Zo pleit Joseph Carens voor open grenzen en laagdrempelige voorwaarden voor burgerschap, onder meer in zijn boek *The Ethics of Immigration* uit 2013. Ook gaan er academische stemmen op die stellen dat landsgrenzen niet (volledig) geopend hoeven te worden, maar dat de globale economische ongelijkheden dan wel terugge-

drongen moeten worden door welvarende landen.

Voorlopig lijken dit soort kosmopolitische argumenten alleen van belang voor academici. In de hedendaagse politieke realiteit – gevuld met leuzen als ‘America First’ en ‘Fort Europa’ – worden landsgrenzen eerder opgetrokken dan afgebroken, en budgetten voor ontwikkelingssamenwerking steeds verder afgebouwd. Dit maakt dat de voorstelling van Yasemin Soysal in de jaren negentig, dat staten overbodig zouden worden bij de bescherming van rechten omdat we in een ‘postnationaal’ tijdperk terecht zouden komen, (nog?) niet bewaardheid is. Het juridische burgerschap is onverminderd relevant sinds Marshall zijn essay schreef: als je onrecht wordt aangedaan of als je wilt opkomen voor gemarginaliseerde groepen, kun je dat voornamelijk aan de kaak stellen als burger binnen een nationale politieke gemeenschap. Natuurlijk zijn er ook belangrijke postnationale ontwikkelingen. Burgers van de Europese Unie delen bijvoorbeeld een EU-burgerschap, dat hen onder meer stemrecht geeft bij EU-verkiezingen en toegang tot bepaalde internationale gerechtshoven. Maar het EU-burgerschap kun je alleen bezitten als je tevens een

burgerschap van een lidstaat hebt, en de meeste emancipatiestrijden worden nog altijd op nationaal niveau gevoerd.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog benadrukte Hannah Arendt (1906–1975) eveneens het belang van het bezit van juridisch burgerschap op nationaal niveau, toen zij de gevlugelde uitspraak deed dat het belangrijkste recht om te hebben voor een mens ‘het recht om rechten te hebben’ is. Arendt sprak uit ervaring: ze moest als Joodse vrouw op zeventwintigjarige leeftijd nazi-Duitsland ontvluchten en verbleef achttien jaar als staatloze in de Verenigde Staten voordat ze Amerikaans staatsburger werd. In de kern houdt haar uitspraak een scherpe kritiek op mensenrechten in. Arendt was sceptisch over de mogelijke effectiviteit van de bescherming van mensenrechten door abstracte noties als ‘de mensheid’. In haar boek *The Origins of Totalitarianism* (1951) beschrijft ze hoe de Joodse gemeenschap in nazi-Duitsland het juridisch burgerschap werd afgepakt, waardoor er een wetteloosheid ontstond die een belangrijk onderdeel vormde van de omstandigheden die hun vernietiging uiteindelijk mogelijk maakte. Hetzelfde gold voor Joodse vluch-

telingen voor en tijdens de oorlog, die door veel landen bij de grens geweigerd werden. Niemand beschermt de mensenrechten van personen zonder burgerschap, constateerde Arendt, hun 'plaats' van bescherming hangt in het luchtledige – dus paradoxaal genoeg heb je burgerrechten nodig om je mensenrechten beschermd te weten. Maar hebben we dan wel iets aan mensenrechten? Dit is een probleem waar ook vandaag vele staatlozen, ontheemden en vluchtelingen mee geconfronteerd worden: allerlei internationale verdragen stellen dat zij mensenrechten hebben, maar zelfs hun minimale rechten worden niet beschermd, omdat geen enkel land zich verantwoordelijk voelt voor het beschermen van hun meest primaire recht, hun 'recht om rechten te hebben'.

Samengevat, veel van de naoorlogse discussies over 'burgerschap' concentreerden zich op vragen rondom de juridische kant van het woord: wie krijgt welke rechten, en waarom? Dit wordt ook weleens de 'passieve' kant van burgerschap genoemd. Dit is niet negatief bedoeld, maar benadrukt dat het gaat om rechten die mensen toegekomen, niet om plichten die mensen hebben. De

afgelopen dertig jaar is er steeds meer kritiek op dit eenzijdige perspectief op burgerschap gekomen: er moet, zo klinkt het, ook aandacht komen voor de verantwoordelijkheden die komen met het hebben van het juridische burgerschap van een bepaald land. Daar ga ik in het volgende onderdeel van dit essay uitgebreider op in. Toch moet het belang van juridisch burgerschap niet onderschat worden. Het verstrekken van onvoorwaardelijke en gelijke burgerschapsrechten aan alle personen in de samenleving – inclusief vrouwen en minderheden – is historisch gezien een unieke prestatie van hedendaagse democratieën en een groot deel van hun kracht. Bovendien zou het bezitten van het juiste burgerschap voor veel mensen vandaag de dag hun redding zijn, en in de wereldgeschiedenis hun redding zijn geweest. Dit brengt grote morele vraagstukken met zich mee, zeker voor de 'winnaars' van de hedendaagse geboorteloterij.

## **Maatschappelijk burgerschap**

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de nadruk van de westerse politieke filosofie voor langere tijd gelegen op het verder ontwikkelen van theorieën waarin individuele rechten, gelijkheid en vrijheid centraal stonden. Vanaf de jaren tachtig leidde dit tot verhitte discussies: vooral zogeheten communitaire denkers uitten hun zorgen over dat invloedrijke liberale denkers, zoals John Rawls (1921–2002), de waarde van identiteit en culturele verbondenheid onderschatten. Daarnaast waren er politieke ontwikkelingen die om reactie vroegen, zoals demografische verschuivingen binnen de culturele en religieuze diversiteit in West-Europa, onvrede over globalisering en het uitblijven van collectieve actie tegen klimaatverandering. Ook in Nederland leefden discussies omtrent burgerschap sinds de jaren negentig enorm op, laat onderzoek van Menno Hurenkamp zien. De vraag die rees was op welke wijzen burgers blijvend gemotiveerd kunnen worden zich in te zetten en zich coöperatief in te spannen voor de democratische samenleving.

De notie van ‘burgerschap’ leek een oplossing te

bieden: het verbindt immers het lidmaatschap van een gedeelde politieke sociale context met meer abstracte waarden, zoals individuele vrijheden en gelijke rechten voor iedereen. Dit zou de zorgen van communautaire denkers zoals Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sandel en Alasdair MacIntyre mogelijk kunnen wegnemen. Hun kritiek op het moderne liberalisme houdt in, kort samengevat, dat het te weinig oog heeft voor het belang van de gemeenschap voor politiek samenleven: individuen, stellen zij, moeten 'ingebod' zijn om oordelen te kunnen vormen, zinvol te bevragen wat gerechtigd is en solidariteit te voelen. Doorgeslagen individualisme is in hun ogen gevaarlijk, omdat het over het hoofd ziet dat mensen uiteindelijk sociale wezens zijn die zich alleen kunnen ontplooien binnen een duidelijk afgebakende gemeenschap met gedeelde culturele praktijken, waarden en normen. Politieke theorieën met alleen oog voor onaantastbare rechten die abstracte individuen zouden hebben, schieten hun doel voorbij. Sommige communautaire denkers wijzen het liberalisme daarom volledig af, andere willen het vooral nuanceren.

Deze communautaire kritiek op het liberalisme

heeft invloed gehad, maar werd tegelijkertijd ook direct kritisch bevestigd. Een oproep tot meer gemeenschap kent overduidelijk ook risico's, stelden liberale denkers. Zo kan gemeenschapsvorming ontploien in vormen van tribalisme die botsen met de democratie. Europa's twintigste eeuw vol agressief en fascistisch nationalisme heeft de noodzaak van een primaat van grond- en mensenrechten voor individuen immers duidelijk laten zien. In de academische filosofie zijn daarom verschillende pogingen gedaan de inzichten van het communitarisme te *verbinden* met de kernprincipes van de democratie en het liberalisme. Zo ontwikkelden filosofen Yael Tamir, Will Kymlicka en David Miller verschillende perspectieven op 'liberaal nationalisme' en stelde Jürgen Habermas 'grondwetspatriottisme' voor.

Deze theorieën kennen twee gemene delers, die beide rekenschap geven van het communautaire denken. Ten eerste laten ze zien dat een democratie maatschappelijk burgerschap kan stimuleren met behulp van de identificatie met een staat – met onder meer een officiële taal, een nationale geschiedenis en officiële feestdagen. Wat de precieze inhoud van 'het grote verhaal' van een staat is, is deels een



constructie die altijd aan verandering onderhevig is. Zo schreef Ernest Renan (1823–1892) al in zijn bekende essay *Qu'est-ce qu'une nation?* (1882) dat een nationale identiteit bestaat uit 'een combinatie van het collectief herinneren en vergeten van onderdelen van de geschiedenis'. Het is voor een democratie wel van belang dat het burgerschapconcept dat bij de nationale identiteit hoort, als 'dun' wordt gepresenteerd. En met 'dun' wordt dan bedoeld dat het inclusief moet zijn: alle burgers, ongeacht hun achtergrond, religie, cultuur, sekse of geaardheid, moeten zich als gelijken aan de democratische staat en aan elkaar kunnen verbinden. In dit 'liberaal-nationalistische' model moet de gepromote nationale identiteit dus niet worden vastgepind op een bepaalde culturele achtergrond, etniciteit of religieuze oriëntatie – dat zou niet liberaal of democratisch zijn – maar vooral draaien om de waarden van de democratie zelf.

Ten tweede beamen deze theorieën dat niemand als overtuigd democraat geboren wordt, zoals ook minister Slob opmerkte, maar dat democratische waarden moeten worden aangereikt en aangeleerd binnen een gemeenschap. Een terechte vraag is

of dit noodzakelijk op het niveau van de nationale staat moet. Waarom zouden democratische waarden niet verbonden kunnen worden met ideeën van, zeg, wereldburgerschap of stadsburgerschap? Het antwoord op deze vraag is filosofisch niet te beantwoorden. Maar meer praktisch is het grote voordeel van nationale staten dat ze nu eenmaal bestaan en dat mensen zich er vaak al sterk mee identificeren. Dit neemt niet weg dat dit op termijn zou kunnen veranderen, hoewel de realiteit weerbarstig lijkt. Als we bijvoorbeeld kijken naar de identificatie van de gemiddelde Europeaan met het EU-burgerschap, dan loopt dit sterk achter op die met nationale staten. Dit zou natuurlijk kunnen wijzigen, indien er meer politieke wil of publieke behoefte zou ontstaan dit te veranderen – maar dit lijkt tot nu toe onwaarschijnlijk. Onderzoek toont overigens aan dat burgers met een migratieachtergrond in Europa zich vaak sterker identificeren met de stad (dus bijvoorbeeld als Rotterdammer of als Londenaar) dan met het land waarin ze wonen.

Hoe het ook zij, het besef dat de kwaliteit van het functioneren van een democratie sterk afhangt van wat burgers ervan maken, is de afgelopen decennia

aan alle kanten van het politieke spectrum – links, rechts, liberaal, communair – geaccepteerd geraakt. Ook al heeft een land een uitstekende grondwet, machtenscheiding en politieke instituties, een democratie werkt alleen als de burgers zich om democratische waarden en het algemeen belang bekommeren. Om een voorbeeld te noemen: met het formeel en grondwettelijk verbieden van discriminatie, zijn seksisme, racisme en andere vormen van intolerantie nog niet uit de maatschappij verdwenen. Daar zijn ook de juiste opvattingen en inzet in de samenleving voor nodig. Je zou daarom metaforisch kunnen stellen dat een democratie is als een schip: het schip van de democratie, oftewel haar politieke en juridische instituties, vaart alleen stabiel en doelgericht als de bemanning, oftewel de burgers, koers willen en kunnen houden.

#### *Burgerlijke verantwoordelijkheden*

Het resultaat van deze verschuiving in het debat is dat sinds de jaren negentig academische auteurs over elkaar heen buitelden met theorieën van ‘goed’, ‘sociaal’, ‘betrokken’, ‘actief’ burgerschap, en hoe de staat dat zou kunnen aanmoedigen. Ik

spreek in dit essay over ‘maatschappelijk burgerschap’, maar deze termen zijn inwisselbaar in te zetten. Een belangrijke Nederlandse auteur in dit debat is Herman van Gunsteren, die in 1998 *A Theory of Citizenship* schreef. De kernvraag die zich binnen discussies over maatschappelijk burgerschap opdringt is: welke maatschappelijke *plichten* of *verantwoordelijkheden* komen met de juridische *rechten* die burgers in een democratie hebben?

Breed geformuleerd is het antwoord op deze vraag dat burgers voldoende geïnformeerd, gemotiveerd en maatschappelijk betrokken moeten zijn opdat de democratie kan floreren (en de individuele vrijheden en gelijkheidwaardigheid van burgers gewaarborgd zijn). Dit laat meteen zien dat in principe veel onderdelen van het maatschappelijk leven onder de paraplu van burgerschap kunnen vallen. Aan de ene kant is er evident een politieke dimensie: om de democratie te laten werken, moeten burgers, onder meer, geïnformeerd zijn over hoe de politieke instituties en de rechtsorde werken, de actualiteit volgen, stemmen – en, mocht de tijd er om vragen – politiek actief worden, machthebbers ter verantwoording roepen en de regels democra-

tisch veranderen. Daarnaast spelen er ook allerlei praktische vraagstukken. Als het bijvoorbeeld aankomt op financiële keuzes, klimaat of gezondheid, moeten burgers bereid zijn tot redelijkheid, samenwerking en matiging als dat nodig blijkt. Een samenleving kan in de problemen raken als teveel burgers door persoonlijke keuzes onnodig in de geldproblemen zitten, zich weigeren in te zetten voor een stabiel milieu of door een onnodig ongezonde levensstijl een groot beroep doen op de gezondheidszorg.

Het precieze antwoord op wat maatschappelijk burgerschap inhoudt, is om meerdere redenen een complexe puzzel. Allereerst is het ingewikkeld omdat het uiteindelijk gaat om *drempelwaarden*: er moeten *voldoende* burgers zijn die zich verantwoordelijk voelen voor de waarden en het functioneren van de democratie en de maatschappij. Maar niet alle burgers hoeven dit te doen: een democratie kan prima functioneren als een (kleine) minderheid van de burgers in de samenleving antidemocratisch gedachtegoed koestert. En dit geldt ook voor de genoemde praktische vraagstukken. Zolang niet teveel burgers er een onverantwoordelijk ongezonde

levensstijl op na houden, draait de gezondheidszorg prima. Maar wat zijn deze drempelwaarden dan, oftewel over hoeveel burgers hebben we het dan *precies*?

Bovendien, los van de vraag wanneer een democratie feitelijk nog functioneert, hebben burgers in een democratie zelfs *het recht* hun eigen politieke opvattingen te hebben en privékeuzes te maken. Zo mogen democratische burgers op basis van hun grondrechten van gewetensvrijheid en vrijheid van meningsuiting persoonlijk vinden dat (bepaalde) grondrechten, zoals het non-discriminatiebeginsel, algemeen stemrecht of het recht op privacy, niet zo belangrijk zijn. Met andere woorden, een burger van een democratie hoeft zelf geen overtuigd democraat te zijn (hoewel niemand de wet mag overtreden natuurlijk). En dit geldt eveneens voor de meer praktische kant van maatschappelijk burgerschap: de staat kan bijvoorbeeld gezond eten en genoeg bewegen aanmoedigen – maar burgers die dat niet zien zitten, hebben alle recht deze aanmoedigingen terzijde te schuiven.

Dit laat zien dat discussies over het belang van maatschappelijk burgerschap zich bevinden in een

‘schemergebied’. Aan de ene kant heeft de democratische staat weinig gereedschappen ter beschikking om democratische waarden en maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren bij burgers, omdat zij veel individuele vrijheden hebben. Aan de andere kant heeft de democratie wel voldoende steun en inzet van burgers nodig om het politieke systeem te laten draaien. In essentie draait ‘maatschappelijk burgerschap’ binnen een democratie dus om de spanning dat de overheid de geïnformeerde betrokkenheid van burgers, die zij nodig heeft om goed te functioneren, niet kan *verplichten*.

Dit vraagstuk is in de vorige eeuw ook opgetekend door de Duitse constitutionele rechter Ernst-Wolfgang Böckenförde en wordt daarom ook weleens het Böckenförde-dilemma genoemd. In zijn woorden biedt een (seculiere) democratie zoveel ruimte aan vrijheid en pluriformiteit, dat zij de gemeenschapszin niet kan opwekken die nodig is voor het waarborgen van politieke en sociale vrijheden. Böckenförde sprak deze vrees vooral uit omdat hij zag dat de invloed van het christendom in Europa wegviel, terwijl deze religie in zijn ogen het sociale cement vormde tussen burgers. Maar het is

de vraag of de secularisering van Europese landen in de vorige eeuw de kern van het probleem is. Zo zijn varianten van het Böckenförde-dilemma ook te vinden in het werk van eerdere liberale denkers. Neem bijvoorbeeld Benjamin Constant (1767-1830). Hij maakte in de achttiende eeuw al een beroemd onderscheid tussen ‘klassieke vrijheid’ en ‘moderne vrijheid’. In de klassieke oudheid, stelde hij, was vrijheid gelijk gesteld aan politiek participeren, zoals terug te vinden in het werk van Aristoteles (384-322 v.Chr.). In de polis van het oude Athene werd het bijdragen aan de politiek gezien als het hoogst haalbare en intrinsiek waardevol. Er werd van mannelijke Atheners (vrouwen, migranten en slaven hadden geen gelijkwaardig burgerschap of stemrecht) verwacht alle persoonlijke geneugten opzij te zetten en zich te richten op het publieke belang. Het hebben van vrijheid had zelfs niets te maken met het hebben van een privéleven, omdat de hoogste vorm van vrijheid, en de best mogelijke tijdsbesteding, invloed uitoefenen op de politieke macht was.

In de moderniteit liggen de zaken heel anders, schreef Constant. Vrijheid binnen het liberalisme

draait vooral om het ongestoord kunnen invullen van het privéleven, zonder dat de staat de rechten van individuen schaadt. Politiek participeren is hiermee veranderd van een doel in zichzelf, naar een instrument dat als doel heeft de persoonlijke vrijheden en rechten van burgers te garanderen. Het moderne leven kent daarom het risico, volgens Constant althans, dat burgers zich vooral wentelen in hun individuele vrijheid, terwijl het niet meer vanzelfsprekend is dat zij burgerlijke verantwoordelijkheden op zich nemen.

In de ogen van Constant was dit een onomkeerbaar historisch proces dat ons tot nadenken moet stemmen, maar geen reden vormt het moderne leven af te wijzen. Toch hebben verschillende filosofen, zoals Hannah Arendt, Quentin Skinner en Philip Pettit geprobeerd het klassieke perspectief op vrijheid weer te populariseren en relevant te maken voor hedendaagse ideeën over burgerschap. Deze ‘neo-aristotelische’ of ‘neo-republikeinse’ denkers benadrukken dat het menselijk leven zonder politieke activiteiten leeg en incompleet is. Daarnaast stellen zij dat de hedendaagse aarzeling bij veel burgers om actief te worden in de politiek

komt doordat politieke instituties te massaal en onpersoonlijk geworden zijn. Het zou daarom tijd zijn bevredigende politieke betrokkenheid (weer) mogelijk te maken, bijvoorbeeld door meer politieke inspraakmomenten voor burgers in kleinschalige of lokale politieke fora te creëren.

De meeste hedendaagse denkers lijken echter in grote lijnen de conclusies van Constant te onderschrijven: het is simpelweg niet waarschijnlijk dat de meeste burgers in moderne democratieën hun (volledige) leven zullen wijden aan de politiek of het publieke belang, omdat zij hun eigen opvattingen mogen vormen over wat voor hen het meest betekenisvolle leven is. Anders gezegd, de democratische staat kan er niet vanuit gaan dat in een vrije samenleving alle burgers politiek participeren even leuk of waardevol vinden, omdat burgers het recht hebben te besluiten dat zij zich liever richten op andere zaken. Bovendien is het maar de vraag of hun levens daarmee incompleet en onbevredigend zullen zijn. Het privéleven van de moderne mens is doorgaans rijk gevuld met een hecht gezinsleven, vrije tijd, hobby's, culturele of religieuze activiteiten en moderne technologie.

### *De kwetsbare democratie*

Wat betekent deze conclusie voor bruikbare theorieën over maatschappelijk burgerschap? Een deel van het antwoord is dat de genoemde spanning dat een democratie de noodzakelijke betrokkenheid van burgers niet kan verplichten, niet helemaal weggenomen kan worden. Een democratie kan, op basis van haar eigen principes, gewoonweg niet eisen van burgers dat zij democratische waarden verinnerlijken, of betrokken zijn bij het algemeen belang en politieke vraagstukken. Dit maakt de democratie kwetsbaar. Maar dit betekent niet dat zij met lege handen staat. De democratie kan immers wel haar kernwaarden, democratische vaardigheden en betrokkenheid bij de politiek en maatschappelijke thema's op allerlei manieren aanmoedigen, onder de aandacht brengen en faciliteren. Met andere woorden, iedere democratie moet accepteren dat zij blijvend geconfronteerd is met de uitdaging strategieën te bedenken om niet alleen haar democratische instituties, maar ook haar democratische cultuur te bekrachtigen.

De vraag die nu rijst is natuurlijk: *hoe* moet de democratie dat dan doen? Deze vraag is actueel.

In verschillende landen zoals Hongarije, Polen en Turkije staat de democratie onder druk, en dat is nog mild uitgedrukt. En politici en partijen met antidemocratisch of antirechtsstatelijk gedachtegoed boeken electorale successen in vele andere landen waaronder Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, de Verenigde Staten, de Filippijnen en Brazilië. Dit is verontrustend, omdat de geschiedenis aantoont dat democratieën inderdaad kunnen bijdragen aan hun eigen destructie als antidemocratische bewegingen en opvattingen in de samenleving de kop opsteken. Dit gebeurde tijdens de ontmanteling van de prille Duitse Weimar-democratie door de NSDAP in de jaren dertig. En ook het Vichy-Frankrijk in de jaren veertig en Algerije in de jaren negentig kwamen gevaarlijk dichtbij het afschaffen van hun democratie. In dit soort omstandigheden zou een uiterste oplossing kunnen zijn dat de rechter antidemocratische partijen kan verbieden, een maatregel die Bastiaan Rijpkema uitwerkt in zijn boek *Weerbare democratie* (2015). Maar iedereen zal beamen dat het voorkomen van dit soort situaties beter is dan genezen. Dus de hamvraag blijft: hoe kunnen burgers door de generaties heen en duur-

zaam geënthousiasmeerd worden om de democratie te steunen en maatschappelijk betrokken te zijn?

Bovendien, naast zulke *worst case scenario's* zijn er ook andere trends en ontwikkelingen die democratieën het hoofd moeten bieden. Een greep uit de voorbeelden. In vrijwel alle democratische landen ter wereld is het percentage burgers dat lid wordt van een politieke partij of stemt bij verkiezingen gedaald, hoewel het volksberaad uiteraard een cruciaal onderdeel vormt van het democratische systeem. Daarnaast tonen onderzoeksrapporten aan dat structurele discriminatie van etnische minderheden, onder meer op de arbeids- en huizenmarkt, in veel landen waaronder Nederland een hardnekkig probleem blijft. Ook moeten democratieën die migranten opnemen – onder wie momenteel veel vluchtelingen – nadenken over manieren waarop zij deze nieuwkomers, indien zij onbekend zijn met democratische waarden of deze zelfs afwijzen, kunnen motiveren (op termijn) de democratie te gaan steunen. Tot slot is er een toename van extreemrechtse groeperingen in Europa, die, als we de definities van Sarah de Lange hanteren, zich

onderscheiden van radicaalrechts omdat zij geweld niet schuwen en vervreemd zijn geraakt van de democratie. En zo zijn er nog veel meer redenen waarom het voor een democratie belangrijk is na te denken over het aanmoedigen van maatschappelijk burgerschap.

De vraag *hoe* een democratie maatschappelijk burgerschap kan uitdragen, valt, zoals ik het zie, in tweeën uiteen. Ten eerste is er de vraag wie de verantwoordelijkheid heeft maatschappelijk burgerschap aan te moedigen, en wat de precieze rol van de staat hierin is. De tweede vraag is dat als maatschappelijk burgerschap inderdaad wordt aangemoedigd en onderwezen, wat dit dan precies moet inhouden (en wat niet). Om met het eerste te beginnen: lange tijd is er in de westerse politieke filosofie impliciet van uitgegaan dat als burgers in een democratie leven en meedraaien, zij automatisch democratisch georiënteerd raken en blijven. Dit uitgangspunt is terug te vinden in klassieke werken van onder meer Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) en John Stuart Mill (1806-1973), die stelden dat politiek participeren de mens leert voorbij het eigenbelang te denken. Maar zo simpel blijkt

het helaas niet. Om maar iets te noemen: sommige politici en hun partijen komen juist uitsluitend op voor de belangen van hun eigen (etnische, culturele, et cetera) achterban, en boeken maar al te vaak succes door andere groepen burgers in de samenleving structureel als zondebokken aan te wijzen.

Om deze reden zijn er de afgelopen decennia veel suggesties gedaan door wetenschappers – en ook politici – over waar burgers democratische vaardigheden zouden (moeten) aanleren. Sommige wijzen op het belang van het gezin en opvoeding; andere op participeren in het maatschappelijk middenveld (ook vaak *civil society* genoemd – dus door lid te worden van clubs, verenigingen en religieuze instellingen); weer andere wijzen op de markt als democratische leerschool. Toch is geen enkele van deze voorstellen helemaal overtuigend. Het is ongetwijfeld zo dat burgers in al deze verschillende sociale en maatschappelijke contexten kennis opdoen over de samenleving, gedwongen worden om samen te werken of inlevingsvermogen ontwikkelen. Maar het is de vraag of de optelsom van deze kennis en vaardigheden *altijd* leidt tot democratisch gevormde burgers en een bredere

democratische cultuur. Zo is het een speerpunt van veel feministen dat binnen gezinnen problematische (gender)verschillen tussen mannen en vrouwen vaak al bekrachtigd worden. Daarnaast wijzen sociologen op het risico dat de markt egoïsme en hebzucht aan de zijde van burgers opwekt en beloont. Deze kritieken ontkennen natuurlijk niet dat er ouders zijn die in hun opvoeding benadrukken dat mannen en vrouwen gelijkwaardig zijn, of dat maatschappelijk betrokken bedrijven bestaan – maar zetten wel vraagtekens bij of dit gegarandeerd voldoende vaak voorkomt, en in gelijke mate bij alle burgers.

#### *Voedingsbodem voor democratie*

Veel politieke denkers richten hun aandacht en hoop daarom op de overheid. Als die er nu voor zorgt dat burgers in aanraking komen met democratische waarden en democratische vaardigheden opdoen, is het idee, dan is de kans dat voldoende burgers gecommitteerd bijdragen aan de democratie en samenleving het grootst. En de democratische staat kan hier inderdaad op meerdere manieren aan bijdragen. Ten eerste kiezen sommige



landen ervoor bepaalde maatschappelijke plichten toch juridisch op te leggen, door vormen van dienstplicht of stemverplichting bij verkiezingen in te voeren. Duitsland schafte bijvoorbeeld pas in 2010 de dienstplicht af, en België en Australië kennen nog altijd een stemplicht. Dit zijn vergaande maatregelen, die overigens niet het effect lijken te hebben dat burgers in deze landen overduidelijk meer betrokken zijn bij de democratie dan in landen die ze niet hebben ingevoerd.

Ten tweede kunnen democratische overheden ook kiezen voor gewoonweg communiceren over het belang van maatschappelijk burgerschap. Dit kan heel direct gebeuren, bijvoorbeeld wanneer regeringsleiders of hoogwaardigheidsbekleders in speeches of toespraken tijdens nationale feest- of herdenkingsdagen het belang van mensenrechten, de rechtsstaat of maatschappelijk burgerschap benadrukken. Ook kan de overheid meer indirect bepaalde organisaties, initiatieven of stichtingen financieren – neem de NPO of het Nationaal Comité 4 en 5 mei – die bijdragen aan het ondersteunen van een democratische samenleving en de democratische vorming van burgers. En ten vierde kun-

nen democratieën, geïnspireerd op de kritiek van de neo-aristotelische denkers die ik eerder noemde, allerlei politieke experimenten organiseren zoals (lokale) referenda of burgertops waarin burgers extra mogelijkheden krijgen zich te mengen in de politiek. Dit laatste is overigens makkelijker gezegd dan gedaan. Onderzoek toont dat een toename van kanalen voor politieke inspraak, vaak de ongelijkheid in democratische participatie van burgers juist doet toenemen. Dit noemt Tom van der Meer in zijn boek *Niet de kiezer is gek* (2017) de ‘participatieparadox’, die inhoudt dat extra democratische kanalen meestal vooral benut worden door assertieve, hoogopgeleide burgers die politiek al behoorlijk actief waren.

Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat vooral het publieke onderwijs een unieke potentie heeft om een bijdrage te leveren aan het stimuleren van maatschappelijk burgerschap en een democratische cultuur. Dit is het enige middel van de staat waarmee zij echt alle burgers op een betekenisvolle manier en voor een langere periode kan bereiken. Bovendien zijn onderwijsinstellingen (vaak) plekken waar burgers met diverse achtergronden elkaar

treffen, en bereikt onderwijs ook leerlingen die van huis uit weinig democratische vorming meekrijgen. Daarom zijn de meeste academische auteurs het er tegenwoordig over eens dat een democratie er verstandig aan doet burgerschapseducatie aan te bieden binnen het publieke onderwijs, alsook binnen (eventueel verplichte) integratietrajecten voor migranten die zich vestigen. Deze vormen van onderwijs kunnen naast elkaar worden ingezet: waar geboren burgers burgerschapsles ontvangen tijdens hun jeugd, ontvangen ‘nieuwe’ burgers dit onderwijs nadat zij zijn gemigreerd. Tijdens deze educatie kan de staat (toekomstige) burgers in aanraking laten komen met de democratie, en proberen hen te overtuigen van het belang van maatschappelijk burgerschap.

Opvallend genoeg is het met beide vormen van burgerschapsonderwijs in Nederland momenteel matig gesteld. Zo is het pas sinds 2006 voor scholen wettelijk verplicht om in het basis- en voortgezet onderwijs aandacht te besteden aan burgerschap, en stelde de Inspectie van Onderwijs in 2016 vast, zoals ik in de inleiding al noemde, dat het burgerschapsonderwijs in Nederland beter

kan. Daarbij verscheen in 2016 ook het internationaal vergelijkende rapport *International Citizenship and Civic Education Study* waaruit bleek dat kennis over de democratie bij Nederlandse jongeren behoorlijk achterloopt op vergelijkbare landen zoals Denemarken of België (Vlaanderen). Om deze reden komt er in 2019 een ‘verduidelijking van de burgerschapsopdracht’ voor scholen en wordt het curriculum voor burgerschapsles in het primair- en voortgezet onderwijs herzien (dit laatste moet nog worden aangenomen door de Tweede Kamer). En als we kijken naar integratietrajecten – in Nederland doorgaans ‘inburgering’ genoemd – vallen ook daar de uitkomsten tegen. Vooral sinds de privatisering van het inburgeringsonderwijs in 2013 wordt de ‘zelfredzaamheid’ van nieuwkomers overschat, is de kwaliteit van veel private inburgeringsscholen gebrekkig, en lukt het ongeveer de helft van de inburgeraars niet om op tijd de voorgescreven examens te halen (met boetes en schulden als gevolg). Ook zijn vragen die gesteld werden aan nieuwkomers in het examen over de Nederlands samenleving geregeld bizar (voorbeeld: ‘Wat moet je doen als je stofzuigt en je tv staat op stand-by?’).

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees (D66) heeft daarom inmiddels aangegeven dat ook het inburgeringsstelsel vanaf 2020 verbeterd wordt.

In zijn pamflet *Het Wilhelmus voorbij*, ter verdediging van betere burgerschapslessen, beschrijft Bram Eidhof waarom de Nederlandse overheid sinds de Tweede Wereldoorlog worstelt met het verplicht invoeren van dit type onderwijs. Ten eerste heerste er lange tijd angst voor staatsindoctrinatie, vanwege recente ervaringen met totalitaire regimes zoals nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie. Een overheid die zich ging bemoeien met wat burgers politiek zouden moeten vinden, beschouwde men als gevaarlijk. Ten tweede klonk stevast in politieke discussies het bezwaar dat de *nationale* overheid zich niet moest bemoeien met burgerschap, omdat deze geen recht zou kunnen doen aan de diversiteit aan gemeenschappen in Nederland. Burgerschapsonderwijs voor kinderen in multiculturele steden moest bijvoorbeeld heel anders zijn dan in relatief homogene dorpen, was het argument. Bovendien moesten gemeenschappen hun burgerschapslessen kunnen ontwikkelen

op basis van hun eigen levensbeschouwingen en religies. Tot slot was er ook de vrees dat iedere vorm van burgerschapsonderwijs afbreuk zou doen aan de autonomie van kinderen. Voorstanders van dit, enigszins romantische, argument vonden dat leerlingen aan geen enkele politieke beïnvloeding bloot moesten staan omdat dit gelijk zou staan aan groepsdwang.

Terugblikkend is het opvallend dat deze bezwaren de Nederlandse politiek er decennialang van hebben weerhouden duidelijke doelstellingen voor burgerschapsonderwijs in te voeren, aangezien ze aanvechtbaar zijn. Toch laat Eidhof zien dat ook vandaag de dag deze, in zijn woorden, ‘normatieve verlegenheid’ nog vaak genoeg de kop op steekt. Zo merkte VO-raad voorzitter Paul Rosenmöller in 2017 op dat de vrijheid van onderwijs in gevaar komt als scholen niet zelf invulling mogen geven aan hun burgerschapslessen. Toch is het een misvatting te denken dat de Nederlandse overheid haar neutraliteit verliest, als zij burgerschapseducatie een verplicht en vastomlijnd onderdeel van het publieke onderwijs maakt. Amy Gutmann legt in haar invloedrijke pleidooi voor burgerschapson-

derwijs uit dat de staatsneutraliteit van een democratie niet inhoudt dat zij *geen* waarden heeft, of dat zij alle mogelijke persoonlijke opvattingen van burgers gelijkwaardig acht. In plaats daarvan houdt de neutraliteit van een democratie het morele standpunt in dat iedereen *intrinsiek gelijkwaardig is*, oftewel dat iedereen in de samenleving er evenveel toe doet. Met andere woorden, de Nederlandse staat is niet 'neutraal' opgevat als moreel relativistisch als het aankomt op waarden. In plaats daarvan communiceert de staat, onder meer via het publieke onderwijs, dat het politieke systeem rust op democratische waarden die zijn vastgelegd in de grondwet en internationale verdragen. En zo hoopt zij burgers te overtuigen van het belang van grondrechten, gelijke kansen, gelijkwaardig burgerschap, enzovoorts.

Belangrijk hierbij op te merken is dat deze specifieke variant van staatsneutraliteit wel met zich meebrengt dat de democratische staat zich neutraal (als in: onverschillig) opstelt tegenover individuele keuzes en levensopvattingen van burgers, zolang deze binnen de kaders van de wet en democratische kernwaardes vallen. Dit biedt scho-

len de ruimte het burgerschapscurriculum aan te vullen met lokale of groepsgebonden opvattingen over burgerschap. Dus als, zeg, christelijke scholen meer aandacht willen besteden aan naastenliefde, terwijl vrije scholen de nadruk wensen te leggen op individuele vrijheden, dan kan dat. Daarnaast kan het onderwijs uiteraard inspelen op lokale realiteiten, zoals de mate van (etnische, religieuze, et cetera) diversiteit van de gemeenten waarin de school staat. Tot slot is ook de vrees dat burgerschapslessen leiden tot indoctrinatie niet overtuigend. Het is onmogelijk onderwijs te geven dat volledig waardevrij is – zelfs géén burgerschapsonderwijs aanbieden is een politieke keuze die leerlingen beïnvloedt. Daarom is de meest redelijke keuze dat scholen juist expliciet moeten zijn over op welke waarden en juridische documenten Nederland is gebouwd.

Een relevante vraag blijft natuurlijk of burgerschapsonderwijs kan waarborgen dat de drempelwaarde wordt bereikt dat *voldoende* burgers in de samenleving zich gecommitteerd voelen aan de democratie. Oftewel: kan het onderwijs het Böckenförde-dilemma oplossen? Dit is in abstracto moeilijk te zeggen. Het lijkt mij evident dat geen

enkel instituut dit op zichzelf helemaal kan garanderen. Maar de hoop is dat het onderwijs een positieve bijdrage levert aan de bredere lappendeken aan instituties – zoals het gezin, de werkvloer, maar ook de kunsten en de media – die er samen voor zorgt dat een land een democratische cultuur behoudt. En als zo'n lappendeken er dan eenmaal is, dan versterken deze instituties elkaar idealiter constant. Dan, ik zeg maar iets, vertellen leraren gepassioneerd over de democratie, maken sommige van hun leerlingen later als documentairemakers films over mensenrechten, ontplooiën steden initiatieven om homoacceptatie te vieren, neemt de politiek kritiek van de nationale ombudsman en de Raad van Europa serieus, enzovoorts... Met als resultaat dat een meerderheid van de bevolking op een wederkerige manier bijdraagt aan de democratie middels maatschappelijk burgerschap. Simpler gezegd: iedereen zal zijn steentje aan de democratie moeten bijdragen, en hopelijk is het resultaat dan voldoende. Een bredere democratische cultuur betreft daarmee een kwetsbare maatschappelijke balans die niet simpel te bereiken is. En ook op momenten dat zij beschadigd raakt,

bijvoorbeeld als politici of media polariseren, of intolerante of antidemocratische opvattingen sterk toenemen in de samenleving om welke reden dan ook, dan blijkt een gebalanceerde democratische cultuur vaak opvallend snel ver te zoeken en lastig te herstellen.

#### *Democratie als deugd*

Dit brengt ons bij de vraag wat maatschappelijk burgerschap precies is. Wat moet bijvoorbeeld de inhoud van burgerschapslessen zijn? Hier bestaan meerdere opvattingen over. Het recente wetsvoorstel van minister Slob dat de 'burgerschapsopdracht' aan scholen in Nederland moet verbeteren, zet sterk in op de ontwikkeling van kennis over de waarden van de democratie en mensenrechten. Daarnaast wordt benadrukt dat leerlingen de sociale competenties moeten ontwikkelen die hen in staat stellen bij te dragen aan de samenleving en sociale cohesie te bevorderen. Zo zal in het onderwijs naar voren komen dat de grondwet de ruggraat vormt van de Nederlandse samenleving en wordt aandacht gevestigd op meerdere mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag tot

Bescherming van de Rechten van de Mens. De ambitie van het onderwijs is dat leerlingen zich verbonden voelen met Nederland, en de kernwaarden van de democratie accepteren als de verbindende kracht tussen personen met diverse levensstijlen, godsdiensten en opvattingen. Dit is dus het huidige plan, maar er zijn ook andere invullingen van burgerschapsonderwijs denkbaar. Zo doet Eidhof in zijn pamflet de suggestie dat leerlingen ook moeten leren te handelen naar de belangrijkste functies van de democratische rechtsstaat. Deze vat hij samen met: het hanteren van conflicten op een zo vreedzaam en rechtvaardig mogelijke manier, het vermogen tot continue verandering via vormen van collectieve, democratische besluitvorming, het bestrijden van willekeur en het bestrijden van machtsmisbruik.

Maar in grote lijnen sluit het wetsvoorstel aan bij wat de meeste academische auteurs schrijven over het ontwikkelen van maatschappelijk burgerschap. Zij benadrukken dat kennis over de democratie en rechtsstaat uiteraard noodzakelijk is, maar dat voor maatschappelijk burgerschap ook bepaalde 'burgerlijke deugden' (*civic virtues*) vereist zijn. Heel

kort samengevat zijn deugden karaktereigenschappen of competenties die mensen kunnen aanleren en trainen, zodat zij in staat zijn juist te handelen. Dit perspectief bouwt voort op de zogeheten deugdethiek, een stroming in de ethische filosofie waarvan Aristoteles (hierboven al eens aangehaald vanwege zijn politieke filosofie) de grondlegger is. Naast kennisoverdracht zouden scholen dus ook aandacht moeten besteden aan het opdoen van democratische vaardigheden.

De vervolgvraag is dan natuurlijk welke deugden belangrijk zijn voor maatschappelijk burgerschap. Volgens William Galston, die veel geschreven heeft over burgerschapsonderwijs, vereist maatschappelijk burgerschap vier typen deugden. Ten eerste zijn er algemene deugden, zoals moed, plichtsgetrouwheid en loyaliteit; ten tweede zijn er sociale deugden, zoals onafhankelijkheid en ruimdenkendheid; ten derde economische deugden, zoals werkethiek en aanpassingsvermogen ten opzichte van economische en technologische veranderingen; en ten vierde zijn er politieke deugden, zoals het respecteren van rechten van anderen, het adequaat kunnen evalueren van bewindspersonen, het

volgen van politieke vraagstukken en een bereidheid in (publiek) debat met anderen te gaan.

Niet iedereen is het eens met dit rijtje van Galston. Zo pleiten sommigen ook voor het belang van intellectuele deugden, zoals openheid van geest, respect voor bewijsmateriaal, grondigheid en helderheid – een relevante aanvulling, zeker in de huidige tijd vol met desinformatie, sociale media en *fake news*. Meer fundamenteel is een veelgehoorde kritiek dat maatschappelijk burgerschap zich uitsluitend moet concentreren op de deugden die relevant zijn voor een democratie. Algemene deugden zoals ‘moed’ kunnen immers binnen andere politieke regimes zoals een aristocratie of een dictatuur ook relevant zijn. Melissa S. Williams stelt daarom voor om maatschappelijk burgerschap vooral te laten draaien rond een gevoel van ‘*shared fate*’, losjes te vertalen met ‘gedeelde toekomst’. De deugden die hierbij horen, zijn volgens Williams: het vermogen om zich in anderen te kunnen verplaatsen, het inbeeldingsvermogen om afhankelijkheidsrelaties en een gedeelde geschiedenis met anderen te erkennen en de capaciteit gedeelde praktijken en instituties te veranderen door directe participatie.

Met andere woorden, Williams benadrukt dat vanuit een diep besef van lotsverbondenheid burgers elkaar als gelijken kunnen behandelen in het democratisch debat en daarbuiten. Als wederzijdse afhankelijkheid centraal komt te staan in onze democratische politiek, biedt dit ruimte samen te werken ter bescherming van onszelf, de ander en toekomstige generaties.

Er bestaan nog vele andere perspectieven op maatschappelijk burgerschap naast deze van Galston en Williams, die allemaal inspiratie kunnen bieden voor rijkere invullingen van wat maatschappelijk burgerschap zou kunnen zijn. Maar het valt op dat deze perspectieven, hoewel ze op veel punten uiteenlopen, allemaal een sterke nadruk leggen op het belang dat burgers leren op voet van beschaafdheid met elkaar om te leren gaan. Zo moeten burgers het kunnen opbrengen respectvol naar elkaar te luisteren en oprecht in gesprek gaan, ook als de opvattingen van de ander eigenaardig, incorrect of zelfs weerszinwekkend zijn.

Dit toont dat de meeste auteurs die schrijven over maatschappelijk burgerschap van de overtuiging zijn dat het leven in een democratie meer

behelst dan een stem uitbrengen bij verkiezingen. De democratie gaat niet alleen over het periodiek *uitten* van een mening – hoewel heel belangrijk! –, maar moet ook de sociale ruimte bieden aan burgers om hun mening te *vormen*. Wereldbeelden en politieke stromingen moeten met elkaar botsen in debatten (in het dagelijks leven, online, in de media), en burgers moeten hun opvattingen kunnen heroverwegen in het licht van nieuwe argumenten en feiten. Om dit mogelijk te maken, moeten burgers er zorg voor dragen dat iedereen in principe aan het woord kan komen, ook als zij onderdeel uitmaken van gemarginaliseerde minderheden in de samenleving. Daarnaast zijn manipulatie, indoctrinatie en bedreigingen uiteraard uit den boze. Het zal niemand ontgaan dat in veel democratieën, waaronder Nederland, dit ideaal steeds verder te zoeken is: het is al behoorlijk genormaliseerd dat politiek- en publiek debat bestaat uit scheldpartijen, het verdonkeremanen van de waarheid en publiciteitsstunts.

Uiteraard zullen nooit alle meningsverschillen uit de samenleving verdwijnen, zelfs niet als alle burgers in de samenleving alle democratische

deugden perfect zouden bezitten. Om deze reden zal over belangrijke politieke thema's nog altijd gestemd moeten worden – en zal iedereen zich moeten neerleggen bij verkiezingsuitslagen. Maar de hoop is dat als zoveel mogelijk burgers betrokken zijn geweest bij het democratische proces, burgers democratisch georiënteerd blijven, de kwaliteit van de collectieve beslissing hoger is en de verliezers zich erkend voelen en zich makkelijker kunnen neerleggen bij de uitslag. Bovendien hebben politieke beslissingen, waarbij zoveel mogelijk burgers als gelijken betrokken waren, meer democratische legitimiteit. Een voorwaarde daarvoor is namelijk dat alle personen die onder invloed van bepaalde wetgeving leven, hebben kunnen bijdragen aan de totstandkoming ervan.

*Maatschappelijk burgerschap zonder blauwdruk*  
Tegelijkertijd moet benadrukt worden dat de precieze invulling van wat 'maatschappelijk burgerschap' is, niet in beton gegoten kan worden – en dat dit ook niet zou moeten. De verantwoordelijkheden die horen bij het hebben van juridisch burgerschap verschillen tussen maatschappijen, en



door te tijd heen. Bijvoorbeeld, als het behoorlijk goed gaat met een democratie kunnen de vereisten van maatschappelijk burgerschap minimaal zijn (hoewel burgers altijd waakzaam moeten blijven). Dan is het voldoende als burgers de rechten en waarden van anderen respecteren, terwijl zij zich voornamelijk richten op het eigen privéleven. Maar op andere momenten kan maatschappelijk burgerschap buitengewoon veeleisend zijn, bijvoorbeeld als bevolkingsgroepen groot onrecht wordt aangedaan, of de democratische instituties dreigen te worden ontmanteld. Dan is het belangrijk dat burgers zich uitspreken, en zo nodig demonstreren en protesteren. Dit laat zien dat de vereiste burgerlijke deugden niet eenduidig zijn: soms moeten burgers coöperatief zijn en hun eigen belang ondergeschikt maken aan die van de samenleving, maar soms ook juist helemaal niet.

Het ideaal van maatschappelijk burgerschap is dat burgers in staat zijn kritisch te bepalen wanneer welke maatschappelijke houding van hen vereist is. Maar de democratie biedt ook de ruimte dat burgers het *hierover* weer sterk oneens zijn, aangezien burgers vanuit heel botsende politieke

uitgangspunten zich geroepen kunnen voelen maatschappelijk betrokken te worden. En deze burgers – neem nationalist en kosmopolieten, of burgers die zich inzetten voor een toename van religieuze waarden in de samenleving en burgers die juist atheïsme promoten – kunnen allemaal op hun eigen manier maatschappelijk burgerschap tonen. Een stringente definitie van maatschappelijk burgerschap is daarom onhaalbaar en ook onwenselijk. Een democratie is in de kern, in de woorden van Claude Lefort (1924–2010), een roerige geïnstitutionaliseerde waardenstrijd, waarin alle opvattingen en thema's constant ter discussie staan – *inclusief* de vraag wat maatschappelijk burgerschap precies inhoudt. Een oproep tot maatschappelijk burgerschap is niet hetzelfde als een oproep tot politieke eenheidsworst. Een democratie is een onrustig bezit, altijd gevuld met meningsverschil en activisme, ook, en tot in hoge mate *juist*, als zij prima functioneert.

Het feit dat maatschappelijk burgerschap geen precieze definitie kent, brengt ook de nodige risico's met zich mee. Zo bestaat de mogelijkheid, zoals ik al even in de inleiding aanstipte, dat

burgerschap een containerbegrip of toverwoord wordt. Alle maatschappelijke problemen – of het nu gaat om tienerzwangerschappen, roken, de zorg, racisme of buurtcohesie – worden onder de noemer van ‘burgerschap’ besproken en geadresseerd. Dit leidt, ten eerste, vaak tot de onredelijke verwachting dat scholen alle maatschappelijke problemen zouden kunnen en moeten oplossen. Het gevolg is dat leraren steeds meer verplichte leerdoelen op hun bordje krijgen, waardoor hun autonomie het onderwijs zelf in te vullen (nog verder) afneemt.

Ten tweede ontstaat het risico dat als politici zeggen dat maatschappelijk burgerschap vereist is, dit eigenlijk een eufemisme is voor het terugtreden van de sociale welvaartsstaat en dat burgers vooral zelf meer moeten gaan regelen en uitzoeken. In 2013 stelde zelfs de koning in de troonrede vast dat de klassieke verzorgingsstaat in Nederland langzaam veranderd is in een ‘participatiesamenleving’. Dit is inderdaad de tendens. Steeds meer sociale voorzieningen binnen, onder meer, het hoger onderwijs, de (jeugd)zorg, de inburgering en het rechtssysteem worden afgebouwd of minder van-

zelfsprekend, op basis van het uitgangspunt dat meer zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid van burgers verwacht kan worden.

Helaas toont onderzoek aan dat deze ontwikkeling momenteel vaak averechts uitpakt. Zo concludeert Evelien Tonkens dat het, in haar woorden, ‘zelfredzaamheidsverhaal’ van de Nederlandse overheid niet strookt met de werkelijkheid, en dat veel burgers nu in de problemen komen op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt. Haar studies laten onder meer zien dat de nadruk op zelfredzaamheid de verschillen tussen arm en rijk doet vergroten: waar rijkere burgers vaak *professionals* kunnen inhuren om hen te helpen bij verpleging en financiën, moeten armere burgers het meestal met hulp uit de eigen omgeving doen. En dat terwijl het hulpbehoevende burgers, bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen of schulden, vaak ontbreekt aan een hulpvaardig netwerk. Het WRR-rapport *Weten is nog geen doen* uit 2017 over de beperkte ‘doenvermogens’ van burgers toonde hetzelfde aan.

Dit punt van zorg hangt samen met de toenemende economische ongelijkheid: de voorspelling

is dat in 2030 de rijkste 1% van de wereld twee derde van het vermogen bezit. En ook in Nederland is de ongelijkheid, vooral in kapitaal, de afgelopen decennia groter geworden. Dit soort cijfers hebben hun weerslag op het enthousiasme van burgers over de democratie en fundamentele rechten voor iedereen, of over het moeten tonen van maatschappelijk burgerschap. Oprechte betrokkenheid bij het publieke belang brokkelt af als de bestaanszekerheid afneemt, zoals Thorbecke al opmerkte. Dit zal de komende decennia een flinke uitdaging vormen voor moderne democratieën, zeker ook in het licht van Samuel Moyn's laatste boek *Not Enough* (2018). Daarin laat hij zien dat mensenrechtenverdragen en -bewegingen onvoldoende oog hebben gehad voor de gevolgen van economische verschillen op samenlevingen.

Deze risico's doen niets af aan het onderliggende punt dat een democratie alleen kan floreren als voldoende burgers er geëncmitteerd aan bijdragen, terwijl het democratische systeem dit niet volledig kan afdwingen. Maatschappelijk burgerschap is onverminderd een thema dat aandacht verdient – en ook van essentieel belang bij discussies over,

onder meer, de beste economische maatregelen in de toekomst. Maar het laat ook zien dat oproepen tot maatschappelijk burgerschap niet teveel moet uitwaaiëren of onrealistisch moeten worden, zeker niet in een tijd dat er al steeds grotere verschillen en kansenongelijkheid tussen burgers ontstaan.

## **Cultureel burgerschap**

Als dit essay tien à twintig jaar geleden geschreven was, dan was de analyse hier ongeveer gestopt. De (toekomstige) taak van de Nederlandse overheid was in grote lijnen duidelijk geweest: er moeten meer publieke middelen aangewend worden om maatschappelijk burgerschap te onderwijzen en te stimuleren, want Nederland laat zowel binnen het publieke onderwijs als bij integratietrajecten kansen liggen. Tegelijkertijd moet de overheid de welvaartsstaat, scholen en burgers niet overvragen. Maar, blijkt nu, dit is niet het volledige verhaal. Het zal immers niemand ontgaan zijn dat de afgelopen kwarteeuw het thema van maatschappelijk burgerschap steeds prominenter op de politieke agenda is komen te staan, zeker in de context van scherpe debatten over immigratie en integratie. Op zichzelf lijkt dit goed nieuws: het zou prima zijn geweest als debatten over migratie de aanleiding hadden gevormd voor de Nederlandse overheid om haar 'normatieve verlegenheid' (zoals Eidhof het noemde) te doorbreken en de kernwaarden van de democratie met meer beleid en nadruk uit te dragen. Toch is

er reden deze recente ontwikkeling rondom maatschappelijk burgerschap onder de loep te nemen.

Dit is van belang, omdat er in Nederland een trend bestaat om de kernwaarden van de democratie – zoals gelijkheid, vrijheid van meningsuiting of geweten, verenigingsvrijheid – te omschrijven als de Nederlandse (meerderheids)cultuur. Dit wordt ook weleens de ‘culturalisering’ van de Nederlandse kernwaarden en het Nederlanderschap genoemd. Deze trend kent het risico dat *statements*, discussies en beleid met als doel maatschappelijk burgerschap aan te moedigen, juist op gespannen voet staan met de waarden van de democratie en ook praktisch averechts uitpakken. Beide punten zal ik proberen toe te lichten. Ter illustratie noem ik een paar uitspraken van vooraanstaande politici, maar de onderliggende ontwikkeling die ik omschrijf is maatschappijbreed en strekt zich uit over vrijwel heel het (links-rechts) politieke spectrum. Mijn doel is om uiteindelijk scherp te krijgen op welke wijzen maatschappelijk burgerschap kan worden uitgedragen, zonder dat daarbij democratische kernwaarden, en dan vooral gelijkwaardig burgerschap, beschadigd raken.

### *Dubbele standaard*

Een goed voorbeeld om mee te beginnen zijn de reacties van Nederlandse politici op de ‘Turkijerel’ in 2017. De spanningen tussen Turkije en Nederland liepen toen hoog op. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken mocht toen niet landen op luchthaven Schiphol om politiek campagne te voeren voor president Erdogan, en Turkse Nederlanders raakten tijdens demonstraties op de vuist met de Mobiele Eenheid. Er valt natuurlijk ontzettend veel te zeggen over deze reeks gebeurtenissen, die kortstondig de Nederlandse politiek en media volledig beheerste. Maar ik richt me even op de politieke reacties op de Turkse Nederlanders die tijdens de rel demonstreerden voor president Erdogan. Een veelgehoorde opmerking over hen was dat zij moesten ‘inburgeren’ en dat zij wegens een integratieprobleem geen ‘echte’ Nederlanders waren. Dit zijn kwalificaties die Nederlanders zonder migratieachtergrond nooit ten deel vallen. Afgelopen jaren zijn er, om maar iets te noemen, ook meerdere demonstraties geweest in Nederland van anti-islambewegingen zoals Pegida, die niet onder stoelen of banken steken dat zij constitutionele

grondrechten van moslimburgers willen inperken. De meeste Nederlanders en meeste politici wijzen de opvattingen van Pegida-aanhangers ideologisch af. Maar nooit wordt gezegd dat zij 'slecht ingeburgerd' of geen 'echte' Nederlanders zijn, omdat Pegida-aanhangers doorgaans geen migratieachtergrond hebben.

Veel van de reacties op de Turkije-rel droegen daarom bij aan een bredere perceptie dat er in Nederland twee typen juridisch burgerschap zouden bestaan (hoewel dat juridisch natuurlijk niet echt zo is). Aan de ene kant zou er een onvoorwaardelijke vorm van burgerschap zijn, die is voorbehouden aan Nederlanders zonder migratieachtergrond. Wat zij ook doen, zeggen of vinden: zij *zijn* Nederlandse burgers. Aan de andere kant heb je een voorwaardelijke vorm van burgerschap, die voorbehouden zou zijn aan Nederlanders met een migratieachtergrond. En zij *zijn* geen Nederlandse burgers, maar *hebben* burgerschapsrechten, waarop ze hun morele aanspraak kunnen verdienen of verliezen door bepaald gedrag te vertonen of bepaalde overtugingen te koesteren. Bijvoorbeeld, als succesvolle zakenmensen of artiesten een migratieachtergrond

hebben, wordt meestal vooral hun Nederlander-schap benadrukt. Maar als zij minder positief in het nieuws komen, dan wordt vaak juist hun niet-Nederlandse achtergrond genoemd. Hierbij wordt 'het hebben van een migratieachtergrond' overigens breed opgevat: ook kinderen en kleinkinderen van migranten, en dan met name uit niet-westerse, niet-EU landen, worden gezien als personen die wel of niet geïntegreerd kunnen zijn. Dit kan ook retrospectief gebeuren: ogenschijnlijk 'perfect geïntegreerde' Nederlandse burgers met een migratieachtergrond kunnen later altijd plots alsnog slecht geïntegreerd blijken, als zij het slechte pad op gaan.

Deze tweedeling in burgerschappen, die dus generaties lang kan standhouden, heeft selectieve effecten, die Willem Schinkel verder heeft uitgewerkt in zijn boek *De gedroomde samenleving* (2008). Het leidt tot een situatie waarin Nederlanders met een migratieachtergrond die, bijvoorbeeld, homorechten of seksegelijkheid niet steunen, hun school niet afmaken of crimineel zijn, al gauw worden aangesproken als 'buitenstaanders' die niet (meer) bij de Nederlandse samenleving zouden passen en horen. Maar als onder Nederlanders zonder migra-

tieachtergrond homofobie, vrouwenhaat, criminaliteit of schooluitval voorkomt, dan worden zij wel bekritiseerd maar er wordt nooit geopperd dat zij hun burgerschap wellicht niet meer ‘verdienen’. Zij worden gezien als Nederlanders met laakbare opvattingen, of die verkeerd gedrag vertonen.

Een mogelijke reactie op bovenstaande analyse is dat, af en toe, wat onorthodoxe uitspraken acceptabel zijn om mensen op hun democratische plichten en verantwoordelijkheden te wijzen – zeker als het geen echte juridische gevolgen heeft. Zo maakte premier Rutte zijn roemruchte ‘pleur op’-opmerking tegen Turkse-Nederlandse demonstranten die een journalist lastig vielen en een autoritaire leider steunden. Daar mag een premier toch inderdaad wel op reageren? En zoals het tweede onderdeel van dit essay liet zien, is dat in principe een uitstekend idee. Het is zelfs heel waardevol als politici en ambtsbekleders zich uitlaten – in het algemeen, of naar aanleiding van incidenten – over het belang van de rechtsstaat of mensenrechten. Maar déze uitspraak droeg ook bij aan het beeld dat er in Nederland (eersterangs) onvoorwaardelijke burgers en (tweederangs) voorwaardelijke burgers zouden

bestaan, zeker omdat de opmerking kwam van de eerste minister van het land. En dit kan niet de bedoeling zijn, aangezien Rutte zei te willen opkomen voor de democratie en de gelijkwaardigheid van alle burgers een kernwaarde van de democratie is.

Op een meer fundamenteel niveau hangen deze uitspraken samen met bredere discussies over de relatie tussen de Nederlandse kernwaarden en de Nederlandse cultuur. Het is daarbij interessant te kijken naar momenten waarop gesteld wordt dat de Nederlandse cultuur – die dan vaak geschetst wordt als buitengewoon homogeen – gevaar loopt door de aanwezigheid of komst van migranten. In Nederland wordt dit door een groeiend aantal politici, ook van middenpartijen, gezegd. Voor de duidelijkheid, nogmaals, in principe is het een uitstekend idee als politici zich uitspreken tegen alle personen in de samenleving met antidemocratisch gedachtegoed. En over de regulering en (mogelijke) gevolgen van migratie mag flink gediscussieerd worden. Maar met deze invalshoek wordt de suggestie gewekt dat de kernwaarden van de Nederlandse democratie – gelijkheid van man en vrouw, lichamelijke integriteit, vrijheid van me-

ningsuiting, et cetera – volledig samenvallen met de Nederlandse cultuur. Daarnaast suggereert het dat personen met andere culturele achtergronden deze democratische waarden sowieso op de proef stellen.

Toch blijkt dat de samenhang en interactie tussen culturen en kernwaarden een stuk complexer in elkaar steekt, als we de Nederlandse kernwaarden verder ontleden. Zo is Nederland niet het enige land dat een democratische grondwet kent en zich gecommitteerd heeft aan allerlei mensenrechtenverdragen: Canada, Duitsland, Tunesië en Oekraïne zijn slechts een greep uit de landen die dit ook zo geregeld hebben. Democratische kernwaarden kenmerken dus niet *uitsluitend* de Nederlandse cultuur, maar zijn fundamentele waarden die zijn vastgelegd in verschillende nationale en internationale documenten, waarbij een grote meerderheid van de landen in de wereld zich heeft aangesloten.

En als dit niet expliciet benadrukt wordt, dan kunnen uitspraken die oproepen tot maatschappelijk burgerschap spaak lopen. Ik zal drie risico's noemen. Ten eerste leidt het met regelmaat tot uitspraken die feitelijk niet kloppen. Om een voor-

beeld te noemen: Buma stelde zich tijdens het Caré-verkiezingsdebat in 2017 op het standpunt dat gelijkheid (onder meer van man en vrouw) al 'duizenden jaren' beschermd is in Nederland, omdat het een 'joods-christelijke culturele waarde' betreft. Toch is het welbekend dat de erkenning van de gelijkwaardigheid van man en vrouw in Nederland een relatief nieuw fenomeen is. En ook de term 'joods-christelijke cultuur' is opvallend: Joden hebben de afgelopen eeuwen juist veel geleden onder het antisemitisme van christenen, om nog maar te zwijgen over de gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het is dus problematisch onprecies om, aan de ene kant, de Nederlandse cultuur en, aan de andere kant, grond- en mensenrechten, één-op-één gelijk te stellen.

Ten tweede vergroot het gelijkschakelen van fundamentele waarden met de Nederlandse cultuur de kans dat de zwarte bladzijden uit onze geschiedenis – zoals het slavernijverleden in de 17<sup>e</sup> tot de 19<sup>e</sup> eeuw en de dekolonisatieoorlog van Nederlands-Indië tussen 1945 en 1949, tot voor kort 'politioele acties' genoemd – niet altijd de aandacht krijgen die ze verdienen, onder meer in het curriculum van



het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Als wordt gesteld dat de ('superieure') Nederlandse cultuur democratische waarden volledig belichaamt, dan is dit altijd zo geweest, en moet de Nederlandse geschiedenis alleen maar (of vooral) positief zijn.

Ten derde is het feitelijk niet waar dat momenteel alle 'culturele Nederlanders', met wie Nederlanders zonder migratieachtergrond worden bedoeld, de kernwaarden van de Nederlandse staat onderschrijven en uitdragen. Onder deze groep burgers komt homofobie, misogynie, religieuze orthodoxie en intolerantie uiteraard wel degelijk (ook) voor. Maar als de kernwaarden van de democratie 'gecultureeliseerd' worden, dan neemt de aandacht voor de mogelijkheid dat 'culturele Nederlanders' (zonder migratieachtergrond) antidemocratisch denken of handelen af. Dit is onder meer beschreven door Jan-Willem Duyvendak, die dit het 'witschilderen van de Nederlandse kernwaarden' en vormen van 'nativisme' noemt. Het idee ontstaat dat de culturele 'wij' altijd al geïntegreerd is en dat 'ons' cultureel erfgoed volledig overlapt met het eerbiedigen van de Nederlandse kernwaarden. Daarom is het, vanuit dit perspectief, vooral nog nodig te letten op en

te spreken over personen die culturele achtergronden hebben die niet (volledig) Nederlands zouden zijn.

#### *Voorwaardelijk burgerschap*

Dit laat zien dat het samentrekken van de Nederlandse cultuur en de kernwaarden van de democratie niet alleen leidt tot uitspraken die op gespannen voet staan met gelijkwaardig burgerschap, maar dat het ook praktisch eenzijdig uitpakt. Het maakt dat uitspraken en beleid om maatschappelijk burgerschap te stimuleren zich vooral richten op burgers met migratieachtergronden. Maar hoe moedigt men dan, ik zeg maar iets, leden van radicaalrechtse groeperingen als 'Cultuur onder Vuur' aan hun overtuigingen te heroverwegen, als zij demonstreren tegen de komst van moskeeën en tegen posters van het merk *Suitsupply* met daarop zoenende mannen? Het zou vreemd zijn tegen hen te zeggen dat zij cultureel niet-Nederlands zijn. Maar wat dan wel, als het debat over maatschappelijk burgerschap zo cultuurafhankelijk is geworden, mede door uitspraken van politici? Daarnaast draagt de 'culturalisering' van de Nederlandse

waarden onnodig bij aan tegenstellingen tussen burgers met en zonder een (verre) migratieachtergrond. Dit komt doordat het beeld dat er een geperceerde culturele strijd tussen ‘onze Nederlandse cultuur’ en ‘hun niet-Nederlandse cultuur’ zou plaatsvinden, grofweg gelegitimeerd wordt.

Het is mogelijk te betogen dat het benadrukken van het belang van cultuur de democratie wel kan ondersteunen omdat het gevoelens van gemeenschap op kan wekken, geïnspireerd op de communautaire kritiek op het liberalisme. Maar om dat te bereiken, is het culturaliseren van democratische kernwaarden en het Nederlandschap de verkeerde aanpak. Het maakt het immers juist *minder* waarschijnlijk dat Nederlanders met verschillende achtergronden zich verbonden voelen als gelijkwaardige burgers. Aan de ene kant is het ontmoedigend voor burgers met (deels) niet-Nederlandse culturele achtergronden als de indruk gewekt wordt dat je cultureel volledig moet ‘vernederlandsen’ om gezien te worden als een ‘echte’ Nederlander die erbij hoort. Aan de andere kant zullen Nederlandse burgers zonder migratieachtergrond, medeburgers met diverse culturele achtergronden

minder snel zien als gelijke ‘mede-eigenaren’ van Nederland en zijn kernwaarden, aangezien zij aangemoedigd worden zich blijvend de enige ‘echte’ burgers van het land te voelen. Het draagt dus niet bij aan een samenleving waarin burgers het gevoel hebben dat ze als gelijken bij elkaar horen in één nationale gemeenschap.

De gedeelde kern van al deze kritiek is dat een democratie een deel van haar geloofwaardigheid verliest als zij formeel stelt te zijn gebouwd op de kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap voor iedereen met juridisch burgerschap, maar er vaak een sociale hiërarchie benadrukt wordt tussen burgers zonder en met een (verre) migratiegeschiedenis met andere culturele achtergrond. Dit is een belangrijk inzicht voor discussies over maatschappelijk burgerschap. Als de overheid, scholen en politici maatschappelijk burgerschap inderdaad willen aanmoedigen, moeten zij dit op manieren doen die burgers niet verdelen en stigmatiseren. Meer specifiek geformuleerd moeten burgers *zonder* migratieachtergrond niet worden aangesproken als ‘echte burgers’, die cultureel sowieso kunnen omgaan met de kernwaarden van de democratie,

terwijl Nederlanders *met* een migratieachtergrond worden aangesproken als burgers in het bezit van een voorwaardelijke vorm van burgerschap, die afhangt van hoe goed zij in staat zijn met de Nederlandse cultuur en haar kernwaarden om te gaan.

Dit is niet alleen relevant voor speeches en reacties van politici en bewindslieden op actuele gebeurtenissen, maar ook voor publiek beleid dat maatschappelijk burgerschap wil stimuleren. Zo moeten sinds 2017 nieuwkomers (vooral vluchtelingen en familiemigranten uit niet-EU landen) in Nederland een ‘participatieverklaring’ verplicht ondertekenen als deel van het inburgeringstraject. Deze verklaring somt Nederlandse waarden op (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) en vraagt de ondertekenaar te verklaren deze waarden te respecteren en actief een bijdrage te zullen gaan leveren aan de samenleving. Als een nieuwkomer niet tekent, krijgt hij een boete en kan hij uiteindelijk het juridisch burgerschap van Nederland niet krijgen. Toen de Eerste Kamer instemde met de invoering van deze verklaring zei toenmalig PvdA-minister Sociale Zaken (Rutte II) Lodewijk Asscher opgelucht te zijn, want: ‘Voor

ons zijn deze spelregels vanzelfsprekend, maar voor nieuwkomers vaak niet’.

Hoewel deze verklaring op het eerste gezicht lijkt op een nodige toevoeging aan het gebrekkige Nederlands inburgeringsbeleid, is de opzet toch niet helemaal geslaagd in het licht van bovenstaande analyse. Allereerst is de uitspraak dat culturele Nederlanders vanwege hun cultuur de ‘spelregels’ van de democratie vanzelfsprekend achtten terwijl nieuwkomers dat niet doen, zo grofmazig dat hij onwaar is. Daarbij wordt van geboren Nederlanders nooit gevraagd een verklaring te tekenen over de Nederlandse kernwaarden (op straffe van boetes, of het mislopen van rechten). De verklaring dwingt toekomstige burgers met een migratieachtergrond ook te beloven ‘actief bij te dragen’ aan de samenleving, een belofte die geboren Nederlanders nooit hoeven te doen. Uiteraard is maatschappelijk en betrokken burgerschap van (nieuwe) burgers gewenst, zoals we hebben gezien in het tweede onderdeel van dit essay. Toch is ideaal burgerschap tegelijkertijd geen *vereiste* voor juridisch burgerschap. Sterker nog, het eerste onderdeel van het essay liet zien dat het verstrekken van juridisch burgerschap aan alle

aanwezig in de samenleving de grote kracht van de democratie is. Een democratie kan dus alle zeilen bijzetten om maatschappelijk burgerschap aan te moedigen. Maar uiteindelijk rust de democratie op een model van onvoorwaardelijk burgerschap, zoals in het eerste onderdeel van dit essay naar voren kwam, en niet op ideeën van ‘verdiend’ burgerschap. Politici en beleid moeten hier glashelder in zijn.

#### *Hoe dan wel?*

Na al deze negatieve kritiek dringt de vraag zich natuurlijk op hoe het dan wel moet. Ik zal een aantal richtlijnen proberen te schetsen. Het zou een goede eerste stap zijn als in Nederland vaker benadrukt zou worden dat democratische waarden niet *uitsluitend* Nederlandse waarden zijn. Voor het gemak kan wel gesproken worden over ‘de Nederlandse kernwaarden’ – maar dan moet nooit uit het oog verloren worden dat deze waarden in principe culturen (kunnen) overstijgen. Dit betekent overigens niet dat democratische waarden in Nederland geen specifieke historische en culturele inbedding kennen, die op bepaalde punten kan afwijken van, zeg, Italië of Amerika. Zo heeft Aletta Jacobs (1884–1929)

een belangrijke rol gespeeld in de emancipatie van de vrouw specifiek in Nederland. Het is van belang dat te blijven vertellen en te prijzen. Maar het cruciale punt is dit: de suggestie moet niet gewekt worden dat het culturele en historische pad dat de Nederlandse meerderheidscultuur heeft bewandeld, het *noodzakelijke* pad was en is om tot een steun voor democratische waarden en mensenrechten te komen. In plaats daarvan moet benadrukt worden dat er meerdere (culturele en historische) wegen naar Rome kunnen leiden.

Een manier om dit te doen is door te beklemtonen dat de kernwaarden van de Nederlandse staat ook, en bovenal, fundamentele grondrechten en mensenrechten zijn. Sommige politici doen dit natuurlijk al. Zo verzorgde D66-minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Sigrid Kaag de Abel Herzberglezing van 2018. In haar lezing sprak zij over het belang van ‘fundamentele mensenrechten’ die zijn vastgelegd in internationale verdragen na de bittere les van de ondergang van de Weimar Republiek. En ook in de voorstellen van minister Slob om Nederlands burgerschapsonderwijs te wijzigen, worden het belang van mensenrechten

benadrukt en democratische kernwaarden niet 'geculturaliseerd'. Dit heeft meerdere voordelen.

Het eerste voordeel is dat je nationale verhaal zo klopt: de Nederlandse rechtsorde en politieke gemeenschap is gestoeld op grondrechten en mensenrechten, die sinds de Tweede Wereldoorlog zowel nationaal als internationaal vastgelegd en beschermd worden. Dit opent de mogelijkheid nationale trots te putten uit het feit dat deze waarden in Nederland momenteel relatief zo goed, en steeds beter, beschermd en nageleefd worden. Tegelijkertijd is het onnodig om ondemocratische elementen of zelfs grove mensenrechtenschendingen uit de Nederlandse geschiedenis te verzwijgen. Integendeel, het memoreren van de succesvolle emancipatiestrijden in het verleden kan Nederlandse burgers vandaag de dag (die bijvoorbeeld geconfronteerd worden met onderdrukking of cultureel conservatisme) juist inspireren. Ook doet het besef dat mensenrechten binnen de Nederlandse cultuur niet altijd gewaarborgd waren of zijn, ons realiseren dat bij het beschermen van fundamentele rechten voortdurende waakzaamheid en kritische zelfreflectie geboden zijn.

Ten tweede geeft het een beter inzicht in wat de transformerende effecten en constante interactie van grond- en mensenrechten zijn op culturen. Zo wordt Nederland vandaag de dag nog geregeld op de vingers getikt door onder meer internationale gerechtshoven, ombudsmannen, de Raad van Europa en ngo's die opkomen voor fundamentele grond- en mensenrechten. Als het goed is, neemt de overheid deze kritiek serieus en tracht zij bepaalde wetgeving of praktijken te verbeteren. De Nederlandse staat moet daarom niet uitstralen dat Nederland al 'af' is, noch de meerderheidscultuur noch minderhedenculturen. Culturen veranderen constant, lopen in elkaar over en vermengen. En door het vooropstellen van grond- en mensenrechten blijven alle landen, in de woorden van rechtsfilosoof Martha Nussbaum, altijd 'ontwikkelingslanden': zij breken het maatschappelijke debat continu open, en geven alle burgers kritische standaarden om aspecten van culturen, (politieke) instituties en elkaar te bekritisieren. Het is zelfs niet uitgesloten dat de Nederlandse samenleving in de toekomst nog op vele grote morele blinde vlekken gewezen zal worden, zoals het in het verleden lang

duurde voordat de emancipatie van vrouwen op gang kwam of het ontbreken van het homohuwelijk werd erkend als een reëel probleem.

Het derde voordeel is dat het onmogelijk is dubbele standaarden te hanteren in het publiek aanspreken van burgers die de kernwaarden van de staat, gebaseerd op fundamentele grondrechten en mensenrechten dus, ter discussie stellen of met voeten treden. Als geen enkele groep in de samenleving de kernwaarden van de staat cultureel 'bezit', dan verdient, bijvoorbeeld, een homofobe Nederlander zonder migratieachtergrond dezelfde reactie als een met een migratieachtergrond. Hetzelfde geldt voor personen die journalisten lastig vallen of tegen de gelijkheid van man en vrouw zijn. Het kan dus niet zo zijn dat het een integratieprobleem oplevert bij de laatstgenoemde (die daarmee minder bij Nederland zou horen), maar niet bij de ander. In beide gevallen is er sprake van een Nederlander met intolerant gedachtegoed, met wie een democratisch debat dient te worden gevoerd.

Het vierde voordeel is dat fundamentele rechten een geschikte basis vormen voor een vreedzame en gedeelde democratische samenleving, omdat hun

universele karakter het mogelijk maakt dat alle burgers zich er vanuit hun eigen achtergrond aan kunnen verbinden. Het idee van de democratie is immers – en dit maakt het voor velen zo aantrekkelijk – dat iedereen zich aan de wet moet houden, zich vanuit zijn eigen positie bij de democratische kernwaarden kan aansluiten én eigen opvattingen en gebruiken mag koesteren. Culturele diversiteit en de democratie gaan in principe prima samen. Dit betekent natuurlijk niet dat er geen sprake zal zijn van botsende politieke ideeën of wereldbeelden, of burgers die de democratie en haar waarden afwijzen. Dit is onvermijdelijk. Maar als fundamentele grond- en mensenrechten centraal worden gesteld in maatschappelijke debatten en processen, is de kans dat de democratie slaagt het grootst.

Kortom, alle burgers moeten door de staat als gelijken worden uitgenodigd de Nederlandse kernwaarden te steunen, en mee te praten over wat de beste invulling van deze waarden zou zijn. En daarbij kan het gaan over alle denkbare onderwerpen (onderwijs, gezondheidszorg, Zwarte Piet, vluchtelingenopvang, noem maar op). Op deze manier kan de overheid democratische waarden uitdragen zonder de kern-

waarde van gelijkwaardig burgerschap te schaden, én een inclusief maatschappelijk fundament vormen waaraan álle burgers zich kunnen verbinden.

## **Conclusie**

Meer dan ooit wil de Nederlandse politiek dat iedereen die het Nederlandse juridische burgerschap bezit, kennis opdoet over de democratie en maatschappelijk burgerschap. Dit is een kwestie van ‘welbegrepen eigenbelang’, om een frase van Alexis de Tocqueville (1805-1859) te gebruiken. Iedere democratie moet nadenken over haar duurzaamheid, oftewel, over wijzen waarop zij nieuwe generaties burgers – als resultaat van geboorte of migratie – kan inspireren en motiveren zich te bekommeren om de democratie en het publieke belang. Het is daarom te verwachten dat het thema ‘burgerschap’ de komende decennia onderdeel blijft van het publieke leven. In dit essay heb ik geprobeerd een overzicht te schetsen van belangrijke discussies en ontwikkelingen rondom dit begrip.

Het juridisch burgerschap van een welvarende liberaal-democratische rechtsstaat gefundeerd op grond- en mensenrechten zoals Nederland, is een kostbaar bezit. En vele vragen rondom de hedendaagse ‘geboorteloterij’ zijn zowel theoretisch als praktisch nog lang niet opgelost, liet het eerste

onderdeel van dit essay zien. Vragen aangaande maatschappelijk burgerschap bleken duidelijkere antwoorden te hebben. Zo verwees ik in de inleiding van dit essay naar het voorstel van CDA-leider Buma om het Wilhelmus een onderdeel te laten zijn van het burgerschapsonderwijs. Het tweede onderdeel van dit essay liet zien dat dit in lijn kan zijn met de democratie. Het is daarbij wel van belang dat het volkslied *instrumenteel* wordt ingezet om een betekenisvolle (nationale) context te creëren, waarin leerlingen kunnen leren wat het betekent een democratisch burger te zijn. En niet, ik zeg maar iets, om aan te geven dat Nederland beter is dan alle andere landen in de wereld.

Het leren van het volkslied is natuurlijk slechts één mogelijke optie om een gemeenschap te onderhouden waarin betrokkenheid bij de democratie aangemoedigd kan worden. (Persoonlijk vind ik het Wilhelmus *niet* of half kennen een aardige, typisch Nederlandse traditie, die hetzelfde doel kan dienen.) Nederland moet gaan nadenken over een breed scala van onderwijsmodules, strategieën en initiatieven om kennis over de democratie aan burgers aan te reiken. Dit is voor de democratie van existentieel be-

lang – en daarmee te belangrijk om niet goed door-  
dracht aan te pakken. De kennis en vaardigheden die men nu zaait kunnen later geoogst worden.

Uiteindelijk is de democratie wat we er samen van maken. Maar linksom of rechtsom, het derde onderdeel van dit essay toonde dat binnen pogingen van de overheid en politici om maatschappelijk burgerschap aan te moedigen, grond- en mensenrechten centraal moeten staan. De democratie werkt het best als iedereen elkaar beschouwt en behandelt als onvoorwaardelijke medeburgers met fundamentele rechten van een gedeelde democratische samenleving. De vraag wie de ‘echte Nederlander’ zou zijn, draagt daartoe weinig bij. Iedereen met een Nederlands paspoort is een Nederlander. En de kern van de democratie is dat we er met zijn allen, steeds opnieuw, uit zullen moeten komen.



*Tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid*

© 2019 Tamar de Waal

Boekverzorging: Rouwhorst & Van Roon

Foto auteur: Chantal Ariëns

Drukwerk: Lenoirschuring

ISBN 978 90 7729 425 3

NUR 130

ETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
ERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
ETSBAARHEIDWEERBAARHEID

ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS  
ERBA  
ETS



EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID  
EID

**T**amar de Waal is rechts-  
filosoof en werkt als  
universitair docent aan  
Erasmus School of Law. Daarnaast  
is ze voorzitter van Stichting  
Civic. Haar dissertatie *Conditional  
Belonging* rondde ze in 2017 af. In  
haar onderzoek richt ze zich op  
inclusiviteit en democratisch  
burgerschap.

ERBAARHEIDKWETSBAARHEID  
ETSBAARHEIDWEERBAARHEID  
ERBAARHEIDKWETSBAARHEID

