

# Eigentijds burgerschap

**WRR-publikatie vervaardigd  
onder leiding van  
H.R. van Gunsteren**

Sdu uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1992

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG**

Eigentijds

Eigentijds burgerschap : WRR-publikatie / vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren. - Den Haag :

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ; Den Haag : Sdu uitgeverij Plantijnstraat

ISBN 90-399-0354-9 (Sdu)

Trefw.: politicologie / burger en staat.

# Inhoudsopgave

	<b>Ten geleide</b>	<b>I</b>
	<b>Toelichting vanwege de raad</b>	<b>III</b>
<b>1.</b>	<b>Vraagstelling en werkwijze</b>	<b>3</b>
1.1	Vraagstelling	3
1.2	Werkwijze	4
1.3	De 'republiek' en andere eigenaardige termen	6
1.4	Valkuilen	7
1.5	Het nieuwe van deze studie	8
<b>2.</b>	<b>Neo-Republikeins burgerschap</b>	<b>11</b>
2.1	Vier concepties van burgerschap	11
2.2	Pluraliteit	20
2.3	Competentie	35
2.4	Loyaliteit	44
2.5	Representatie	47
2.6	Publiek, privaat	48
2.7	Eigendom, arbeid, inkomen	50
2.8	Vrijheid, non-slavernij	54
2.9	Conclusie	57
<b>3.</b>	<b>Politiek debat</b>	<b>59</b>
3.1	Groot-Brittannië	59
3.2	Duitsland	64
3.3	Frankrijk	68
3.4	Nederland	70
3.5	Tussenbalans	72
3.6	Nederlandse politici over burgerzin: een analyse	74
<b>4.</b>	<b>Burgerschap in handelingspraktijken</b>	<b>95</b>
4.1	Samenvattingen van de praktijkstudies	95
4.2	Lessen uit de praktijkstudies	108
<b>5.</b>	<b>Een perspectief als aanbeveling</b>	<b>119</b>
5.1	Een eigentijdse burgerschapsconceptie	119
5.2	Oriëntatie in handelingspraktijken	119
5.3	Waar burgerschap cruciaal is	120
5.4	Regeerders die burgerschap ter harte nemen	121

# Ten geleide

Eind vorig jaar besloot de WRR een studie te doen verrichten naar burgerschap. Het onderzoek heeft geresulteerd in twee produkten. Ten eerste Eigentijds burgerschap. Dat is een WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, waarin ook is opgenomen een *toelichting* van de raad. Ten tweede Burgerschap in praktijken, een WRR-voorstudie onder redactie van H.R. van Gunsteren en P. den Hoed, die is samengesteld uit circa vijftien deelstudies over de werking van burgerschap in uiteenlopende praktijken. Aan deze voorstudie hebben vele deskundigen van buiten de WRR meegewerkt.

De publikaties zijn enkele keren in de raad en in de WRR- projectgroep Burgerschap aan de orde geweest. Binnen het kader van de projectgroep is om praktische redenen een taakverdeling tot stand gebracht. Sommige projectgroepleden hebben een eigen praktijkstudie geschreven, anderen hebben delen geschreven van Eigentijds burgerschap, en weer anderen hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de toelichting van de WRR. Ten tijde van de vaststelling van Eigentijds burgerschap en van Burgerschap in praktijken, bestond de projectgroep uit: prof.mr. H.R. van Gunsteren (projectvoorzitter), drs. P. den Hoed (projectsecretaris), drs. E.W. van Luijk, dr. A.P.N. Nauta, mevrouw A.F.D. Paret, mr.drs. J.C.I. de Pree, mevrouw E.C.M. van Ruyven, mevrouw mr.ir. N. A. Stegerhoek, mevrouw S.G. Tempelman en de heer R.Ph. Wirtz. Als administratieve ondersteuning was aan de projectgroep toegevoegd mevrouw M.J.J. Goedhart-van Soolingen. Dankzij haar inspanning en die van mevrouw M.Th. Nuijten-Pennings konden de teksten tijdig drukklaar worden gemaakt.

De publikaties zijn op 17 december 1992 openbaar gemaakt. Dit is gebeurd ter gelegenheid van een congres over Eigentijds burgerschap, dat door de WRR is georganiseerd als bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit van de aandacht voor burgerschap.

Velen van buiten en binnen de WRR hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de genoemde produkten. De samenstellers bedanken allen die hen met advies en commentaar terzijde hebben gestaan.

# Toelichting vanwege de Raad

## *De discussie over burgerschap*

Het onderwerp burgerschap geniet in de afgelopen tijd een toenemende aandacht in politieke en wetenschappelijke kringen. Voor velen is het binnen korte tijd van een vreemd begrip geworden tot een kwestie waarover spreekbeurten worden gehouden en waarover wordt gepubliceerd<sup>1</sup>.

Die discussie en de resultaten daarvan zijn van belang voor de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling. In de huidige raadsperiode heeft de raad al eerder aan diverse facetten en aspecten van burgerschap aandacht besteed: de positie van allochtonen en het minderhedenbeleid, de rechtshandhaving alsmede de functie van arbeid en het vraagstuk van de arbeidsparticipatie. Rapporten waarin impliciet werd uitgegaan van bepaalde concepten van burgerschap, zij het vanuit een partiële invalshoek.

In de huidige discussie gaat het daarentegen om een integraal beeld en concept van burgerschap. Een discussie die zich overigens niet alleen in Nederland voordoet. Het publiek debat in omliggende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek en Frankrijk, draait rond gelijke thema's onder druk van gelijke maatschappelijke verschijnselen.

Opvallend is evenwel dat ondanks toegenomen aandacht het begrip burgerschap en de inhoud daarvan in hoge mate onbepaald blijven. Zeker, er zijn traditionele concepten die verschillen naar gelang de politieke stromingen. Een integraal concept dat beantwoordt aan de tegenwoordige politieke verhoudingen en maatschappelijke situatie komt daaruit echter nog niet duidelijk naar voren. In het licht van de veranderde maatschappelijke omstandigheden tasten velen naar een conceptie van burgerschap die past bij deze tijd. Tegelijkertijd dreigt het begrip burgerschap in de discussie steeds meer te gaan omvatten, waardoor het zijn onderscheidend vermogen verliest. Als dat gebeurt kan het ook niet meer bijdragen aan de waarneming en interpretatie van politieke verschijnselen.

Concrete omlijning van het begrip levert problemen op, getuige de moeizame formulering in het Woordenboek der Nederlandse Taal. Daarin wordt burgerschap aangeduid als 'hoedanigheid van de burger gegrond op het burgerrecht'. Vergelijk ook de weinig zeggende aanduiding van burgerschap in Van Dale: 'staat van burger'. Een omschrijving die bovendien sinds 1884 ongewijzigd is gebleven, terwijl de context is veranderd. De burger van deze tijd is niet meer de grootburger van de opkomende nationale staat van de negentiende eeuw.

Verlegenheid bij het vinden van een adequate omschrijving is begrijpelijk. De inhoud van het begrip burgerschap is van meer dan louter taalkundige aard; het is een politiek concept waarvan de inhoud naar tijd en plaats varieert. Dat blijkt reeds bij een eerste beschouwing van de belangrijkste drie gangbare stromingen in de concepties van burgerschap; de individualistische, de gemeenschaps- en de republikeinse variant. De aanduiding 'burger' is in belangrijke

<sup>1</sup> Men denke hierbij aan de verschillende redes en publikaties van bewindslieden, zoals minister-president Lubbers, minister van Justitie Hirsch Ballin, minister van Onderwijs Ritzen en de fractievoorzitters van de grote politieke partijen, maar ook aan het *Rapport bijzondere commissie vraagpunten* (commissie Deetman); Tweede Kamer, 1990-1991, 21 427, nr 3. Voorbeelden van wetenschappelijke publikaties zijn: *Burgerschap, Levensbeschouwing en Criminaliteit: Humanistische, Katholieke en Protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving*; P.B. Cliteur, P.A. van Gennip, L. Laeyendecker (red.), Amersfoort, De Horstink, 1991; B. van Stokkom, *De republiek der weerbaren*; Deventer, Van Ioghum Slaterus, 1992; *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992, blz. 44 t/m 61.

fasen van de politieke ontwikkeling een sjibboleth in politieke scheiding en twist geweest, dat gevoelens van trots of hoon kon verwekken. Minder dan twintig jaren geleden werd de term te onzent door sommigen nog gebezigd als aanduiding voor een verwerpelijke houding van maatschappelijk conformisme.

Een concept van burgerschap is evenwel niet alleen uitdrukking van bepaalde politieke opvattingen. Het dient uiteindelijk ter normering van het handelen van zowel overheid als particulieren in een gegeven maatschappelijke situatie. De concepten van burgerschap die in de huidige discussie worden gehanteerd, zijn veelal ontstaan onder andere sociale en maatschappelijke verhoudingen. Daardoor zijn zij onder moderne, vaak wezenlijk andere omstandigheden minder herkenbaar en hanteerbaar. In de discussie over burgerschap wordt het belang van die maatschappelijke ontwikkelingen doorgaans wel onderkend, maar slechts als aanleiding voor de hernieuwde aandacht. Aan de betekenis van die veranderingen voor de inhoud van de gehanteerde concepten van burgerschap wordt minder aandacht besteed.

Naar de mening van de raad mag de invloed van de veranderde sociale en maatschappelijke situatie niet worden veronachtzaamd bij een herbezinning op burgerschap. Teneinde die implicaties nader te belichten biedt de raad een bijdrage aan de discussie aan. Die bijdrage heeft niet het karakter van een advies in de vorm van een rapport aan de regering. De politieke connotatie van concepten van burgerschap maakt het onderwerp daarvoor minder geschikt. Bovendien moet de bijdrage niet gezien worden als een definitief wetenschappelijk kader dat de discussie kan afsluiten. De bijdrage is eerder bedoeld als interventie in de voortgaande bemoeienis met en debatten over burgerschap, door accenten daarin anders te leggen en correcties te suggereren. Dit kan bij sommigen als eenzijdig overkomen. Pogingen om deze indruk weg te nemen door voorgaande stappen in het debat volledig te behandelen, zouden de tekst echter onhanteerbaar lang maken en de boodschap verwateren. De tekst dient dan ook gelezen te worden als slechts één onderdeel van een voortgaande heroriëntatie met betrekking tot burgerschap.

Bovendien komen daarin problemen aan de orde die empirisch en conceptueel nog niet zijn uitgekristalliseerd, maar die bij de herbezinning op burgerschap niet vermeden kunnen worden. Dit geldt voor hedendaagse pluraliteit, de kenbaarheid van de samenleving uit het oogpunt van de bestuurders ervan, representatie en de benodigde burgercompetentie. Dát dit problemen zijn, staat vast, maar de betekenis en het gewicht daarvan zijn nog onduidelijk. Erkenning van die conceptuele en empirische beperkingen is echter geen reden over genoemde onderwerpen te zwijgen. Het belang van de discussie en de betekenis van veranderde maatschappelijke omstandigheden in dat verband, rechtvaardigen een bijdrage op dit moment.

Ter toelichting op deze eigensoortige produktie is het echter gewenst eerst nog kort stil te staan bij de context waarin zij gezien moet worden.

#### *Het belang van de discussie en de verschillende zienswijzen*

Sinds het einde van de middeleeuwen staat het begrip republiek voor de regeringsvorm waarin de geregeerden ook regeren. Burger in die context is degene die zowel regeert als geregeerd wordt, iemand die aan beide zijden van de publieke gezagsuitoefening in de republiek, de gemeenschap van burgers, deel heeft. In de afgelopen tweehonderd jaren heeft de republikeinse regeringsvorm zich verbreid, terwijl het burgerschap binnen de republiek in de afgelopen honderd jaren tot de gehele bevolking is verbreid.

Ondanks die uitbreiding is de republikeinse of democratische regeringsvorm tot dusver geen rustig bezit geweest. Weliswaar bood zij een legitimatie voor

een enorme uitbreiding van de functie en macht van de staat. Maar ook andere politiek-maatschappelijke systemen verwierven zich die macht en functie en leken deze veelal op een efficiëntere wijze te kunnen benutten ten behoeve van de binnenlandse sociaal-economische behoeften van de bevolking en van de externe veiligheid. Met het wegvallen van de politieke tweedeling tussen Oost en West, verkeert de moderne republiek voor het eerst in haar bestaan in een situatie waarin zij niet in openlijke of verkapte concurrentie staat met de aantrekkingskracht van wezenlijk andere politiek-maatschappelijke stelsels. Een situatie die, zeker in West-Europa, samenvalt met een periode waarin de republiek ook lijkt te kunnen beantwoorden aan de behoefte van een minimum aan sociaal-economische bestaanszekerheid voor vrijwel de gehele bevolking.

Tegen die achtergrond zou men de republiek thans op het toppunt van haar bloei mogen verwachten. Niets lijkt echter minder waar. De moderne republiek bevindt zich in tal van opzichten in een overgangsfase. De verzorgingsstaat, waarin de staat zich garant stelt voor het materiële en sociale welzijn van de burgers, is gestoten op niet vermoede grenzen en tegenspraken. Alom heerst er verwarring en is er discussie over veranderende maatschappelijke verhoudingen en problemen, zoals criminaliteit, de aantasting van het milieu, normvervaging, de functie en taak van de overheid, het ontstaan van omvangrijke sociale of etnische minderheden binnen de samenleving, enz. Spanningen binnen en onvrede met het politieke systeem lijken toe te nemen en de politiek tast nog slechts rond naar nieuwe wegen en antwoorden. De economische groei die de ontwikkeling van de verzorgingsstaat mogelijk moet maken, dwingt tot een internationale oriëntatie en integratie van de economie. De structuren en instellingen die daarvoor nodig zijn, dwingen op hun beurt tot een steeds vergaander politieke en maatschappelijke integratie in het kader waarvan de nationale identiteit en politieke autonomie verloren lijken te gaan. In dat kader is een herijking nodig van de grenzen van de gangbare concepten over de taak en functie van de overheid en van de mogelijkheid tot inpassing daarvan in bredere Europese kaders. Tegelijk zal het functioneren van het 'republikeins bestel' moeten voldoen aan de verwachtingen die in het verleden zijn gewekt, om zijn aantrekkingskracht te behouden voor de vele Oost-Europese landen die thans op zoek zijn naar stabiele politiek-maatschappelijke systemen.

Dit alles vereist een herbezinning op de kracht en waarde van de sociale en democratische rechtsstaat naar West-Europese snit. Met het wegvallen van de op antagonisme gebaseerde politieke tweedeling, in het bijzonder in Europa, wordt deze voor het eerst geconfronteerd met de noodzaak zijn kracht en waarde niet langer te vinden in de vergelijking en krachtmeting met andere landen, maar te ontleen aan innerlijke kracht en vitaliteit. Concepten omtrent burgerschap zijn bij die heroriëntatie op de taak en functie van politiek en overheid en bij het zoeken naar nieuwe maatschappelijke verhoudingen, van doorslaggevende betekenis.

In het verleden boden economische noodzaak, sociaal-culturele structuren en homogeniteit, alsook een gevoel van nationale identiteit, daarvoor een vruchtbare voedingsbodem. Kenmerkend voor de maatschappelijke ontwikkeling is echter de toenemende sociale, economische en culturele differentiatie. Daardoor wordt de samenleving als geheel, maar ook ieder lid daarin, geconfronteerd met een toenemend aantal werkelijke of denkbeeldige mogelijkheden, alternatieven en keuzen. Door de toenemende culturele pluriformiteit en individualisering wordt het verloop van maatschappelijke processen minder voorspelbaar, terwijl de weerstand tegen uniforme regels en oplossingen toeneemt. Hedendaagse pluraliteit is anders dan die van veertig jaar geleden. Was de maatschappij toen nog grofweg herkenbaar en aanspreekbaar in zijn segmenten en groeperingen, thans is dit veel minder het geval. Hedendaagse pluraliteit is vliedender, onbestendiger. Een sturende overheid heeft overzicht, maar kan tegen het onoverzichtelijke karakter van pluraliteit moeilijk

bezwaar maken, aangezien de Nederlandse rechtsstructuur deze pluraliteit uitdrukkelijk toelaat, ja zelfs bevordert. Gezin, school, kerk en vakvereniging spelen in de hedendaagse maatschappij uiteraard een belangrijke rol, maar hebben wel hun vaste en dominante positie verloren. Hun betekenis is zelf variabel geworden. Een en ander brengt ook met zich mee dat de samenleving als geheel vanuit het oogpunt van de bestuurders moeilijker kenbaar en representeerbaar is geworden. Dit wil niet zeggen dat zij niet in haar afzonderlijke deelbereiken beter gekend kan zijn; het is de verhouding tussen de zelfsturende delen die problemen geeft.

Een implicatie van die plurale samenleving is dat zij niet langer uit zich zelf de voorwaarden en concepten van burgerschap produceert. De in de traditionele concepten van burgerschap veronderstelde groepshomogeniteit met betrekking tot de houding tegenover de overheid, verdwijnt geleidelijk terwijl de veronderstelde loyaliteit van individuen tegenover het systeem niet langer een gegeven is.

In een samenleving waarin pluraliteit minder vaste vormen aanneemt, is de betrokkenheid van burgers, hun loyaliteit en burgerzin, een kernprobleem. Heden ten dage zijn deze niet langer vanzelf gegarandeerd. De huidige samenleving dwingt daardoor als het ware de overheid om waar nodig bij de aanpak van dit probleem zelf het voortouw te nemen. De opdracht tot instandhouding van de republiek komt daardoor in de publieke sfeer zelf te berusten. De huidige discussie, die mede vanuit de politiek geëntameerd is, vormt daarvan een uitvloeisel.

In de wijze waarop de voorwaarden voor instandhouding van de republikeinse regeringsvorm worden geschapen zijn verschillende benaderingen en invalshoeken denkbaar. Een eerste is die waarbij gestreefd wordt naar een nieuwe homogeniteit, daar waar deze van doorslaggevend belang is. Dit kan door voor bepaalde beschouwingswijzen en cultuuropvattingen een voorrang te claimen binnen de samenleving. De huidige discussie biedt daarvan diverse voorbeelden. Dat betekent niet noodzakelijkerwijze dat bestaande normen en opvattingen van een overheersende gemeenschap als uitgangspunt worden opgelegd. Het kan ook betekenen dat uitgaande van de noodzaak van bepaalde algemeen aanvaarde normen en opvattingen vervolgens politiek en maatschappelijk wordt gestreefd naar consensus over dergelijke normen en opvattingen. De overheid kan het ontstaan van dergelijke normen daarnaast indirect bevorderen door de voorwaarden te scheppen waaronder het ontstaan daarvan wordt begunstigd. Op deelgebieden van overheidsbeleid ligt die benadering in het verlengde van de essentie van de functie van de overheid: het door middel van artificiële zekerheden scheppen van de voorwaarden waaronder de samenleving in al zijn verscheidenheid op vreedzame wijze kan functioneren.

Uitgangspunt in die benadering is dat burgerschap en het maatschappelijk functioneren bepaalde gemeenschappelijke waarden en normen veronderstellen. Er is echter ook een andere zienswijze mogelijk, waarbij het bestaan van universeel geaccepteerde of geschapen waarden en zekerheden niet noodzakelijk is voor het functioneren van een plurale samenleving. In die zienswijze wordt de pluraliteit zelf uitgangspunt. Mensen of groepen met geheel verschillende waarden en achtergronden kunnen in de praktijk vaak zeer wel samenwerken en al doende de voor die samenwerking nodige vormen ontwikkelen. Feitelijk bestaande overlappingsen tussen verschillende levensvormen of contactpunten vormen daarbij aanknopingspunt. Een bepaalde gemeenschappelijkheid, zoals taal, overtuiging, waarden, gewoontes enz., kan nuttig zijn voor die samenwerking en voor een behoorlijke organisatie van pluraliteit, maar een dergelijke gemeenschappelijkheid dient daar waar zij in de plurale samenleving feitelijk ontbreekt, niet artificieel te worden geschapen of tot streefdoel te worden verheven. In een dergelijke samenleving gaat het immers



vooral om manieren van omgaan met verschillen, dat wil zeggen met het ontbreken van vanzelfsprekende gemeenschappelijkheid.

Dat betekent niet dat die visie in een volstrekt relativisme vervalt. De ontwikkeling en handhaving van rechtvaardige manieren van omgaan met pluraliteit is de taak van de republiek. In deze manieren van omgaan schuilt de politieke en juridische gemeenschappelijkheid die de republiek nastreeft.

De handelingspraktijken die in het onderlinge verkeer ontstaan zullen steeds getoetst moeten worden aan eisen van rechtvaardigheid. Burgerschap en rechtvaardigheid zijn niet identiek. Burgervigilantes in onveilige wijken kunnen een uiting van goed burgerschap zijn, maar zullen desalniettemin uit een oogpunt van rechtvaardigheid wellicht bestreden moeten worden. Normativiteit en pluraliteit zijn niet elkaars uitsluitende tegendelen. Waar gemeenschappelijk handelingspraktijken ontstaan en gedeeld worden door verschillende groepen, kan de overheid ze verbindend verklaren om 'uitvretergedrag' te voorkomen. Daar waar zij niet ontstaan maar wel nodig zijn, kan de overheid ze eveneens opleggen, maar dan duidelijk vanuit de publieke sfeer en niet op indirecte wijze door het stimuleren van consensus daarover in de samenleving. Dat laatste leidt er veelal toe dat de dominante groepen hun waarden en normen opleggen aan anderen. Beseft moet echter worden dat ook binnen deze manieren van omgaan met pluraliteit er vaak niet één beste weg is. Het repertoire van publieke manieren van omgang is zelf divers en de normativiteit daarvan zal vaak vooral exemplarisch tot uitdrukking gebracht en bevorderd moeten worden.

Die zienswijze wordt in de publieke discussie over burgerschap tot dusver onderbelicht. Zij biedt waardevolle inzichten waarbij accenten anders worden geplaatst en vruchtbare correcties op de lopende discussie worden aangegeven. Van de zijde van de overheid wordt daarin weliswaar op de primaire 'eigen' verantwoordelijkheden van burgers gewezen (oproepen tot burgerzin). Dat houdt echter niet in dat de overheid in deze geen eigen handelingsverantwoordelijkheid heeft. Mede door haar optreden articuleert de overheid wat burgerschap is, bijvoorbeeld door openlijk uit te komen voor normativiteit in het publieke verkeer en in de organisatie van pluraliteit. Burgers dienen in het optreden van de overheid het burgerschap te herkennen, dat van hen gevraagd wordt. Mag van een burger die aan het loket van het kastje naar de muur gestuurd wordt en zich voelt afgescheept met een beroep op de letter van de wet, verwacht worden dat hij zelf niet calculeert op basis van de letter van de wet? Uiteraard kan de vraag gesteld worden of deze zienswijze voldoende herkenbare en hanteerbare normen oplevert en een adequate oriëntatie kan bieden aan de praktijk. Tegelijk moet echter worden vastgesteld dat de andere zienswijze wel normen oplevert, maar dat de aanvaarding en handhaving daarvan juist problemen oplevert.

Een nadere belichting van deze zienswijze biedt een bijdrage aan de huidige discussie. Burgerschap is mede een zaak van waarden en verschillen van inzicht daarover. Burgerschap zelf, en dus ook de discussie daarover, wordt uitgedrukt door specifieke, gekleurde stellingnames die ruimte moeten laten voor daarvan afwijkende interventies in het debat. Langs wetenschappelijke weg zijn die verschillen niet op te lossen. Zoeken naar consensus, wat bij het maken van concrete beleidsaanbevelingen vaak een passende werkwijze is, is hier niet op zijn plaats. Niet actieve instemming is geboden, maar erkenning en acceptatie van verschillende standpunten. De eerste vorm van instemming richt zich op unanimititeit; er wordt net zolang overlegd totdat het punt is bereikt dat iedereen instemt. Bij het aanbieden van een perspectief is de prijs van actieve consensus te hoog. Wanneer het standpunt verwatert en nog ingewikkelder wordt verwoord dan het misschien al is, dreigt dit het doel, namelijk het leveren van een bijdrage aan het publieke debat over burgerschap, voorbij te schieten.

De raad meent die bijdrage aan de discussie dan ook niet te kunnen bieden door op de gangbare wijze een rapport daarover aan de regering uit te brengen, maar

door bijgaande publikatie te presenteren. Het gaat daarbij om een studie die onder verantwoordelijkheid van het raadslid H.R. van Gunsteren is vervaardigd. Die studie moet gezien worden als aanzet voor een perspectief vanuit evengenoomd uitgangspunt, waarin met name de betekenis van de ontwikkeling naar een plurale samenleving voor het concept van burgerschap wordt verkend. Het in de studie ontwikkelde concept van een 'neo-republikeins' burgerschap<sup>2</sup> beoogt een plaats in te nemen temidden van de dynamiek van theoretische stromingen van respectievelijk de burger als calculerende drager van rechten en voorkeuren, en de burger als lid van maatschappelijke gemeenschappen, in het bijzonder van de publieke gemeenschap.

Gelet op het belang dat in het burgerschapspectief van deze studie wordt gehecht aan ervaringen met burgerschap in de praktijk, zijn in het kader daarvan een aantal nadere studies verricht waarin wordt nagegaan of en zo ja, hoe dit perspectief in de praktijk kan worden toegepast. Er zijn in totaal zeventien deelstudies in opdracht van de raad vervaardigd. De thema's betreffen: alloctonen (C.E.S. Choenni), ambtenaren (P. den Hoed), arbeid (W.J. Dercksen, G. Engbersen), belastingdienst (E.A.G. van der Ouderaa), cultuurbegrip (A. de Ruijter), drugverslaving (E.W. van Luijk), Europees burgerschap (J.C.I. de Pree), journalistiek (W.J. Witteveen), kinderbescherming (N.A. Stegerhoek), krijgsmacht (J.A.A. van Doorn), onderwijs (W.K.B. Hofstee), organisaties (M.A.P. Bovens), politiewezen (C.J.C.F. Fijnaut), psychiatrische patiënten (M. Donker), sociale zekerheid (R.J. van der Veen), veiligheidsdienst (A.W.H. Docters van Leeuwen), voorlichting (M. Bolle, H.R. van Gunsteren). Alle deelstudies zijn opgenomen in de voorstudie 'Burgerschap in praktijken'.

Daarnaast heeft de raad op 17 december 1992 een congres georganiseerd over het onderwerp burgerschap.

<sup>2]</sup> Deze conceptie bevat kort samengevat de volgende kernelementen:

1. Evenals bij andere concepties van burgerschap is de neo-republikeinse burger iemand die autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol vervult van regeren en geregeerd worden. Burgers in deze zin onderscheiden zich echter van vroegere burgers doordat: (a) hun autonomie door de republiek wordt gegarandeerd; (b) hun oordeelkundigheid vooral verschijnt in het competent omgaan met pluraliteit; (c) hun loyaliteit de publieke organisatie van pluraliteit zelf, de republiek als zodanig, betreft.
2. De organisatie van pluraliteit is taak van de republiek. Waar dit nodig is voor de uitoefening daarvan, dient normativiteit openlijk betoond te worden en niet geschuwd of weggemoffeld. Dat betekent onder meer dat waar het functioneren van de republiek bepaalde normen eist, deze ook in de publieke sfeer worden opgelegd en dat de overheid de particuliere sfeer niet zodanig bewerkt dat deze de normen 'spontaan' gaat genereren.
3. Bij de vorming van mensen tot autonome en oordeelkundige leden van een publieke lotsgemeenschap, in de termen van de studie de reproductie van burgers, dient de overheid het voortouw te nemen. Heden ten dage ontspringt burgerschap niet kant en klaar uit de maatschappij. Het is een publieke verantwoordelijkheid om elementen in de hedendaagse veelzijdige maatschappij zodanig te combineren dat uit hun onderlinge verkeer in de publieke sfeer burgerschap resulteert. Burgerschap wordt primair in de uitoefening ervan, in de organisatie van pluraliteit, geleerd en bevestigd. Gezin, kerk, school en andere verbanden zullen hieraan belangrijke en mogelijk onmisbare bijdragen leveren, maar zij kunnen in een plurale maatschappij nooit de officieel aangewezen plaatsen zijn waar burgerschap gedefinieerd wordt en burgers uiteindelijk worden gevormd.
4. Burgerschap staat voor een politieke positie van gelijkheid. Burgerschap modificeert (beïnvloedt en wijzigt tegelijk) andere niet strikt politieke verhoudingen door de eis dat deze de toegang tot burgerschap niet feitelijk illusoir mogen maken. Burgerschap eist geen maatschappelijke gelijkheid; de tegenpool van burgerschap is niet ongelijkheid, maar slavernij (oude en nieuwe combinaties van machteloosheid, vernedering en langdurige opsluiting in verhoudingen). Vanuit burgerperspectief zijn ongelijkheden toelaatbaar zolang ze geen slaafs karakter aannemen en daardoor de toegang tot gelijk burgerschap verhinderen.
5. Burgerschap is een ambt in de republiek. Met deze wat ongebruikelijke aanduiding wordt het volgende bedoeld: (a) dat de burger niet identiek is met de hele of gewone mens; (b) dat aan de toelating tot en de uitoefening van burgerschap eisen van competentie worden gesteld; (c) dat burgerschap een ambt naast andere ambten in de republiek is dat de uitoefening daarvan onder omstandigheden modificeert.
6. Uit het bovenstaande volgt dat reproductie van burgerschap (de telkens hernieuwde voortbrenging van burgerschap in het handelen) overal aan de orde gesteld kan worden. Met name in de publieke sfeer kan elk optreden op zijn betekenis voor burgerschap worden gezien. Burgerschap verschaft een normatief en informatief gezichtspunt dat bij loyaliteitsconflicten de verantwoordelijkheid legt waar zij hoort: bij de zelfstandig oordelende burger, die in staat is tot zowel regeren als zich laten regeren.

De volgende hoofdstukken zijn geschreven door:

H.R. van Gunsteren

P. den Hoed

S.G. Tempelman

R.Ph. Wirtz

E.C.M. van Ruyven

A.F.D. Paret

# Vraagstelling en werkwijze

Burger is hij of zij die zowel regeert als geregeerd wordt. In een republiek worden de zwaarmacht en alle andere publieke gezagsfuncties door medeburgers uitgeoefend. Echter, regeert de burger de republiek nog wel? Er is straat-reur en neo-fascisme. Euro-burgerschap en herlevend nationalisme maken de positie van staatsburgerschap onzeker. Individualisering ondermijnt besluitvormingsstructuren die voorheen de in herkenbare maatschappelijke verbanden ingebedde burger behoorlijk representeerden: men denke aan politieke partijen, corporatieve overlegstructuren en het maatschappelijk middenveld. Migratie en minderheden zijn hete problemen. Hetzelfde geldt voor werk en sociale zekerheid, men denke bijvoorbeeld aan de WAO-discussie. Zijn bejaarden, kinderen, gekken en zieken tweederangs burgers? Mogen Nederlandse soldaten elders in de wereld worden ingezet? Wat te doen als calculerende gebruikers bestuurlijke systemen doldraaien? Is het erg dat het opkomstpercentage bij verkiezingen daalt en zich andere tekenen van 'staatsverlating' voordoen?

In al deze gevallen is burgerschap niet alleen in het geding, maar is voor een goede verwerking van de betreffende problemen ook een zekere robuustheid van burgerschap nodig. In crises, immers, is burgerschap een elementair reservecircuit waarop we terugvallen en van waaruit we vitale instituties en arrangementen van de republiek kunnen reconstitueren en beschermen.

Maar wat en waar is die burger? De pater familias, het brave lid van de gemeenschap (de 'vele andere brave burgers en krijgslieden' waar het monument op Plein 1813 in Den Haag over spreekt), is niet meer. De traditionele concepties van burgerschap – de individuele calculator, de gemeenschapsmens en de man van heldhaftige republikeinse deugden – voldoen niet in hedendaagse plurale samenlevingen. Los hiervan vereisen grensoverschrijdende problemen van ecologie en vrede andere burgervaarigheden dan deze concepties in hun repertoire hebben. Uit de maatschappij komen niet vanzelf voldoende robuuste burgers, noch een bij de tijd passende burgerschapconceptie naar voren. Nu de samenleving echt pluraal wordt moet de reproductie van burgerschap primair *in* de publieke sfeer zelf gegarandeerd worden. Hoe kan deze taak worden vervuld? Door alle overheidshandelen en publieke interacties mede uit het oogpunt van reproductie van burgerschap te bezien. Dat is de inzet van deze studie.

## 1.1 Vraagstelling

1. Welke burgerschapconceptie is thans in Nederland houdbaar?
2. Welke oriëntatie geeft deze in diverse handelingspraktijken?
3. In welke situaties is burgerschap cruciaal?
4. Waar zal een overheid die deze burgerschapconceptie ter harte neemt op letten? Waar grenzen stellen, te hulp schieten, investeren? En hoe?

Dit zijn de centrale vragen van deze studie. Behalve deze kunnen andere vragen gesteld worden, zoals: is burgerschap verouderd en thans niet meer haalbaar? Hoe verhoudt het zich tot internationalisering? Door hoeveel wordt burgerschap aangehangen en gepraktiseerd? Hoe om te gaan met niet-aanhangers? Hoeveel mensen moeten minimaal meedoen wil de uitoefening van burgerschap effect sorteren? Waarom is burgerschap eigenlijk goed? Deze vragen zijn belangrijk, maar ze worden hier niet, of slechts terzijde, behandeld. Deze studie stelt de vraag: als je het burgerperspectief ter harte neemt, wat gebeurt er dan, wat zie je en doe je, als ambtsdrager en als gewoon mens. Deze studie wil eerst een eigentijdse burgerschapconceptie vinden en deze zich uit

eigen kracht en aanhang laten ontwikkelen. Pas als deze robuust is, wordt het zinvol haar met de in deze alinea gestelde vragen verder op de proef te stellen.

Ook de confrontatie met andere concepties van burgerschap wordt in deze studie niet-systematisch beproefd, behoudens twee uitzonderingen. Ten eerste wordt uit de traditionele republikeinse, individualistische en communautaire theorieën van burgerschap als synthese een eigentijdse neo-republikeinse conceptie van burgerschap 'afgeleid'. Ten tweede baseert deze zich, anders dan courante noties van 'civil religion', niet op een in de maatschappij bestaand of te scheppen fonds van gemeenschappelijke waarden en normen.

## 1.2 Werkwijze

Allereerst schetsen wij, in reactie op de merites en tekorten van drie traditionele benaderingen, een eigentijdse conceptie van burgerschap. Wij noemen die *neo-republikeins*. Vervolgens kleuren we deze schets in door vanuit neo-republikeins burgerstandpunt een aantal algemene leerstukken van politieke ordening te bezien.

Deze inkleuring heeft onvermijdelijk een persoonlijk karakter. In onze plurale samenleving is er, binnen bepaalde grenzen, ruimte voor een diversiteit van opvattingen over burgerschap. De kern van burgerschap kan niet goed worden geraakt door een gemiddelde van deze diversiteit te beschrijven of door de grenzen ervan op te sommen. Muziek van Beethoven verdraagt diverse interpretaties, maar een gemiddelde hiervan geeft geen toegang tot zijn muziek. Dat kan alleen via één of meer bepaalde en gekleurde interpretaties. Iets vergelijkbaars geldt voor burgerschap. De onderstaande beschouwingen situeren zich derhalve wel binnen de Nederlandse politieke cultuur, maar zijn niettemin (of juist daardoor) gekleurd en exemplarisch. Zij geven niet een laatste woord, maar beogen veeleer een perspectief, een manier van kijken en doen, aan te bieden en in de eigentijdse politiek ruimte voor burgerschap te helpen maken. Dit is zodoende een persoonlijk gekleurd advies aan de politiek over de politiek.

In het vervolg van deze studie wordt dit persoonlijk karakter wel met andere kleuren verrijkt, doordat een aantal Nederlandse politici en auteurs aan het woord komt. In het derde hoofdstuk bezien we kort de termen en onderwerpen van de publieke debatten over burgerschap die in Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland gevoerd worden. Tegen deze achtergrond schetsen we lijnen van het debat in Nederland en gaan we in op een daar gesignaleerd gebrek aan burgerzin. Leidende politici als Brinkman, Hirsch Ballin, Lubbers en Ritzen hebben zich over burgerzin uitgelaten. Critici zijn over hen heen gevallen. In een analyse vanuit neo-republikeins perspectief proberen we dit debat te verhelderen en het waardevolle in hun interventies van het onhoudbare te scheiden.

Aan zeventien Nederlandse auteurs is gevraagd of ze in deze neo-republikeinse burgerschapsconceptie wat zagen, en zo ja, of ze bereid waren om haar in een hun vertrouwde handelingspraktijk op de proef te stellen. Na een initiële bijeenkomst werden ze met de volgende vragen op pad gestuurd: welke oriëntatie biedt de neo-republikeinse burgerschapsconceptie in de door u bestudeerde handelingspraktijk? Welk licht werpt zij op de daar gangbare vragen? Welke nieuwe gezichtspunten opent zij? Op welke punten moet, gezien de resultaten van uw studie, de neo-republikeinse conceptie van burgerschap gecorrigeerd of geamendeerd worden?

Het gaat hier om meer dan een eenvoudige toetsing van een theorie. De handelingspraktijken constitueren immers mede ons burgerschapsbegrip.

Wat burgerschap inhoudt wordt mede door en in de dagelijkse handelingspraktijken bepaald, niet enkel door theoretici. Ware dit anders, dan zou burgerschap een zondags- of hoerabegrip blijven – goed voor preken, maar zonder al te veel effect. Theoretiseren/reflecteren is één handelingspraktijk temidden van andere, burgerschap is niet het 'bezit' van theoretici. De handelingspraktijken hebben hun eigen institutionele hardheid. Instituties zijn taai, naar men zegt. Gelukkig maar, want zonder een zekere blijvendheid van instituties is tussen mensen geordend verkeer niet goed mogelijk. Wanneer we dat verkeer herordenen beginnen we zelden geheel opnieuw. (Waar we dit wel (moeten) doen vinden we meestal geweld en tragische misrekeningen.) Om veranderende en nieuwe taken te behartigen werken we met bestaande instituties en met brokstukken of mutanten daarvan – een soort evolutionair institutionalisme. Als we burgerschap thans ter harte willen nemen, moeten we derhalve werken met bestaande handelingspraktijken en instituties, die burgerschap mede vorm geven.

Over de keuze van onderwerpen en auteurs valt veel te zeggen en te twisten. Wij hebben gekozen voor bestudering van de burger in dubbelrol. Wij bestuderen niet de zogenaamde gewone of naakte burger, maar de burger die ook nog iets anders doet – die militair, belastingambtenaar, politicus, scholier, werknemer, kind of gek is. De burger die niet alleen zelf iets doet, maar met wie in zijn functie of hoedanigheid ook iets gedaan wordt. Als men enkel de zuivere of gewone burger bestudeert, bekijkt men een abstractie en mist men de 'pointe' van burgerschap. Burgerschap betreft de organisatie van pluraliteit, het omgaan met verschillen en loyaliteitsconflicten, de modificatie van afhankelijkheidsverhoudingen zodanig dat daaraan het karakter van slavernij ontnomen wordt. De burger heeft een verzekerde positie in de publieke sfeer van waaruit hij de diverse handelingspraktijken waarin hij betrokken is, kan modificeren. De studie van burgerschap in actie, van de uitoefening van het ambt van burger, moet dus mede op die handelingspraktijken betrekking hebben.

De keuze voor bestudering van de burger in dubbelrol brengt mee dat andere onderwerpen, waar ook veel voor te zeggen is, in deze studie niet, of slechts zijdelings, aan bod komen. Wij willen eerst een robuuste conceptie van neorepublikeins burgerschap in actie ontwikkelen. Pas daarna kan deze nader beproefd worden in studies van de bezetting, rechtsbescherming en burgerschap, de ombudsman, grondrechten en problemen als milieuvervuiling en criminaliteit.

De resultaten van de deelstudies worden in hoofdstuk vier samengevat <sup>1</sup>. Wij maken daarvan een balans op en trekken er lering uit. Het slothoofdstuk bevat conclusies van deze studie, gegroepeerd als antwoorden op de vier onderzoeksvragen. Kennisname hiervan is niet voldoende om strekking en waarde van het hele betoog te vatten. Deze studie is kaderstellend en niet kenbaar uit haar concrete beleidsaanbevelingen. Zij biedt een perspectief, of preciezer gezegd, zij wil de kwaliteit en het bereik vergroten van een perspectief dat er al is. Het burgerschapsperspectief is immers inherent aan de Nederlandse rechtsorde en democratie, is daarvan een kernwaarde. De heroverweging van dit perspectief heeft wel gevolgen, zoals een verschuiving van aandacht en oplossingsruimtes, het vermijden van bepaalde valkuilen en doodlopende wegen, een andere stijl en oog voor tragische dilemma's. Maar de concrete uitwerking hiervan is zaak van de burgers, inclusief de bijzondere ambtsdragers, zelf – van hun autonome oordeel en van de fora waarin ze zich verantwoorden. Specifieke beleidsaanbevelingen worden alleen geformuleerd om het aangeboden perspectief te verhelderen. Ze zijn niet dwingend, maar exemplarisch.

<sup>1</sup>] De studies worden in een aparte uitgave gepubliceerd. *Burgerschap in Praktijken*; H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), WRR, Voorstudies en Achtergronden nr. V77, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1992.

### 1.3 De 'republiek' en andere eigenaardige termen

De term 'republiek' duidt een politieke gemeenschap aan waarin burgers, zij die regeren en geregeerd worden, de dienst uitmaken. Waarom deze term, waarom niet gewoon 'democratische rechtsstaat'? Het bereik van democratie – alleen in de politiek of ook in bedrijven en andere maatschappelijke verbanden – is betwist, en verdergaande juridisering van de maatschappij omstreden. Al vijftien jaar signaleren regeerders overbelasting van democratie en rechtsstaat. Het ordenend en richtinggevend vermogen van deze idealen is in de huidige omstandigheden kennelijk op zichzelf niet voldoende. Aanvullende beginselen en inzichten zijn nodig, maar acceptatie hiervan laat onzekerheid bestaan over hun verhouding tot oudere idealen. Het perspectief en vocabulaire van republiek en burgerschap kunnen hier meer eenheid brengen. Burgerschap staat op een kruispunt tussen individu, maatschappij, rechten en politieke zeggenschap. De burger is een actor die meer doet dan enkel stemmen, demonstreren en consumeren: hij is de beweging van de republiek. Het gebruik van deze term impliceert niet dat democratie en rechtsstaat overbodig zouden zijn. Ze zijn onmisbaar. Maar zij kunnen als instituties en idealen beter werken wanneer zij binnen het perspectief van de republiek van burgers hun eigentijdse plaats krijgen.

Behalve de term 'republiek' worden in deze studie ook enkele andere eigenaardige uitdrukkingen gebezigd, zoals 'reproductie van burgerschap', 'de ongekende samenleving' en 'vrijheidspraktijken'. Deze zijn alleen geadopteerd na zorgvuldige afweging van de vanzelfsprekendheid van gewoon taalgebruik tegenover de heldere presentatie van misschien niet vanzelfsprekende gedachten. Voor de lezer die bereid is tot meedenken wordt de betekenis van deze uitdrukkingen in het verloop van de tekst wel duidelijk. Als hulp hierbij volgt een korte oriënterende woordenlijst. Deze bevat geen definitieve definities, maar richtingwijzers bij eerste lezing.

*(Handelings)praktijken.* Levensvormen, gevestigde manieren van doen. Deze kunnen institutioneel, wettelijk, emotioneel en traditioneel verankerd zijn. Eén van hun functies is het verwerken van gegeven 'materiaal' tot iets anders – bijvoorbeeld het verwerken van klachten tot beslissingen in de rechtspraktijk. Ter aanduiding van zulk een herkenbaar verwerkingsproces wordt in deze studie de term 'reproductie' gebezigd.

*Bevrijdingspraktijken en vrijheidspraktijken.* Bevrijdingspraktijken betreffen de toegang tot burgerschap en het gaan voldoen aan de voorwaarden daarvoor, zoals inkomen, taal en lotsverbondenheid. Vrijheidspraktijken betreffen de uitoefening van burgerschap zelf.

*Ambt.* Door individuen te bekleden positie in de republiek. Aan de toegang daartoe en de uitoefening daarvan worden specifieke eisen gesteld.

*Reproductie van burgers.* Het individu is niet louter een natuurlijk gegeven, deze wordt gevormd in herkenbare sociale praktijken. Ook de vorming van mensen tot burgers is geen vanzelfsprekendheid, maar een herkenbaar proces van be- en verwerking.

*Pluraliteit.* Hinderlijke en verrassende verschillen tussen mensen die met elkaar te maken hebben.

*Organisatie van pluraliteit.* Het construeren en bewerken van pluraliteit, zodanig dat chaos vermeden en vrede en burgerschap bewaard blijven.

*Competentie.* Het kunnen dat meer omvat dan het kennen. In deze studie staat centraal de competente omgang met pluraliteit. Hiertoe hoort het rekening houden met de specifieke competentie van de ander, alsmede met het ontbreken daarvan bij haar of bij jezelf. Deze competentie heeft onvermijdelijk een normatief aspect.

*De ongekende samenleving (DOS).* De samenleving die, vanuit het oogpunt van de officiële bestuurders ervan, minder kenbaar is geworden dan zij dertig jaar geleden was. DOS brengt problemen van representatie, systeemsturing en stelselwijziging.

*Representatie.* Het in zekere zin aanwezig maken van wat afwezig is – zaken, personen en betrekkingen daartussen.

*Slavernij.* Een positie van machteloosheid, die oneervol is en waarin iemand langere tijd vastzit. De tegenpool van burgerschap. Hoewel slavernij in haar bekende vorm is afgeschaft, kunnen nieuwe vormen ervan zich voordoen: *recombinante* slavernij. In een samenleving die verschil en pluraliteit bevordert is het moeilijk om recombinante slavernij tijdig en scherp te onderkennen en te bestrijden.

*Burgerzin.* De gezindheid en gedragingen die een in de ogen van de spreker goede (mede)burger vertoont.

*Burger.* Iemand die autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol van regeren en geregeerd worden vervult.

## 1.4 Valkuilen

De ervaring leert dat de studie van burgerschap makkelijk op wegen voert die valkuilen bevatten. Enkele hiervan markeren we. Ze hebben alle te maken met hetzij te hoge verwachtingen van burgerschap, hetzij met misplaatste precisie. Als men van burgerschap verwacht of eist dat het zo ongeveer alles verklaart en rechtvaardig corrigeert, dan moet het wel falen. En als men meer precisie vereist dan de bestudeerde materie en de stand van de theorie toelaten, dan moet men wel bedrogen uitkomen.

Het verwezenlijken van burgerschap is niet identiek met het verwezenlijken van gerechtigheid. Een burgerschapstheorie is geen rechtvaardigheidstheorie. Burgerschap impliceert evenmin een garantie voor het goede leven. Verwezenlijking van burgerschap impliceert niet dat iedereen de door u of anderen gehoopte burgerzin vertoont. Bij het beproeven van burgerschap op zijn feitelijke werking moet men oppassen om niet impliciet dergelijke te hoge eisen te stellen. Burgerschap dient op zijn eigen, beperkte, pretenties beproefd te worden.

Een tweede valkuil betreft de verwarring van burgerschap en sociale werkelijkheid. De burger is niet identiek met de hele mens. Ook niet met 'de gewone man'. Een burgertheorie is geen verklaring noch een rechtvaardiging van maatschappelijk individualisme of egoïsme. Verwezenlijking van burgerschap veronderstelt noch vereist maatschappelijke integratie. Identificatie van de burger met 'de gewone man' leidt er in veel studies toe dat de burger tegenover de staat en de machthebbers wordt gesteld. De burger wordt zodoende geconcipieerd als 'outsider', die, voorzover hij 'insider' wordt, ophoudt burger te zijn. Vruchtbaarder is het om de studie van burgerschap te focussen op mensen die zowel 'insider' als 'outsider' zijn, op de verwevenheid van staat en burger, van regeren en geregeerd worden.

De derde valkuil betreft onderwijs en opvoeding. Een burgerschapstheorie die zich hierop concentreert of hiervan heil verwacht is eo ipso verdacht. Wat volwassen burgers onderling thans niet kunnen, wordt als taak naar de opvoeders (zelf volwassen burgers) en de kinderen doorgeschoven. In het beste geval gaat het om investeren voor de toekomst, maar ook daaronder ligt meestal een onverantwoordelijk wensdenken verscholen. Onvermogen om het verkeer tussen volwassen burgers te analyseren en beter te doen verlopen kan niet worden verholpen door aan onderwijs en opvoeding te sleutelen. En waar dit wel kans van slagen zou hebben bevinden we ons helemaal op gevaarlijk terrein, namelijk dat van het maken van een ander soort mensen. Eenvoudiger gezegd: onderwijs en opvoeding mogen niet als middel gebruikt worden om burgerschapsproblemen op te lossen. Onderwijs en opvoeding dienen toegang tot bestaand burgerschap te bieden – niet meer en niet minder dan dat.

Een volgende valkuil betreft de gelijkheid. Burgerschap impliceert gelijkheid in het politieke domein, maar veronderstelt noch vereist maatschappelijke



gelijkheid. Er is wel een verband, maar dit is minder sterk. Verhoudingen buiten de politieke sfeer mogen niet zodanig zijn dat de politieke gelijkheid ontbreekt of illusoir is. Aan verhoudingen in de publiek-maatschappelijke en in de persoonlijke sfeer worden vanuit burgerschap wel grenzen gesteld. Slavernijverhoudingen zijn met burgerschap onverenigbaar. Deze doen zich voor waar mensen in een afhankelijkheidsverhouding machteloos zijn, ze daar langere tijd in vastzitten en hun positie oneervol is. Recombinante slavernij kan, in al of niet verhulde vorm, telkens de kop opsteken. Gelijkheid, indien al te verwezenlijken, maakt daarvoor niet immuun. Ook gelijken kunnen elkaar machteloos in oneervolle posities omklemd houden.

Een laatste valkuil is het zoeken naar een definitieve definitie van burgerschap. Burgerschapsconcepties veranderen zelf in de tijd en verschillen per land. Een burgerschapsconceptie dient binnen een bepaalde politieke cultuur gevonden te worden. Zulk een politieke cultuur kent haar instituties en idealen, haar beperkingen, mogelijkheden en aspiraties. Een daarin gesitueerde burgerschapsconceptie is dus zowel empirisch als normatief. Zo'n binnen een bepaalde politieke cultuur passende conceptie van burgerschap kan zeker van buiten die cultuur bekritiseerd worden. Niet alles wat een cultuur voortbrengt is acceptabel. Zo'n van buiten komende normatieve kritiek kan de cultuur wel bijstellen en eventueel in toto verwerpen, maar zij kan hem niet vervangen. Bij de studie van burgerschap blijken zowel zuiver empirisme als pure normativiteit doodlopende wegen te zijn.

## 1.5 Het nieuwe van deze studie

Ook waar eerdere studies van burgerschap genoemde valkuilen vermijden, verschillen ze van de onderhavige. Het nieuwe van deze studie bestaat in haar visie op hedendaagse pluraliteit en de rol van de republiek bij de organisatie ervan, alsmede in haar beperkte burgerschapsbegrip en de ruime toepassing die daaraan wordt gegeven.

Hedendaagse pluraliteit wordt gezien als vliedend en moeilijk grijpbaar. De maatschappij is niet meer verdeeld in herkenbare en stabiele segmenten, die dankzij overlappende gemeenschappelijkheid van normen, waarden en levensvormen vreedzaam met elkaar omgaan. Heden ten dage ontspringt burgerschap niet kant en klaar uit de maatschappij.

De publieke representatie van deze maatschappij in data, theorieën en gremia van besluitvorming, alsmede de publieke sturing ervan, zijn hiermee problematisch geworden. De republiek heeft tot taak een vliedende pluraliteit te organiseren. Bij de vorming van burgers dient de republiek het voortouw te nemen. Elementen uit de plurale maatschappij moeten zo georganiseerd worden dat uit hun combinatie in het publieke verkeer burgerschap resulteert. De normativiteit van dit publieke verkeer dient door de republiek zelfstandig benadrukt te worden.

Burgerschap markeert een politieke positie van gelijkheid. Andere verhoudingen, buiten de politiek, mogen ongelijk zijn, mits daardoor maar voor geen van de betrokkenen de toegang tot burgerschap feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Competentie in de omgang met pluraliteit is de kardinale burgerdeugd.

De toepassing van dit beperkte burgerschapsbegrip is ruim: het speelt in de uitoefening van alle ambten, bij 'onvolledige' burgers als kinderen, geestelijk gehandicapten en hier langere tijd wonende illegalen, alsmede in verhoudingen van beroep, bedrijf, gezin en vereniging voorzover deze de toegang tot burgerschap in enge zin illusoir maken. Staat en burger zijn in deze visie geen elkaar uitsluitende tegendelen. Het omgaan met loyaliteitsconflicten, met een

pluraliteit van posities waarin het individu betrokken is, is bij uitstek een zaak van burgercompetentie.

Burgerschap is een reservecircuit waarop men, als de republiek in gevaar is, kan terugvallen. Het verschaft oriëntatie in een diversiteit van handelingspraktijken en garandeert de vrijheid om 'normaliteit' te weigeren en te corrigeren. De vraag naar burgerschap is bij alle overheidsoptreden legitiem.

Het waarom, de samenhang en enkele consequenties van deze verschillen tussen eerdere studies van burgerschap en de onderhavige zullen in volgende hoofdstukken duidelijk worden.

In dit hoofdstuk ontwikkelen we een eigentijdse conceptie van burgerschap, die we de neo-republikeinse noemen. Deze moet passen bij overtuigingen omtrent rechtvaardigheid, bij de politieke cultuur en bij de hedendaagse maatschappij. Dit betekent niet dat de burgerschapsconceptie hier naadloos mee zou moeten samenvallen, maar wel dat zij voldoende aansluiting en greep geeft om daadwerkelijk verschil te kunnen maken (effectief te zijn). Eerst bekijken we drie courante concepties van burgerschap – de individualistische variant, de gemeenschapsvariant en de republikeinse variant – en signaleren hun tekorten. Op basis hiervan formuleren we de neo-republikeinse conceptie van burgerschap (2.1). Dan behandelen we twee centrale leerstukken hiervan, te weten pluraliteit (2.2) en competentie (2.3). Daarna kleuren we de neo-republikeinse conceptie van burgerschap verder in, door vanuit dit perspectief enkele algemene kwesties van politieke ordening te behandelen, te weten loyaliteit (2.4), representatie (2.5), het onderscheid publiek-privaat (2.6), de plaats van eigendom, inkomen en arbeid (2.7) en vrijheid (2.8).

## 2.1 Vier concepties van burgerschap

### 2.1.1 De republiek

Burger is zij of hij die zowel regeert als geregeerd wordt. In een republiek worden de zwaarmacht en alle andere publieke gezagsfuncties – politieke besluitvorming, bestuur en rechtspraak – door medeburgers uitgeoefend. Ook wanneer, zoals in Nederland, formeel aan het hoofd daarvan een Koning staat, noemen we een politieke gemeenschap waarin burgers zo de dienst uitmaken een republiek.

Hoewel zij tegenwoordig veel voorkomt blijft een republiek welbeschouwd iets bijzonders en ontzagwekkends. De burgers oefenen daarin immers functies uit die van oudsher en naar hun aard aan buitenstaanders of dode voorvaderen werden toebedacht. Geweld en wetgeving spelen bij het stichten en funderen van een politieke gemeenschap, en in de verhalen en rituelen die later rond de onherleidbare stichtingsdaad worden geweven, onvermijdelijk een centrale rol. Binnen de grenzen van geweld en wetgeving kunnen de gewone mensen vrede en vrijheid vinden. Geweld en wetgeving zijn gevaarlijke metafuncties, waarvan de uitoefening met speciale waarborgen is omkleed. De overheid claimt het monopolie hiervan. In een republiek zijn het niet buitenstaanders, maar de overigen aan het gezag onderworpen die deze functies uitoefenen. Deze dubbelrol is bijzonder en ontzagwekkend. Zij is dit des te meer omdat in een republiek de gezagsuitoefening erop gericht is om verschil tussen burgers onderling en tussen burger en overheid te erkennen en te regelen, niet om het op te heffen.

Om deze dubbelfunctie van regeren en geregeerd worden uit te oefenen, moeten burgers een minimum aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit bezitten. Gegeven deze vereisten was het vroeger evident dat burgerschap niet voor iedereen was weggelegd. Zij die slaaf of verslaafd zijn, formeel of materieel in hun leefwijze en dagelijks brood afhankelijk van de wil(keur) van anderen, kunnen geen burger zijn. Zij die niet in staat zijn tot redelijke waarneming en oordeel evenmin. Loyaliteit kan alleen verwacht worden van mensen die op grond van hun tastbare inbreng in de gemeenschappelijke zaak belang hebben bij zorgvuldige publieke besluitvorming en tenuitvoerlegging hiervan. De indicator bij uitstek van het voldoen aan deze drie vereisten van autonomie, oordeel en loyaliteit was vanouds het hebben van eigendom, met name van grondbezit.

## 2.1.2 Burgerschap voor allen

Moderne republieken ambiëren burgerschap voor allen, ook voor degenen die niet vermogend zijn. Zij kennen voorzieningen die moeten verhinderen dat laatstgenoemden zich gedwongen zien om hun zelfstandig politiek oordeel en handelen op te geven ten behoeve van behoud van leven, voedsel en andere elementaire voorzieningen. Sociale zekerheid en Bijstand zijn zo gezien een functioneel equivalent van eigendom als voorwaarde voor burgerschap. Hetzelfde geldt voor arrangementen die beogen om degenen die niet tot de eliteclub van eigenaren behoren, toch toegang te verschaffen tot de kennis, cultuur en organisatie die nodig zijn voor effectief uitoefenen van burgerschap in de moderne samenleving.

Voorwaarden voor burgerschap zijn er altijd geweest. De staat heeft bij de handhaving ervan, bij de controle over de toegang tot burgerschap, ook vanouds een rol gespeeld. Nieuw in deze eeuw is niet dat de staat de voorwaarden handhaaft, maar dat hij ook aspirant burgers helpt om door de toegangsbarrières heen te komen – door de burgers bij te staan in het verkrijgen van de vereiste toegangskwaliteiten, maar ook door de obstakels te slechten, door de toegangseisen te verlagen. Hier komt de staat in conflict met zijn taak van handhaven van toegangseisen. Waar deze eisen niet serieus worden genomen komt de kwaliteit van burgerschap in gevaar. Tot voor kort werd dit niet als probleem ervaren. De aandacht was gericht op bevrijdingspraktijken (de toegang tot vrijheden), niet op vrijheidspraktijken (het competent, verstandig, verantwoordelijk uitoefenen van vrijheden). Burgerschap was o.k., de kunst was om meer mensen erbij te betrekken.

Sinds kort is dit anders. Burgerschap zelf, en niet enkel de toegang daartoe, is belangrijk en problematisch geworden. Hoe komt dat? Ten eerste is burgerschap in de internationale beweging van mensen een begeerd en schaars goed geworden. In de tweede plaats is er een toenemend aantal burgers dat gebruik maakt (profiteert) van het systeem van rechten en voorzieningen (playing the system) op een wijze die strijdig is met traditionele verwachtingen van burgerzin en competentie. Zij zijn de medeburgers die het systeem besturen te slim af. (Het is ook mogelijk dat dergelijk ‘profiteursgedrag’ niet is toegelaten, maar in de moderne context van subtiele systeemsturing storender dan vroeger werkt.) Ten derde is de publieke institutionele setting aan het schuiven. In plaats van de soevereine nationale staat is er een pluraliteit van gezagscentra en loyaliteiten gekomen, en daarmee de mogelijkheid van multipel burgerschap (bijv. Europees naast nationaal). Ten vierde is er kritiek op de pogingen om van staatswege de toegangsobstakels voor burgerschap te slechten. Verzorgingsstaatarrangementen zouden niet bevrijden, maar mensen gevangen houden in armoede en andere afhankelijkheden. De staatshulp zou in feite een obstakel voor burgerschap zijn. De vraag is daarmee niet meer enkel hoe hoog de obstakels dienen te zijn en hoe mensen zo snel mogelijk daar voorbij gebracht kunnen worden, maar ook of de staat deze hulp wel kan en mag verschaffen.

Kortom, burgerschap is op vele fronten problematisch geworden. Er zijn problemen bij de bevrijdingspraktijken met betrekking tot toegang (asiel, Europees burgerschap, opvoeding) en voorwaarden (sociale zekerheid, werk, de ‘underclass’), maar ook bij de vrijheidspraktijken met betrekking tot competentie (burgerzin, ambtenaren als burgers, ruzies in gedemocratiseerde instellingen) en pluraliteit (minderheden en de wet, ouderen als burgers, bedrijven als quasi-burgers).

Uiteraard komen hiermee ook de gevestigde theorieën en concepties van burgerschap onder vuur te liggen. In het volgende zullen wij drie van die concepties bespreken en laten zien waar zij in de hedendaagse samenleving

tekortschieten. Daarna schetsen wij een notie van neo-republikeins burgerschap die een soort synthese van de andere drie vormt en die beter past bij de moeilijk kenbare hedendaagse 'civil society'.

### 2.1.3 De burger als calculerende drager van rechten en voorkeuren

Dit is de liberaal individualistische conceptie van burgerschap. De utilistische variant daarvan gaat uit van individuen die elk hun eigen nut maximaliseren. Zij calculeren welk handelingsalternatief het hoogste produkt oplevert van de waarde van de nagestreefde toestand maal de waarschijnlijkheid dat deze zal intreden ( $C = V \times P$ , oftewel Choice is Value times Probability). De variant van de individuele rechten laat de individuen hun calculaties maken op basis van hun rechten en binnen de grenzen van respect voor de rechten van anderen. Deze rechten kunnen zelf al of niet utilistisch afgeleid zijn. Van belang is op te merken dat beide varianten het individu met zijn rechten, opinies en keuzen als gegeven nemen en dat zij beide de politiek in termen van non-politieke individuele gegevenheden verklaren en rechtvaardigen. Burgerschap en andere politieke instituties zijn middelen, die enkel voorwaardelijk aanvaard worden, namelijk zolang ze in individuele calculaties voorwaarden zijn voor maximalisatie van nut.

Twee hoofdproblemen van deze conceptie van burgerschap zijn bekend.

1. Hoe is te voorkomen dat de individuen elkaar of de basis van hun wederzijds nuttig verkeer te gronde richten? De oorlog van allen tegen allen, de 'tragedy of the commons', de zwartwerkende uitkeringstrekkers – het zijn allemaal varianten van dit probleem. Het probleem is het individualisme, niet dat 'de' mens slecht zou zijn. Ook door aardigheid kunnen mensen elkaar te gronde richten. Denk aan een brandende theaterzaal met één uitgang waar ieder 'na u' zegt. Een omgekeerde opstopping.
2. Wat vormt de individuen? De inzichten en voorkeuren van het autonome individu kunnen op onzuivere wijze tot stand zijn gekomen. De informatievoorziening kan eenzijdig of onzinnig zijn, voorkeuren kunnen ontstaan in een vlaag van woede. Moeten deze als onschendbaar worden geaccepteerd, ook wanneer het zonneklaar is dat de drager ervan ze zou hebben afgewezen als hij met hun ontstaanswijze bekend was geweest? Is het ideaal van een volstrekt autonoom individu, wiens voorkeuren en inzichten geheel onafhankelijk van toevallige uiterlijke omstandigheden zijn, niet innerlijk inconsistent? Zo'n individu dat losstaat van alle toevalligheden is immers niets, ja kan helemaal geen voorkeuren hebben (behalve bij toeval, maar daar mag hij nu juist niet van afhankelijk zijn). Maar is niet het ideaal van een geheel door toevallige omstandigheden bepaald individu even inconsistent? Zo iemand is immers geen individu maar een speelbal.

Deze problemen waren niet zo nijpend zolang veel individuen zich spontaan 'verantwoordelijk' gedroegen. Zij gingen stemmen en stemden niet op antidemocratische partijen; zij verzekerden zich tegen ziekte; zij meldden zich alleen ziek als ze ziek waren. Maar deze tijden zijn niet meer. Velen gaan niet naar de stembus; antidemocratische partijen vangen stemmen; mensen werken zwart, liggen 'zwart' ziek en onttrekken zich handig aan pogingen om de bokken van de schapen, de bedriegers van de 'echte' rechthebbenden te scheiden. Daarbij kunnen zij gebruik maken van waarborgen voor individuele privacy.

Remedies die voor deze problemen zijn aangedragen voldoen geen van alle – althans niet zolang ze binnen het kader van individualistisch burgerschap geconcipieerd worden. De kwaliteit van burgerlijke democratie, zo wordt wel gesteld, hangt af van zaken als burgerzin, religie, opvoeding in democratische spelregels of ontwikkeling van een publieke ethiek. Als deze geheel ontbreken kan de democratie niet stand houden. Als ze te intens omarmd

worden evenmin. In het ene geval gaat de democratie aan zelfzucht te gronde, in het andere aan fanatisme. Het gaat om het vinden van een juist midden. Ook als deze opvattingen waar zijn bieden ze geen remedie voor problemen van individualistische burgerschap.

Oproepen tot verantwoordelijkheid en burgerzin heeft weinig zin. Burgerzin ontstaat niet, of neemt niet toe, doordat men elkaar daartoe aanzet. Burgerzin, legitimiteit en 'draagvlak' (waar de troonrede 1991 dikwijls van repte) ontstaan als bijproduct van andere activiteiten en gebeurtenissen. Zij ontstaan niet doordat we onze wil, intentie of manipulatie erop richten. Het willen is in strijd met de aard van het gewilde resultaat, net als bij het willen inslapen of spontaan zijn.

De Tocqueville liet zien hoe religie de individuen in de Amerikaanse democratie binnen redelijke grenzen van vrijheid hield <sup>1</sup>. Maar een ongelovige kan niet tot geloof gebracht worden vanuit de overweging dat dit goed is voor de democratische vrede tussen individuen.

Dahl stelde dat voor het functioneren van democratie of polyarchie consensus over basismoren ervan noodzakelijk is <sup>2</sup>. Maar opvoeding die gericht is op het inprenten van deze consensus als een vanzelfsprekendheid is misschien wel een opvoeding *tot* vrijheid, maar geen opvoeding *in* vrijheid.

De ontwikkeling van een relatief autonome publieke ethiek blijft stagneren zolang we proberen om deze uit een pluraliteit van private ethieken af te leiden <sup>3</sup>.

Deze pogingen om de gebreken van het individualistisch uitgangspunt te ondervangen doen een beroep op historische gegevens, op zelfstandige elementen in de publieke sfeer, of op *rationele* calculatie. Daardoor komen ze echter in strijd met het individuele non-politieke en non-historische uitgangspunt, waarvan zij de gebreken nu juist moesten repareren. Zij die op historische gegevens een beroep doen komen terecht bij een communautaire burgerschapsconceptie, zij die een beroep doen op zelfstandige elementen in de publieke sfeer bij een republikeinse burgerschapsconceptie. Daarover direct meer. Degenen die een beroep doen op rationele calculatie, bijvoorbeeld op rationele gronden om een religie aan te hangen, kan men de vraag stellen of men, zelfs als men dit graag zou willen, op grond van rationele calculatie wel tot geloof kan komen of lid van een lotsgemeenschap kan worden. Bovendien kan men ze de vraag 'Why be rational?' stellen. Deze vraag is des te klemmender nu de veld winnende post-moderne overtuiging ook de notie van rationaliteit als contingent en variabel ontmaskert. De wedervraag wordt nu 'Waarom zou ik jouw notie van rationaliteit omhelzen?'.

#### 2.1.4 De burger als lid van een gemeenschap

Deze conceptie legt alle nadruk op het gegeven dat burger zijn betekent dat je tot een historisch gegroeide gemeenschap behoort. Individualiteit wordt daaraan ontleend en in termen daarvan bepaald. Oordeelkundig handelen is in deze visie zich bewegen binnen de grenzen van het binnen de gemeenschap acceptabele. Dankzij loyaliteit en opvoeding daarin floreren zowel de gemeenschap als de daartoe behorende individuen.

<sup>1</sup>] H.A. de Tocqueville, *De la Democratie en Amerique*; diverse edities.

<sup>2</sup>] R. Dahl, *Democracy and its Critics*; New Haven, Yale University Press, 1989.

<sup>3</sup>] H.R. van Gunsteren, 'The Ethical Context of Bureaucracy and Performance Analysis'; in: F. Kaufmann, *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*; Berlin, De Gruyter, 1991.

Voor deze conceptie valt heel wat te zeggen. Ten eerste vermijdt zij de hierboven gesignaleerde problemen van individualistisch burgerschap. De individuen worden door de gemeenschap gevormd. Als zij zich aan de geleerde gedragscodes houden, zullen zij de gemeenschap doen voortbestaan en elkaar niet afmaken. Zij herhalen immers de succesformule dankzij welke de gemeenschap ontstond en kon voortbestaan. Afwijken hiervan is corruptie en dient bestreden te worden. Een gemeenschap die in verval raakt kan gered worden door corruptie te bestrijden en naar de oorsprong, het begin, terug te gaan. Daardoor wordt het gezag, de succesformule hersteld.

Een tweede reden om een gemeenschapsconceptie van burgerschap aan te hangen ligt in het inzicht dat identiteit en stabiliteit van karakter voor mensen niet te verwezenlijken zijn zonder de steun van een gemeenschap van vrienden en gelijkdenkenden. Iemand die een sterk karakter heeft is standvastig tegenover wisselende omstandigheden en wordt niet door een windje omver geblazen. Voor de meeste mensen echter is het behoud van zulk een standvastigheid afhankelijk van het voortbestaan van en behoren tot een gemeenschap van min of meer gelijkdenkende en handelende makkers, van gedeelde levensvormen. Onderzoek en historische ervaring laten ons keer op keer zien dat deze afhankelijkheid door betrokkenen en door onszelf systematisch wordt onderschat<sup>4</sup>. Individuele autonomie of oordeelkundigheid zijn niet wat ze schijnen. Zij zijn afhankelijk van de gemeenschap waartegen ze zich nu juist vaak afzetten. In een naïef zelfbesef blijft deze afhankelijkheid verborgen. Individualisten die hun naïviteit verloren hebben en deze afhankelijkheid onderkennen zullen terwille van behoud van individualiteit de gemeenschap meer in ere willen houden. Dit lukt echter vaak niet, aangezien voor hen de gemeenschap een middel is. Dit is strijdig met de beweerde essentie van een gemeenschap, namelijk het bestaan ervan als vanzelfsprekende en waardevolle context van handelen en oordelen. Een gemeenschap die louter middel is, is geen gemeenschap.

Hiermee zijn we al bezig met de bezwaren tegen de gemeenschapsconceptie van burgerschap. Het eerste bezwaar luidt dan dat inzicht in het nut of de noodzaak van een gemeenschap onvoldoende basis biedt om zo'n gemeenschap in stand te houden en ertoe te behoren. In moderne samenlevingen zijn gemeenschappen geen vanzelfsprekend gegeven. Er is sprake van een pluraliteit van gemeenschappen en individuele combinaties van lidmaatschappen. Het bewust scheppen en cultiveren van een vanzelfsprekende gemeenschap is zeker in zulk een samenleving een innerlijk tegenstrijdige zaak.

Een tweede bezwaar tegen het gemeenschapsperspectief betreft niet de haalbaarheid, maar de wenselijkheid ervan. Gemeenschappen zijn notoire vrijheidsbeperkers. Emancipatie was vaak bevrijding uit knellende en onrechtvaardige gemeenschapsbanden. De nadruk op 'right thinking', die in gemeenschappen die hun eigen bestaan cultiveren zo gauw de kop op steekt, is doodeng. De moderne staat beschermt tegen dergelijke gevaren. Zij beperkt en reguleert het bereik van gemeenschappen, beschermt individuen ertegen. Gegeven deze taak zijn pogingen om van overheidswege 'het' gemeenschapsperspectief te versterken dubbel verdacht.

Het inzicht dat individualiteit, autonomie en oordeel niet zonder een gemeenschappelijke basis kunnen bestaan hoeft niet tot het omarmen van het gemeenschapsperspectief te leiden. Gemeenschap is zowel onmisbaar als gevaarlijk. De staat dient niet met de door hem gereguleerde gemeenschappen geïdentifi-

<sup>4</sup>] M. Nussbaum, *The Fragility of Goodness*; London, Cambridge University Press, 1986; M. Douglas, *How Institutions Think*; Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1986; M. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*; Cambridge, Cambridge University Press, 1982; S. Milgram, *Obedience to Authority*; London, Tavistock, 1974.

ceerd te worden. De staat laat ruimte voor het bestaan en ontstaan van gemeenschappen en tempert hun excessen. Maar wat stelt de staat in staat om dit te doen? Welke vanzelfsprekende gemeenschappelijkheid biedt hiervoor de context? Dat is de *publieke* gemeenschap, de republiek.

### 2.1.5 Republikeins burgerschap

Het republikeinse perspectief kan gezien worden als een bijzondere variant van gemeenschapsdenken. Het stelt één gemeenschap centraal, namelijk de publieke. Moed, toewijding, militaire discipline en staatmanschap zijn de republikeinse deugden. In de dienst aan de publieke gemeenschap kan individualiteit verschijnen en kan het individu zijn spoor in de geschiedenis achterlaten. Daar vindt hij vervulling en (eventueel) geluk ('public happiness'<sup>5</sup>).

Bezwaren tegen deze klassieke republikeinse conceptie van burgerschap liggen voor de hand. Het militaire is gevaarlijk in de politiek en dient op afstand te worden gehouden. Deze conceptie heeft te weinig aandacht voor economie en handel en de zachtere kanten en vervullingen van het private leven. De republikeinse deugden zijn eenzijdig mannelijk. Het republikeins perspectief verabsoluteert één gemeenschap en heeft onvoldoende waardering voor de eigen betekenis en diversiteit van andere gemeenschappen.

### 2.1.6 Oude theorieën in de hedendaagse samenleving

De drie behandelde burgerschaptheorieën bevredigen niet, ze geven onvoldoende oriëntatie. Dit komt doordat de voorwaarden die ze veronderstelden niet langer vervuld zijn en evenmin door toepassing van de theorieën waargemaakt kunnen worden. Maatschappelijke verhoudingen en processen voltrekken zich in belangrijke mate buiten de kaders van maatschappelijke realiteit die door die theorieën verondersteld werden. De theorieën passen niet meer bij de hedendaagse samenleving. Laten we deze bewering specificeren.

De moderne samenleving is geen 'civil society' van autonome individuen. Grote organisaties en opeenhopingen van kapitaal maken daar grotendeels de dienst uit. Individuen, ook die aan de top, zijn daar doorgaans geen helden, maar goed gedisciplineerde managers en via therapie volwassen gemaakte mensen, die zich laten leiden door de welbegrepen verstrengeling van eigen belang en dat van de organisatie of afdeling waar zij werken. In plaats van vriendschappen hebben zij netwerken van relaties.

In deze organisatiemaatschappij vinden we een overstelpende variëteit van 'gemeenschappen', waarvan sommige lang, andere kort blijven bestaan. Naast de vertrouwde gemeenschappen van nationaliteit, religie, vakbeweging en verenigingsleven vinden we nu een massa minder vertrouwde en gevestigde verbanden, die in de levens van individuen een niet onbelangrijke rol spelen, maar die we vaak niet zonder wringen als gemeenschappen kunnen aanduiden. Ook de overheden hebben in deze moderne maatschappij hun vertrouwde plaats niet meer. De nationale staat is één gezagscentrum temidden van een bewegend veld van andere gezagscentra geworden. De proliferatie van gemeenschappen en overheden in de organisatiemaatschappij heeft gevolgen.

Een eerste gevolg ervan is dat politieke en sociale identiteiten onstabiel en gevarieerder zijn geworden. Het individu, het substraat van de burger, is een boeket. Uit diverse verbindingen en verbanden stelt hij zijn eigen gemengde identiteit samen. Dit individu is geen vanzelfsprekende drager van burgerzin en burgerdeugd en al even weinig vanzelfsprekend (ook al wordt dit nog zo

<sup>5</sup>] Zie voor het gebruik van deze term H. Arendt, *On Revolution*; New York, The Viking Press, 1965, o.m. blz. 124.



vaak beweerd) een op eigen geld en macht gerichte calculator. De voorkeuren, percepties en wijzen van 'calculeren' van het moderne individu zijn variabel. Hij ontleent ze niet meer rechtstreeks aan de gevestigde verbanden van werk, thuis en staat. De op deze verbanden toegesneden articulatie en aggregatie van de wensen en noden van burgers – het maatschappelijk middenveld – doet dus vaak geen recht aan de individualiteit, het zelf samengestelde boekje, van de hedendaagse burger.

Een tweede implicatie van de proliferatie van overheden en gemeenschappen in de organisatiemaatschappij is het verdwijnen van een betrekkelijk homogene middenklasse die de ruggegraat van een stabiele burgerrepubliek vormde. Deze klasse bestond uit degenen die niet rijk genoeg waren om de steun van anderen te kopen, niet arm genoeg om hun stem te moeten verkopen en die bij het ordelijk voortbestaan van de republiek een gevestigd belang hadden. Tot voor kort bestond deze klasse uit kleine zelfstandigen alsmede uit werkers in loondienst en de leden van de huishoudens die van hun inkomen leefden. Met de individualisering verdwijnt de eenheid van die huishoudens. Met de opkomst van postmoderne leefwijzen en van postindustriële productieprocessen en -organisaties wordt de oude middenklasse een slinkende minderheid die zijn aantrekkelijkheid voor nieuwe recruten snel verliest.

Een derde consequentie van genoemde ontwikkelingen ligt op het gebied van de overheidssturing. Planning van de burgerlijke maatschappij is thans nog minder dan vroeger een reële mogelijkheid. De samenleving is vanuit het oogpunt van de bestuurders in afnemende mate kenbaar. De categorieën waarin zij de werkelijkheid weergeven (via cijfers en interpretatieschema's) verliezen steeds meer hun vat op de processen die ze geacht worden in kaart te brengen. Ze geven wel plaatjes, maar deze leiden ons al te vaak op vals spoor. Het beseft dat we andere categorieën en coördinaten nodig hebben lijkt wijd verbreid. Maar als we moeten zeggen welke dat zijn, dan staan we vaak met de mond vol tanden of praten we langs elkaar heen zonder bij een nieuwe consensus uit te komen. Dan behelpen we ons maar met de oude categorieën en coördinaten en oriënteren ons zo goed en zo kwaad als het gaat, zonder veel overtuiging en met veel slagen om de arm, met ad hoc bijgewerkte 'plaatjes'. Van planning is hier natuurlijk geen sprake. Goed sturen heeft hier het karakter van 'Thriving on chaos'<sup>6</sup>. Deze vanuit het oogpunt van bestuurders ervan onvoldoende kenbare samenleving noemen we kortheidshalve DOS: De Ongekende Samenleving.

In deze hedendaagse samenleving wordt de dienst niet uitgemaakt door gevestigde gemeenschappen, niet door voorspelbaar calculerende individuen en evenmin door militair deugdzaame dienaren van de publieke zaak. Zij zijn er wel, maar ze spelen een variabele rol te midden van een wisselende waaier van andere actoren.

Geen van de drie concepties van burgerschap kan in de hedendaagse samenleving gerealiseerd worden. Zullen we burgerschap dan maar als een thans onhaalbaar ideaal afschrijven? Nee, deze conclusie zou voorbarig zijn. Weliswaar kan geen van de drie concepties zonder meer gerealiseerd worden, maar we kunnen wel elementen ervan gebruiken om een voor de eigen tijd zinnige conceptie van burgerschap in elkaar te knutselen. Noem het knutselen, synthese of 'bricolage' – het gaat om werken met gegeven stukken, met gegroeide instituties, denkwijzen en manieren van doen. We dopen het produkt hiervan 'neo-republikeins burgerschap'.

<sup>6</sup>] T. Peters, *Thriving on Chaos*; London, Macmillan, 1988.

## 2.1.7 Neo-republikeins burgerschap

De neo-republikeinse burgerschapsconceptie bevat elementen van gemeenschaps-, van republikeins- en van individualistisch denken.

Allereerst enkele gemeenschapselementen. De burger is lid van een *publieke* gemeenschap, de republiek. Voor de burger als zodanig staat deze gemeenschap centraal. Maar vanuit het oogpunt van het individu, de mens die onder andere ook burger is, is deze gemeenschap er één te midden van vele, zij het een gemeenschap met een speciale positie. Net als de Nederlandse Bank een bank temidden van banken is met een speciale positie en taak. Zij moet de structuur bewaken die het de andere banken mogelijk maakt om behoorlijk te bankieren. Evenzo is het de taak van de publieke gemeenschap om de structuur te bewaken die het andere gemeenschappen mogelijk maakt om zich te vormen en hun activiteiten te ontplooiën. De republiek heeft tot taak de organisatie van pluraliteit. Het bijzondere van een *burgerlijke* publieke gemeenschap is dat de bemoeienis met andere gemeenschappen in de samenleving weliswaar tijdelijk en praktisch een directe is, maar dat deze in eerste en laatste instantie altijd indirect is. De bemoeienis loopt via de burgers. De republiek schept en beschermt de vrijheid van individuen om gemeenschappen te vormen, zich daarbij aan te sluiten en zich daarvan af te keren.

De neo-republikeinse burgerschapsconceptie heeft ook republikeinse kenmerken. *Deugden* kent de burgerlijke republiek wel, maar het zijn niet de militaire van weleer. Het gaat om debat, redelijkheid, democratie, keuze, pluraliteit en zorgvuldig beperkt gebruik van geweld. De term *deugd* impliceert dat het hier om meer gaat dan het zich enkel houden aan regels. Het gaat om een verstandig, kundig en verantwoordelijk omgaan met bevoegdheden, situaties en machtsposities. Dit kan niet uitputtend in voorschriften worden vastgelegd. Een dergelijke competentie is voor de uitoefening van burgerschap essentieel. Iemand die een vergadering voorziet en die de regels niet overtreedt maar overigens niet de vereiste competentie heeft, is een ramp, zoals we allen wel eens ervaren zullen hebben.

De nadruk op competentie moet natuurlijk niet overdreven worden, ook al moge het tijdelijk nodig zijn om deze verwaarloosde dimensie van het publieke verkeer in het volle licht te plaatsen. *Deugd* betekent niet alleen competentie, maar ook ethiek in de zin van behoorlijk gedrag. De burgerlijke republiek kent een autonome ethiek van de publieke sfeer, die niet een zuiver afgeleide van private ethieken of opinies is, maar die in de publieke sfeer zelf wortelt. Doordat in die publieke sfeer individuen in hun functie van burgers van centraal belang zijn, spelen zulke private ethieken en opinies natuurlijk wel een rol, maar dit is nooit meer dan een bemiddelde, indirecte. De inbreng van een burger is niet louter een optelling van de opinies en wensen die hij als (niet burgerlijk) individu heeft.

Wat is de plaats van het individu in de neo-republikeinse conceptie van burgerschap? Burgerschap is een *ambt* in de publieke gemeenschap. Dit betekent dat de burger niet identiek is met de gewone of de hele mens. Het betekent tevens dat aan de toelating tot burgerschap en aan de uitoefening ervan eisen zijn verbonden. De republiek moet niet alleen de toegang en uitoefening ervan faciliteren, maar ook de eisen formuleren en handhaven. In de republiek is burgerschap het primaire ambt. Zogeheten ambtsdragers zijn primair burgers, die als onderdeel van de uitoefening van burgerschap een speciaal ambt uitoefenen. Hierbij mogen ze soms dingen doen of laten doen waartoe 'gewone' burgers niet bevoegd zijn. Maar het bestaan van deze bijzondere bevoegdheden mag niet de misvatting ondersteunen dat zulke ambtsdragers ophouden burger te zijn zodra ze hun ambt aanvaarden of uitoefenen. Juist omdat deze ambten zo gevoelig zijn willen we dat ze door en onder controle van medeburgers worden

uitgeoefend. Na de tweede wereldoorlog zijn ambtsdragers voor hun handelen tijdens de bezetting aangesproken op grond van hun verantwoordelijkheid als burgers voor hun medeburgers.

De overheid wacht niet enkel tot individuen zich spontaan als burgers presenteren, maar bevordert ook de vorming van mensen tot zelfstandige en competente burgers. Individuen zijn geen natuurlijke gegevenheden, maar zijn sociaal gevormd. De republiek laat de 'reproductie' van individuen niet zonder meer over aan bestaande gemeenschappen, maar toetst of de daar geboden sociale vorming individuen ook daadwerkelijk toegang tot burgerschap geeft. Waar dit niet zo is, of waar mensen de vormende steun van gemeenschap ontberen, springt de overheid in. Deze taak van het reproduceren van burgers is bij ieder overheidshandelen in het geding. Elk overheidshandelen kan en mag op zijn effect op (de reproductie van) burgerschap bekeken worden. Net als we thans bijna alle overheidsoptreden op zijn effecten op het financieringstekort bekijken.

Uit de verwerking van elementen uit die eerdere burgerschapsconcepties wordt zodoende de neo-republikeinse burgerschapsconceptie zichtbaar. Deze heeft de volgende kernelementen.

1. Ook de neo-republikeinse burger is iemand die autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol van regeren en geregeerd worden vervult. Hij onderscheidt zich van vroegere burgers doordat zijn autonomie door de republiek gegarandeerd wordt, doordat zijn oordeelkundigheid vooral verschijnt in competent omgaan met pluraliteit en doordat zijn loyaliteit de publieke organisatie van pluraliteit zelf, de republiek als zodanig, betreft.
2. De *organisatie van pluraliteit* is taak van de republiek. Waar dit nodig is voor de uitoefening daarvan, dient normativiteit openlijk betoond en niet geschuwd of weggemoffeld te worden. Dat betekent onder meer dat waar het functioneren van de republiek bepaalde normen eist deze ook in de publieke sfeer worden opgelegd en dat de overheid de particuliere sfeer niet zodanig bewerkt dat deze de normen 'spontaan' gaat genereren.
3. Bij de '*reproductie van burgers*', de vorming van mensen tot autonome en oordeelkundige leden van een publieke lotsgemeenschap, dient de overheid het voortouw te nemen. Heden ten dage ontspringt burgerschap niet kant en klaar uit de maatschappij. Het is een publieke verantwoordelijkheid om elementen in die plurale maatschappij zodanig te combineren dat uit hun onderling verkeer in de publieke sfeer burgerschap resulteert. Burgerschap wordt primair *in* de uitoefening ervan, in de organisatie van pluraliteit, geleerd en bevestigd. Gezin, kerk, school en andere verbanden zullen hieraan belangrijke en mogelijk onmisbare bijdragen leveren, maar zij kunnen in een plurale maatschappij nooit de officieel aangewezen plaatsen zijn waar burgerschap gedefinieerd en de burger gevormd wordt.
4. Burgerschap staat voor een *politieke positie van gelijkheid*. Burgerschap modificeert (beïnvloedt en wijzigt tegelijk) andere niet strikt politieke verhoudingen door de eis dat deze de toegang tot burgerschap niet feitelijk illusoir mogen maken. Burgerschap eist geen maatschappelijke gelijkheid; de tegenpool van burgerschap is niet ongelijkheid, maar slavernij (oude en nieuwe combinaties van machteloosheid, vernedering en langdurige opsluiting in verhoudingen). Vanuit burgerperspectief zijn ongelijkheden toelaatbaar zolang ze maar geen slaafs karakter aannemen en daardoor de toegang tot gelijk burgerschap verhinderen.
5. Burgerschap is een *ambt* in de republiek. Met deze wat ongebruikelijke aanduiding wordt bedoeld (a) dat de burger niet identiek is met de hele of gewone mens, (b) dat aan de toelating tot en de uitoefening van burgerschap eisen van competentie worden gesteld en (c) dat burgerschap een ambt naast andere ambten in de republiek is dat de uitoefening daarvan onder omstandigheden modificeert.

6. Uit het bovenstaande volgt dat reproductie van *burgerschap overal aan de orde* gesteld kan worden. Met name in de publieke sfeer kan elk optreden op zijn betekenis voor burgerschap worden gezien. Burgerschap verschaft een normatief en informatief gezichtspunt dat bij loyaliteitsconflicten de verantwoordelijkheid legt waar zij hoort: bij de zelfstandig oordelende burger, die in staat is tot zowel regeren als zich laten regeren.

Varianten van zulk een neo-republikeins burgerschap zijn, zij het niet onder deze naam, te vinden in het werk van Dahrendorf, Oldfield en Barber<sup>7</sup>. Verschillen zijn er wel, zowel in de theorie als in de praktijk waar de schrijvers zich op oriënteren. Burgerschap heeft altijd lokale en historische elementen. Maar bij al deze verschillen is de gemeenschappelijke richting van denken onmiskenbaar: de publieke gemeenschap als een bijzondere gemeenschap temidden van andere, individueel burgerschap als produkt van de activiteiten (van burgers) van die republiek. De hier ontwikkelde conceptie legt wat meer nadruk dan de andere op de afnemende kenbaarheid van de 'civil society'. Deze nadruk heeft, zo zal blijken, consequenties voor de uitwerking van de burgerschapsconceptie.

We zullen theoretische verschillen tussen deze concepties hier niet uitwerken. Belangrijker lijkt het de geschetste notie van neo-republikeins burgerschap verder in te kleuren en op zijn bruikbaarheid te toetsen. In het vervolg van dit hoofdstuk doen we dat door in het licht ervan enkele algemene leerstukken van politieke ordening te bezien. In hoofdstuk 3 bekijken we politieke debatten over burgerschap vanuit neo-republikeins gezichtspunt. In hoofdstuk 4 doen we hetzelfde met enkele andere handelingspraktijken. Het gaat in deze hoofdstukken om meer dan louter toetsing van een theorie. De handelingspraktijken constitueren immers mede ons burgerschapsbegrip.

Oudere studies van burgerschap bekeken voornamelijk bevrijdingspraktijken, de toegang tot en voorwaarden voor burgerschap. In de neo-republikeinse burgerschapsvisie staan vrijheidspraktijken, de kwaliteit van de uitoefening van burgerschap, centraal. Die praktijken zijn bepalend voor de reproductie van burgerschap, de primaire taak van de republiek. Daarom besteden we allereerst aandacht aan pluraliteit en competentie. Verschillen met oudere concepties van burgerschap komen hier scherp naar voren. We beginnen elk van deze beschouwingen met een uiteenzetting van theoretische misvattingen en verschillen. Dan kijken we naar de werkelijkheid in al haar variëteit en beproeven daarna een eigen concipiëring van pluraliteit en competentie. Deze volle agenda maakt deze beschouwingen (2.2 en 2.3) langer dan de daarop volgende (2.5. t/m 2.9).

## 2.2 Pluraliteit

Pluraliteit – verschillen tussen mensen die met elkaar te maken hebben – is datgene waarop politiek betrekking heeft. Waar politiek is, is pluraliteit. Pluraliteit is, in de woorden van Hannah Arendt, '(...) the condition (...) of all political life'<sup>8</sup>, terwijl vrijheid daarvan de 'raison d'être'<sup>9</sup> zou zijn. Politiek is, zo gezien, de verwerking van pluraliteit tot vrijheid, het omzetten van 'blinde' gegeven verschillen in gewilde en bewust aanvaarde. Pluraliteit is een inherent en oud thema van politiek.

Toch is het goed om de veranderende maatschappelijke context waarbinnen pluraliteit verschijnt en bewerkt wordt in de beschouwing te betrekken.

<sup>7</sup>] R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict*; London, Weidenfeld & Nicolson, 1988; A. Oldfield, *Citizenship & Community*; London, Routledge and Kegan Paul, 1990; B. Barber, *Strong Democracy*; Berkeley, University of California Press, 1984.

<sup>8</sup>] H. Arendt, *The Human Condition*; Garden City, New York, Doubleday Anchor Books, 1959, blz. 60.

<sup>9</sup>] H. Arendt, *Between Past and Future*; New York, The Viking Press, 1968, blz. 146.

Pluraliteit heeft immers in de hedendaagse samenleving, die we post-modern, laat-modern of DOS (de ongekende samenleving) kunnen noemen (de benaming doet er hier niet toe), een andere plaats en verschijningsvormen dan in de moderne industriële maatschappij van de jaren vijftig. Het volgende schema, dat verschillen in herinnering roept, maakt dit duidelijk.

MODERN	DOS
nationale eenheidscultuur	'creolisatie' binnen globale cultuur
emancipatie politiek	'life style' politiek
gelijkheid	differentie, verschil
organisatie, hiërarchie	netwerken, reorganisatie
rationaliteit	rationaliteiten, 'we are all natives now'
vaste identiteit	vliedende identiteiten
gegarandeerde representatie	problematische ad hoc representatie
het einde van de ideologieën	variëteit van levensvormen en overtuigingen
pragmatisme in de politiek	fundamentalisme in de politiek

Pluraliteit heeft in de hedendaagse maatschappij en politiek een andere plaats gekregen – centraler en problematischer. De manieren van omgaan met pluraliteit, de organisatie ervan, moeten derhalve ook opnieuw bekeken worden. De werkelijkheid is daarbij leermeester. De huidige werkelijkheid bevat veel pluraliteit en biedt ons, als we durven kijken, een scala van meer of minder bevredigende manieren van omgaan met pluraliteit. Een scala dat rijker is dan veel theorieën over en formules voor het omgaan met pluraliteit kunnen bevatten. Leren uit wat we al doen – dat is de zoekrichting van de volgende beschouwingen.

In de volgende beschouwing leggen we eerst een vinger op enkele courante misvattingen over pluraliteit – wat het is en wat het niet is (2.2.1). Nadat we deze hebben weggenomen proberen we zonder vooroordelen te kijken naar een variëteit van reëel voorkomende manieren van omgaan met pluraliteit (2.2.2). Daarna beproeven we een eigen concipiëring van organisatie van pluraliteit (2.2.3). We analyseren hoe deze ervaren, geconstrueerd en bewerkt wordt, en we bestuderen de rol van identiteiten, emoties, instituties en competenties daarin. Dan bezien we enkele verborgen machtheffecten die met een positieve aanvaarding van pluraliteit en verschil gepaard gaan (2.2.4). Aan het eind van deze beschouwing formuleren we enkele conclusies over pluraliteit in neopublikeins perspectief (2.2.5).

## 2.2.1 Pluraliteit: wat is het en wat is het niet?

Ten einde iets meer te begrijpen van de veranderingen in aard en plaats van pluraliteit in onze samenleving is het noodzakelijk het concept zelf nauwkeuriger onder de loep te nemen. Wat wordt verstaan onder een 'plurale samenleving'? Waarom is pluraliteit gewaardeerd en wat is het belang ervan? Welke misvattingen worden vaak gehuldigd over pluraliteit en welke conclusies kunnen wij trekken uit de opheldering van deze misvattingen?

Wanneer wij denken aan een plurale samenleving, dan denken wij aan een samenleving waarin verscheidenheid en verschil een centrale plaats innemen. Vrijheid, allereerst van denken en spreken, is de belangrijkste voorwaarde en het belangrijkste effect van pluraliteit. In een plurale samenleving strekt de notie van vrijheid zich verder uit. De vrijheid van elke burger om haar leven naar eigen inzicht in te richten, maar ook de vrijheid tot groepsvorming en de aanwezigheid van een pluraliteit van organisaties zijn fundamentele kenmerken van zulk een samenleving. Met deze nadruk op vrijheid is echter nog niet alles gezegd. In een plurale samenleving bestaan eveneens ideeën over en mechanismen voor het omgaan met verschillen. In het verkeer tussen

de verscheidenheid van burgers en groepen moeten en worden grenzen gesteld aan individuele vrijheidsprojecten, door de politiek maar ook door burgers onderling.

In deze beschrijving van de plurale samenleving overheerst een positieve visie op pluraliteit. Maar waarom waarderen wij pluraliteit zozeer? Wat is het belang van verschil en verscheidenheid? Het element van vrijheid is een belangrijk punt. Pluraliteit verschaft een vrijheids sfeer, een mogelijkheid te ontsnappen aan de patronen of groepen waarin men is beland. Pluraliteit biedt mogelijkheid voor keuze en verandering. Deze vrijheid zien wij als een historische verworvenheid waarvoor hard gevochten is en die wij daarom moeten koesteren en uitbreiden. De mogelijkheid tot verandering is ook van groot belang voor de toekomst. Pluraliteit verschaft flexibiliteit, ze maakt aanpassing makkelijker en biedt de mogelijkheid alternatieven te genereren voor veranderde omstandigheden. In de ecologie, bijvoorbeeld, maar ook in de organisatietheorie is de gedachte bekend dat verscheidenheid en zelfs chaos essentiële voorwaarden zijn voor evolutie en verbetering. Tenslotte is pluraliteit ook gewoon mooi. Variëteit heeft een waarde op zichzelf die niet door één enkel object van schoonheid is te vervangen.

Een al te grote nadruk op de schoonheid en het belang van pluraliteit dreigt de misvatting in het leven te roepen dat pluraliteit enkel en alleen verrijkend is. Pluraliteit kan ook storend zijn, of zelfs vernietigend. Ze kan gelegenheid geven voor allerlei ergernissen en wederzijds onbegrip. Zeker wanneer bepaalde waarden of manieren van doen echt botsen, kan een situatie van pluraliteit broedplaats zijn van harde conflicten. Pluraliteit kan daarnaast ook de aanleiding zijn van onzekerheid en angsten. Onzekerheid ten aanzien van de omgeving of de eigen positie en identiteit, en angst voor chaos en onbeheersbaarheid. Pluraliteit is ook storend in de mate waarin zij de mogelijkheden voor gecoördineerd gedrag of voor integratie beperkt, juist wanneer deze geboden zijn. Tenslotte moeten we niet vergeten dat pluraliteit lang niet altijd duidt op een lieve veelvuldigheid. Pluraliteit omvat immers ook verschillen die in hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Sommige van deze ongelijkheden zijn geaccepteerd of zelfs gewaardeerd in onze samenleving, bijvoorbeeld de rangschikking naar examenprestaties, andere wijzen wij resoluut van de hand, zoals die gebaseerd op huidskleur of levensbeschouwing.

Pluraliteit is dus niet enkel en alleen verrijkend. Een tweede misvatting die vaak wordt gehuldigd, is dat pluraliteit een puur gesedimenteerde vorm aanneemt, met andere woorden: dat pluraliteit betrekking heeft op verschillende identiteiten of 'soorten' mensen. Het bezwaar tegen deze opvatting is dat zij verschillen tussen mensen reduceert tot één identiteit. Mensen verschillen echter op verschillende wijzen. Wanneer men bijvoorbeeld mensen met het islamitisch geloof zonder meer onder de noemer 'islamiet' schaart, dan veronderstelt men een gemeenschappelijkheid die evenwel niet vanzelfsprekend is. De verschillen tussen islamieten onderling worden immers uit het oog verloren, evenals het feit dat sommige islamieten in bepaalde opzichten meer met niet-islamieten gemeen hebben dan met hun geloofsgenoten. Identiteiten kunnen tot op zekere hoogte vloeien en verschuiven en door mensen op strategische wijze worden ingezet. Mensen laten zich niet vangen in gesedimenteerde categoriseringssystemen. Pluraliteit heeft betrekking op verschillen tussen mensen, waarbij identiteiten zoals ras of klasse een rol kunnen spelen. Pluraliteit serieus nemen betekent echter aandacht besteden aan bijzonderheden van mensen die naar gelang de situatie op verschillende manieren in het dagelijks verkeer tot uiting kunnen komen. Overal waar mensen samenkomen en met elkaar moeten omgaan, komen verschillen tot uitdrukking. Het voert te ver om al deze verschillen te begrijpen in termen van identiteiten.

Het bovenstaande voorbeeld van de 'islamiet' staat ons toe een andere misvatting over pluraliteit op te helderen. De conceptie van 'islamiet' als een gegeven, afgeronde identiteit die een individu beschrijft, geeft al snel geboorte aan de gedachte dat islamieten 'anders' zijn en dat er een kloof gaapt tussen 'hen' en 'ons'. Deze kloofmetafoor vindt men veel terug in beschouwingen over pluraliteit. Feitelijk is deze kloof in de meeste gevallen niet gegeven. Mensen gaan met elkaar om in veel situaties en op veel manieren. Verschil houdt niet in dat geen omgang of communicatie met anderen plaatsvindt of mogelijk zou zijn. Wij leven zelden in geheel van elkaar afgescheiden werelden.

Desalniettemin moet men waken voor de stelling dat pluraliteit in alle gevallen gemeenschappelijkheid in haar kielzog voert. De misvatting hier behelst de gedachte dat pluraliteit altijd gegrondvest is op gemeenschappelijkheid. Zo zou het verschil tussen een islamiet en een katholiek terug te brengen zijn op verschillen in uitwerking van de gemeenschappelijke noemer 'religie'. Hiermee wordt echter het wezenlijk andere en eigene van de islam tekort gedaan. Bovendien blijkt het zeer moeilijk de noemer 'religie' op zo'n manier te definiëren dat hij alle uitingen ervan kan omvatten en tevens iets wezenlijks uitdrukt. Het is als binnen een gezin waar elk lid op een bepaalde manier op een ander lid lijkt, maar geen enkel kenmerk allen kan beschrijven. Pluraliteit veronderstelt niet per definitie een gemeenschappelijke basis. Hieraan verwant is de misvatting dat pluraliteit altijd georganiseerd dient te worden rondom een gemeenschappelijke grondslag, omdat anders communicatie onmogelijk is of conflicten ontstaan. De gedachte dat aan elke vorm van communicatie een gemeenschappelijk code ten grondslag ligt, is echter onjuist<sup>10</sup>. In het dansen bijvoorbeeld, reageert een danser op de beweging van de ander, die weer op de reactie reageert etcetera. Analyse kan wellicht een impliciete gemeenschappelijkheid aan het licht brengen (bijvoorbeeld de vertrouwde met het fenomeen dansen). De dansers zelf handelen echter niet vanuit een gedeelde conceptie van de stappen zoals die op elkaar dienen te volgen; zij communiceren puur in hun reacties op elkaars bewegingen. Strategieën voor conflictoplossing richten zich vaak op het herstellen van de eenheid door te zoeken naar punten van overeenstemming. Soms gaat het er echter niet om een eenheid te bereiken, maar om het verschil te behouden en conflict te vermijden. Dit kan door overeenstemming of gemeenschappelijkheid op bepaalde punten te bewerkstelligen, maar ook met behulp van andere strategieën. Bepaalde groepen kunnen vredig samenleven door elkaar bijvoorbeeld te negeren; politieke partijen kunnen tot gezamenlijk beleid komen door te onderhandelen en verliespunten te compenseren, zonder dat zij hun verschillen opheffen. Het zoeken naar gemeenschappelijkheid is één manier van omgaan met pluraliteit, niet de manier.

De laatste misvatting over pluraliteit die opheldering behoeft, is dat pluraliteit overal dezelfde vorm aanneemt en dat er één strategie van omgaan te vinden zou zijn die voor alle situaties de beste is. Er bestaan verschillende soorten pluraliteit en bij elke soort kunnen verschillende manieren van omgaan met pluraliteit van toepassing zijn. Deze manieren zijn in de geschiedenis tot ontwikkeling gekomen met betrekking tot bepaalde groepen of situaties (bijvoorbeeld de pacificatiepolitiek met betrekking tot de verschillende zuilen in Nederland) en kunnen zich wijzigen wanneer nieuwe groepen hun intrede doen en omstandigheden veranderen. Bepaalde vormen van pluraliteit zijn georganiseerd met behulp van formele regels (bijvoorbeeld de competentiegebieden van verschillende overheden), in andere gevallen worden metingen verricht (de beste student heeft de hoogste cijfers), in weer andere gevallen vertrouwen wij op het oordeel van een deskundige (een medicus bepaalt wie ziek is en wie niet).

<sup>10</sup>] D. Sperber en D. Wilson, *Relevance: Communication and Cognition*; Oxford, Blackwell, 1986, blz. 15-21.

Welke conclusies kunnen wij trekken uit de opheldering van deze misvattingen over pluraliteit? Duidelijk is dat pluraliteit niet alleen betrekking heeft op onveranderlijke grootheden als klasse, sekse en ras, maar in allerlei vloeiende vormen voorkomt in het verkeer tussen mensen. Pluraliteit kan overal zijn. Dit betekent dat pluraliteit niet vast te pinnen is binnen gegeven structuren en niet te grijpen is door eenvoudige voorstellingen van representatie en afspiegeling (zoals economische posities of politieke partijen). Maatschappelijke indelingsschema's falen in deze tijden van individualisering, maar ook de individualisering biedt geen houvast. Individuen laten zich moeilijk vangen door categorisering, zij ontsnappen aan vaste indelingen en maken gebruik van identiteiten wanneer het hen uitkomt. Duidt dit alles erop dat ons binnenkort de volledige chaos te wachten staat? In Nederland is dit geenszins de verwachting. Wel dienen we te beseffen dat de tijden voorbij zijn waarin we maatschappelijke pluraliteit gemakkelijk in economische en politieke plaatjes konden vangen. Wij moeten er rekening mee houden dat onze voorstelling van zaken vaak niet klopt en dat de dingen nu anders gaan dan wij dachten en verwachten. Voor het denken over pluraliteit en burgerschap betekent dit dat wij moeten kijken hoe mensen in de praktijk omgaan met pluraliteit en welke rol het ambt van burger hierbij speelt. De centrale vraag is of burgerschap een oriëntatie kan geven met betrekking tot het omgaan met en organiseren van pluraliteit in al haar verschillende vormen.

### 2.2.2 Manieren van omgaan met pluraliteit: enige voorbeelden

Organisatie van pluraliteit is gegeven haar eigen intentie een cruciale test voor de neo-republikeinse burgerschapsconceptie. In onze samenleving zijn er talloze manieren van omgaan met pluraliteit. Sommige handelingspraktijken worden uitgesloten, andere tot norm verheven. Er zijn praktijken die worden genegeerd of gecorrigeerd. Weer andere brengen ons rond de tafel om erover te praten of vereisen een onpartijdige interventie van een derde. In deze paragraaf geven we een aantal voorbeelden van organisatie van pluraliteit. Daarmee willen we de verscheidenheid van bestaande manieren van omgaan met pluraliteit zichtbaar maken. De ordening hiervan in een schema of theorie komt in de volgende paragraaf aan de orde. Wanneer te snel een ordening wordt beproefd, wordt het zicht op variëteit juist ontnomen in plaats van ontsloten.

Stel, een man komt een treincoupé binnen en roept: 'Ik ben Hitler!'. Hiermee kan men op verschillende manieren omgaan: negeren, lachen, corrigeren, autoriteiten erbij halen. Aanvankelijk wordt het zonderlinge gedrag van de man genegeerd, mensen doen of ze het niet zien of horen. Vervolgens kan er een grapje over worden gemaakt. Hoewel het gedrag voor sommigen kwetsend kan zijn, is de bedreiging nog niet groot genoeg om serieus op in te gaan. Is dit wel het geval, dan wordt geprobeerd het gedrag te corrigeren (door de passagiers: 'ga maar op het balkon staan schreeuwen') of legt men de zaak in handen van een autoriteit, die met gezag kan ingrijpen, bijvoorbeeld de conducteur.

De waardering van pluraliteit is geen statisch gegeven. Deze kan veranderen met de context en in de tijd. Vroeger werd het aanbrengen van grafitti nog als smerig vandalisme gezien, nu zijn er steeds meer mensen die van de nood een deugd maken en het onuitroeibare gedrag tot een kunstuiting verheffen. Op 'geplande' chaotische dagen als koninginnedag of carnaval (maar ook als Nederland Europees voetbalkampioen wordt) is allerlei gedrag mogelijk en zelfs wenselijk dat op 'gewone' dagen niet wordt gewaardeerd. Men zou deze evenementen kunnen duiden als ritueel ter bevestiging van de (normale) gang van zaken. De tijdelijke chaos dient ter bevestiging van de normale orde.

Er zijn allerlei instituties die structuur aanbrengen in het omgaan met pluraliteit. Deze behoren tot het standaard referentiekader van de burger. De instituties zijn bruikbaar in bekende situaties en in situaties waar geen tijd of ruimte



is om te improviseren of iets nieuws te verzinnen. Wie het gedrag van een medeburger niet accepteert kan de politie bellen. In conflicten tussen burgers biedt de staat in de vorm van de burgerlijk rechter een kader. Wanneer actie is geboden maar men geen consensus kan bereiken, kan men besluiten de beslissing te nemen bij meerderheidsstemming.

Instituties structureren pluraliteit, maar binnen de instituties kan opnieuw de vraag worden gesteld hoe met pluraliteit wordt omgegaan. Vaststaande procedures en posities geven hier vaak houvast. De voorzitter mag in een vergadering de discussie afkappen of een interventie terzijde schuiven. Het aanstellen van een voorzitter is zelf overigens een manier waarop structuur wordt aangebracht in mogelijke pluraliteit. Met het aanstellen van de voorzitter wordt erkend dat deze in kan grijpen. Ook kan de voorzitter de vergadering, als de gemoederen te hoog oplopen, schorsen, waardoor de deelnemers in staat worden gesteld even 'af te koelen' ('tot tien te tellen', 'er een nachtje over te slapen'). Het (tijdelijk) afstand nemen van pluraliteit is een belangrijke manier van omgaan ermee.

Het afstand nemen van pluraliteit is een strategie die ook in de politiek-bestuurlijke context belangrijk is. Bij de aangifte van inkomstenbelasting, bijvoorbeeld, neemt de overheid afstand van pluraliteit door in toenemende mate administratieve taken af te wentelen op de belastingplichtige. Ten aanzien van de regelgeving neemt de wetgever afstand van pluraliteit door de regels betreffende belastingen opzettelijk vaag en algemeen te stellen. Het maatwerk wordt overgelaten aan de belastinginspecteur en de recht. Door de overheid wordt ook wel bewust bepaalde pluraliteit in stand gehouden of bevorderd. Naast de machtscheiding en anti-kartelwetgeving valt hierbij te denken aan het kunst- en mediabeleid.

Bij het gestalte geven aan manieren van omgaan met pluraliteit kijken mensen naar elkaar. Niet alleen in directe interacties, maar ook als toeschouwer. Hoe doen zij het nu? Een vergelijking kan leiden tot leren, tot een wijziging van het repertoire. De Nederlandse overheid ziet bijvoorbeeld dat in het bedrijfsleven de organisatie op bepaalde punten efficiënter is dan bij de overheid. Dit kan leiden tot kopiëren, het aannemen van managers om handelingspraktijken uit het bedrijfsleven te introduceren, of het toepassen van strategieën die ook in het bedrijfsleven worden gehanteerd. Het kan ook leiden tot een bezinning op het eigene van de overheid en tot een aanscherpen van overheidsspecifieke manieren van omgaan met pluraliteit.

Aan de voorafgaande voorbeelden kan een aantal concluderende observaties worden verbonden. Er zijn bijzonder veel manieren waarop met pluraliteit wordt omgegaan. Sommige manieren hebben een algemenere toepassing dan andere. Respect, vriendelijkheid, het uitpraten van conflicten, elkaar vertrouwen, het vermijden van geweld, dit zijn allemaal manieren die in onze maatschappij een brede toepassing vinden en ook algemeen gewaardeerd worden. Dit wil echter niet zeggen dat ze (of één van de manieren) in *alle* situaties toegepast worden. Soms is een flinke ruzie een adequate manier om met vreemde handelingspraktijken van een medeburger om te gaan. Het ontkennen, negeren of corrigeren van gedrag kan ook ordenend werken. Er bestaat niet één manier van omgaan met pluraliteit die in alle situaties toegepast *kan* worden. Manieren van omgaan met pluraliteit werken uitstekend in sommige gevallen, maar zijn onbruikbaar in andere gevallen. Naast diverse standaard-situaties zijn er ook situaties die vragen om improvisatie of uitzonderlijke manieren van doen. Hierbij worden wel vaak elementen van het standaard-repertoire gebruikt ('bricolage', knutselen met gegeven stukken), maar deze moeten ad hoc door de burger tot een geheel worden gesmeed. Er is geen pasklare strategie beschikbaar. De burger moet zelf oordelen en keuzes maken.

### 2.2.3 Een nieuwe concipiëring van pluraliteit

Nadat we aldus een aantal misvattingen hebben opgeruimd, beproeven we in deze paragraaf een nieuwe concipiëring van organisatie van pluraliteit, die recht doet aan hedendaagse verschijningsvormen ervan.

Veel beschouwingen over pluraliteit beginnen een station te ver. Ze beginnen bij de constatering dat er verschillende groepen en categorieën van personen in de maatschappij bestaan: rassen, klassen, geslachten, naties, religies, vakgenoten, politieke partijen. Pluraliteit wordt zodoende in de eerste plaats een kwestie van verhoudingen tussen groepen, tussen aggregaten van mensen. De behandeling van pluraliteit in het verkeer tussen individuen wordt dan licht als een afgeleide hiervan beschouwd.

Wij beginnen een station eerder, namelijk bij de ervaring van pluraliteit door tenminste twee individuen in hun onderling verkeer. Pluraliteit vatten we hier op als het verrassend of hinderlijk anders zijn van mensen die met elkaar te maken hebben. Deze pluraliteit wordt door de individuen in hun verkeer *ervaren, geconstrueerd en bewerkt*. Deze termen lichten we toe.

Mensen *ervaren* het anders zijn van mensen met wie ze te maken hebben als botsing, kans of gewoon verschil. Deze ervaring is doortrokken van constructie, van interpretatie, van 'seeing as'<sup>11</sup>. De ander zien we als Chinees, arbeider, generaal, kunstenaar, etcetera. Doorgaans gaat het hier om directe waarneming: we zien niet eerst feiten en zoeken daar vervolgens een interpretatie en zingeving bij. Nee, de zingeving is *in* de ervaring en waarneming gegeven. Voor een rood licht stoppen we. Daar komt geen redenering aan te pas. Een rood licht betekent 'stoppen'. Onze waarneming en ervaring zijn van vanzelfsprekende zin(geving) doortrokken. De haakjes in deze zin geven aan dat er van een bewust proces van zingeving geen sprake is. Ons uitgangspunt kan men derhalve fenomenologisch noemen.

Maar wij gaan ook uit van de sociale *constructie* van de werkelijkheid, van zingeving als een activiteit waarvoor we verantwoordelijk zijn, als iets wat we *doen*. Hoe verhoudt zich dat tot de vanzelfsprekendheid van de ervaring? Als volgt. Wij kunnen de vanzelfsprekendheid van onze ervaring en waarneming doorbreken. We kunnen dingen in een ander licht gaan zien, andere categorieën en classificaties hanteren. Doordat we deze nieuwe constructies maken kunnen we leren onderkennen dat onze vanzelfsprekende ervaring ook interpretatie en constructie, classificatie en modelvorming bevatte. In de ervaring zijn standaardclassificaties en -interpretaties gegeven, maar deze zijn niet dwingend of onvermijdelijk. Ik ervaar een ander als neger of generaal, maar de vanzelfsprekendheid (natuurlijkheid, dwingendheid) hiervan kan als sociale constructie van de werkelijkheid doorzien worden. Hieruit volgt dat we voor de reproductie van vanzelfsprekendheden in het sociale verkeer mede verantwoordelijk zijn.

Dergelijke vanzelfsprekende en 'natuurlijke' classificaties en interpretaties hebben nuttige functies. 'Normaliteit' verschaft snelle oriëntatie, levert een fonds van vragen en strategieën, en is het gravitatiepunt waaromheen mensen hun verkeer ordenen. Normaliteit organiseert pluraliteit.

Burgerschap geeft geen antwoord op de vraag of en in hoeverre bepaalde normale interpretaties en classificaties nuttig (dienen te) zijn, maar stelt wel een andere grens. Burgerschap verdraagt zich niet met dwingendheid van vanzelfsprekende maatschappelijke classificaties. Deze riekt te veel naar slavernij, naar het opgesloten zijn in een bepaalde status en verhouding.

<sup>11</sup>] L. Wittgenstein, *Philosophical Investigations*; Oxford, Blackwell, 1958, blz. 193-208.

De ervaren en geconstrueerde pluraliteit wordt door de actoren die elkaar tegenkomen ook *bewerkt*. Het verrassend of hinderlijk anders zijn wordt middels discours, bewegingen en procedures getransformeerd. Bijvoorbeeld door 'sorry' te zeggen, naar de rechter te gaan, samen te dansen en te zoenen, in een panel te zitten en zich te laten verwennen. Merk op dat de bewerking een zaak is van meer dan één persoon. De ander kan nog zulke wijze en vriendelijke woorden spreken, maar als ik zijn taal niet versta lukt ons samenspel, onze dans niet. It takes two to tango.

In onze concipiëring verschijnt pluraliteit in het verkeer tussen (tenminste) twee personen. Deze concipiëring behoeft kanttekeningen. Het kan gaan om vluchtige contacten of langdurende verhoudingen. Om een ontmoeting met een sterk persoonlijk karakter of om een onpersoonlijk contact met een functionaris, ja zelfs om een computergestuurde interactie. Bij de bewerking van pluraliteit zijn succès en veiligheid niet verzekerd. De hechting, levenskansen en identiteit van individuen zijn soms in het geding. De bewerking van verschillen kan resulteren in eigen of andermans blindheid (zoals bij Koning Lear) of dood, in het pijnlijk naast elkaar blijven bestaan van onoverbrugbare verschillen (tragische situaties), maar ook in het vinden van creatieve oplossingen.

Wederzijdse goede wil is voor dit laatste doorgaans niet voldoende. Andere competenties, zoals inventiviteit, improvisatie, het vermogen om te luisteren, om grenzen te stellen (ten behoeve van behoud van identiteit), het beschikken over een diversiteit van interpretatieschema's, etcetera zijn onmisbaar. Het repertoire voor de bewerking van pluraliteit kan niet enkel in formules gevat worden. Naast formules bestaan er ook *verhalen* over het typische verloop van een avontuurlijk proces van bewerking van pluraliteit. Ze zijn onder meer te vinden in tragedies, affaires, de Bijbel, kranten, burgerlijke romans. Ook het praten *over* pluraliteit, bijvoorbeeld aan de borreltafel, kan in termen van ervaring, constructie en bewerking worden gezien. In zulk een gesprek worden attitudes en interpretaties geoefend. Met niet te verwaarlozen implicaties voor de latere handelingspraktijk.

## 2.2.4 Verwerking van pluraliteit

De hier voorgestelde concipiëring kan worden gezien als een model in termen waarvan situaties waarin pluraliteit aan de orde is te begrijpen zijn. Pluraliteit is in deze visie niet iets wat er *is*, geen botsing van gegeven identiteiten. Pluraliteit is wat individuen in hun verkeer tegenkomen, construeren, bewerken. De vraag is *hoe* deze verwerking plaatsvindt en wat hierbij in het geding is. Verwerking van pluraliteit vergt meer dan enkel competentie. Behalve competentie zijn daarbij ook instituties, identiteiten en emoties in het geding. Deze zijn zowel voorwerp van als instrument voor de verwerking van pluraliteit. Het repertoire voor de verwerking van pluraliteit concipiëren we in deze vier termen die afzonderlijk en in hun onderlinge verhouding hieronder toegelicht zullen worden:

	instituties	
identiteiten		competenties
	emoties	

### *Identiteiten*

Een bespreking van pluraliteit kan onmogelijk voorbij gaan aan het vraagstuk van identiteiten. Pluraliteit wordt vormgegeven of geconstrueerd met behulp van identiteiten. Individuen zien elkaar door de lens van allerlei sociale identiteiten. Een onbekende ander wordt gekend doordat hij een identiteit heeft gekregen, een plaats binnen bestaande sociale ordeningsschema's van pluraliteit.

In dit proces van toekenning en herkenning staan twee bewegingen centraal: bewegingen van constructie en reductie. Pluraliteit krijgt vorm in categorieën-systemen die identiteiten ten opzichte van andere een plaats geven. De wijze waarop identiteiten zich tot elkaar verhouden ligt veelal reeds besloten in de manier waarop de identiteiten zelf zijn geconstrueerd. De identiteit 'vrouw' bestaat bijvoorbeeld alleen bij de gratie van de identiteit 'man'; beide zijn in – hiërarchische – relatie tot elkaar geconstrueerd. Individuen worden vervolgens op eenzelfde wijze geclassificeerd aan de hand van deze categorieën. In deze bewegingen van constructie en classificatie zijn allerlei mechanismen van rangschikking, uitsluiting en marginalisering van individuen en groepen werkzaam. Als voorbeeld kan hier de identiteit 'jood' dienen. 'Jood' heeft als identiteit op verschillende wijzen een plaats gekregen binnen verschillende systemen: als categorie van religie tegenover bijvoorbeeld de islam of het christendom, als categorie van ras tegenover (lees: ondergeschikt aan) het 'arische' ras en als categorie van volk door matrilineaire afstamming. In al deze benoemingen schuilt een onheuse reductie van pluraliteit. Tussen joden bestaan dermate grote verschillen dat een concrete definitie van 'jood' nauwelijks te geven is (denk maar aan het verschil tussen Askenasi en Sephardim en aan de bijzonderheid van sommige joodse geloofsuitingen zoals de Kabbalistiek). Onzorgvuldig gebruikt, houdt de categorie slechts de schijn van eenheid hoog en leidt zij de aandacht af van de onderlinge diversiteit van subcategorieën en individuen.

De identiteiten die ons als individu constitueren zijn sociaal toegekend. Zij worden tot stand gebracht in bepaalde sociale instituties en praktijken. Zij zijn echter tevens onderdeel van zelfverving, blijkend uit onze emoties ten aanzien van wat wij vinden dat wij zijn. Dit zelfbewustzijn bevat de sociale categorieën waarmee wij hebben geleerd naar anderen en naar onszelf te kijken. Wij zijn niet in staat ons geheel los te maken van het sociale, van benoeming en toekenning in de interactie met anderen. Onze identiteiten zijn geen kledingstukken die om een wezenlijk en oorspronkelijk naakt 'inner-self' zijn gedrapeerd en waarvan we ons naar believen kunnen ontdoen.

Dit alles betekent echter niet dat het individu alle vrijheid ten aanzien van zijn zelfdefinitie ontbeert. Het is onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat hij de sociale toekenning weerstaat en zijn eigen weg gaat. Dit wil niet zeggen dat deze weg een eigen uitvinding is van het individu; er zijn altijd bepaalde patronen die hij vindt in zijn cultuur en die hem geopperd of opgedrongen worden door de mensen om hem heen. Niettemin is het soms mogelijk aan gegeven identiteiten te ontsnappen en een andere 'levensstijl' te ontwikkelen.

Een mooi voorbeeld hiervan biedt de discussie die op dit moment gaande is over het COC. Het COC, ooit het boegbeeld van de bevrijding der homoseksuelen, wordt nu door homoseksuelen zelf aangevallen. Het COC zou pretenderen 'de homoseksueel' te vertegenwoordigen; het zou bij voorlichtingsactiviteiten op scholen jongeren in verwarring brengen door hen te vertellen wat een homoseksueel 'is' en door hen aan te sporen vooral met hun homoseksuele identiteit voor de dag te komen. De kinderen krijgen hiermee de indruk dat zij een volledig ander mens moeten worden en vragen zich af wat zij achterlaten als ze tot deze metamorfose besluiten. De critici verwijten het COC dat het de verschillende manieren veronachtzaamt waarop men zijn homoseksualiteit kan vormgeven; dat het homoseksualiteit verstart door het als een definitieve identiteitskeuze voor te stellen, terwijl homoseksuele activiteit een tijdelijk experiment kan zijn en bovendien samen kan gaan met heteroseks. Kortom: het COC houdt vast aan een eenduidige, afgeronde homoseksuele identiteit die echter door andere mensen die aan homoseks de voorkeur geven, niet meer wordt geaccepteerd. Deze mensen weigeren vastgepind te worden aan een bepaalde homo-identiteit, zij bepalen liever zelf wat zij zijn.

Burgerschap betreft deze weigering, dit recht om nee te zeggen, om in en uit identiteiten te gaan zodat men niet opgesloten zit. Burgerschap is in deze zin ook een speciale rol, niet één identiteit tussen anderen. Het vervult als het ware een overkoepelende of bemiddelende functie in het verkeer tussen identiteiten. Elders is de kern van burgerschap omschreven als het ontbreken van slavernij. Wanneer een individu opgesloten zit binnen een bepaalde identiteit, dan is dat een equivalent van slavernij. Betroffen kwesties van burgerschap vroeger vooral de bevrijding uit de positie van horige, nu betreffen zij meer de bevrijding uit vastgeroeste identiteiten. In plaats van op emancipatiepolitiek, waarbij gemarginaliseerde groepen hun identiteit als aangrijppingspunt namen om zich van gevestigde structuren te bevrijden (vrouwen, homoseksuelen, katholieken), is het accent komen te liggen op 'lifestyle-politiek'. Individuen weigeren zich vast te (laten) pinnen binnen een enkele identiteit of binnen een vaste combinatie van identiteiten. De keten van identiteiten die voor zoveel mensen vastlag, is voor de meesten nu doorbroken. Vanuit de burgerschapsgedachte van niet-slavernij streeft men naar structuren die het individuen mogelijk maken om te ontsnappen uit gegeven identiteiten. Van een systeem van sociale zekerheid kan men bijvoorbeeld eisen dat het individuen niet opsluit in gegeven categorieën als gezin, arbeidsplek of geografische afkomst. Ook met betrekking tot identiteiten waar men niet zo makkelijk in en uit komt (ras, sekse) kan burgerschap een rol spelen, bijvoorbeeld door hanteren van een discriminatieverbod. Burgerschap wil aan slavernij een eind maken, het is echter niet uit zijn aard gericht op het bevorderen van een oneindige diversiteit van vloeiende identiteiten. In de ontwikkeling van hun eigen 'lifestyle' zullen burgers er altijd rekening mee moeten houden dat zij in de uitoefening van hun burgerambt door hun medeburgers ter verantwoording kunnen worden geroepen. Burgerschap is iets anders dan 'vrijheid-blijheid', het betekent ook dat mensen zich moeten houden aan bepaalde grenzen die in de interactie met medeburgers zijn ontstaan.

### *Emoties*

Iedereen weet dat bij pluraliteit, bij het verrassend of hinderlijk anders zijn van anderen met wie we te maken hebben, emoties en gevoelens spelen. De ervaring van pluraliteit gaat gepaard met enthousiasme, verliefdheid, angst, saamhorigheidsgevoel tegenover outsiders, agressie, verlamming, overgave, slaafsheid. De gevoelens en emoties hebben gevolgen voor cognitie en de verwerking van pluraliteit. Vooral wanneer we voelen dat onze identiteit in het geding is. Hierbij kunnen wij immers niet werkeloos toezien. De emoties van angst en woede moeten geuit, hetzij naar buiten, op voorwerpen of mensen, hetzij naar binnen, tegen onszelf. Angst en verwante emoties leiden doorgaans tot een vernauwing van het gedragsrepertoire, tot verlamming of agressie, tot dreigen in plaats van praten, tot het zwart maken van anderen, tot projectie van angst op 'bedreigende' anderen. Anderen, bijvoorbeeld een dronken automobilist, zijn soms werkelijk een gevaar. Maar bij projectie wordt dit gevaar opgeblazen, overdreven, en bovendien ook aan andere personen met gelijke kenmerken toegeschreven. Ook enthousiasme en verliefdheid, doorgaans beschouwd als de meer positieve emoties, kunnen tot vernauwing en blindheid leiden, waardoor de mogelijkheden om behoorlijk met pluraliteit om te gaan gereduceerd worden. Emoties kunnen echter ook handelingsmogelijkheden verruimen. Onder druk en in gevaar worden mensen vaak inventief en zijn ze bereid tot ongebruikelijke vormen van samenwerking en inschikkelijkheid. Denk maar aan de Tweede Wereldoorlog, of aan de emotionele lotsverbondenheid tussen passagiers en treinkapers.

Democratie, die tolerantie voor pluraliteit vraagt, heeft altijd haar schaduwkanten gehad<sup>12</sup>. Enerzijds was er respect voor het anders zijn van medeburgers en het historisch uitzonderlijke idee van een loyale oppositie, van antagonistische coöperatie, bijgebracht en bevestigd door opvoeding en rechtspleging. Anderzijds was er agressie en minachting voor buitenstaanders – slavernij, imperialisme, oorlog en armoede. Helemaal gevaarlijk werd het wanneer die buitenstaanders binnenkwamen, of wanneer de grens tussen buiten en binnen niet meer duidelijk was of niet meer werd gecontroleerd. Wanneer paranoia zich invreet in debatten over toelating tot burgerschap, migratie en sociaal beleid (strafkortingen op bijstandsuitkeringen, 'blaming the victims' van de WAO, mariniers en verslaafden van Perron 0 in Rotterdam) wordt de democratie onzeker. Het omgaan met mensen die half binnen en half buiten de gemeenschap van burgers staan, blijkt moeilijk. Emoties en paranoia spelen daar op. In deze tijd is het niet meer voldoende om pluraliteit binnen de nationale gemeenschap te aanvaarden en positief te waarderen. We moeten ook pluraliteit rond de grenzen van de nationale gemeenschap leren hanteren, bij binnenkomen en verlaten ervan. Dat betekent, onder andere, leren omgaan met de emoties en met de emotiegestuurde handelingspraktijken die met de ervaring en verwerking van deze pluraliteit gepaard gaan (bijv. toelating van Kroatische, Servische en Bosnische vluchtelingen).

Door pragmatisten van na de Tweede Wereldoorlog werden emoties als gevaarlijk voor de politiek beschouwd. Zij moesten daarbuiten worden gehouden, in kunst en private sfeer. In de politiek mochten zij niet, of enkel gecensureerd en gecontroleerd, een rol spelen. Deze beheersingsstrategie heeft nadelen. Zij verstikt de voor goed beleid en aanvaardbaar compromis onontbeerlijke verbeeldingskracht. Bovendien komen de emoties langs een door de betrokkenen onvermoede sluipteg heen vaak tot gelding. Met soms desastreuze gevolgen. Verstandiger lijkt het om de emoties te erkennen en competenties en instituties te ontwikkelen en te koesteren die gelegenheid geven om er zinnig mee om te gaan. Of we dat nu leuk vinden of niet, emoties *zijn* bij pluraliteit in het geding. Als we ze onderdrukken of negeren blijven ze een bruut en onveranderlijk gegeven, dat op ongelegen momenten ons verkeer verstoort. Als we ze erkennen kunnen we ze, net als identiteit, zien in de sequens van ervaring-constructie-bewerking. Dan kunnen we proberen om de emoties te transformeren en zinnig in te passen in het verkeer tussen een pluraliteit van mensen.

### *Competenties*

Voor het organiseren van pluraliteit is goede wil niet voldoende. Het vereist ook vaardigheid (competentie) en de sociaal gestructureerde gelegenheid (instituties) om deze uit te oefenen. Met competentie bedoelen we zaken als sociale vaardigheden, het vermogen om te luisteren en om je positie, ideeën en emoties zuiver uit te drukken, zelfbeheersing, zelfkennis, situaties kunnen inschatten, omgaan met onzekerheid en verrassingen, meegaan met de bewegingen en intenties van de ander, maar ook duidelijk aangeven waar je grenzen liggen ('Als ik dit toelaat durf ik mezelf niet meer onder ogen te komen.'). Kortom: oordeelkundig omgaan met je eigen vrijheid en met die van anderen.

In de praktijk is competentie in het omgaan met pluraliteit van eminent belang. Maar in de theorie en in de voorbereiding op de praktijk wordt er relatief weinig aandacht aan besteed. Trainingen hebben doorgaans betrekking op deelaspecten (bijvoorbeeld de eigen identiteit en emoties die in de therapeutische praktijk aan de orde zijn). Wij hebben het oog op competentie in het omgaan met bestaande instituties, emoties en identiteiten. Op dit belangrijke onderwerp gaan wij in paragraaf 2.3 door.

<sup>12]</sup> E. Sagan, *The Honey and the Hemlock: Democracy and Paranoia in Ancient Athens and Modern America*; New York, Basic Books, 1991.

Instituties geven patronen van en voor interacties<sup>13</sup>. Er zijn in onze maatschappij veel instituties die als functie hebben pluraliteit te bewerken. De media, de rechter, de SER, een gesprek (uitpraten), een therapie, management, de gemeenteraad, arbitrage, bemiddeling, het parlement, een partijvergadering. Sommige hiervan zijn zuiver op conflictbeslechting gericht, andere meer op organiseren van pluraliteit. Sommige instituties zijn strikt geordende rituelen, andere functioneren informeel. Maar de uitkomst van de bewerking van pluraliteit staat tevoren in beginsel niet vast, zelfs niet bij rituelen. Deze is mede afhankelijk van de competente inbreng van de verschillende personen (identiteiten) die bij de botsing van levensvormen betrokken zijn. Het organiseren van pluraliteit vereist van de deelnemers kundige improvisatie en vertaling – meer dus dan braafheid en blinde toepassing van formules.

Onze samenleving kent blijkbaar een rijk scala van instituties die ons helpen om pluraliteit te organiseren, die manieren van omgaan met pluraliteit aanreiken en soms opleggen. Een plurale samenleving zonder dergelijke instituties kunnen we ons niet voorstellen. Deze hoge en gedifferentieerde ontwikkeling van instituties levert echter ook problemen.

Ten eerste zijn de vereiste kennis en vaardigheid zo geavanceerd dat we de bijstand van experts, bijvoorbeeld advocaten, nodig hebben. De leken moeten dan op zijn minst de competentie bezitten om met de experts om te gaan en hun bijdrage op waarde te schatten. Dat is ook geen eenvoudige zaak.

Ten tweede kan de toegang tot instituties voor de verwerking van pluraliteit, bijvoorbeeld door de kosten van expertise en door verschillen in macht, problemen opleveren. De één heeft makkelijk toegang, de ander nauwelijks of niet. De staat moet hier de burgers bijspringen, wil burgerschap niet louter formaliteit blijven. Maar de open einde regelingen die hiervoor – vanuit het oogpunt van burgerschap terecht – in het leven zijn geroepen leiden tot financiële problemen voor de staat en profiteursgedrag van sommige burgers.

Ten derde kunnen historisch ontwikkelde instituties verouderd zijn in de zin dat zij pluraliteit niet adequaat representeren. De bewerking van pluraliteit zal dan ook te wensen overlaten. In de hedendaagse maatschappij is representatie zelden gegarandeerd en doorgaans problematisch. Schema's van representatie kunnen niet blind vertrouwd worden. Ze behoeven controle op en oordeelsvorming over hun toepasbaarheid. Vaak moeten ze ad hoc wat worden bijgesteld. De oordeelsvorming over welk schema van representatie in *deze* situatie van pluraliteit zinvol gehanteerd kan worden wordt steeds belangrijker. Welke expert kan ons daarbij helpen? Het gaat meer dan vroeger om verschillen tussen individuen - verschillen die, evenals hun toedeling aan groepen en categorieën, niet zonder meer gegeven zijn. Hier ligt misschien een verklaring voor het contemporaine gezag van de rechter en voor het tanend gezag van de volksvertegenwoordiging (de 'kloof tussen kiezer en gekozene'). Het parlement representeert, maar individuen hebben moeite zich daarin te herkennen. De groepsstandpunten en de stemdiscipline van kamerleden stroken niet met de hedendaagse pluraliteit van individuele levensstijlen. Het individu is een ad hoc boeket, dat zichzelf vormt uit verschillende verbanden waaraan het deel heeft. De rechter is meer bij de tijd. Niet doordat hij nu zo representatief zou zijn (quod non), maar doordat het juridisch proces zelf representatief is, gelegenheid biedt voor ad hoc representatie van individuele pluraliteit. Dit wordt door de volksvertegenwoordiging ook erkend, waar de oplos-

<sup>13]</sup> J.G. March en J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*; New York, The Free Press, 1989 en M. Douglas, *How Institutions Think*; Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1989.

sing van belangrijke vragen expliciet aan de jurisprudentie wordt overgelaten. Dit maatwerkarakter is nog versterkt door de toenemende nadruk in de rechtspraak van de laatste decennia op concrete belangenafweging. Rechtspraak is niet meer strikte regeltoepassing, maar belangenafweging waarbij de regels een prominente, maar geen allesbepalende rol spelen.

#### *Wederzijdse betrokkenheid van identiteiten, emoties, competenties en instituties*

Het voorgaande heeft geenszins de pretentie om theorieën van de vier behandelde onderwerpen te presenteren. We hebben slechts aangeduid wat er zoal aan de orde is. We wilden laten zien dat identiteiten, emoties, competenties en instituties altijd in *combinatie* werken. Ze kunnen elkaar in de weg zitten, bijvoorbeeld in het geval van een incompetente voorzitter of van een formalist die de slaaf van zijn niet onderkende woede is. Ze kunnen elkaar ook versterken, zoals bij een competent gebruik van instituties (een goede advocaat) of competente omgang met identiteit (een stapje opzij doen, iemand op z'n gemak stellen). Voordeel van dit combinatoire gezichtspunt is dat emoties, identiteiten, competenties en instituties geen brute gegevens blijven, maar dat duidelijk wordt dat en hoe ze worden bewerkt en veranderbaar zijn.

### **2.2.5 Machtseffecten van pluraliteit**

Dit centraal stellen van verschil en pluraliteit is interessant, ja fascinerend. Maar een beschouwing over burgerschap en politiek kan hier niet stoppen. Immers, verschil is tevens machtsverschil. Politiek en burgerschap houden zich nu juist bezig met correctie van machts- en gezagsverhoudingen. Niet, zoals wel beweerd is, met het uitbannen van machtsverschillen en het verwezenlijken van gelijkheid, maar wel met het modificeren van machtsverhoudingen waar deze slavernij-achtige trekken aannemen. De problematiek van pluraliteit en macht benaderen we niet frontaal – dat gaat onze krachten te boven – maar via een aantal kanttekeningen bij het voorafgaande. Via zijdeurtjes en sluiptwegen, in de hoop dat dit onhandelbare beest zich zo van nabij zal laten verrassen en bekijken.

#### *Macht en maatwerk*

De eerste kanttekening betreft macht en maatwerk. We zagen eerder dat de rechter ten opzichte van het parlement aan gezag wint doordat hij maatwerk kan leveren. Hedendaagse pluraliteit laat zich niet goed representeren en organiseren door collectieve (democratische of corporatistische) besluitvorming, die stelsels van regels produceert die via hiërarchisch bestuurd organisaties worden uitgevoerd. Met verandering in de aard van pluraliteit treden ook verschuivingen op in het repertoire van manieren van omgaan ermee. De rechter levert individueel maatwerk dat beter past bij hedendaagse pluraliteit. Vergelijkbaar maatwerk wordt ook in recente managementliteratuur en -praktijk steeds prominenter<sup>14</sup>. De politiek-bestuurlijke besluitvorming probeert hieraan mee te doen, met behulp van convenanten, cliëntgerichtheid, decentralisatie, bestuur op afstand, plattere organisaties, modern management, etcetera. Maar het blijft moeizaam. De gelijkheid voor de wet, de hiërarchische controle op het gebruik van zwaarmacht en regelbevoegdheid, en het corporatistische karakter van politieke vertegenwoordiging blijven hun eisen met zich meebrengen. Bovendien kunnen de exclusieve machtsmiddelen van de overheid, zoals schieten, straffen en disciplineren, zelden meer effectief worden ingezet. Ze worden met normatieve argwaan bekeken en zijn bovendien dikwijls te grof om het nodige maatwerk mee te verrichten.

<sup>14</sup>] R.M. Kanter, *When Giants Learn to Dance*; Londen, Unwin, 1990 en R.B. Reich, *The Work of Nations*; Londen, Simon & Schuster, 1991.



Is de rechter hiermee machtiger geworden? Wie zal het zeggen. Macht lijkt hier een te grove term. Wat hiervan zij, zeker is – en dit is onze tweede kanttekening – dat elke vorm van organisatie van pluraliteit machtseffecten heeft. Er is hier geen zuivere neutraliteit. Of preciezer gezegd: neutraliteit is niet een gegeven, maar iets dat verwezenlijkt moet worden. Instituties kunnen voorwaarden scheppen die het verwezenlijken van neutraliteit makkelijker maken, maar ze kunnen neutraliteit niet garanderen. Waarom vermelden we deze bekende waarheden? Omdat het centraal stellen van pluraliteit in de eigentijdse samenleving licht kan leiden tot blindheid voor machtseffecten. Pluraliteit kan gebruikt worden om macht te verstevigen: door te verdelen en heersen, door een rangorde aan te brengen, door te categoriseren<sup>15</sup>. De moderne samenleving mikte op gelijkheid en emancipatie. Ongelijkheid viel daar al gauw op als machtsongelijkheid. Maar in een post-moderne samenleving die pluraliteit bevordert en tot de centrale waarden rekent, zal men moeite hebben om machtseffecten tijdig te onderkennen en om een grens te stellen waar deze onacceptabel worden. Zulk een grenstelling wordt niet enkel bepaald door overwegingen van reproductie van burgerschap, maar is ook een zaak van rechtvaardigheid, politieke ordening en bestuurlijke haalbaarheid. Vanuit burgerschap gezien ligt een grens bij slavernij, bij die verhoudingen, die oneervol zijn, waarin personen machteloos zijn en lang vastzitten. Een slaaf heeft geen autonomie en kan daardoor geen burger zijn. Slavernij is afgeschaft, maar kan in recombinante vorm herleven. Ook in een echt plurale maatschappij dienen we hier oog voor te hebben. Vrijheid en pluraliteit zijn geen heilige koeien en kunnen een toegang tot slavernij-achtige machtseffecten vormen. Het enkele feit dat iemand in vrijheid voor een verslaafd leven heeft ‘gekozen’ – denk bijvoorbeeld aan een gok- of drugverslaafde – neemt het slavernijkarakter ervan niet weg.

Bij het beantwoorden van de vraag of machtseffecten van pluraliteit vanuit burgeroogpunt onacceptabel zijn, kan onderscheid tussen sferen worden gemaakt: de publiek-politieke, de publiek-maatschappelijke en de private. De eerstgenoemde sfeer is die van de politieke en bestuurlijke besluitvorming over de (bijstelling van de) inrichting van onze samenleving. De gelijkheid van burgers als deelnemers hieraan en beïnvloeders hiervan is daar een centrale waarde. Pluraliteit moet telkens weer middels een vrije keuze van individuele burgers geconstitueerd of bevestigd worden. Daarom zijn er periodiek verkiezingen en stemmen volksvertegenwoordigers zonder last en ruggespraak. Waar pluraliteit machtseffecten heeft die deze vrijheid in gevaar brengen (bijvoorbeeld Hitler democratisch aan de macht) wordt ingegrepen. De publiek-maatschappelijke sfeer betreft het verkeer van mensen in (semi)openbare ruimten als de straat. Hier gaat het om persoonlijke vrijheid, om te gaan en staan waar je wilt, om je eigen levensstijl te hebben. Regels van fatsoen en burgerlijk recht ordenen dit verkeer. Die laten grote machtsverschillen en pluraliteit toe. Vanuit het oogpunt van burgerschap is er pas reden tot grenstelling als deze verschillen in feite de toegang tot en de uitoefening van

<sup>15</sup>] Zie de conclusie die B.A. Sijes trok na een leven van politieke strijd en zorgvuldig onderzoek: 'De Joodse burgers hadden, ook indien zulks mogelijk ware, geen keus een andere Raad te kiezen, want alleen een Raad die de Duitse eisen zou uitvoeren, zou door de Duitsers worden aanvaard. Daarom was het lood om oud IJzer wie aan de top van de of een Joodse Raad zou staan. De Joodse burgers bestonden slechts via de Joodse Raad, dat wil zeggen: als administratieve eenheden die op 11jsten genummerd waren om mettertijd te worden gedeponeerd. Een 'depersonalisatie' – zij het in maatschappelijke zin – voltrok zich doordat zij waren geïsoleerd. Zij waren geen 'volledige' mensen meer, omdat zij waren uitgestoten en in menig opzicht door niet-Joden, uit angst, werden geweerd. Deze Joden stonden niet meer in de oude werkelijkheid, en wisten niet wat te doen. Meer dan ooit waren zij een speelbal van meedogenloze krachten, krachten, die zij nauwelijks begrepen. Het maakte hen machteloos, dadeloos. Zij konden de illegale helpers niet bereiken, de illegale helpers – afgezien van de reële moeilijkheden – hen evenmin. En zo vond ongeveer 80% van de Joden de dood'. B.A. Sijes, *Studies over Jodenvervolgung*; Assen, Van Gorcum, 1974, blz. 149.

burgerschap in de publiek-politieke sfeer onmogelijk maken. Denk bijvoorbeeld aan straatterrorisme of aan intimidatie op de werkplek. Nog meer terughoudendheid past bij ingrijpen in de private sfeer van huis, vrienden en verenigingen. Maar ook daar kunnen de machtheffingen van pluraliteit zodanig zijn dat de toegang tot burgerschap in feite illusoir blijft.

De positiebepaling van minderheden levert een pregnant voorbeeld. Behoudens hun verantwoordelijkheid voor de wet zijn (leden van) minderheden vrij om gemeenschappen te vormen en in stand te houden, alsmede om de eigen cultuur uit te dragen. Een republiek die pluraliteit wil zal deze vrijheid bevorderen en eventueel middelen daarvoor ter beschikking stellen. Minderheden hoeven zich niet bij 'de' Nederlandse cultuur aan te passen. Vereist is slechts dat hun leden zich aan de wet houden en voldoende competentie bezitten om in de publiek-politieke sfeer op te treden. Politieke integratie ja, sociaal-culturele integratie nee, althans niet verplicht. Minderheden dienen tegen de macht van de 'normale' Nederlandse cultuur en levensvormen beschermd te worden. Maar er zijn twee situaties waarin de bemoeienis van de republiek verder gaat. De ene betreft die waarin slavernij-achtige verhoudingen voor leden van minderheden de toegang tot de gelijke status van burger in feite illusoir maken. De andere situatie is er één waarin de minderheidsgemeenschappen een dwangkarakter hebben en de burgerlijke vrijheid van leden om uit te treden in feite illusoir is. Aan dergelijke effecten van het celebreren van pluraliteit dient de republiek, hoe moeilijk dit ook is, ferme grenzen te stellen zonder dat daardoor pluraliteit meer dan strikt nodig is wordt vernietigd.

#### *Macht van gezagsdragers*

In de politiek-publieke sfeer treden burgers niet alleen als zodanig op, individueel of gezamenlijk, maar vervullen zij ook bijzondere ambten: minister, soldaat, rechter, belastinginspecteur, chef van de BVD. In de uitoefening van deze ambten doen zij dingen die hun als 'gewoon' burger niet zijn toegestaan. Ze oefenen bijzondere bevoegdheden uit. Maar ook hier moeten vanuit burgerschap grenzen worden gesteld. De uitoefening van een bijzonder ambt mag de uitoefening van 'gewoon' burgerschap niet onmogelijk maken. Je moet soldaten niet op een missie sturen die zodanig is dat ze hun medeburgers daarna niet onder ogen kunnen komen. Bij de uitoefening van bijzondere ambten door medeburgers wordt de burgerlijke competentie om met pluraliteit om te gaan niet tussen haakjes gezet, maar moet deze in een andere 'setting' worden toegepast. Ook voor gewone burgers varieert in hun verkeer de toepassing hiervan met de context. Dus zulk een bijzondere opgave is dit niet. In een republiek worden burgers geregeerd door medeburgers. De ambten zijn zodanig ingericht dat de trouwe uitoefening ervan onder normale omstandigheden burgerschap dient. Maar in bijzondere situaties, bijvoorbeeld van een bezetting, dient de ambtsdrager aan zijn burgerschap voorrang te geven en van daaruit de vervulling van zijn bijzondere ambt te sturen. Iemand die een bijzonder ambt vervult houdt daarmee niet op burger te zijn. Integendeel, hij heeft de extra verantwoordelijkheid om *in* de ambtsvervulling aan burgerschap gestalte te geven.

### **2.2.6 Conclusies**

De hedendaagse maatschappij bestaat niet meer uit duidelijke, door de tijd stabiele en intern coherente segmenten. Zowel individualiteit als groepsverbondenheid zijn vliedend geworden. Er is niet één formule om met pluraliteit om te gaan. Er zijn er diverse, waarvan de toepasbaarheid per situatie verschilt. Bovendien vereisen steeds meer situaties improvisatie, creativiteit en een ad hoc combineren van elementen uit diverse formules. Pluraliteit is geen vast gegeven, maar wordt door individuen in hun verkeer ervaren, geconstrueerd en bewerkt. Hierbij zijn identiteiten, emoties, instituties en competenties in het geding. Voor een geslaagde verwerking van pluraliteit zijn goede

wil en individuele competentie niet voldoende. De één is afhankelijk van een passende respons van de ander. It takes two to tango. Het vliedend karakter van hedendaagse pluraliteit bemoeilijkt het tijdig onderkennen van verborgen machtseffecten ervan.

In het voorgaande hebben we een beeld gegeven van pluraliteit in de hedendaagse samenleving, een beeld van 'the way we are now'. Dit beeld kan worden gemarkeerd door drie herinneringspunten:

1. De ongekende samenleving (DOS).
2. 'We are all natives now' (Geertz)<sup>16</sup>.
3. 'If a lion could talk, we would not understand him' (Wittgenstein)<sup>17</sup>.

De eerste uitspraak herinnert ons eraan dat pluraliteit en verschil centraal staan en gewaardeerd worden; dat pluraliteit niet gegeven is maar ontdekt moet worden; dat we kunnen leren van de manieren waarop in DOS mensen met pluraliteit hebben leren leven. De tweede uitspraak geeft aan dat er geen geprivilegeerde en overkoepelende taal en rationaliteit voorhanden zijn waarbinnen pluraliteit gezaghebbend geordend zou kunnen worden; dat we moeten vertalen tussen rationaliteiten. De derde uitspraak markeert dat het om meer dan taal gaat, namelijk om begrijpelijke levensvormen, vanzelfsprekende manieren van doen. De leeuw is geen lam en ook geen mens.

Competent omgaan met pluraliteit staat centraal in het repertoire van de burger. Zonder pluraliteit is burgerlijke vrijheid illusoir. Een republiek die burgerschap wil, wil ook pluraliteit en de competentie om hiermee om te gaan. Het respecteren, bevorderen en hanteerbaar maken hiervan is een kerntaak van de republiek.

## 2.3 Competentie

De volgende exercitie betreft de competentie van burgers in hun dubbelrol van geregeerden en geregeerden. Uiteengezet wordt waarom competentie van burgers zowel belangrijk als moeilijk bespreekbaar is (2.3.1). Deze moeilijkheid blijkt in de theorievorming erover. Vanuit neo-republikeins perspectief concipiëren we competentie van burgers niet als de praktische toepassing van theorieën en regels, maar als wortelend in handelingspraktijken, in het doen. Reflectie, regels en theorieën kunnen, in deze visie, wel de kwaliteit van het handelen verbeteren, maar vormen daar niet *de* grondslag van. Dan worden saillante kenmerken van competentie belicht, die we samenvatten onder de noemer van 'reflectie in het doen' (2.3.2). Vervolgens wordt de vraag gesteld of competentie te leren is en zo ja op welke wijze (2.3.3). We formuleren de rol van oordelen in de competente organisatie van pluraliteit en bezien naast het oordelen ook andere burgerlijke vaardigheden (2.3.4). De beschouwing over competentie wordt afgesloten met een conclusie (2.3.5).

### 2.3.1 Belangrijk, maar moeilijk bespreekbaar

Iedereen beseft wel het belang van competentie, van het hebben van vaardigheden die voor de uitoefening van burgerschap nodig zijn. Een 'zwakke' minister is een ramp voor zijn departement. Democratisering ontspoorde als de deelnemers de vaardigheid van vergaderen en inzicht in de valkuilen en voorwaarden ervan ontberen. De effectieve uitoefening van burgerschap vereist een minimum aan competentie. Een minimum, geen alleskunnerij. Een burger mag zijn eigen fouten maken. Maar als het gebrek aan competentie in feite destructief voor de uitoefening van burgerschap in de republiek wordt, dan is een minimumgrens doorbroken en wordt ingegrepen. Burgers die de

<sup>16</sup>] C. Geertz, *Local Knowledge*; New York, Basic Books, 1983, blz. 151.

<sup>17</sup>] L. Wittgenstein, *Philosophical Investigations*; Oxford, Blackwell, 1958, blz. 223.

vereiste competentie ontberen worden tijdelijk of voor langere tijd beperkt in de zelfstandige uitoefening van hun burgerschap.

Hoewel de republiek een dergelijke ingreep in burgerschap uiteindelijk wel maakt, zij het zeer ongaarne, wordt er veel aan gedaan om hem te voorkomen. De overheid biedt scholing en informatie, bijstand en advies aan burgers die bepaalde vaardigheden ontberen.

Dergelijke hulp wordt feitelijk geboden en dergelijke ingrijpen vindt feitelijk plaats, maar ze zijn moeilijk openlijk bespreekbaar, aangezien ze op gespannen voet staan met een ander centraal element van burgerschap, namelijk autonomie. De burger richt, binnen de grenzen van de wet, zijn leven naar eigen inzicht in. Bemoeienis met zijn competentie gaat hiermee niet goed samen. De burger mag zelf weten wat hij doet en hoe goed of slecht hij dat doet.

Gezien deze spanning tussen het evidente belang van competentie van de burger en de evidente bezwaren tegen bemoeienis daarmee, verbaast het niet dat ook in de theorievorming competentie is onderbelicht. Naar competentie wordt vaak vanuit twee 'doodlopende' invalshoeken gekeken. In de voluntaristische visie wordt de subjectieve aard van competentie verabsoluteerd. Uitgangspunt is dat competentie individueel is en/of moet zijn. Een beoordeling van competentie zou zinloos zijn en de vrijheid van burgers schenden en moet daarom worden vermeden. De andere invalshoek is de technocratische. Competentie wordt hier gedefinieerd in termen van technische rationaliteit. Bekwaamheid bestaat uit de instrumentele oplossing van problemen door de toepassing van technieken die afgeleid zijn uit systematische en liefst wetenschappelijke kennis. Deze benadering verabsoluteert de cognitieve kant van competentie. Bovendien stuit zij op problemen van meetbaarheid. We werken allen met noties van competentie, maar verschillen van mening over inhoud, mate en belang ervan. Deze verschillen zijn doorgaans niet louter kwantitatief te beslechten. In de praktijk wordt gepoogd dit probleem van meetbaarheid te ondervangen door het institutionaliseren van collectieve of collegiale vormen van besluitvorming, zoals de rechtbank of een benoemingscommissie. Deze praktijken leveren echter geen vaste meetlat. Theorieën die het bestaan van zo'n meetlat veronderstellen of vereisen brengen ons geen stap verder. Competentie is noch te beschrijven met de voluntaristische benadering, noch met de technocratische, maar heeft elementen van beide. Zowel vakkundigheid als een eigen stijl zijn in competentie herkenbaar.

Als theorieën over competentie al worden gevormd, dan concentreren ze zich doorgaans op criteria en kennis als uitgangspunt van competent handelen. Via de trits 'theorie, kennis, toepassing' zou kennis van ideale handelingspraktijken in competent handelen uitmonden. Competent handelen wordt in deze benadering uitsluitend voortgebracht door te handelen vanuit deze kennis en theorie. Deze benadering leidt tot weinig resultaat doordat zij handelingspraktijken als een soort afgeleide van kennis opvat. Dit uitgangspunt is niet houdbaar. Handelingspraktijken zijn niet een soort voetnoot bij of versiering van kennis.

Als niet kennis en criteria als de basis van competent handelen worden genomen, welk uitgangspunt dient dan te worden gekozen? Als basis van competent handelen kan de *handelingspraktijk* worden genomen. Menselijk streven (*orexis*) is constitutief voor deze praktijk. Reflectie op het handelen of rationale sturing ervan worden dan beschouwd als bijstellers van het streven dat aan het

handelen ten grondslag ligt <sup>18</sup>. Een belangrijke overweging bij de keuze voor deze benadering is dat een centraal element van competentie juist ligt in het omgaan met zogenaamde 'imperfecties'. Dit soort competentie is niet uit ideale situaties of beschrijvingen hiervan af te leiden.

We stellen in deze paragraaf over competentie dus handelingspraktijken en menselijk streven centraal en beschouwen kennis, ratio en reflectie als bijstellers van deze praktijken. In deze zienswijze behelst competentie 'reflectie in het doen' en wordt competentie primair geleerd door mee te doen.

### 2.3.2 Reflectie in het doen

Competentie van burgers betreft de oordeelkundigheid en vaardigheden waarvan zij in de burgerschapspraktijk blijk geven. Veel situaties waarin burgers handelen kenmerken zich door pluraliteit en verandering. Alleen al daarom is competentie moeilijk in structurele kennis samen te vatten. Belangrijker nog is echter de observatie dat burgers in hun handelen wel blijk geven van competentie, maar tijdens dat handelen zelf zeker niet altijd inhoudelijke kenmerken of criteria van competentie bewust in het hoofd houden. Soms kan men zelfs achteraf niet aanduiden wat de overwegingen voor het handelen waren. Mensen weten wat ze moeten doen zonder dat ze duidelijk kunnen verwoorden hoe ze dit weten. De competentie waarvan hun handelen blijk geeft, wordt ook door anderen herkend zonder dat deze op hun beurt precies kunnen zeggen waarin deze berust. Mensen voelen aan wat goed en wat slecht handelen is, zonder dat zij de norm op basis waarvan ze dat onderscheid maken in concrete woorden kunnen vatten.

'Weten hoe' is blijkbaar iets anders dan 'weten dat'. Dit verschijnsel van 'tacit knowledge' <sup>19</sup>, men doet meer dan men weet, is een belangrijke trek van de competentie van de burger. De rechter tijdens een strafproces, de ambtenaar die spreekt met een asielzoeker, de interactie tijdens een vergadering, al deze gevallen vereisen een adequate perceptie van een ingewikkelde situatie. Deze perceptie bevat cognitieve elementen, maar ook affectieve, in de zin dat men de situatie moet 'aanvoelen'. Dit aanvoelen veronderstelt een aandacht voor de details en bijzonderheden van de situatie of persoon waarmee men omgaat, een ontvankelijkheid voor de waarderingen die een rol spelen, een bereidheid om gevallen niet meteen te reduceren tot standaardcategorïen maar open te staan voor de verschillende en unieke aspecten, een flexibiliteit ten aanzien van de eigen normen en methoden en een creativiteit met betrekking tot de wijze waarop men met een situatie of probleem omgaat.

Het gaat er echter niet slechts om in een *gegeven* situatie juist te handelen. In het competent handelen wordt ook vorm gegeven aan een situatie: het definiëren van de werkelijkheid wanneer we een probleem formuleren, het ontwikkelen van methoden om met een geval om te gaan en het enigszins aanpassen van het terrein om onze aanpak toepasbaar te maken. De omgeving waarin burgers handelen behelst, naast materiële zaken, ook levensvormen die veranderd kunnen worden door ze anders te benoemen, door ze selectief bij een probleemdefinitie te betrekken of door ze op inventieve wijze aan iets nieuws te koppelen. De context van het handelen van burgers, de republiek met haar normen, wetten en manieren van doen, beperkt en

<sup>18</sup>] Deze benaderingswijze wordt beschreven in M. Nussbaum, op. cit., blz. 273-289. Het oud-Griekse woord 'orexis' komt ook hier vandaan. De beste Nederlandse vertaling lijkt 'streven' te zijn. Het gaat om een bepaalde neiging of het reiken naar een bepaald doel of object, zoals dat in het wereldbeeld van de actor verschijnt. In D. Schön, *Educating the Reflective Practitioner*; Londen, Jossey-Bass, 1987, blz. 22-40, wordt de visie van (rationele) reflectie als bijsteller van handelingspraktijken uitgewerkt.

<sup>19</sup>] M. Polanyi, *The Tacit Dimension*; Garden City, New York, Doubleday Anchor, 1967.

bepaalt het handelen maar wordt ook door dit handelen geconstitueerd en veranderd. Competent handelen berust op een interactie met de omgeving waarbij zowel die omgeving als de eigen methoden en inzichten aangepast kunnen worden. Competentie is dan ook niet enkel een zaak van het individu op zichzelf, maar ook van 'conversatie' met anderen en met de omgeving.

Tijdens deze conversatie vindt reflectie plaats, niet alleen *op* het handelen, maar ook *in* het handelen zelf. Hierbij is eerder sprake van reflectie in de praktijk, van experiment ter plekke en een opvolging van 'trial and error' dan van een rationele reflectie op de praktijk. Door zulk een 'reflectie tijdens het doen' en de correcties die hiervan het gevolg zijn, wordt de praktijk zelf mede geconstitueerd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van algemene regels en theoretische inzichten, maar deze hebben eerder een corrigerende dan een constituerende werking. Bij de reflectie op de praktijken vormen algemene regels of theorieën soms de basis van de beoordeling van het handelen en dienen zij soms als richtsnoer voor verder handelen. Daarnaast kunnen echter ook nieuwe thema's of variaties worden ontwikkeld die passen bij de specifieke omstandigheden. Bij de reflectie in het handelen dienen algemene regels en theorieën vooral als een soort reservoir van spontane associaties, dat min of meer bewust kan worden aangeboord. In een nieuwe situatie kan men op bepaalde punten iets uit de theorieën herkennen en elementen hiervan aanwenden in het handelen. Ook kan men op algemene regels en inzichten terugvallen wanneer de tijd voor reflectie ontbreekt. Tenslotte stellen algemene regels en inzichten ook grenzen aan de praktijken. Wetten geven de speelruimte aan waarbinnen men naar eigen inzicht handelt. Bepaalde eisen van competentie worden vastgelegd in regels waaraan men zich heeft te houden. De wetgever neemt op deze punten de burgerlijke oordeelkundigheid over van de individuele burger.

Algemene regels en inzichten spelen derhalve een belangrijke rol, maar op zichzelf genomen voldoen zij niet voor competent handelen. Men moet weten welke regels wanneer van toepassing zijn, men moet kunnen omgaan met onzekerheid, met conflicterende waarden en wensen en met unieke situaties. Om competent te handelen in dit soort situaties is een praktische oordeelkundigheid vereist waarin het schenken van aandacht aan variëteit en bijzonderheden centraal staat. De competentie van de burger betreft vooral de flexibiliteit waarmee hij kan bemiddelen tussen algemene regels en inzichten en bijzondere omstandigheden op een wijze die de dynamische en plurale aard van de republiek respecteert.

### 2.3.3 Leren door meedoen

Hierboven is aangegeven dat voor de competente uitoefening van burgerschap geen algemene regels en zelfs niet altijd een concrete omschrijving zijn te geven. Dit roept de vraag op of competent handelen wel te leren is. Voor een groot aantal burgerschapsvaardigheden is dit zeker het geval, maar ze worden wel op een andere manier verworven dan door het uit het hoofd leren van regels en feiten. Onderdelen van competentie, zoals een praktische oordeelkundigheid ten aanzien van de toepassing van regels, het kunnen omgaan met imperfecties en met het eigen falen, het verkrijgen van inzicht in een situatie zodat men op de juiste wijze en het juiste moment kan handelen, maar ook zaken als het competent leiden van een vergadering, vergen vooral veel oefening in de praktijk. Burgers leren deze vaardigheden niet uit 'burgerschapslessen' maar door zich te bewegen in burgerschapspraktijken of iets wat daarop lijkt.

Het practicum voor burgerschap begint voor de meeste burgers al vroeg in hun leven. Bepaalde vaardigheden die onmisbaar zijn voor een zinvolle uitoefening van burgerschap, zoals het leren van de taal en het bekend raken met de manieren van doen binnen een maatschappij, leert men in eerste instantie buiten de sfeer van de burgerschapspraktijken, binnen het gezin, de school of

elders. Deze verbanden vormen min of meer beschermde praktische leeromgevingen waar geëxperimenteerd kan worden met omgangsvormen en waar falen zonder al te grote gevolgen mogelijk is.

Naast de beschermde leeromgeving is de belangrijkste leerschool voor de uitoefening van burgerschap de politieke en burgerlijke praktijk zelf. Zoals juristen een gevoel voor rechtspraak ontwikkelen door jurisprudentie te lezen, zo ook kan men leren hoe te handelen als burger door vaardigheden af te kijken van andere burgers. Door het handelen van andere burgers waar te nemen en door zelf ervaring op te doen in allerlei burgerschapspraktijken bouwt de burger een repertoire op van voorbeelden, inzichten en handelingen. Dit repertoire helpt bij het verkrijgen van inzicht in nieuwe en onbekende situaties zonder dat deze gereduceerd hoeven te worden tot regels of standaardcategorieën. Een nieuwe situatie wordt gezien en begrepen door middel van verschillende associaties met vertrouwde gevallen die als richtsnoer voor handelen kunnen fungeren.

Onderdeel van dit repertoire vormen ook allerlei verhalen die men hoort of leest. Hierbij hoeven we niet alleen te denken aan verhalen uit de krant of aan biografieën van bekende politici. Zoals het lezen van de Bijbel christenen een beeld meegeeft van de wijze waarop gelovigen dienen te leven, zo kan ook het horen van volksverhalen mensen een gevoel geven van hoe hun cultuur en samenleving in elkaar zit en kan het lezen van Griekse tragedies ons iets leren over de wijze waarop mensen handelen wanneer waarden botsen en tragische keuzes onvermijdelijk zijn. In het kritisch beschouwen van de handelingen van mensen in deze verhalen leert men meer over de eigen oordelen, door te reflecteren over wat men zelf zou doen of ooit gedaan heeft.

Een belangrijke observatie is hier dat deze kritische beschouwing van de manier waarop anderen handelen zelf een oefening is in competente oordeelsvorming, evenals een reflectie op hoe anderen omgaan met pluraliteit zelf een oefening is in het omgaan met pluraliteit. Wanneer een burger ter verantwoording wordt geroepen voor een rechter, dan kan de wijze waarop het verantwoordingsproces gevoerd wordt hem ook iets leren over verantwoordelijk handelen. Het practicum voor burgerschapsuitoefening loopt dan parallel met de uitoefening zelf. Het onderscheid tussen het handelen, de beoordeling van het handelen en het leren hoe te handelen valt in zekere zin weg om plaats te maken voor een spiegelpaleis waarin de verschillende onderdelen in elkaar gereflecteerd worden<sup>20</sup>.

Op dezelfde wijze zijn er parallellen tussen de competentie die men wil leren en de omgeving waarbinnen men dit leert. Men kan het best leren omgaan met pluraliteit in een omgeving van pluraliteit. Zo ook behoeft het leren zelfstandig te handelen en vrij te worden een mate van vrijheid en autonomie. Binnen een nieuwe democratie als die van Tsjecho-Slowakije blijkt het moeilijk om op redelijke wijze te leren omgaan met de onderlinge verschillen in een klimaat waar onredelijkheid en wederzijds wantrouwen elk moment de kop opsteken.

Competentie in de uitoefening van burgerschap is dus te leren door te participeren in burgerschapsactiviteiten, door ervaring op te bouwen en door te leren van de ervaringen en verhalen van anderen. Bij deze uiteenzetting moet echter een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

<sup>20</sup>]

Dit duidt op wat Schön de 'hall of mirrors' noemt. D. Schön, *Educating the Reflective Practitioner*, Londen, Jossey-Bass, 1987, blz. 220.

In de eerste plaats zijn niet alle vaardigheden te leren. Sommige mensen zullen nooit goed leren spreken in het openbaar, hoeveel ze ook oefenen. Er zijn ook vaardigheden die onderdeel vormen van een individuele stijl en die nauwelijks door een ander zijn aan te leren.

In de tweede plaats kan er sprake zijn van blokkades bij het leren van competentie. Iemand wil wel leren maar bezit niet de wilskracht of het geduld om door te zetten. Het parlement dient de regering te controleren maar beschikt gewoonweg niet over de expertise, tijd of mankracht om dit naar behoren te doen. Een Afrikaans land probeert een rationele bureaucratie te ontwikkelen, maar ziet zich gehinderd door de politieke cultuur van nepotisme en corruptie. Zoals gezegd gaat het bij competentie echter niet om het bereiken van perfectie in de uitoefening van burgerschap. Competent handelen duidt niet alleen op het kunnen doorbreken van dergelijke blokkades (door middel van therapie, discipline of investeringen), maar ook op het kunnen omgaan met de beperkingen die de omgeving oplegt en vooral met de eigen tekorten. In de menselijke wereld van onvolkomenheid vormt de erkenning van de eigen zwaktes, leren daarmee te leven of durven hulp te vragen, wellicht een competentie die veel belangrijker is dan het hardnekkig streven altijd een juist antwoord te weten of een perfecte uitvoering te brengen. Een zekere toegeeflijkheid daarbij is niet alleen van belang in de omgang met anderen, maar ook met jezelf.

Dit brengt ons bij de laatste kanttekening bij het leren van competentie. Hoewel een mens veel kan leren, zijn er altijd grenzen aan wat hij van zichzelf kan maken. In zijn leven ontwikkelt elk individu een min of meer robuust zelf waaraan niet alles veranderd kan worden. Deze robuustheid is behalve onvermijdelijk ook vaak welkom in de omgang met jezelf en met anderen. Oordeelsvorming, die bij elke vorm van competent handelen aan de orde is, veronderstelt immers een zelf of 'ik', een oordelend subject. Daarbij komt dat zich (nieuwe of unieke) situaties kunnen voordoen waarbij men weinig meer dan 'zichzelf' mee kan nemen. Stoïcijnen en andere mensen doen moeite om een zekere 'vaste kern' te ontwikkelen, juist om in dergelijke situaties niet omvergeblazen te worden. Tenslotte vereist het durven innemen van een positie van waaruit men wil oordelen een zekere standvastigheid. Daarom is de competentie in het omgaan met jezelf ook zo belangrijk. Dit geldt des te meer voor de politiek, omdat men daar in principe altijd zelf moet oordelen. In de politiek oordeelt men niet zelf enkel waar dit nodig is, maar oordeelt men zelf overal waar dit mogelijk is. Zelf oordelen is de norm. Het ontwikkelen van een min of meer robuust zelf, zodat men een standpunt kan innemen en als het ware tegen een stootje kan, is, samen met het leren omgaan met de eigen onvolmaaktheden, van centraal belang voor het competent handelen van burgers in de politieke praktijk.

#### **2.3.4 Oordeelkundigheid en andere burgerlijke vaardigheden**

In alle vormen van competentie speelt oordelen een rol. Bij burgerlijke competentie staat oordeelkundigheid echter centraal. Oordelen is een primaire verantwoordelijkheid van de burger.

Wat is oordelen en wanneer noemen we iemand oordeelkundig? Oordelen situeren we tussen blinde regeltoepassing en pure individuele willekeur of smaak. Oordelen is verstandig inschatten, het appreciëren van specifieke situaties en van de perspectieven van de diverse actoren daarin. Een oordeelkundig burger heeft verstand van regeren en geregeerd worden. Hij weet wanneer en hoe te gehoorzamen, wanneer en hoe te protesteren, zijn stem of vuist te verheffen. Hij kan met gezag omgaan, het uitoefenen en zich ernaar voegen. Ook zichzelf en zijn medeburgers erkent hij als ambtsdragers, als dragers van en onderworpenen aan gezag. Alleen als hij kan oordelen en de oordelen van anderen kan appreciëren (beoordelen) zal hij erin slagen zijn bijdrage aan zinnig omgaan met pluraliteit te leveren.



Het oordelen vormt zo bezien een essentieel moment in het proces van omgaan met pluraliteit. De pointe van oordelen is echter niet het omgaan met pluraliteit, maar het produceren van vrijheid. Competent burgerlijk handelen veronderstelt niet alleen een zekere vrijheid, maar produceert deze ook. Vrijheid is de uitkomst van oordeelkundig omgaan met pluraliteit.

Zonder oordeelkundigheid is competent optreden van burgers niet goed voorstelbaar. Maar oordeelkundigheid alleen is niet voldoende. Er is meer nodig. Tot slot van deze beschouwing nog iets over deze andere burgerlijke vaardigheden.

'Civility', omgangsvormen, goede smaak zijn meer dan louter uiterlijkheden. Zij bepalen mede de inhoudelijke kwaliteit en uitkomst van politieke processen. Nadjezda Mandelstam<sup>21</sup>, Edward Shils, Václav Havel en vele andere denkers die primair in inhoud geïnteresseerd zijn, hebben bij herhaling op het belang van beschaafde omgangsvormen gewezen. Zo schreef Havel onlangs:

'What you need is tact, the proper instincts, and good taste. One surprising experience from 'high politics' is this: I have discovered that good taste is more important than a postgraduate degree in political science. It is essentially a matter of form: knowing how long to speak, when to begin and when to finish, how to say something politely that your opposite number might not want to hear, how to say, always, what is most essential in a given moment, and not to speak of what is not essential or uninteresting, how to insist on your own position without offending, how to create the kind of friendly atmosphere that makes complex negotiations easier, how to keep a conversation going without prying or, on the contrary, without being aloof, how to balance serious political themes with lighter, more relaxing topics, how to plan one's journeys judiciously and how to know when it is more appropriate not to go somewhere, when to be open and when reticent, and to what degree'<sup>22</sup>.

Het is waar dat er situaties zijn waarin vormen en beleefdheid louter uiterlijk blijven of, erger nog, gemeenheid en onrecht in de omgang met elkaar versterken in plaats van ze te temperen. Hieruit volgt echter niet dat we maar beter zonder ze zouden kunnen. In gemeenschappen waarin vormen en beleefdheid terzijde zijn geschoven zijn mensen, vanaf het moment dat de eerste euforie en 'goodwill' van de directe democratie en het oprechte menselijke contact voorbij zijn, tegenover gemeenheid en onrecht nog weerlozer.

Hoe verdraagt zich deze nadruk op 'civility' met geweld, leugens en onbehoorlijk en egoïstisch gedrag waarvan de politiek zo vol heet te zijn? Havel had een eenvoudig antwoord:

'But it is simply not true that a politician must lie or intrigue. That is utter nonsense, very often spread about by people who - for whatever reason - wish to discourage others from taking an interest in public affairs ..... It is not true that only the unfeeling cynic, the vain, the brash, and the vulgar can succeed in politics; all such people, it is true, are drawn to politics, but in the end, decorum and good taste will always count for more.'

Maar hij moest zijn antwoord herzien:

'This is what I wrote (some months ago) when I tried to review the experience I had gained during my presidency. At the time I had no way of knowing that I would soon find that there were occasions when it was indeed difficult to go that route ..... But I still believe that politics, in its very essence, does not necessarily require one to behave immorally. My latest experience, however, confirms the

<sup>21</sup>] N. Mandelstam, *Tweede Boek*; Amsterdam, Van Oorschot, 1973.

<sup>22</sup>] V. Havel, 'Paradise Lost'; *The New York Review of Books*, 9 april 1992, blz. 6-8.

truth of something that, until some weeks ago, I did not really appreciate – that the way of truly moral politics is not simple, or easy’<sup>23</sup>.

Machiavelli ging nog een stap verder: wie zich in de politiek staande wil houden moet bereid zijn om waar nodig kwaad te doen en alle beschaving te laten varen. Wel vond hij het verstandig om deze afwijkingen van de uiterlijke beschaving geconcentreerd en in de tijd beperkt te houden. De schijn van beschaving moet worden opgehouden.

Wie van beiden, Havel of Machiavelli, ook gelijk moge hebben, het is duidelijk dat ‘civility’ behalve onmisbaar helaas ook niet voldoende is voor competent optreden van burgers. We kunnen geweld, leugens, onbehoorlijk en egoïstisch gedrag niet altijd negeren. Burgerlijke competentie impliceert ook hiermee om kunnen gaan, weten waar grenzen te stellen, nee te zeggen, en waar de ander met zijn eigen wapens tegemoet te treden. Dit is niet makkelijk. Wanneer moet je in een democratie politieke partijen die de democratie ondermijnen verbieden? Wanneer en hoe optreden tegen mariniers die zonder instructie van het bevoegd gezag orde op zaken proberen te stellen? In hoeverre zijn ‘no-go areas’ – gebieden waar politie en rechtshandhaving min of meer permanent afwezig zijn – acceptabel<sup>24</sup>? Hoe om te gaan met ‘free riders’, met degenen die van gemeenschappelijke zaken profiteren zonder daaraan bij te willen dragen<sup>25</sup>? De overheid heeft in deze een moeilijke taak, bij de uitoefening waarvan zij makkelijk kan deraileren. Waar je mee omgaat, daarmee wordt je besmet. De burger moet hier, niet alleen als kiezer of gekozene, maar ook *in* de vervulling van diverse andere ambten, als regime-corrector optreden<sup>26</sup>.

Een bijzonder moeilijk hanteerbare soort gevallen vormen giften, vrienden-diensten, omkoperij, ‘bij iemand in het krijt staan’, corruptie en beloningen voor bewezen diensten, vooral waar deze tot de onmisbare smering van het dagelijkse politieke verkeer behoren. Eenvoudig negeren ervan is in sommige situaties wel, maar in andere niet een goede strategie voor de burger. Ook hier moet hij weten waar, en hoe, mee te buigen en waar, en hoe, grenzen te stellen.

Merk op dat de competentie van de burger niet enkel afhangt van wat hij zelf in huis heeft, maar ook van het daarbij passende handelen van anderen alsmede van de institutionele setting, de gevestigde manieren van doen, waarbinnen hij optreedt. Een corrupt regime of een Duitse bezetting vergen van burgers ander optreden dan een normaal functionerende rechtsstaat. Sommige vormen van competentie kunnen alleen gedijen in een bepaalde institutionele setting. Omgekeerd kan het functioneren in bepaalde instituties leiden tot beroeps-deformaties, blindheid en ‘trained incapacity’. Niet elke ambts- of beroepsuit-oefening bevordert burgerlijke competentie. Ieder kan hier wel zijn eigen favoriete voorbeelden geven, van de eendimensionele manager via de brave maar domme ambtenaar tot de kampbeul. Instituties zijn overigens op hun beurt afhankelijk van competent gebruik ervan. Nuttige en burgerschap bevorderende instituties als de Ministerraad en de Tweede Kamer kunnen alleen werken als mensen er competent mee omgaan. Een zwakke minister schaadt niet alleen zichzelf en zijn departement, maar ook de ministerraad en het parlement.

Competentie betreft niet alleen het hebben van bepaalde vaardigheden, maar ook het op de juiste tijd en plaats inzetten ervan. Timing, handelen wanneer de

<sup>23</sup>] Ibid.

<sup>24</sup>] R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict*; Londen, Weidenfeld en Nicolson, 1988, blz. 148-149.

<sup>25</sup>] Na lang zoeken blijkt de beste strategie ‘tit for tat’ te zijn: begin met samenwerken; zodra iemand niet samenwerkt zelf ook niet meer met hem samenwerken; zodra iemand weer samenwerkt zelf de eerst daaropvolgende keer ook weer samenwerken. Zie R. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*; New York, Basic Books, 1984.

<sup>26</sup>] Zie ook M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en Organisatie*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990, in het bijzonder over wat hij ‘institutioneel burgerschap’ noemt.

tijd rijp is, is in het publieke verkeer vaak beslissend. Bondskanselier Kohl weet hoe hij issues moet 'uitzitten', Havel weet een sfeer aan te voelen en daarnaar te handelen. Competentie behelst ook het 'lezen van een wedstrijd', het volgen van de spelontwikkeling en het onderkennen van de kansen en momenten voor wisseling van aanpak en strategie. Een adviesorgaan als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, bijvoorbeeld, moet kunnen inschatten wanneer er gelegenheid is voor een andere visie, een gewijzigde probleemdefinitie.

Een belangrijk element van competentie is, tenslotte, het omgaan met eigen tekorten en gekkigheden: leren van falen en van je tegenstanders, weten wanneer hulp en adviseurs in te roepen, oog hebben voor je eigen blinde vlekken en 'trained incapacity'. Dit is echter niet specifiek voor burgerschap. Het hoort tot de algemene competenties als lezen, schrijven en rekenen.

Deze paragraaf ging over specifiek burgerlijke competenties. Wij hebben geïllustreerd dat deze meer dan oordeelkundigheid omvatten. Wij hebben bovendien willen laten zien dat er geen formule is die deze competenties voor alle burgers onder alle omstandigheden samenvat en beschikbaar maakt. Competentie is niet alleen afhankelijk van wat het individu in huis heeft, maar ook van de respons van anderen, van de institutionele setting en van het verloop van het spel. In de termen van Machiavelli: 'virtu' (competentie van de burger) is het vermogen om met de wisselende 'fortuna' (de omgeving van dingen en mensen) om te gaan, zodanig dat de republiek behouden blijft.

### 2.3.5 Conclusies

Competentie van burgers is van cruciaal belang, maar in theorie en praktijk moeilijk bespreekbaar doordat een eenduidige meetlat van competentie ontbreekt en de vrije keuze van burgers, ook waar die medeburgers als onverstendig of onhandig voorkomt, in beginsel gerespecteerd dient te worden.

Begrip van competentie wordt ook verhinderd doordat competent handelen voorgesteld wordt als de praktische toepassing van theorieën en regels. Deze voorstelling is misleidend. Competentie wortelt in een handelingspraktijk die aan regels en theorieën voorafgaat. Wel kunnen reflectie, regels en theorieën de kwaliteit van het handelen verbeteren, maar zij vormen niet *de* grondslag ervan. Zij stellen het praktische streven bij, maar constitueren het niet. Als competentie al als een 'weten' wordt voorgesteld, dan gaat het toch om een weten dat zich *in* het doen laat kennen en pas achteraf expliciet en meestal slechts onvolledig geformuleerd kan worden.

Competentie is niet een vast gegeven, maar afhankelijk van specifieke situaties en van het optreden van andere mensen. Een competent optredende burger heeft oog voor het unieke van situaties. Hij neemt echter niet elke situatie als gegeven aan. Soms past hij de situatie wat aan bij zijn eisen – net als de architect het gegeven terrein wat bij zijn ontwerp aanpast. En soms stelt hij grenzen, zegt hij 'nee' tegen situaties. Of een burger competent optreedt hangt ook af van het handelen van anderen. In een team met Cruyff speelt iedereen beter. Ook hier probeert de competente burger soms de ander, door overtuigen of anderszins, wat bij zijn eisen aan te passen. En ook hier stelt hij grenzen, zegt hij soms 'nee' tegen de inbreng van de ander.

Competent optreden is, tot op zekere hoogte, te leren. Dit geschiedt doorgaans niet via het inpompen van regels en feiten, maar door aan burgerlijke handelingspraktijken deel te nemen, door al doende te leren. Menselijke handelingspraktijken zijn echter gevarieerd en omvatten, zeker in hedendaagse verlichte republieken, reflectie, beschermde leersituaties, het vertellen van en luisteren naar verhalen, het optreden in verantwoordelijkheidsfora en het kritisch beschouwen van het handelen van anderen en jezelf. Theorievorming en reflectie zijn handelingspraktijken te midden van andere. Wel belangrijk, maar niet funderend.

De constatering dat competentie is te leren impliceert niet dat alles te leren is, noch dat ieder alles wat leerbaar is ook kan leren. Leerblokkades of andere tekorten kunnen competenties voor sommigen al of niet permanent onbereikbaar maken. Hiermee is het laatste woord niet gezegd. Immers, het zinnig omgaan met eigen tekorten en het met respect aanvullen van tekorten van anderen vormen niet onbelangrijke onderdelen van burgerlijke competentie. Het ontbreken hiervan duiden we aan met de termen hubris (zelfoverschatting) en harteloosheid.

Oordeelkundigheid vormt een centraal element van burgerlijke competentie. Maar er is meer in het spel dan het oordelen. Het oordeel vormt een moment in het proces van zinnig omgaan met pluraliteit. De pointe, de beoogde uitkomst, van dit proces is vrijheid. Competent burgerlijk handelen veronderstelt niet alleen een zekere vrijheid, maar produceert deze ook. Vrijheid is de uitkomst van oordeelkundig omgaan met pluraliteit.

Naast het cruciale element van oordeelkundigheid omvat burgerlijke competentie ook elementen als 'civility', omgangsvormen, timing, omgaan met leugens en corruptie. Zulk een opsomming is echter niet uitpuittend en mag niet de indruk wekken dat burgerlijke competentie in één algemene formule te vatten zou zijn.

## 2.4 · Loyaliteit

Loyaliteit duidt op het hebben van een thuis, van een eigen plaats in een vertrouwde omgeving van mensen en dingen, op het hebben van bindingen die niet op calculatie berusten maar zelf de basis van zingeving vormen waarop gecalculeerd kan worden. Loyaliteit bestaat ten aanzien van plaatsen, mensen, manieren van doen – ten aanzien van de koning, adel, vakgenoten, arbeiders aller landen, dorp, stad, natie, geloof(sgenoten), en recentelijk seksegenoten, dieren en de natuur. De kwaliteit van de binding die we loyaliteit noemen kan verschillen: loyaliteit kan absoluut of beperkt zijn, slaafs dienend of zelfstandig oordelend, open en relativerend of gesloten en onverdraagzaam, dom of intelligent. Loyaliteit heeft het mooie van elementaire toewijding (zoals die van de moeder aan haar kind in het verhaal van de verwisselde babies bij koning Salomo <sup>27)</sup>, trouw en zuiverheid, maar ook het lelijke van uitsluiting, onvrijheid en de gesloten samenleving. De overgang naar een open samenleving, die in diverse renaissances, in de verlichting, in modernisering en in politieke emancipatiebewegingen aan de orde was, betekende een bevrijding uit gegeven loyaliteiten <sup>28)</sup>. In een open samenleving moeten loyaliteiten niet een vast gegeven zijn, maar vrijelijk uit een pluraal aanbod gekozen kunnen worden. Bovendien moet men de mogelijkheid houden om zich binnen een redelijke termijn van al of niet zelf gekozen loyaliteiten los te maken. Dit betekent dat een open samenleving bijzondere ordeningsproblemen kent: hoe is het verkeer tussen een pluraliteit van loyaliteiten te regelen zodanig dat die loyaliteiten gerespecteerd worden en kunnen voortbestaan, dat ze elkaar niet vernietigend tegenkomen en dat individuen zich relatief vrij temidden van die pluraliteit van loyaliteiten kunnen bewegen?

Het is de republiek die het verkeer tussen loyaliteiten van zijn burgers regelt. Om dit te kunnen doen moet zij zelf op loyaliteit van haar burgers kunnen rekenen. Burgerloyaliteit betreft dan loyaliteit ten aanzien van republikeinse manieren van omgaan met pluraliteit. Centraal stond hier vanouds de wet. Publieke deugden hadden primair betrekking op gedrag bij het tot stand

<sup>27)</sup> | Koningen 3:16-28.

<sup>28)</sup> Bij die bevrijding ontstonden vaak, al dan niet beoogd, andere loyaliteiten, die wel anders maar niet minder bindend en 'gegeven' waren dan de oude.

komen en uitvoeren van de wet. Dit centraal stellen van de wet – geen binding dan krachtens eigen keuze of krachtens een in vrijheid tot stand gebrachte wet – is en was problematisch. Om de heerschappij van de wet te garanderen is iets meer en anders dan de wet nodig. Zelfs Rousseau vond het nodig om voor de heerschappij van de ‘algemene wil’ de hulp van een vooruitziend leider en van een burgerlijke religie in te roepen. Hedendaagse pogingen om zulk een ‘civil religion’ te doen herleven hebben echter weinig effect. Hegel, Durkheim, Gellner<sup>29</sup> en andere theoretici van de ‘civil society’ en haar moderne arbeidsdeling dachten dat deze samenleving haar eigen moraal en cultuur zou genereren, die vervolgens een basis voor daarbij passende wetgeving zouden opleveren. Later hebben Bell<sup>30</sup>, Hirsch<sup>31</sup> en anderen echter ontdekt dat de kapitalistische samenleving zijn eigen morele bestaansvoorwaarden ondermijnt en geen nieuwe produceert. Foucault heeft gesteld dat de realiteit van wet, rechten en plichten alleen kon functioneren dankzij praktijken van disciplineren die zich buiten het bereik van die realiteit voltrokken<sup>32</sup>. Deze soort disciplineren van school, gevangenis en thuis heeft echter in onze tijd zijn vanzelfsprekendheid en effectiviteit verloren. Rituelen die vroeger het gezag van de wet bevestigden, worden thans met argwaan bekeken, als ze nog voltrokken worden. Een actief maatschappelijk middenveld was in Nederland het kernstuk van de consociationele democratie en vervulde bij de totstandkoming en uitvoering van de wet een cruciale rol. Thans wordt het middenveld in niet onbelangrijke mate door de overheid financieel en procedureel in het zadel gehouden en ontbeert het de steun en gehoorzaamheid van veel burgers. Deze zijn misschien wel geïnteresseerd, maar niet geïnteresseerd in het gevestigde maatschappelijke middenveld.

De belangrijkste en meest algemene inbedding en garantor van de heerschappij van de wet is in de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw de natie geweest. De natie, dit ‘grote zelf’ dat zichtbaar werd in een gemeenschappelijk verleden en een gemeenschappelijke toekomst, in een lotsverbondenheid, werd geacht samen te vallen met de staat en met de samenleving (civil society). In feite speelden de staat en zijn wetgeving een belangrijke rol bij het scheppen (en vernietigen) van naties, niet alleen naar buiten toe, maar ook binnen de eigen grenzen. Dienstplicht, leerplicht, het gebruik van één taal, het maken van musea, landkaarten en bevolkingsstatistieken en -overzichten en dergelijke werden ingezet om de natie, deze ‘imagined community’<sup>33</sup>, te scheppen, om ‘peasants into Frenchmen’<sup>34</sup> te veranderen. Tegenwoordig echter is zulk een nationaal-statelijke aanpak zelden meer effectief. Allerlei naties en ‘would be’ naties scheppen hun eigen staatsverbanden, al dan niet ondergronds, en de burgers van internationaal georiënteerde samenlevingen laten zich van staatswege geen nationalisme bijbrengen. Nationalisme is niet verdwenen. Integendeel, het is recent sterker geworden. Maar het laat zich niet meer, althans veel minder, van staatswege temmen, vormen en inlijven ten behoeve van de heerschappij van de wet. Nationalisme is meer wettenbreker dan -ondersteuner.

Het blijkt dat er tegenwoordig niet meer één onderliggende loyaliteit te vinden is die de werking van de republiek en haar wetten kan garanderen. Er is een verschuivende pluraliteit van loyaliteiten. Temidden daarvan moeten de burgers zelf in hun publieke verkeer de loyaliteit genereren aan de gemeen-

<sup>29</sup>] Nationalism and the two forms of social cohesions in complex societies'; in: E. Gellner, *Culture, Identity and Politics*; Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

<sup>30</sup>] D. Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*; New York, Basic Books, 1976.

<sup>31</sup>] F. Hirsch, *Social Limits to Growth*; Londen, Harvard University Press, 1976.

<sup>32</sup>] M. Foucault, *Surveiller et Punir*; Parijs, Gallimard, 1975.

<sup>33</sup>] B. Anderson, *Imagined Communities*; Londen, Verso, 1991.

<sup>34</sup>] E. Weber, *Peasants into Frenchmen*; Stanford, Stanford University Press, 1976.

schap van burgers, aan bepaalde manieren van omgaan met pluraliteit. Daarbij kunnen zij het niet meer zoeken in de natie of andere overkoepelende geloofssystemen en enthousiasmes, maar moeten zij zich tot de publieke sfeer zelf wenden. Daar wordt nu openlijk, en niet meer heimelijk via het van staatswege scheppen van een 'bestaande' natie, de toewijding aan bepaalde manieren van omgaan met pluraliteit nagestreefd. De reproductie van burgerschap – en dus van burgerloyaliteit, is een taak van de republiek, en dus van burgers zelf. Deze loyaliteit is niet de hoogste, zij gaat niet onder alle omstandigheden boven alle andere. Wel heeft zij een metafunctie, een bijzondere positie, ten opzichte van andere loyaliteiten (net als de Nederlandse Bank ten opzichte van de banken een metafunctie heeft). Dit impliceert slechts dat onder bepaalde omstandigheden deze loyaliteit van de burger de pretentie heeft andere loyaliteiten te overtroeven.

Uit het voorgaande volgt dat bij de toelating tot burgerschap factoren als woonplaats, geboorteplaats, afstamming en werkplaats weliswaar als indicatoren van binding, van loyaliteit aan de republiek, een rol spelen, maar dat de belangrijkste en beslissende factor daarbij toch is de binding aan burgerschap, het burger willen en kunnen zijn in deze historisch ontwikkelde gemeenschap met haar eigen taal, parlement en dergelijke.

Moet burgerloyaliteit wel zo lokaal en specifiek zijn? Theoretisch zijn hiervoor goede argumenten aan te voeren. Wat hiervan zij, bestaande republieken hebben uitgesproken lokale en specifieke trekken. Elk samenstelsel van evolutionair ontwikkelde instituties (manieren van doen) dat we republiek noemen hangt aan elkaar van historische 'toevalligheden'. De vraag is hoe we met deze specifieke toevalligheden in een internationaliserende wereld omgaan. Moeten we ze bevorderen? Inpassen in een opkomende internationale consensus of grootste gemene deler (die is niet erg groot)? Ze apart houden? Een republiek zal in een op openheid aangewezen wereldsamenleving haar eigenheid willen bewaren, maar deze zoveel als mogelijk compatibel willen maken met die van andere republieken, alsmede de overgangen van de ene naar de andere eigenaardige republiek begaanbaar willen houden. Een wereldtaal, zoals het Esperanto, werkt niet. Een eenheidsschema voor een republiek van burgers evenmin. Wat wel perspectief biedt zijn netwerken van republieken en hun burgers.

In zulk een netwerk is een dubbel burgerschap, anders dan ten tijde van de exclusief nationale staat, goed denkbaar, ook al vergt de concrete regeling ervan creativiteit en zorgvuldigheid. Ook de tegenstelling van het eigene en de globale wereldcultuur hoeft niet meer op de spits te worden gedreven. Binnen het netwerk dat we wereldcultuur noemen ontwikkelen zich diverse creoolse varianten: mengvormen tussen het wereldomspannende en het lokale. Hedendaagse burgers kunnen met een diversiteit van loyaliteiten omgaan en behoeven daartoe niet één bovenmeester, één uiteindelijke of funderende ideologie van de natie of van wat dan ook. Dat wil niet zeggen dat het omgaan met een pluraliteit van loyaliteiten een eenvoudige zaak zou zijn. Zowel in ambtsuitoefening als in het privé-leven eist dit niet zelden tragische keuzes. Maar de neo-republikeinse burger laat deze niet meer door een ideologie zoals die van de natie verdoezelen. Loyaliteit duidt op het hebben van een thuis, van een eigen plaats in een vertrouwde omgeving van mensen en dingen, op het hebben van een vanzelfsprekende binding die niet op calculatie berust. Loyaliteit is evenzeer als vroeger nodig voor burgerschap, maar de inhoud ervan is anders. Het thuis van de hedendaagse burger is de publieke sfeer in zijn republiek en zijn vertrouwde omgeving is de hele creoliserende, plurale wereld. Die ziet hij op de televisie, de produkten daarvan vindt hij, in rijkere landen, in de winkels, en de effecten van het wereldgebeuren merkt hij in rijke en arme landen.

## 2.5 Representatie

'... de vraag of, gezien de samenloop van snelheid en diversiteit, echte vertegenwoordiging nog wel mogelijk is' <sup>35</sup>.

Representeren, het in zekere zin aanwezig maken van wat afwezig is, komt veel voor. Een kaart, een bijendans, een verslag geeft een voorstelling van zaken. We kunnen vaak nagaan, of pijnlijk ervaren, dat deze voorstelling niet klopte. De wereld was niet zoals die werd voorgesteld, de representatie bleek niet betrouwbaar.

Representatie van mensen behelst het spreken en handelen namens anderen. Laatstgenoemden zijn veelal afwezig, maar dit hoeft niet zo te zijn. Een voorzitter van een vergadering spreekt namens de aanwezigen en een advocaat vertegenwoordigt zijn aanwezige cliënt. Het nagaan of de representatie van mensen 'klopt' heeft zijn eigenaardige kanten. Het gaat immers niet om het vertegenwoordigen van vaststaande feiten of dingen. Wat vertegenwoordigd wordt is het spreken en handelen van de vertegenwoordigde – niet een ding, maar zijn wil, zijn persoon. Hoe is hier vast te stellen dat de representatie niet klopt? De wil, een notoir subjectief en in de tijd veranderlijk element, zal hierbij doorslaggevend moeten zijn. Nog problematischer wordt het toetsen van vertegenwoordiging waar deze grote groepen mensen, met hun 'willen', betreft. Toch moet ook hier die toetsing mogelijk blijven wil men van vertegenwoordiging blijven spreken. Immers, vertegenwoordiging waarvan de claim dat iets of iemand vertegenwoordigd wordt nooit op de proef gesteld kan worden is onzinnig.

Het op de proef stellen van vertegenwoordiging van mensen kan op diverse manieren plaatsvinden. De vertegenwoordiging kan te voren gewild, geautoriseerd, zijn. De vertegenwoordiger kan precies dat gezegd of gedaan hebben wat de vertegenwoordigde zelf wilde. Of de vertegenwoordigde kan zijn vertrouwen in de vertegenwoordiger bevestigen, ook al zou hij zelf, indien aanwezig, anders gewild en gehandeld hebben.

Rousseau wees politieke vertegenwoordiging af, aangezien volgens hem de wil zich niet laat representeren. Maar in hedendaagse republieken, waarin directe democratie niet mogelijk is, is één of andere vorm van representatie onontbeerlijk. In een representatieve democratie dienen ambtsdragers afwezig. Zulk een democratie bevat procedures voor de beantwoording van de volgende vragen: zijn de afwezigen werkelijk vertegenwoordigd (klopt de vertegenwoordiging); wie mag dat bepalen; hoe en wanneer vindt correctie van falende vertegenwoordiging plaats?

Theorieën van vertegenwoordiging gebruiken we bij het zoeken naar bevredigende antwoorden op deze vragen. Er zijn er verschillende <sup>36</sup>. Vertegenwoordigen als symboliseren, als formeel geautoriseerd zijn (zoals bij Hobbes), als afbeelden, als ter verantwoording geroepen kunnen worden, als substantiële belangenbehartiging. Elk van deze theorieën of visies kent wel omstandigheden waarin zij vanzelfsprekend opgaat. Maar zijn we door deze diversiteit van theorieën te aanvaarden niet inconsistent? Moeten we niet kiezen? Veel discussies lijken hiervan uit te gaan. Ze veronderstellen dat het nodig en mogelijk is om één conceptie van vertegenwoordiging in de publieke sfeer te hanteren. Maar waarom eigenlijk? De rechter is toch op een geheel andere wijze representatief dan het gemeenteraadslid? Die hang naar eenheid komt voort, zo lijkt het, uit het zoeken naar een ideaal gegarandeerd schema

<sup>35]</sup> A. Toffler in *NRC-Handelsblad*, 4 februari 1992, blz. 14.

<sup>36]</sup> H. Pitkin, *The Concept of Representation*; Berkeley, University of California Press, 1972.

van vertegenwoordiging. Maar zo'n garanderend schema is er niet. Het zoeken ernaar is echter wel begrijpelijk. Immers, vertegenwoordiging veronderstelt een kloof, een afstand tussen vertegenwoordigde en vertegenwoordiger, maar tegelijkertijd de verplichting en pretentie om deze kloof te overbruggen. Als dit laatste echter gegarandeerd zou lukken is er van vertegenwoordiging geen sprake meer. Vertegenwoordiging kan nooit genoeg, nooit een gegarandeerd succes zijn. Met de kloof tussen kiezers en gekozenen kunnen we op verschillende manieren omgaan, sommige slecht, andere beter, maar we kunnen hem niet opheffen.

Dit geldt des te sterker in onze tijd, waarin de samenleving minder overzichtelijk en beheersbaar dan vroeger is. In de hedendaagse samenleving zullen gevestigde schema's van representatie telkens weer ad hoc bijgesteld en aangevuld moeten worden. Het vasttimmeren van dergelijke aanvullingen heeft weinig zin, aangezien er een gerede kans is dat de volgende keer andere aanvullingen nodig zijn. Dat doen we dus niet. Representatie wordt maatwerk per geval, waarbij gebruik wordt gemaakt van een repertoire van diverse instituties en theorieën van vertegenwoordiging. Het zoeken naar één succes garanderend schema wordt opgegeven. In plaats daarvan proberen we ons repertoire van instituties en theorieën van vertegenwoordiging te verrijken, de bestanddelen daarvan aan te scherpen en ze onderling compatibel te maken zodat ze aaneengeschakeld kunnen worden (in serie, parallel of in een politiek 'verhaal').

Vertegenwoordiging impliceert corrigeerbaarheid. Betekent dit dat we uit correctie op vertegenwoordiging mogen concluderen dat de vertegenwoordiging niet goed, niet in orde, was? Nee, niet altijd. Betrouwbaarheid van vertegenwoordiging is voldoende om deze te blijven endosseren. Zo nu en dan een correctie kan de vertegenwoordiging betrouwbaarder maken. Zonder corrigeerbaarheid kan het gestelde vertrouwen niet op de proef gesteld worden, kunnen we niet besluiten of we ons vertrouwen in de vertegenwoordiger willen blijven stellen. Waar geen vertrouwen is, is geen vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging is niet een zaak van precieze afbeelding, maar van het geven en onthouden van vertrouwen. Als de vertrouwenskwestie niet op gezette tijden gesteld kan worden is er van echte vertegenwoordiging geen sprake.

In kwesties en schema's van vertegenwoordiging staat de burger centraal, niet alleen de 'gewone' burger, maar ook de burger als vervuller van bijzondere publieke ambten zoals parlementslid, rechter, militair, beleidsambtenaar. Als burger oordeelt hij of in concreto de vertrouwenskwestie dient te worden gesteld en leidt hij de procedures in om dit ordelijk te doen. En als burger heeft hij een zekere onschendbaarheid, een status, die hem de ruimte hiervoor geeft. Waar het burgerperspectief afwezig is, daar is geen politieke representatie. Een republiek is geen directe democratie, maar kent wel overal direct burgerschap.

## 2.6 Publiek, privaat

De termen 'publiek' en 'privaat' verwijzen naar sferen van activiteiten. Een woning is privaat, de straat publiek. Fysieke locatie is echter niet beslissend. Het gaat erom hoe mensen activiteiten plaatsen en ze van elkaar gescheiden houden. Wat gepast is in de ene sfeer mag vaak niet in de andere. Publieke en private sferen kennen verschillende regels betreffende de toegang ertoe, het verkeer erin, de verantwoordelijkheden waarop mensen erin kunnen worden aangesproken en het verlaten ervan. Een publieke sfeer is toegankelijk voor een ieder die tot het publiek gerekend mag worden. Deze algemene toegankelijkheid is gegarandeerd in constituties en andere wetten. De toegang tot private sferen is ook wettelijk vastgelegd, maar in deze regelingen staat een subjectief element centraal, namelijk de beslissing van de 'eigenaar' van die



sfeer over toelating ertoe. De grenzen tussen de publieke en de private sfeer worden bewaakt. Een ongeoorloofde overschrijding van deze grens ervaren we als storend, ongepast, bevuilend of corrupt. In eerste en laatste instantie is het de burger die bevoegd is deze grens in beide richtingen te overschrijden. Overschrijding door andere actoren zijn alleen toegelaten als ze deze burgerlijke bevoegdheid respecteren en direct of indirect dienen.

Het bestaan van zowel een publieke als een private sfeer is van essentieel belang voor vrijheid. Iemand die in één sfeer is opgesloten, die aan de logica en machtsverhoudingen daarvan is overgeleverd, is niet vrij. Vrijheid vereist de mogelijkheid van nee zeggen, weigeren, van afstand nemen. Zonder een eigen vrijplaats waar men veilig is en niet gestraft kan worden voor de kritische houding die men inneemt is dit niet goed denkbaar. Vrijheid en kritisch bewustzijn veronderstellen een excentrische positie, een 'ik' van waaruit de verhouding van zelf en wereld gezien kunnen worden. Zulk een excentrische positie ten opzichte van publieke machtsuitoefening behoeft een wereldlijke verankering – in wapens, een eigen huis ('my home is my castle'), een rechtens beschermde private sfeer. Evenzeer behoeft zulk een excentrische positie ten opzichte van private machtsuitoefening een wereldlijke verankering – in openbare ruimtes, politiehulp, vrijheid van vereniging en vergadering en van de pers, kiesrecht, een rechtens beschermde publieke sfeer.

In de achttiende en negentiende eeuw werd in het werk van de Schotse Verlichters Hume en Smith en van de sociale theoretici Hegel, Marx, Durkheim en Weber het idee ontwikkeld van een 'civil society', een burgerlijke maatschappij. Hierin werd de logica van een handelings sfeer uiteengezet waarin personen, binnen bepaalde grenzen, hun eigen belang nastreven. Welke waarden en attitudes en welke collectieve, door geen der deelnemers bewust gekozen, uitkomsten heeft dit proces? De nieuwe wetenschappers van sociologie en economie hielden zich hiermee bezig. Bij al hun verschillen stemden ze hierin overeen: de handelingsmogelijkheden van de politiek zijn afhankelijk van (inzicht in) processen in de burgerlijke maatschappij.

Dit gold ook voor burgerschap. Voorzover dit zich buiten de grenzen situeert van wat de dynamiek van de 'civil society' toelaat, is het een illusie. Burgerchap en vrijheid kunnen alleen bevorderd worden door binnen de dynamiek van de burgerlijke samenleving de daarvoor meest gunstige stroming te bevairen. Over de mogelijkheid hiervan waren Smith en Durkheim optimistischer dan Marx en Weber. Maar geen van allen koesterden zij de faciele gedachte, die later enige tijd opgeld heeft gedaan, dat de burgerlijke maatschappij vanzelf de juiste burgerlijke attitudes zou voortbrengen; dat het najagen van gezond eigenbelang en de opvoeding in familie, kerk en school als een automatische piloot op burgerschap zouden aansturen.

Wat hiervan ook zij, heden ten dage is het duidelijk dat het vrije spel van maatschappelijke krachten niet vanzelf burgerschap produceert. We zien 'lifters'gedrag, een pluraliteit van normatieve oriëntaties en een toenemende internationale oriëntatie (de samenleving is niet langer een nationaal/statelijke samenleving). De betekenis van de economie, het gezin en de kerk voor de publieke sfeer is betwist en niet meer een vanzelfsprekend gegeven. Ook zijn we niet langer in staat om vanuit de publieke sfeer de dynamiek van de private sfeer in kaart te brengen en zodanig bij te sturen dat deze burgerschap genereert. De samenleving is vanuit het oogpunt van de bestuurders ervan minder kenbaar geworden. Burgerschap moet nu primair *in* de publieke sfeer zelf gereproduceerd en gearandeerd worden.

In het afgelopen decennium zijn in Nederland de grenzen van de publieke sfeer nauwer getrokken en heeft men geprobeerd om deze daarbinnen sterker te maken. Privatisering van overheidsactiviteiten, beperking tot kerntaken en

een activerende verzorgingsstaat zijn trefwoorden hiervoor. Het streven naar gelijkheid in het maatschappelijk verkeer, de vermindering van verschillen in 'kennis, macht en inkomen', staat niet meer centraal op de politieke agenda. Dit betekent niet dat de burgerlijke gelijkheid binnen de publieke ruimte onbelangrijk zou zijn geworden. Deze is van centrale betekenis voor de versterking van de publieke sfeer binnen haar nauwer getrokken grenzen. Deze versterking brengt ook mee dat *buiten* de publieke sfeer corrigerend door de overheid mag worden opgetreden voor zo ver dit nodig is ter verwezenlijking van reële gelijkheid van burgers *binnen* de publieke sfeer: geen slavernij (met het oog op vrijheid), geen verhogering (met het oog op leven), openheid van de samenleving (zodat zelfstandige oordeelsvorming mogelijk is), redelijke kansen voor nieuwkomers als kinderen en immigranten (zodat voor hen het verwerven van eigendom en andere zaken die zekerheid en voldoening geven mogelijk wordt).

De termen 'publiek' en 'privaat' duiden niet altijd dezelfde sferen aan. In de context is doorgaans wel duidelijk wat bedoeld wordt. Ruwweg zijn er drie sferen in het geding, namelijk de publiek-politieke, de publiek-maatschappelijke en de persoonlijk-private. De eerstgenoemde sfeer is die van de politieke en bestuurlijke besluitvorming over de (bijstelling van de) inrichting van de samenleving. De tweede sfeer betreft het verkeer van personen, zowel rechtspersonen als natuurlijke, zowel in (semi)openbare ruimten als op de straat. De derde sfeer is die van huis, vrienden en verenigingen. Drie sferen en twee woorden (publiek en privaat), dat kan tot verwarring leiden. De tweede sfeer wordt soms tot de private gerekend – zoals bij privatisering – en soms tot de publieke – zoals bij het publiek maken van zaken uit de privésfeer. Deze meerduidigheid vinden we ook bij het gebruik van de term 'burger'. Soms verwijst deze naar de deelname aan de politieke besluitvorming (citoyen), soms naar deelname aan het maatschappelijk verkeer (bourgeois, de 'gewone' burger versus de overheid). Dit spraakgebruik levert in de theorie meer verwarring op dan in de praktijk.

Wel wordt uit deze overwegingen duidelijk dat de term 'private sfeer' op zichzelf meerduidig is en voor een precies gebruik nadere specificatie behoeft. Hij kan verwijzen naar Philips en naar een bijstandsmoeder, naar het gezin en naar het stadspark, naar de kerk en naar een bedrijf. Het gelijkstellen van de private sfeer met de markt, met het najagen van eigenbelang, met broederlijke zorgzaamheid of met het bedrijfsleven is derhalve onzorgvuldig of retorische getructheid. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor een niet nader gespecificeerd gebruik van de term 'privatiseren'.

De grenzen tussen het publieke en het private blijken zo historisch en situationeel variabel. Dat levert in de praktijk niet al te veel problemen. Deze grenzen zijn mensenmaaksels, een cultureel artefact. Wat het niveau van het artefact en het variabele echter te boven gaat is het vereiste dat vrije mensen tot tenminste twee verschillende sferen toegang hebben. In de republiek wordt het private beschermd als het overspoeld dreigt te worden door publieke eisen en overwegingen en wordt het publieke gered als dit in het private kopje onder dreigt te gaan. Zowel de publieke als de private ruimte moeten intact en voor burgers bereikbaar blijven. Een totalitaire claim van het private of van het publieke is uit den boze.

## 2.7 Eigendom, arbeid, inkomen

Eigendom was vroeger voorwaarde voor burgerschap. Eigendom, met name grondbezit, gaf de rechthebbenden een 'stake in the community', waardoor de kans dat ze prudent zouden oordelen en zich loyaal zouden opstellen groot was. Eigendom, 'my home is my castle', gaf ze ook een eigen vrijplaats van waaruit ze 'nee' konden zeggen tegen gezagsdragers. De aanwezigheid van de kernelementen van burgerschap – oordeel, loyaliteit, autonomie en het niet als een slaaf overgeleverd zijn aan de macht van regeerders – was zodoende nauw verbonden met eigendom.

Later is de kring van burgers uitgebreid tot niet bezittenden. Voor eigendom zijn toen functionele equivalenten geschapen in de vorm van verzekeringen. Ook niet vermogenden zijn, als ze maar verzekerd zijn, daardoor in zekere zin rijk. Een verplicht verzekerd automobilist is 'goed voor wel een miljoen', de vijfenzestigjarige voor wel 40 jaar pensioen, de beschadigde werknemer voor jarenlang WAO. Denk ook aan het filmthema van de arme sloeber die door de levensverzekeraar op te lichten zijn ' nabestaanden' eindelijk geeft wat ze al jaren verdienden.

Deze wens om op grond van overwegingen van sociale rechtvaardigheid ook niet-verzekerden de elementaire privileges van eigendom te bieden leefde niet alleen bij oplichters. Bijstand aan burgers die geen eigendom hadden en niet voldoende verzekerd waren is langs diverse wegen gerealiseerd: door het inbouwen van solidariteitselementen in verzekeringen (die oorspronkelijk louter op equivalentie waren gebaseerd – de uitkering was een functie van bijdrage en risico), door uitbreiding van de kring van rechthebbenden uit verzekering en door specifieke en algemene bijstand van staatswege voor niet-verzekerden.

Theoretisch vond deze ontwikkeling zijn beslag in het werk van T.H. Marshall <sup>37</sup>, die stelde dat na lange strijd ook de sociale rechten onderdeel van burgerschap waren gaan uitmaken. Deze uitbreiding van het burgerschapsbegrip werd lange tijd vrij kritiekloos geaccepteerd. Er was wel debat over de vraag of sociale rechtvaardigheid de staat legitimeert om solidariteit af te dwingen. Maar de meerderheid die deze vraag minder of meer bevestigend beantwoordde onderschreef vervolgens en masse Marshall's uitbreiding van het burgerschapsbegrip.

Wel kwam er in de jaren tachtig kritiek op de realisatie van de tot burgerschap behorende sociale rechten. Mead stelde dat de daadwerkelijke toekenning van die rechten ook een oefening in burgerschap moest zijn en dat de Amerikaanse uitvoeringspraktijk, die slap is en waarin de staat verzuimt zijn gezag uit te oefenen, hier te kort schiet <sup>38</sup>. Als de realisatie van sociale rechten een realisatie van burgerschap is, dan zullen naast rechten ook de plichten van burgers aan de orde moeten komen.

Dit thema van de sociale plichten is in ruime kring opgepikt. Daarbij deden zich, althans in Nederland, twee verschuivingen voor. De eerste betreft de fundering van de plichten, de tweede een dynamisering van de verhouding tussen rechten en plichten. Bij Mead werden de sociale rechten en plichten als onderdeel van burgerschap geconcipieerd. In Nederland werd veeleer in termen van een contract geredeneerd: voor wat hoort wat, tegenover rechten staan 'uiteraard' plichten. Als je aan de plichten niet wilt voldoen krijg je ook niet de rechten. En aangezien de sociale rechten behoren tot burgerschap kan, als je aan de plichten niet voldoet, ook je burgerschap door je eigen toedoen schade lijden en je ten dele ontnomen worden. Anders dan bij Mead wordt zo burgerschap afhankelijk gemaakt van een 'contract' (de aanhalingstekens duiden op het ontbreken van vrijwilligheid en alternatieven). Bij Mead staat burgerschap centraal en zijn de plichten en rechten hiervan afgeleid, bij zijn volgelingen ligt het veelal omgekeerd. De tweede verschuiving ten opzichte van Mead betreft een afstand nemen van diens sterke accentuering van plichten. Nederlandse beschouwingen benadrukken de activerende wederzijdse betrokkenheid niet alleen van rechten en plichten, maar ook van de burger/werker/uitkeringstrekker en de staat/werkgever/uitkeringsinstantie <sup>39</sup>.

<sup>37</sup>] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

<sup>38</sup>] L.M. Mead, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizen-ship*; New York, Basic Books, 1986.

<sup>39</sup>] M.A. Langman, 'Arbeidsparticipatie is vrijgeblad voor politiek; *Het Financieele Dagblad*, 26 augustus 1992.

De algemene acceptatie van Marshall's incorporatie van sociaal-economische rechten in het burgerschapsbegrip heeft er in combinatie met de problematische ontwikkeling van werkgelegenheid en sociale zekerheid toe geleid dat arbeid in beschouwingen over burgerschap centraal werd gesteld. Waar Hannah Arendt nog meende dat burgerschap alleen te verwezenlijken was voor mensen die vrij waren van de zorg en last van arbeid <sup>40</sup>, vormt in veel hedendaagse Nederlandse beschouwingen arbeid *de* sleutel tot burgerschap. De bereidheid tot werken wordt de burgerplicht bij uitstek. Werk wordt de belangrijkste burgerleerweg. 'Meer mensen aan het werk' zou diverse problemen in één klap oplossen, althans tot draaglijke proporties reduceren: de sociale zekerheid blijft betaalbaar (meer bijdragen, minder uitkeringen), de Nederlandse economie bloeiend en concurrerend, de rechtshandhaving verbetert (werkenden zijn wetsgetrouwer en beter traceerbaar) en de sociale integratie wordt versterkt (werkenden participeren meer dan niet werkenden). Ook als de tussen haakjes vermelde veronderstellingen correct zijn kan tegen dit centraal stellen van werk bezwaar worden gemaakt. De burgerpositie van, al of niet terecht, niet werkenden wordt gemarginaliseerd. Niet betaalde activiteiten worden ondergewaardeerd. Deeltijdwerkenden worden deelburgers. Alle vanouds bekende problemen die verbonden zijn met het maken van onderscheid tussen de 'deserving and undeserving poor' komen zo weer op de politieke agenda – bijvoorbeeld inbreuken op 'privacy' en een onvruchtbaar spel van 'blaming the victim' en 'blaming the state', waarbij de handige jongens buiten schot blijven. Op mensen zonder inkomen uit vermogen wordt zo een burgerplicht tot werken gelegd, die de rijken niet hebben. Dit is in strijd met de politieke gelijkheid, die ongeacht private rijkdom of armoede hoort te gelden. Vanuit burgerschap bezien is het belangrijkste bezwaar tegen het zo centraal stellen van arbeid dat de politieke zeggenschap en vrijheid afhankelijk worden gemaakt van goed gedrag elders, buiten de politiek/publieke sfeer.

Burgerschap is een publieke vrijplaats van waaruit elders bestaande afhankelijkheden, inclusief die van (de dwang tot) werk kunnen worden gemodificeerd. Criterium hierbij is dat die afhankelijkheden niet zodanig mogen zijn dat door hun voortbestaan de toegang tot burgerschap, tot de publieke vrijplaats, in feite wordt geblokkeerd. De toegankelijkheid van deze vrijplaats dient zo weinig als maar mogelijk is van gedrag en posities daarbuiten afhankelijk te zijn. Met deze kern van burgerschap botsen alle beschouwingen over burgerschap die arbeid tot een kern daarvan maken.

De voorgaande beschouwingen leiden tot een impasse. Marshall, en later Dahrendorf <sup>41</sup>, legden terecht de nadruk op een onaantastbare sociaal-economische zekerheid als basis van burgerschap voor allen. Hun verabsolutering van de rechtenkant leidt echter op den duur tot ondermijning van het burgerschap dat ze ermee wilden bevorderen. Mead's nadruk op de feitelijke uitvoering van verzorgingsstaatarrangementen als exemplarische en normstellende oefening in burgerschap was nodig. Als sociale zekerheid en -hulp burgerschap willen dienen, dan dient ook de feitelijke verschaffing ervan op zijn effecten voor de reproductie van burgerschap bekeken te worden. Mead's neiging om de plichtenkant te verabsoluteren is voor burgerschap echter eveneens ondermijnend. De conceptie van de activerende verzorgingsstaat is te verkiezen boven de eenzijdigheden van Dahrendorf en Mead. Dit antwoord op de problemen van de hedendaagse verzorgingsstaat biedt, anders dan veel andere pogingen, inderdaad naar het zich laat aanzien een 'werkend perspectief'. Maar ook hier blijft het bezwaar van te veel nadruk op arbeid als element van burgerschap onverminderd gelden <sup>42</sup>.

<sup>40</sup>] H. Arendt, *The Human Condition*; Garden City, New York, Doubleday Anchor Books, 1958.

<sup>41</sup>] R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict*; Londen, Weidenfeld en Nicolson, 1988, blz. 148-149.

<sup>42</sup>] Ook waar, zoals in *Een werkend perspectief*, de beschouwingen zich tot arbeid en sociale zekerheid beperken en er geen uitdrukkelijke band met burgerschap wordt gelegd, blijft dit bezwaar in zekere zin van kracht. Vanuit de vanzelfsprekendheid van 'sociaal burgerschap' wordt zulk een tekst gelezen. De lezer maakt de koppeling tussen arbeid en burgerschap. WRR, *Een werkend perspectief*, Rapport aan de Regering, nr. 38, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.

Deze verwarring in het denken over arbeid, inkomen en burgerschap kan aanzienlijk verminderd worden door een beperkt neo-republikeins burgerschapsbegrip aan te houden, dat tot vóór Marshall teruggaat. Sociale en economische rechten en plichten zijn in deze visie geen burgerrechten en -plichten. Wel zijn ze voor burgerschap onmiskenbaar van belang. Maar dit is geen reden om ze tot element van burgerschap te maken.

Bij nader inzien lijkt Marshall's incorporatie van sociale rechten in burgerschap niet verstandig. Zo werd verwarring geschapen en later het tegendeel verwezenlijkt van wat hij beoogde: niet-werken werd opnieuw een obstakel voor burgerschap. Conflicten over de inrichting van sociale zekerheid en hulp worden nu mede uitgevochten via conflicten over empirische en normatieve definities van burgerschap. De kern en bron van burgerschap dreigt zodoende van de publieke sfeer naar die van arbeid verplaatst te worden.

Dit standpunt impliceert niet dat sociale zekerheid geen zaak van rechten en plichten zou (mogen) zijn. De rechten en plichten rond (de bereidheid tot) werken zijn echter niet identiek met rechten en plichten van burgerschap. Sancties in de sfeer van werk mogen wel, als bij-effect, de rechten van burgerschap schaden of korten. Zulk een bijwerking is vergelijkbaar met bijvoorbeeld die van gijzeling wegens niet voldoen aan schulden. Deze beperkt de vrijheid van de burger. Maar de sanctie wordt niet opgelegd als reactie op schending van een burgerplicht in strikte zin. (In ruime zin kan men sanctionering zien als reactie op niet voldoen aan de plicht van eenieder om zich aan de wet te houden; deze plicht geldt echter voor ieder die zich op het grondgebied bevindt en niet enkel voor burgers). Het hebben van rechten in de sfeer van werk en inkomen is van eminent belang voor burgerschap, maar dit maakt ze nog niet tot burgerrechten. Het hebben van rechten in de sfeer van gezin en van scholing is eveneens van eminent belang voor burgerschap, maar ook deze zijn daarmee geen burgerrechten. Het zijn rechten die het voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot en uitoefening van burgerschap zeker willen stellen, maar het zijn niet rechten waardoor burgerschap zelf zich mag laten definiëren. Burgerschap markeert een vrijplaats, deze rechten betreffende het loskomen uit onvrijheden, de toegang tot die vrijplaats. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de met deze rechten verbonden plichten.

Werk en sociale zekerheid zijn, net als het gezin en de school, voor de meeste mensen belangrijke toegangen tot burgerschap. Het zijn bovendien toegangen die in beginsel voor eenieder open moeten staan en daarom van staatswege voorzover mogelijk gegarandeerd worden. Wanneer iemand niet zelfstandig kan voldoen aan voorwaarden voor burgerschap, zoals het hebben van voldoende middelen van bestaan, dan komt de staat of een andere gemeenschap te hulp. Daarbij mag zeker geëist worden dat de betrokkene zelf bereid is te doen wat hij kan. In haar 'niet kunnen', of preciezer gezegd in haar 'niet in haar eentje kunnen', lag immers de rechtvaardiging voor het inwerkingtreden van de garantie van zekerheid en hulpverlening. Een middelentest, zoals bij de verlening van bijstand, of een verplichting tot serieuze sollicitatie of omscholing bij werkeloosheid, zijn niet principieel onverenigbaar met neo-republikeins burgerschap. Maar de inhoud van burgerschap mag er niet door bepaald worden. De definitiemacht over burgerschap mag niet bij het verlenen van hulp bij de toegang ertoe komen te liggen. Werk en sociale zekerheid bieden, net als school en gezin, voor de meeste mensen de belangrijkste toegangswegen tot burgerschap. Maar deze toegangswegen moeten niet verabsoluteerd worden. Andere toegangen zijn, hoewel minder gebruikelijk, niet eo ipso illegitiem.

Neo-republikeins burgerschap impliceert derhalve niet een algemene plicht tot werken en evenmin een recht op een basisinkomen. Het impliceert wel het recht op hulp voor diegenen die zelfstandig niet geheel kunnen voldoen aan de

voorwaarden van toegang tot burgerschap. Binnen het kader van deze hulpverlening kunnen onder omstandigheden, wanneer de eigen middelen van bestaan tekort schieten, wel een plicht tot werken en een recht op inkomen gelden.

De hier voorgestane scheiding tussen arbeid en burgerschap verbiedt niet om vragen van werk en sociale zekerheid vanuit het gezichtspunt van reproductie van burgerschap te bezien. Integendeel, in de neo-republikeinse visie op burgerschap is dit legitiem en wenselijk. Maar zulk een toetsen van arrangementen rond werk en sociale zekerheid op hun implicaties voor burgerschap is alleen dwingend op het punt van non-slavernij, van modificatie van afhankelijkheden zodanig dat het slaafkarakter daaraan ontnomen wordt. Sociale zekerheid, scholing, een vervangend inkomen, het hebben van werk zijn naar omstandigheden variabel werkende middelen hiertoe. Werk kan onafhankelijkheid bevorderen. Maar de gedachte dat het dit altijd, per definitie, zou doen is onjuist. We kenden de 'Arbeitseinsatz' en we kennen contemporaine slavernij in de kassen en de prostitutie. Op andere punten dan dat van non-slavernij mogen aan de toetsing van arrangementen rond werk en sociale zekerheid op hun implicaties voor burgerschap geen dwingende conclusies worden verbonden. Werk moge activeren, aanzetten tot participatie, normaliteit en gemeenschappelijkheid creëren; werk voor en van eenieder mag met het oog op deze consequenties ervan bevorderd worden; maar het mag met het oog daarop niet dwingend aan eenieder, of aan alle gezonde volwassenen, als burgerplicht worden opgelegd.

Neo-republikeins burgerschap eist politieke gelijkheid en politieke participatie, alsmede een garantie van toegang daartoe. Deze garantie mag niet geëffectueerd worden door het opleggen van maatschappelijke gelijkheid en een maatschappelijke plicht tot participatie in arbeid. Dit zou de weg waarlangs de garantie wordt geëffectueerd tot eindpunt verheffen.

Wij vatten samen. Burgerschap en arbeid, alsmede de daarmee verbonden rechten en plichten, dienen van elkaar gescheiden te worden gehouden. Dit wil niet zeggen dat er geen verbindingen tussen beide zouden zijn. Die zijn er wel, langs tenminste drie wegen. (1) Burgerschap is incompatibel met slavernijachtige arbeidsverhoudingen. (2) Voor degenen die niet zelfstandig de voorwaarden voor hun burgerschap kunnen handhaven of herstellen is er een recht op hulp. Bij de uitvoering hiervan kunnen ten behoeve van behoud van burgerschap rechten en plichten van de hulpgebruikende burgers op het terrein van arbeid en sociale zekerheid worden geformuleerd. (3) Het hebben van werk is doorgaans goed voor burgerschap. Hieruit volgt niet een burgerplicht om te werken. Er is geen burgerplicht om alles wat goed is voor burgerschap ook te bevorderen. Evenmin volgt hieruit een burgerrecht op werk.

Marshall's incorporatie van sociale rechten in het burgerschapsbegrip dient verlaten, of tenminste gepreciseerd te worden. Er is een algemeen recht op hulp voor burgers die zelf de voorwaarden van hun burgerschap niet kunnen handhaven of herstellen. Maar de burger als zodanig heeft geen onvervreembare specifieke sociaal-economische rechten en plichten. Ook de notie van een 'sociaal burgerschap' dient verlaten, of tenminste gepreciseerd te worden. Burgerschap staat voor een ambt in de politiek, voor de toegang waartoe sociale voorwaarden vervuld moeten zijn. De uitdrukking 'sociaal burgerschap' suggereert ten onrechte dat op het sociale terrein dezelfde eisen van gelijkheid en zeggenschap als op het politieke van toepassing zouden zijn.

## 2.8 Vrijheid, non-slavernij

Over vrijheid slechts een enkel woord. Niet omdat het onderwerp onbelangrijk zou zijn, maar omdat het de kern van de zaak is. Daarover is moeilijk te praten.

Alles verwijst ernaar, maar wanneer we het rechtstreeks aanvatten vervallen we gauw in stomheid of gestamel.

Onder rechtsfilosofen is bekend dat het gemakkelijker is om aan te geven wat onrechtvaardig is, dan om de inhoud van rechtvaardigheid zelf te vatten. Door onrechtvaardigheden aan te geven en te bestrijden hopen we gerechtigheid, die grote onbekende, te omcirkelen en te benaderen. Maar echt vangen doen we haar nooit. Een vergelijkbare via negativa, benadering via ontkenning, wordt bij vrijheid begaan. Ook hier is het makkelijker om de afwezigheid van vrijheid te signaleren dan om de aanwezigheid ervan te benoemen en waarderen.

Met die waardering van vrijheid is iets vreemds aan de hand. Enerzijds is vrijheid de kern van politiek en ethiek, het axioma waarop alle argumenten voortbouwen, maar anderzijds weten we dat vrijheid soms niet goed is of door vrije mensen niet gewenst wordt. De uitoefening van vrijheid kan jonge mensen in hun ontwikkeling knakken of volwassenen zichzelf te gronde doen richten. Afgezien hiervan laten diverse sociaal-psychologische experimenten zien dat mensen die overigens normaal en goed bij hun hoofd zijn vrijheid van keuze in feite vaak negatief waarderen. Vrijheid is een kernwaarde waarvan de reproductie door vrije mensen problematisch is. Burgers streven in hun ambtsuitoefening deze waarde na, maar mensen gedragen zich niet altijd en spontaan als burgers.

Omschrijvingen van vrijheid zijn er vele. Bekend zijn negatieve vrijheid – geen bemoeienis van anderen – en positieve vrijheid – kunnen doen wat je wilt onder inachtneming van de vrijheid van anderen. Deze zijn samen te vatten onder de noemer van persoonlijke vrijheid. Daarnaast worden twee andere betekenissen onderscheiden, te weten soevereine vrijheid – doen wat je wilt ook tegen de wensen van anderen in; en civiele of burgerlijke vrijheid – meedoen aan het leven en besturen van de gemeenschap waar je lid van bent <sup>43</sup>.

Deze definities en indelingen zijn weinig verhelderend zolang ze statisch blijven. Een dynamische benadering werkt naar ons oordeel beter. Vrijheid is niet een gegeven, een soort ding, maar iets dat verschijnt in actie, waarop beweging is gericht. Vrijheid is iets dat verschijnt, ontstaat, en moet dan ook *in* die beweging begrepen worden. Burgers in actie doen vrijheid verschijnen. Wanneer we hun handelen bezien dan kunnen we een begin en einde van deze beweging reconstrueren. Enerzijds handelen zij vanuit een status, een positie, van vrijheid en anderzijds is de uitkomst van hun competent optreden een ervaring van vrijheid. Wanneer die beginstatus nog bereikt moet worden of onzeker is spreken we van bevrijdingspraktijken. Het vanzelfsprekend gebruik maken van die status noemen we vrijheidspraktijken. Het gaat hier om niet meer dan accentverschillen. Beide aspecten zijn altijd in meerdere of mindere mate in het geding. Vrijheid verschijnt in de beweging tussen beide.

Dit dynamisch karakter was vanaf het begin, bij het ontstaan van vrijheid uit de ervaring van slavernij, aanwezig. Vrijheid verschijnt in de politieke geschiedenis juist in tijden van beweging en onrust: de Atheneense 'polis', de Italiaanse stadstaten in de twaalfde eeuw, de republiek in de tachtigjarige oorlog. Vrijheid toont zich ook in de wijze waarop burgerschap wordt meegenomen in de uitoefening van bijzondere ambten. Eerder in dit hoofdstuk zagen we dat burgers door competent met pluraliteit om te gaan, in op elkaar betrokken bewegingen, vrijheid produceren. We kwamen het dynamisch karakter van vrijheid ook tegen in onze beschouwingen over de publieke en private sferen, waar we zagen dat de mogelijkheid om van de ene sfeer naar de andere uit te wijken een essentiële voorwaarde voor vrijheid is.

<sup>43</sup>] Zie O. Patterson, *Freedom*; Londen, Tauris, 1991, blz. 3-4.

Deze en andere vrijplaatsen, zoals vrijheid van meningsuiting, worden door grondrechten gewaarborgd.

Burgerschap is zo'n vrijplaats. Burgers zijn autonoom en als zodanig onderling gelijk. Maar deze statische voorstelling mist de kern van de zaak. De vrijheid waar het om gaat verschijnt *in* de beweging tussen burgerschap en andere gebieden des levens. Daar bestaande afhankelijkheidsverhoudingen worden vanuit burgerschap gemodificeerd. Dit betekent niet het scheppen van gelijkheid in de maatschappelijke of persoonlijke sfeer, maar wel het zodanig bijsturen van verhoudingen dat voor een ieder toegang tot burgerschap verzekerd is. Zulk een modificatie van afhankelijkheidsverhoudingen is niet zonder problemen.

Relatief onbetwist, althans in theorie, is het verbod van slavernij en van recombinante vormen daarvan. Slaaf is degene die machteloos is in een verhouding waarin hij lange tijd vast zit en die oneervol is <sup>44</sup>. Burgerschap en slavernij zijn, althans sinds burgerschap aan allen toekomt, onverenigbaar. De slaaf is de ontkenning van de dubbelrol van gereeder en gereegde.

Moelijker wordt het waar mensen die geen slaaf zijn zich kennelijk toch onvrij gedragen – verslaafden, gekken, egozwakke meelopers met heersende opinies, aanbidders van de wrede keizer (de keizer is goed, zijn raadgevers slecht). Ingrijpen is hier problematisch, behalve waar de afhankelijkheid permanent en zonneklaar is.

En wat te doen met normale, oordeelkundige, burgers bij wie er incidenteel en niet permanent iets misgaat bij de vorming van hun preferenties? Hun waardering en waarneming kwam tot stand op een wijze die ze zelf, als zij daarmee bekend waren, zouden afwijzen. Denk aan een vlag van woede, eenzijdige of onjuiste informatie en dergelijke. Hun keuze is vrij, maar niet 'zuiver', niet vrij, tot stand gekomen. Deze problematiek doet zich in democratie, rechtspraak en opvoeding voor. De gevaren van paternalistische dwang of drang en van onvruchtbare beschuldigingen van 'vals bewustzijn' zijn groot, maar niet te vermijden door 'vrijheid, blijheid' te roepen en te doen of er geen vuiltje aan de lucht zou zijn.

In situaties van slavernij of recombinanten daarvan is het duidelijk welke lijn vanuit neo-republikeins burgerschap gevolgd moet worden: emancipatie, bevrijdingspraktijken, positieve discriminatie en positieve actie. Maar de legitimatie van dit beleid houdt op waar de slavernij verdwenen is. Het verder wegnemen van achterstanden en het bewerkstelligen van maatschappelijke gelijkheid zijn geen eisen van neo-republikeins burgerschap.

Moelijker is het om de houding te bepalen tegenover de tweede en derde soort gevallen, de permanent verslaafden en de incidenteel onvrijen. Mensen die zowel vrij als onvrij zijn passen niet in het categorieënsysteem van neo-republikeins burgerschap. Het zijn anomalieën die omzichtig behandeld moeten worden. We willen zowel de categorieën als de praktische vrijheid van de burgers bewaren, maar deze laten zich niet eenvoudig combineren. Vandaar een *ingewikkeld* en omzichtig beleid ten aanzien van verslaving. En vandaar een voorzichtig omgaan met onzuiverheden in de vorming van preferenties van overigens vrije burgers. Dergelijke omzichtige bemoeienis met onzuiverheden in het tot stand komen van 'vrije' oordelen vinden we in opvoeding, onderwijs, het werk van de BVD, de omgang met anti-democratische partijen en bij advocaten die hun cliënten tegen zichzelf proberen te beschermen door ze 'dringend'

<sup>44</sup>] Zie het magistrale werk van O. Patterson, *op. cit.*, alsmede diens *Slavery and Social Death*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.



te adviseren. De neo-republikeinse burger onderkent dat dergelijke problemen inherent zijn aan een vrije samenleving, aan beweging waarin vrijheid verschijnt. Hij beseft dat hier geen standaardoplossingen zijn en zoekt daar dus ook niet naar. Hij onderkent de dilemma's van vrijheid, neemt zijn verantwoordelijkheid, respecteert die van anderen, en koestert instituties die burgers helpen om ook in dergelijke situaties de reproductie van burgerschap zover mogelijk voortgang te doen vinden.

Deze beschouwingen kunnen in een slogan worden samengevat. Neo-republikeins burgerschap staat niet voor 'vrijheid, gelijkheid, broederschap' maar voor 'non-slavernij, pluraliteit, burgerschap'.

## 2.9 Conclusie

Een burgerschapsconceptie die past bij de hedendaagse Nederlandse maatschappij, politieke cultuur en overtuigingen van rechtvaardigheid is de neo-republikeinse. Deze kan door de volgende hoofdpunten gemarkeerd worden.

- Burger is hij of zij die zowel regeert als geregeerd wordt.
- De principiële uitwisselbaarheid van deze posities sluit elke vorm van slavernij uit.
- Kernelementen van burgerschap zijn autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Waar één of meer van deze elementen ontbreekt is uitoefening van burgerschap, en dus burgerschap zelf, niet mogelijk.
- Een kardinale burgerdeugd is competentie, het zelfstandig en oordeelkundig omgaan met pluraliteit en loyaliteitsconflicten.
- Burgerschap is een ambt. Aan de toegang daartoe en aan de uitoefening daarvan worden eisen gesteld.
- Burgerschap staat niet boven of onder andere ambten. Het moet *in* de uitoefening daarvan zijn werking hebben.
- Reproductie van burgerschap, het leren wat dit meebrengt en het herijken ervan, vindt tegenwoordig primair plaats *in* de publieke sfeer zelf. Er is in de maatschappij geen eenheidscultuur die quasi-spontaan burgerschap produceert.
- Reproductie van burgerschap is een kerntaak van de overheid. Alle overheids-handelen kan hierop getoetst worden.
- Naast bevrijdingspraktijken (toegang tot en voorwaarden voor burgerschap) verdienen vrijheidspraktijken (de kwaliteit van de uitoefening van burgerschap) meer aandacht dan voorheen. Vrijheid is niet alleen voorwaarde voor uitoefening van burgerschap, maar is daarvan ook de uitkomst, de pointe.

Hedendaagse pluraliteit is vliedend en bestaat minder dan vroeger uit herkenbare en vaste segmenten. Er is niet één enkele formule, zoals bijvoorbeeld tolerantie, om met pluraliteit om te gaan. Pluraliteit wordt door de participanten in het maatschappelijk verkeer ervaren, bewerkt en geconstrueerd. Dit gebeurt onder meer met behulp van instituties, vaardigheden, identiteiten en emoties, die overigens in die bewerking van pluraliteit zelf verandering kunnen ondergaan. Aanvaarding van vliedende pluraliteit en verschil maakt het extra moeilijk om onaanvaardbare machtseffecten daarvan tijdig te onderkennen.

Competentie oftewel vaardigheid van burgers is voor de reproductie van burgerschap van het grootste belang. Competentie wortelt in praktisch handelen dat aan regels en theorieën voorafgaat. Reflectie, regels en theorieën kunnen de kwaliteit van het handelen verbeteren, maar zij vormen niet *de* grondslag hiervan. Competent optreden is tot op zekere hoogte te leren, zij het niet primair via het inpompen van regels en feiten. Leren door doen, door deelname, staat centraal. Reflectie is één handelingspraktijk temidden van andere. Oordeelkundigheid en 'civility' zijn belangrijke elementen van burgerlijke competentie.

Heden ten dage is er niet één loyaliteit, zoals de natie, waarin de republiek gegarandeerd steun zou kunnen en mogen vinden. In hun onderling verkeer reproduceren burgers loyaliteit aan bepaalde manieren van omgaan met pluraliteit.

Representatie veronderstelt het bestaan van een kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. De periodieke overbrugging van die kloof was vroeger beter gestructureerd en gegarandeerd dan thans het geval is. Heden ten dage vereist die overbrugging improvisatie en creativiteit. Dit ad hoc karakter van overbrugging van de kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde maakt ook de legitimiteit ervan onzekerder. Vertegenwoordiging is betrouwbaar als de vertegenwoordigden op gezette tijden hun vertrouwen in de vertegenwoordiging kunnen bevestigen of opzeggen. Als de vertrouwenskwestie niet op gezette tijden gesteld kan worden is er van echte vertegenwoordiging geen sprake.

Het begrippenpaar publiek-privaat wordt gebruikt om drie sferen te markeren, te weten de politieke, de maatschappelijke en de persoonlijke. In de praktijk schept dit weinig misverstand. De grenzen tussen sferen zijn historisch variabel, maar de mogelijkheid om je van de ene sfeer naar de andere te bewegen en daar een zekere bescherming tegen de claims in de andere sfeer te vinden is voor vrijheid essentieel.

Zowel normatief als feitelijk kan arbeid beter niet als *de* toegang tot burgerschap worden gezien. Sociale rechten zijn geen burgerschapsrechten. Marshall's uitbreiding van burgerschap tot sociaal burgerschap is bij nader inzien onverstandig. De wederkerigheid van rechten en plichten in arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid kan zeer wel benadrukt worden, maar het koppelen hiervan aan burgerschap is verwarrend en onrechtvaardig. Ook is het gepast om de uitvoering van sociale zekerheid en Bijstand, net als elke andere publieke activiteit, op zijn gevolgen voor de reproductie van burgerschap te toetsen.

Vrijheid is, net als rechtvaardigheid, makkelijker negatief dan positief te omschrijven. Vrijheid is niet enkel een statisch gegeven, maar ontstaat in beweging, in de omgang van mensen met elkaar. De pointe van organiseren van pluraliteit, en dus van politiek, is het doen ontstaan van vrijheid. Gegeven haar eigen structuur en pretenties is het onvermijdelijk dat de republiek moeilijk omgaat met mensen die zowel vrij als onvrij zijn.

Burgerschap is niet alleen in Nederland actueel, maar evenzeer in andere landen. Alvorens de onderwerpen in herinnering te roepen die in Nederland (3.4) spelen, wordt een overzicht geboden van het politieke debat met betrekking tot burgerschap in achtereenvolgens Groot-Brittannië (3.1), de Bondsrepubliek Duitsland (3.4) en Frankrijk (3.3). De thema's die de politieke debatten domineren zijn wel verwant maar niet dezelfde. Deze thema's worden in het volgende aangestipt. In een tussentijdse balans (3.5) wordt kort ingegaan op enkele overeenkomsten en verschillen tussen de politieke debatten in de verschillende landen.

In Nederland neemt de discussie over burgerzin een prominente plaats in. Daarom wordt hieraan in het bijzonder aandacht besteed in paragraaf 3.6. De betogen van leidende politici over burgerzin, de ergernissen die deze voeden alsmede kritiek daarop worden hier uiteengezet. Geanalyseerd wordt hoe door een oriëntatie op het verleden, toen het beter geweest zou zijn, hedendaagse pluraliteit en zijn mogelijkheden niet altijd goed gezien worden. Onderzocht wordt tot wie de oproep tot burgerzin zich wel zou kunnen richten. Tenslotte wordt de vraag gesteld of calculatie en desinteresse eigenlijk wel zo afkeurenswaardig en schadelijk zijn als ze worden voorgesteld.

## 3.1 Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië staat vooral sedert 1988 – het herdenkingsjaar van de Glorious Revolution – burgerschap als zodanig op de politieke agenda. Het was daar zelfs één van de thema's die een rol speelden bij de laatste landelijke verkiezingen, voorjaar van 1992. In het Engels taalgebied bestaat ook een woord voor burgerschap, citizenship, dat ongeveer dezelfde connotaties heeft als in ons taalgebied.

Het debat over burgerschap is in Groot-Brittannië nogal breed en loopt van versterking van de positie van gebruikers van openbare voorzieningen tot aan de invoering van een stelsel van juridisch afdwingbare grondrechten. Burger-schap is ten eerste aan de orde in het kader van het Citizen's Charter. Ten tweede in het kader van het debat over een nieuwe Grondwet en vastlegging van grondrechten. En ten derde in dat van de aanmoediging van burgerschap in het onderwijs en maatschappelijke instellingen. Hieronder worden deze drie onderwerpen afzonderlijk toegelicht.

Burgerschap is zoals gezegd aan de orde in het zogeheten *Citizen's Charter*<sup>1</sup>. Dit is door premier Major gepubliceerd kort nadat hij de leiding van de conservatieve partij en die van de regering had overgenomen van zijn voorganger Thatcher. In het handvest van de burger wordt de burger vooral opgevat als cliënt van overheidsvoorzieningen, of misschien beter gezegd, als individuele gebruiker tegenover grote en vooral monopolistische organisaties, zoals sociale zekerheidsinstellingen, de belastingdienst, de politie, het openbaar vervoer, de post, de spoorwegen en dergelijke. Het handvest van de burger verplicht de organisaties om kwaliteitshandvesten te maken, waarin staat welke streefdoelen/prestatieniveaus (targets) de betrokken diensten zichzelf stellen, en die hen verplichten om de gebruikers te laten weten in hoeverre men deze niveaus gehaald heeft (bijvoorbeeld via publikatie in de stations van statistieken van treinvertragingen per traject). De kwaliteitshandvesten bevatten ook een klachtrecht en soms een recht op schadevergoeding als een dienst meer dan gemiddeld onder zijn niveau presteert. Ziekenhuizen moeten

<sup>1</sup>] *The Citizen's Charter; raising the standard*; Londen, HMSO, 1991.

maxima voor wachttijden publiceren, ambtelijke diensten moeten aangeven binnen welke tijd mensen een antwoord op hun klachten moeten krijgen, ambtenaren moeten zich in het contact met burgers bekend maken, overzichten van schoolprestaties moeten de ouders in staat stellen om na te gaan welke school beter scoort dan een andere, burgers moeten een recht op schadevergoeding krijgen voor het geval diensten niet verleend worden door industriële acties of als wegebouwers langer aan de weg werken dan contractueel is overeengekomen.

Het gaat om publieke diensten. Burgers hebben veelal geen alternatief en kunnen de diensten bijvoorbeeld niet 'sturen' door niet deze maar andere te gebruiken. De invloed van de gebruikers moet daarom verlopen via de aansturing door de regering. Deze betaalt de diensten of bepaalt de hoogte van de tarieven (in het geval van de post of de spoorwegen). Daarom is het van belang te wijzen op het zogeheten Next Steps Initiative en op de Local Government Bill 1991. De eerstgenoemde is gericht op de rijksdienst, de tweede op de lagere overheden. Next Steps bevat een programma van verzelfstandiging van een zeer groot deel van de overheidsadministratie. Op dit moment heeft ongeveer 40% van de Civil Service op die manier een eigen budget gekregen. Op grond van prestatiestatistieken en overzichten van klachten van burgers kan de regering, zo is de gedachte, ingrijpen in de diensten, bijvoorbeeld door kortingen op hun budget, door verplichte tariefsverlagingen en dergelijke. The Local Government Bill wil gemeenten verplichten inzage te geven in hun prestaties en breidt de 'audit' (rekenkamercontrole) uit tot de lagere overheden. De minister van Ruimtelijke Ordening krijgt invloed op het proces van het doen van aanbestedingen voor openbare werken en er moeten openbare inschrijvingen komen voor de uitvoering van 'white collar' werk (bestuursadvieswerk) in de gemeenten.

Het Citizen's Charter is van recente datum, maar zijn voorgeschiedenis is ouder. Het ligt in feite in het verlengde van het streven naar terugdringing van de invloed van de overheid in de economie. Vooral ten tijde van het bewind van premier Thatcher zijn een groot aantal diensten doorgelicht door teams die rechtstreeks fungeerden onder de premier en waarbij een beroep werd gedaan op informanten uit de diensten om de premier te helpen aan informatie over overtuigbaarheid, 'red tape' en dergelijke. In meer brede zin maakt dit programma deel uit van het streven naar privatisering. De huidige regering zet dit programma in die zin voort, dat zij naast en in aansluiting op de verkoop van overheidsdiensten (bijvoorbeeld in het geval van de privatisering van British Rail) streeft naar toepassing van markttechnieken binnen de diensten door invoering van kwaliteitsmanagement en marketingtechnieken. Voor de uitvoering van het programma is een organisatorische eenheid gevormd in het Prime Minister's Office. Na de laatste verkiezingen heeft Major één van de leden van het Kabinet, William Waldegrave, belast met de portefeuille van het Citizen's Charter.

Het programma heeft ook aanleiding gegeven tot kritiek. Het eerste punt van kritiek is dat de rechten van de klant beperkt blijven omdat er in feite geen competitie is; er is maar één aanbieder. Een ander punt van kritiek luidt dat het in feite niet gaat over de verhouding tussen overheid en burger en dat er dan ook geen reden is om niet in te gaan op de plaats van de consument tegenover grote organisaties in het algemeen, dus niet alleen de publieke maar ook de private. Vooral Labour heeft dit punt uitgewerkt in de vorm van Citizens action, bijvoorbeeld door contracten tussen wijkverenigingen en publieke en private diensten en rechten op kwaliteit voor huurders en leerlingen en een recht voor burgers om publieke onderzoeken te vragen naar dienstverlening<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>] *Citizen's Charter: Labours better deal for consumers and citizens*; Londen, The Labour Party, 1991.

Het derde punt van kritiek is dat de informatie die diensten nu over hun functioneren moeten verstrekken niet verward moet worden met een Freedom of information Act (een soort wet van openbaarheid van bestuur)<sup>3</sup>. Op dit punt is namelijk volgens de critici sprake van een tegengestelde ontwikkeling. De Official Secrets Act (1989) en de Security Service Act (1989) hebben juist ten doel om het uitlekken van informatie naar pers, omroepen en burgers tegen te gaan. Deze wetten zijn gemaakt naar aanleiding van incidenten, zoals het boek *Spycatcher* van P. Wright over de geheime dienst MI5 en de 'affaire' Ponting.

Het thema van de openbaarheid van bestuur maakt daarentegen wel deel uit van het tweede debat over burgerschap. Het doel is hier de invoering van een *nieuwe constitutie* en van een al dan niet daarbinnen opgenomen 'Bill of Rights'. Weekbladen als *The Economist* en *The New Statesman* en dagbladen als *The Guardian* en *The Independent* hebben de afgelopen jaren meermalen gepleit voor een constitutie, waarmee zij een geschreven grondwet bedoelen in de continentale en met name (na-oorlogse) Duitse traditie. Inmiddels zijn een aantal opzetten voor een nieuwe constitutie gepubliceerd<sup>4</sup>. Hoewel zij verschillen naar soort analyse, stemmen zij grotendeels overeen qua aanbevelingen. In de meeste plannen wordt ten eerste voorgesteld om het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) te incorporeren in het Britse recht. Ten tweede om een hooggerechtshof in te stellen, meestal naar voorbeeld van het Duitse Bundesverfassungsgericht. Ten derde om het kiessysteem zodanig te veranderen dat de samenstelling van het parlement directer dan thans de voorkeuren van de kiezers weerspiegelt. Ten vierde een aantal verschillende zaken zoals een catalogus van sociale grondrechten, een wet openbaarheid van bestuur, een decentralisatie/subsidiariteitsbeginsel in de grondwet, een vaste zittingstermijn voor het parlement, invoering van een senaat en een constitutionele regeling van de macht van politie- en veiligheidsdiensten.

Ook in de jaren zestig is in Groot-Brittannië sprake geweest van pleidooien voor invoering van een grondwet. De huidige voorstellen verschillen daar in zoverre van, dat nu niet zoals toen vrijwel alle nadruk valt op versterking van de politiek, maar op die van het recht. Men wil versterking van de positie van de rechter om te voorkomen dat de staat zich het recht toeëigent. Vandaar ook het streven naar wettelijk vastgelegde grondrechten, naar een hooggerechts-hof, naar een wet openbaarheid, en een grondwet voor politie- en veiligheidsdiensten. Het begin van deze beweging voor constitutionele verandering kan vrij precies worden gelokaliseerd. Zo heeft een groep van circa 200 prominente Britten in enkele dag- en weekbladen (waaronder *The New Statesman and Society*) eind 1988 een 'Charter 88' gepubliceerd (verwijzing naar het Tjechische Charta 77)<sup>5</sup>. Zij stelden daarin dat de Britse regering in naam van de vrijheid de uitvoerende macht zodanig had vergroot, dat bekende rechten zoals die van vrijheid van informatie, die van vergadering, en van habeas corpus in de verdrukking kwamen. Zij spraken van een 'elective dictatorship' en van de misstand dat een minderheid van nog geen veertig procent van de Britse kiezers wetten afkondigt en dat geen redres mogelijk was bij de rechter tegen overheidsmaatregelen. De 'sovereiniteit van het parlement' dreigde met andere woorden te absoluut te worden opgevat. Deze sovereigniteit was vroeger een tegenmacht tegen de Koning en paste als een soort rechtsprocedure in de rechtstraditie. Maar nu zou het parlement zijn geworden tot de verlengde arm van de partij die op een bepaald moment de executieve in

<sup>3</sup>] K.D. Ewing en C.A. Gearty, *Freedom under Thatcher; Civil Liberties in Modern Britain*; Oxford, Clarendon Press, 1990.

<sup>4</sup>] *We the People... Towards a Written Constitution; the Liberal Democrats*, London, 1990; *Constitutional Reform in the United Kingdom – an incremental agenda*; London, 1991; *The Constitution of the United Kingdom*, Institute for Policy Research, London, 1991; F. Mount, *The British Constitution now*; Oxford, Heinemann, 1992.

<sup>5</sup>] Zie voor verschillende stromingen in deze beweging ook *Citizenship* door G. Andrews (ed.), Londen, Laurence en Wishart, 1991.

handen heeft. Het Britse recht is gebaseerd op de traditie van de rule of law, bestaande uit twee componenten: common law en statute law. De eerste geldt, voorzover de tweede er geen beperkingen aan oplegt. Door de groei van de statute law wordt nu echter het recht eenzijdig gedefinieerd vanuit de positie van de regering als 'maker' van het recht.

In de literatuur worden verschillende factoren genoemd die aanleiding hebben gegeven tot de vraag naar een geschreven constitutie. Ten eerste het feit dat de macht van de executieve sterk is toegenomen door de groei van de verzorgingsstaat en nog extra is toegenomen doordat de staat zich boven de verzorgingsstaat heeft opgesteld in een poging om deze te hervormen. Ten tweede dat in tegenstelling tot de periode van net na de oorlog een steeds groter deel van de Britse kiezers een eigen weg gaat en zich niet houdt aan de feitelijke keuze uit slechts twee partijen. Deze partijen worden daarenboven verondersteld elkaars tegendeel te zijn, maar zijn dat in feite steeds minder. Ten derde de democratiseringsbewegingen aan het eind van de jaren tachtig in het Oostblok, waarbij burgers hun vrijheden opeisten. De naam Charter 88 vormt een verwijzing naar de Tsjecho-Slowaakse beweging Charta 77. Ten vierde de opkomst van enerzijds het Europees recht en van anderzijds strevingen naar regionale autonomie. Bij het Hof van Justitie in Luxemburg worden relatief veel klachten ingebracht tegen schendingen van het Europees recht door de Britse regering en vele daarvan zijn ook toegewezen. In met name Schotland bestaat een brede beweging die zich richt op afscheiding of tenminste een eigen regering met grote bevoegdheden, vergelijkbaar met die van een Duitse deelstaat.

In de context van het Europees recht ligt ook het meest concrete aangrijpingspunt voor verandering. De twee grote partijen hebben geen baat bij constitutionele veranderingen. De verandering lijkt vooral te komen door de opstelling van de Britse rechters die steeds vaker de grenzen verkennen om 'Europese (grond)recht' rechtstreeks te hanteren bij het toetsen van wetten van Britse bodem<sup>6</sup>.

Ook ten aanzien van deze voorstellen bestaat kritiek. Deze is dat het begrip burgerschap te omvattend en te gereïficeerd is (dé burger, wat is dat?). Ten tweede dat men teveel voorbijgaat aan sociale, economische en politieke realiteiten. Ten derde dat het praktisch gezien vrijwel onmogelijk is om grondrechten in de Britse juridische traditie veilig te stellen tegen latere wetgeving die deze als vanzelf weer ongedaan maken. En ten vierde dat men zich teveel spiegelt aan het Duitse voorbeeld, zonder de nadelen daarvan goed te kennen. Zo betwijfelt Dahrendorf of de Britten wel zo gelukkig zullen zijn met de juridificatie van het politieke leven die in Duitsland bestaat en die mede het gevolg is van het feit dat rechtsregels schriftelijk worden vastgelegd en door juristen mogen worden getoetst aan de Grondwet<sup>7</sup>. Verder vraagt Dahrendorf zich af of de Britten procedures van overleg moeten ambiëren, die in Duitsland aanleiding geven tot een sterke vervaechting tussen verschillende bestuurslagen en tussen overheids- en semi-particuliere organisaties. En zijn coalitieregeringen met hun neiging om politieke tegenstellingen te verdoezelen zo aantrekkelijk? Tenslotte gaat het in de politiek, zo stelt hij, ook om regelmatige afwisseling van politieke elites – en in dat opzicht scoort het Britse systeem nog niet zo slecht – en vooral om macht en resultaten en niet slechts om fair play.

Een minder omvattend beeld van dé burger is aanwezig in het rapport *Encouraging Citizenship*<sup>8</sup>. Burgerschap is hier uitdrukkelijk een individueel en

<sup>6</sup>] Zie hierover J.J. Seidel, 'Souverein geketend?'; *RM Themis*, oktober 1990, 8e jaargang, blz. 364-385.

<sup>7</sup>] R. Dahrendorf, 'Tradition und Wandel; wie demokratisch ist England?'; *Die Zeit*, 21 februari 1992, nr. 8.

<sup>8</sup>] *Encouraging Citizenship, Report of the Commission on Citizenship*; Londen, HMSO, 1990.

daarmee in zijn gebruik veelzijdig begrip. Bovendien accentueert de commissie het residu karakter van het begrip. Centraal in burgerschap staan 'sets of entitlements'. Kenmerkend voor entitlements is dat zij individueel zijn en slechts bestaan voorzover het parlement er geen beperkingen aan heeft opgelegd. Maar burgerschap bevat ook plichten (duties), zoals de 'duty to respect the law' (in het Engels zowel wet als recht). Het strekt tot instandhouding van 'the public good'.

Het rapport Encouraging Citizenship neemt een tussenpositie in tussen het Citizen's Charter en het streven naar een nieuwe constitutie. Zo wordt in het rapport onderschreven dat er meer aandacht nodig is voor grondrechten en dat diensten meer gedwongen moeten kunnen worden om rekening te houden met de wensen van de gebruikers. Maar deze aanbevelingen maken in dit geval deel uit van een bredere analyse en krijgen in dit rapport een minder absolute betekenis dan in respectievelijk het Citizen's Charter en in de voorstellen voor een nieuwe grondwet. Het accent in dit rapport ligt meer op de publieke zaak als geheel, waarvan grondrechten en gebruikersrechten deel uitmaken. Geconstateerd wordt dat burgers aan de publieke zaak niet (meer) kunnen deelnemen omdat men tegenwoordig geoeftend moet zijn om burgerschap te kunnen uitoefenen. Sommigen kunnen ook niet participeren, omdat zij te arm zijn om deel te kunnen nemen en omdat zij op school niet geleerd hebben om zichzelf in een debat staande te houden. Voorts wordt het begrip burgerschap vertroebeld door het ontstaan van soorten van partieel burgerschap (ingezetenen die afkomstig zijn uit bepaalde Gemeenebestanden hebben een gedeeltelijk burgerschap, verschillend naar land van herkomst). Bovendien is sprake van onduidelijkheid over de gelding van grondrechten (als het gaat om Brits recht betreffende onderwerpen, die vallen onder de reikwijdte van het EG recht, dan wordt op indirecte wijze wel getoetst aan grondrechten, anders niet). Tenslotte blijken leveranciers van voorzieningen zich niet altijd rekenschap te hoeven geven van de rechten van de gebruikers van de voorzieningen; ook niet van hun recht om zaken zelf te organiseren. De aanbevelingen sluiten hier op aan, zoals die van invoering van een curriculum voor burgerschap in het lager en voortgezet onderwijs, die van het bevorderen van burgerlijk initiatief en die van codificatie van grondrechten.

Het rapport is tot stand gebracht door een voor Groot-Brittannië 'a-typische' parlementscmissie; a-typisch omdat het in Engeland ongewoon is om een parlementscmissie samen te stellen uit leden van zeer verschillende achtergrond (een ondernemer, een geestelijke, wetenschappers, werknemersvertegenwoordigers, een overzeese gouverneur, leerkrachten en onderwijsbestuurders en bestuurders van vrijwilligersorganisaties); leden die bovendien behoren tot verschillende politieke richtingen; a-typisch ook door de 'opdracht' tot het zoeken van consensus over de scheidslijnen heen. De aanleiding voor de instelling van de commissie in december 1988 lag besloten in de zorg van verschillende zijden – onder andere van de Prince of Wales, kerkbestuurders en parlementsleden van labour, conservatieve en liberale zijde – over een afnemen van de kwaliteit van de 'civil society', de vrees voor aantasting van de publieke moraal en van het recht door bijvoorbeeld toenemende criminaliteit, werkloosheid, en het verval van de oude binnensteden en tenslotte de angst voor toenemende rassentegenstellingen. Vooral de achterblijvende sociale verbetering in de steden terwijl de economie in de jaren '80 krachtig opleefde, alsmede de rellen in Liverpool en andere grote steden, gaven een impuls tot instelling van de commissie.

Inmiddels zijn er programma's ontwikkeld om uitvoering te geven aan het rapport. De initiatieven moeten daarbij met name komen van de lagere overheden. Om dit te bevorderen heeft 'the Local Management Board' (een samenwerkingsverband van de verschillende soorten van lokale overheden, die Groot-Brittannië rijk is) een voorlichtingscampagne gestart om de gemeenten voor te

lichten over de mogelijkheden om een *plaatselijk* Citizen's Charter te maken. Daarin moet tot uitdrukking komen dat burgerschap een veelheid van burgerschapsrollen omvat zoals die van consument, kiezer, belastingbetaler, leerling, ouder van leerlingen, bestuurder van vrijwilligersorganisaties. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat burgers meerdere loyaliteiten kennen (naar stad, regio, natie, familie, etnische groep) en tenslotte dat er meer soorten belangen zijn die ten behoeve van de burgers door de overheden worden bewaakt, bijvoorbeeld die van veiligheid, van economische ontwikkeling (samen met het lokale bedrijfsleven) en van de kwaliteit van de woonomgeving<sup>9</sup>. In het ene geval (bijvoorbeeld onderwijs) kan de burger worden benaderd als consument, in een ander geval (bijvoorbeeld de politiek) niet. Tenslotte wordt een programma ontwikkeld om gemeenten te stimuleren om het publiek beter uit te rusten voor verkeer met de lokale overheden; het publiek als respectievelijk consument, als burger, en als gemeenschap<sup>10</sup>. Het is volgens dit programma een taak van de gemeente om ervoor te zorgen dat burgers tijdig hun stem laten horen – juist ook buiten verkiezingstijd – dat zij onderzoek mogen verlangen naar bepaalde zowel publieke als private activiteiten, dat zij meer keuzemogelijkheden moeten krijgen wat betreft publieke of private levering van diensten en dat duidelijk wordt dat autoriteiten van hun ervaringen leren. Tenslotte wordt een instituut voor burgerschapsstudies opgericht dat zich onder meer moet toeleggen op het ontwikkelen – samen met de lagere overheden – van een curriculum voor burgerschap en op trainingen van ambtenaren opdat zij in staat zijn om hun verhoudingen met burgers beter te regelen en de competentie van de burgers te bevorderen.

Ook op Encouraging Citizenship en de uitvoering daarvan is kritiek gekomen. Deze is dat de aanmoediging van burgerschap in de praktijk kan uitlopen op overheidsbevordering van gemeenschappen (bijvoorbeeld etnische groepen) waaraan het individu ondergeschikt kan raken. Dat probleem wordt in de programma's trouwens ook onderkend. Bovendien kan volgens de critici het ideaal van de geïnteresseerde burger onbedoeld bijdragen tot het ontkennen van het burgerschap van hen die geen belangstelling hebben voor de publieke zaak.

### 3.2 Duitsland

Anders dan in Groot-Brittannië vormt burgerschap in Duitsland niet een op zichzelf staand thema op de politieke agenda. Zo zijn er geen commissies die de regering adviseren over burgerschap. Toch is het thema burgerschap aan de orde in een aantal actuele discussies.

De eerste discussie betreft die over Oostduitsers als *afhankelijke of als tweedetrangsburgers*. Hoewel Oostduitsers formeel gelijk zijn aan de Westduitsers zijn eerstgenoemden afhankelijk van laatstgenoemden. Westduitsers betalen voor een zeer groot deel de voorzieningen van hun oosterburen. Het gaat hier met name om oudedagsvoorzieningen, werkloosheidsvoorzieningen, en het op de been houden van niet rendabele bedrijven (Treuhandanstalt), waarvoor geen kopers zijn te vinden. Aangezien de omvang van de werkloosheid sterk is gestegen, zijn de kosten van de sociale voorzieningen dat ook. (In sommige Oostduitse steden is circa 20% van de beroepsbevolking officieel werkloos geworden sinds de omwenteling; samen met de verborgen werkloosheid in de werkloosheidsprogramma's wordt de totale werkloosheid geschat op 40%.) Voorts zijn de CAO-lonen in Oost-Duitsland 60% van die in West-Duitsland, terwijl de prijzen van de eerste levensbehoeften zijn geliberaliseerd.

<sup>9]</sup> *Citizens and local democracy, creating a new relationship*; the Local Management Board, Luton, (Z.J.).

<sup>10]</sup> *Citizens and local democracy; empowerment: a theme for the 1990s*; the Local Management Board, Luton, 1992.



Oostduitsers verwijten hun westerburen dat zij hen vooral zien als mensen die je moet tolereren en over wie je het recht hebt om te zeggen dat zij wel eens wat meer dankbaar mogen zijn en dat zij wel eens zorgvuldiger met Westduits geld mogen omgaan.

In Duitsland is men zich immers bewust welke offers het rijke deel van het land voor het armere brengt. Men wordt er vrijwel dagelijks aan herinnerd door de begrotingstekorten in Bonn en door de relatief hoge rente. Maar niet slechts hierdoor wordt men daaraan herinnerd. Ook de politieke en bestuurlijke agenda staat in het teken van de hereniging en vooral van het wetgevingsprogramma dat nodig blijkt te zijn voor onteigening van Oostduits bezit en om de eigendomsrechten te regelen van hen die de DDR destijds ontvlucht zijn en nu weer aanspraken maken op hun vroegere eigendommen. Ook de voorgestelde maatregelen die nodig zijn om investeringen in Oostduitsland eerst feitelijk mogelijk te maken en vervolgens om deze te stimuleren (garantiefondsen), blijken niet binnen de gestelde termijn gereed te zijn. De omvang van de benodigde bedragen (jaarlijks is voor het herstel 140 miljard D-mark nodig), wordt daarbij overigens door sommigen niet als het grootste probleem gezien, wel echter het tot nu toe gebleken onvermogen om tijdig de noodzakelijke wetgeving gereed te hebben en de verwarring die in de gelederen van de politieke partijen lijkt te heersen over de te nemen maatregelen<sup>11</sup>. Ook is gewezen op het gevaar dat het aflopen van de wet die de financiële verhoudingen tussen de deelstaten regelt, gecombineerd met de vraag naar financiële solidariteit van de deelstaten in het westen met die in het oosten het reeds aanwezige debat over de staatsvorm, tot uiting komend in een roep om een grotere zelfstandigheid voor de deelstaten (bijvoorbeeld van Beieren) zal versterken.

De tweede discussie betreft het vraagstuk dat wordt aangeduid als de *'Parteienverdrossenheit'*, het 'ongenoegen' met de politiek. De discussie over de politiek dateert al van enkele jaren, maar heeft in 1992 een fundamentele karakter gekregen. Aanvankelijk ging het debat 'slechts' over de giften van grote bedrijven aan politici en hun partijen. Een reeks 'schandalen' is bekend geworden. De minister-president van Baden-Württemberg is tot aftreden gedwongen, nadat bekend was geworden dat hij en zijn partij (CDU) steekpenningen hadden aangenomen. De affaire van de steekpenningen aan politici en hun partijen raakt alle grote politieke partijen in Duitsland (bijvoorbeeld ook Oskar Lafontaine, de minister-president van Saarland van wie wordt onderzocht of hij bepaalde inkomstenbronnen uit het verleden ten onrechte heeft verzwegen).

Op dit moment heeft de discussie over de partijen echter een ruimere strekking gekregen. 'Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus', zo staat in het Grundgesetz. Artikel 21 luidt: 'die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit' en artikel 38 van de Grondwet luidt dat afgevaardigden voor de volksvertegenwoordiging 'an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind und nur ihren gewissen unterworfen'. Het probleem is volgens onder andere de President van Duitsland, von Weizsäcker, dat de partijen niet mee helpen om de 'wil' van het volk te articuleren, doordat zij deel zijn geworden van de staatsorganisatie. Zij beheersen de toegang tot ministeries, omroepen en rechterlijke macht. Hun eigen macht zouden zij voor zichzelf veiligstellen via de wetten van de staat. In dat verband wordt vaak verwezen naar een financiële regeling die de partijen onkwetsbaar zou maken voor het gedrag van kiezers. (Zo worden de kosten van de verkiezingscampagnes door de staat bekostigd, onafhankelijk van het aantal kiezers dat op de partij gestemd heeft.) Volgens critici uit alle partijen worden politieke partijen teveel gedomineerd door de opvatting dat de

<sup>11</sup>] Helmut Schmidt, 'Die Talk-show auf der Bonner Bühne; auch für den Deutschen kann es bald heißen: wer zu spät kommt, den bestraft das Leben'; *Die Zeit*, 18 September 1992, nr. 39, blz. 1.

staat hun buit is. Zij zijn tezeer geworden van verenigingen van burgers tot beheerders van de staat en van de staatskas <sup>12</sup>.

Er komt echter in Duitsland een element bij dat in discussies over het 'politieke ongenoegen' in andere landen minder naar voren komt. Dat element is dat de Duitse politieke orde van na de oorlog volgens sommige commentatoren nauw is verbonden met het succes van de economie (Wirtschaftswunder). Na de oorlog kon men vanwege het bezoedelde verleden de nieuwe democratische orde niet enten op de Duitse geschiedenis. Democratie moest zichzelf rechtvaardigen als bijdrage tot vrede en welvaart <sup>13</sup>. De Duitse politieke orde is in deze visie dan ook slechts dan vanzelfsprekend als vrede en welvaart verzekerd zijn. Op het moment echter dat er – zoals nu – ten aanzien van beide onzekerheid bestaat, dreigt het gevaar dat de politieke instituties hun vanzelfsprekendheid verliezen. Onzekerheid over welvaart en vrede zou zo ongemerkt overgaan in verlies van legitimiteit van de democratie.

De derde discussie betreft de grote toestroom van *asielzoekers en daarmee samenhangende maatschappelijke onrust* zoals intimidatie van buitenlanders en illegaliteit. Volgens artikel 16 van de Duitse Grondwet moet iedereen die een beroep doet op asiel tot Duitsland worden toegelaten. De asielzoekers mogen in Duitsland verblijven tot hun verzoek is afgehandeld. Aangezien de behandeling vaak een jaar in beslag neemt, verblijven velen van hen gedurende lange tijd in Duitsland. Een aantal wordt het land weer uitgezet omdat wordt vastgesteld dat zij niet 'met vervolging worden bedreigd wegens ras, godsdienstige of politieke opvatting', maar slechts kunnen gelden als economische vluchtelingen, of anders gezegd 'Scheinasylanten'. Velen verblijven echter soms vijf á tien jaar in Duitsland doordat zij gebruik maken van beroepsprocedures. En als het dan op uitzetting aankomt, kan blijken dat asielzoekers onvindbaar zijn, waardoor het vermoeden ontstaat dat zij inmiddels het leger van illegalen hebben aangevuld.

Op dit moment verblijven naar schatting 5 miljoen buitenlanders in Duitsland. Velen daarvan verblijven in noodhuisvesting, zoals kazernes en tentenkampen, soms gelegen in woonwijken. Gecombineerd met de toestroom van zogeheten 'Aussiedler' (naar schatting 2 miljoen 'Duitsers' naar bloedverwantschap) uit de oostbloklanden is sprake van een aanzienlijk opvangprobleem. Velen verklaren hieruit ook de steun die het optreden van rechtsradicale groeperingen, soms tot uiting komend in 'brandaanslagen' tegen opvangcentra, in sommige steden bij het publiek ondervindt. (In 1991 in totaal 271 keer). In de eerste weken van september 1992 is sprake van dagelijkse aanslagen tegen buitenlanders in meerdere steden tegelijk. Als schrikbeeld van de samenwerking tussen publiek en rechtsradicale groeperingen, is onlangs Rostock in de plaats gekomen van Hoyerswerda.

Mede tegen de achtergrond van toegenomen spanningen tussen asielzoekers en Duitse bevolking wordt gezocht naar overeenstemming tussen SPD en CDU over een wijziging van artikel 16 van de Grondwet, waardoor een stringenter toelatingsbeleid mogelijk wordt; een beleid ook dat meer overeenstemt met dat van de buurlanden van Duitsland.

In de Duitse pers wordt erop gewezen dat Duitsland de afgelopen decennia meer buitenlanders te werk gesteld heeft dan de omringende landen. In recent onderzoek is berekend dat per saldo de toestroom van buitenlanders de Duitse

<sup>12]</sup> Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Günter Hoffmann und Werner A. Perger; Frankfurt/AM, 1992. Kritiek daarop: 'Die verfeindeten Nachbarn'; *Der Spiegel*, 26 juni 1992, nr. 26. In dit nummer van der Spiegel wordt de president onder meer verweten in te spelen op sentimenten die leven onder lagen van de Duitse bevolking en dat hij te weinig oog heeft voor de machtspolitieke aspecten van de politiek. Zie ook: H. Jochen Vogel, 'Wo bleibt das Prinzip Verantwortung?'; *Die Zeit*, 10 juli 1992, nr. 29.

<sup>13]</sup> Vlg. A.G. Gordon, *The Germans*; New York and Scarborough, Ontario, Times mirror, 1982.

economie in de afgelopen jaren (1988 tot 1991) meer heeft opgeleverd dan gekost<sup>14</sup>. In hetzelfde onderzoek wordt echter ook betwijfeld of ook voor de komende jaren deze balans zo positief uitvalt. Bovendien bestaat de vrees dat de voortdurende spanning die in de Duitse Grondwet aanwezig is tussen enerzijds een republikeinse traditie van openheid en anderzijds die van 'völkischer Nationalismus' ten gunste van 'Deutschstämmigkeit' en 'Volkszugehörigkeit' wordt opgeheven.

De vierde discussie waarbij het thema burgerschap aan de orde is, is die van de *omgang met het Duitse verleden*. De confrontatie daarmee is vooral geactiveerd door de omwenteling in de vroegere DDR. In deze discussie zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Ten eerste dat van het debat over de verwantschap tussen het nationaal-socialisme van Hitler en het communisme van de DDR. Sommigen zien daartussen een vloeiende overgang. Anderen accentueren daarentegen echter het onderscheid. Tot de laatste categorie behoort Habermas<sup>15</sup>. In een uitgebreid essay geeft hij aan dat het bewind in de DDR een ander verwijt moet worden gemaakt dan nazi-Duitsland. Het DDR-regime is niet uit geweest op massale vernietiging van gehele bevolkingsgroepen, maar is een maatschappij gebaseerd op een alomvattende organisatie van het gehele leven en op wantrouwen in de eigen burgers. De gehele Oostduitse maatschappij is opgezet als één groot bureaucratisch experiment, waarbij niets aan het toeval is overgelaten.

Het tweede niveau betreft het debat over de 'zuivering', de vraag hoe moet worden gehandeld ten opzichte van medeburgers die een speciale functie vervullen zoals schrijvers, journalisten, politici, Volkspolizei en ambtenaren. Over het gedrag van Oost- en bepaalde Westduitse schrijvers is de afgelopen jaren in de dag- en weekbladpers gediscussieerd. In openbare debatten is hun gedrag uitvoerig besproken, waarbij soms ook het recht van openbare veroordeling in de discussie is betrokken. Het gaat hier om een soort openbare 'tuchtrechtspraak'. Daar komt normaal gesproken geen rechtbank aan te pas. Geheel anders ligt dat bij veroordelingen van sommige leden van de Volkspolizei en van ministers en topambtenaren. Het probleem is daarbij vaak dat zij volgens Oostduitse wetten legaal kunnen hebben gehandeld, maar dat hun handelen uit een oogpunt van respect voor mensenrechten wordt afgekeurd. In de Duitse pers is met name aandacht besteed aan de rol van de Stasi-ambtenaren.

Tenslotte is er het niveau van de samenwerking tussen de Stasi en gewone burgers. Bij het onderzoek naar het Stasiverleden is gebleken dat zeer veel Oost Duitsers bij deze dienst betrokken waren als 'inoffizielle Mitarbeiter' (IM)<sup>16</sup>. In veel kringen waren, naar nu blijkt, mensen van goede naam en faam werkzaam, bij wier gedrag nu vraagtekens worden gezet omdat hun namen voorkomen op de lijsten van medewerkers van de Stasi. Tegelijkertijd is echter geconstateerd dat de Stasi wel veel materiaal heeft binnengekrepen, maar dat dat toch niet altijd even relevant moet zijn geweest. Men verzamelde voor een deel uit angst dat men wellicht iets van iemand over het hoofd had gezien. Geen deel van het leven mocht aan de aandacht van de staat ontsnappen. Sommigen die de archieven over zichzelf mochten inzien zijn geschrokken over de vele en soms pijnlijke details over hun persoonlijke leven die men verzameld bleek te hebben, soms met hulp van echtgenoot of echtgenote, burens, kennissen en vrienden<sup>17</sup>.

<sup>14</sup>] Ontleend aan het verslag van dit onderzoek: 'Zuwanderer haben die öffentlichen Haushalte entlastet, Volkseinkommen um 5,5 Prozent gewachsen'; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 8 September 1992, blz. 14.

<sup>15</sup>] J. Habermas, 'Bemerkungen zu einer verworrenen Diskussion: Was bedeutet Aufarbeitung Heute?'; *Die Zeit*, 3 april 1992, nr. 15.

<sup>16</sup>] U. Schröter, 'Wie wurde man ein IM?'; *Die Zeit*, 16 maart 1992; R. Schedlinski, 'Ik voelde me alsof de Stasi mijn hersens leegzooog: een zelfbekentenis'; *NRC Handelsblad*, 18 januari 1992.

<sup>17</sup>] DDR-schrijver L. Rathenow, 'Mijn hele leven op schrift'; *NRC Handelsblad*, 31 januari 1992.

### 3.3 Frankrijk

In Frankrijk, net als in Duitsland, is burgerschap geen op zich zelf staand thema op de politieke agenda, al schemert het steeds door in de discussies die het actuele publieke debat bepalen. Men legt er de vinger nog niet op, en toch kan men bij veel hete hangijzers de onderliggende dimensie van burgerschap aanwijzen.

De meest directe confrontatie met het thema vormt het *rechtsextremisme* van Le Pen en zijn Front National<sup>18</sup>. De stellingen zijn duidelijk: buitenlanders, met name Algerijnen en andere Noord-Afrikanen, maar ook Turken, mensen uit het Midden-Oosten en Joden 'horen' niet in Frankrijk en moeten terug naar hun eigen landen. De redenen hiervoor worden al even helder geponeerd: Frankrijk wil de grote aantallen reeds aanwezige buitenlanders niet langer dulden, en kan de grote toestroom aan buitenlandse immigranten (met name vanuit Afrika) niet meer aan – zowel de controle aan de grenzen ontbreekt als ook de sociaal-economische mogelijkheden om asielzoekers op te vangen, en, andermaal, de bereidwilligheid hiertoe. Het gaat in eerste instantie om de welvaart van de 'eigen' burgers.

Daarmee worden impliciete richtlijnen gesteld voor in- en uitsluiting van burgerschap. Degenen die niet de Franse nationaliteit bezitten en niet van Franse afkomst zijn, zijn geen Franse burgers en mogen geen aanspraak maken op de rechten die Franse burgers toekomen. Zelfs wanneer zij reeds langere tijd in Frankrijk verblijven en in ieder ander opzicht deelnemen aan het leven in de publieke sfeer – werken, wonen, kinderen op school hebben, consumeren – worden zij niet als volwaardig lid van de gemeenschap beschouwd.

Het zijn niet uitsluitend de aanhangers van Le Pen die hun positie en functie betwisten. De misgunnende, wantrouwende en beschuldigende houding tegenover buitenlanders, met name donkere, Islamitische of Joodse inwoners, sluimert volgens diverse commentatoren in vele lagen van de bevolking. Niet altijd wordt daar de rechtsextremistische consequentie aan verbonden, maar de grondslag van het Franse burgerschap zoals ervaren door vele Fransen wordt er wel door geaccentueerd: chauvinisme, trots en exclusiviteit. Lidmaatschap van de Franse gemeenschap wordt als een voorrecht gepresenteerd en veelal ondervonden, en dient dan ook als een voorrecht beschermd te worden.

Een tweede discussie waarin de Franse beleving van burgerschap aan de orde is, betreft de *Europese eenwording*, vooral toegespitst door de polemiek rondom het Verdrag van Maastricht<sup>19</sup>. Het perspectief van Europees burgerschap leidt tot een herontdekking van het nationale Franse burgerschap: wat houdt het in om Frans burger te zijn en wat verliest of wint men door daarnaast Europees burger te worden? Veel Fransen zien het Europese initiatief met wantrouwen tegemoet. Men heeft veel kritiek op de 'technocraten' in Brussel en in Parijs. Juist de kritiek op Europa blijkt gepaard te gaan met een herwaardering van de betekenis van de eigen regio. Beide krachten staan in verhouding tot elkaar: het praten over de betekenis van Europa en over die van de eigen regio (bijvoorbeeld de Vendée) lijken zich tegelijk en in samenhang voor te doen.

Gaat het in de eerste twee genoemde discussies over in- en uitsluiting van burgerschap op grond van identiteit, in de virulente discussie over het Franse

<sup>18</sup>] E. Balibar en I. Wallerstein, *Race, Nation, Classe. Les identités ambiguës*; Paris, Editions la Découverte, 1988; J. Costa-Lascoux, *De l'Immigré au Citoyen. Notes et études documentaires*; Parijs, La Documentation Française, 1989.

<sup>19</sup>] A. Heymann-Doat, R. Bohl, R. Rouquette, 'Etre Citoyen en Europe'; *Hommes et Libertés. Revue de la Ligue des Droits de l'Homme*, april 1992, nr. 66, blz. 14; M. Rébérioux, 'Les Nouvelles Citoyennetés'; *Hommes et Libertés. Revue de la Ligue des Droits de l'Homme*, november-december 1989, nr. 56, blz. 16.

*onderwijs* gaat het om in- en uitsluiting ten gevolge van de kenmerken van het onderwijssysteem dat in Frankrijk zeer competitief en selectief is. Het systeem, met zijn volgens velen vaak verouderde instituties, draagt bij aan de marginalisering van bepaalde groepen in de bevolking door impliciete criteria voor participatie te stellen, criteria waar lang niet iedereen aan kan voldoen. Onderwijs wordt geacht de sleutel te verschaffen tot economische onafhankelijkheid (werk), en daarmee tot een positie van waaruit men kan functioneren in de maatschappij. Niet iedereen is echter in staat aan de educatieve eisen te voldoen. Kinderen die niet meekomen in de leercyclus vallen heel snel af. Op degenen die niet kiezen of niet kunnen kiezen voor de beta-richting op de middelbare school wordt neergekeken. Keuzes worden afgedwongen, waardoor veel mensen die niet precies in het systeem passen meteen achterstand oplopen op de rest. Reeds jaren kampt men in Frankrijk met een elitisme in het onderwijssysteem dat zich, ondanks de weerstand ertegen, toch is gaan enten op de mentaliteit van de mensen. Men rekt op falen. 'Redoubler' (blijven zitten) is een angstaanjagende maar gangbare zaak, terwijl tegelijkertijd de ENA (Ecole Nationale d'Administration), HEC (Hautes Ecoles de Commerce) en Ecoles Supérieures als hoogste doelen worden nagestreefd en aangeprezen. In die zin wordt in Frankrijk geselecteerd wie er wel en niet bijhoren. Het gaat om een bewuste differentiatie op grond van intellect en prestaties, die bijdraagt aan de uitsluiting van groepen mensen die de vaardigheden missen om hun burgerschap waar te maken.

De selectieve werking van het Franse onderwijssysteem is zeer omstreden. De hervorming van het onderwijssysteem, nodig vanwege zijn 'democratische' tekorten, vormt de laatste jaren een permanent onderdeel van de politieke agenda. Onlangs heeft de Franse regering een rapport gepubliceerd over de aanmoediging van burgerschap door het onderwijs. Hieruit blijkt dat men in Frankrijk burgerschap en onderwijs nauw aan elkaar relateert <sup>20</sup>.

Tot slot speelt burgerschap in Frankrijk een belangrijke rol bij alle kwesties die de *nationale eer* raken. Burgerschap wordt direct gekoppeld aan nationaliteit: wie 'citoyen' is, is Frans, en omgekeerd, wie Frans is, is 'citoyen'. De patriottische connotatie van burgerschap komt tot uiting in de verwerking van politieke schandalen – bijvoorbeeld het schandaal van de bloedbank waar bloed, waarvan men wist dat het met Aids gecontamineerd was, toch voor transfusies werd aangewend. Later vonden vergelijkbare praktijken plaats met bloed dat met hepatitis besmet was. Partijfinanciering van de Parti Socialiste door illegaal overgemaakte gelden van bedrijven ter financiering van de verkiezingscampagne van de Franse president wekte dezelfde ontzetting op: men heeft uitgebreide aandacht voor het gedrag van ministers en hoge ambtenaren in Frankrijk, oefent harde kritiek op hen uit als medeburgers en legt hen als functionarissen van de Republiek hoge morele eisen op. Alleen al de populariteit van de Franse minister van Volksgezondheid Bernard Kouchner, oprichter van 'Médecins sans frontières' <sup>21</sup> en daarmee symbool geworden van het protest van de universele moraliteit tegen de aanrandingen van de politiek, wijst op een sterke eis van rechtvaardigheid die door burgers aan hun medeburgers in de politiek gesteld wordt. 'Goed' burgerschap vereist een publieke ethiek en een loyaliteit aan het 'algemeen' belang die de Franse nationaliteit deugd doen.

Critici constateren dat deze dorst naar een moreel nationaal zelfbeeld echter ook leidt tot verdringing van negatieve informatie. De verwerking van het *Vichy-verleden* is momenteel één van de meest actuele uitingen van de storende spanning tussen eigendunk en ethiek. Burgerschap vormt hier

<sup>20</sup>] 'Ecole et Minorités: l'Education Civique dans les collèges Français'; Recherche du Laboratoire de Sociologie Juridique, Université Panthéon-Assas (Paris II), C.N.R.S., Parijs, 1991.

<sup>21</sup>] Artsen Zonder Grenzen.

volgens sommige commentatoren niet de inzet van een verantwoordingzoekende confrontatie met het verleden. In tegendeel, het is het scherm van de collectiviteit (die niet slecht kan zijn, want hoe kunnen alle burgers 'fout' zijn geweest?) waar men de herinnering aan de bezettingstijd volgens dezelfde commentatoren maar al te graag achter verschuilt. Hetzelfde geldt voor de verwerking van de Franse verwickelingen in Algerije. Burgerschap dient in dit geval ook meer als zelf-rechtvaardigend scherm dan als leidraad naar republikeinse vrijheid.

### 3.4 Nederland

De politieke aandacht voor vraagstukken van burgerschap in Nederland neemt een positie in tussen enerzijds Frankrijk en Duitsland waar burgerschap wel deel uitmaakt van het politiek debat, maar niet in de vorm van zelfstandige beleidsprogramma's en anderzijds Groot-Brittannië, waar dat wel geval is. In Nederland staat burgerschap ook op de politieke agenda, maar dan vooral gekoppeld aan de aanpak van bijzonderlijk beleidsproblemen, zoals de verbetering van het onderwijs en van de rechtshandhaving, de verhoging van de arbeidsparticipatie, de minderhedenproblematiek, de verkleining van de kloof tussen kiezer en gekozene, de decentralisatie en de sociale vernieuwing. Daarnaast wordt het onderwerp in toenemende mate aangesneden in toespraken en oproepen van bewindslieden (zie ook par. 3.6) en in bundels van wetenschappelijke artikelen<sup>22</sup>. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van verschillende soorten thema's in het politieke debat, waar burgerschap aan de orde is.

Het eerste cluster van onderwerpen heeft betrekking op de *verzorgingsstaat* en in het bijzonder het stelsel van arbeid en sociale zekerheid<sup>23</sup>. Het gaat hier met name om de betaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid en om de versturende werking die van het bedoelde systeem kan uitgaan op de reïntegratie van langdurig werklozen. Vooral in het begin van de jaren tachtig was sprake van enerzijds sterk oplopende overheidstekorten (door een combinatie van verminderde belastinginkomsten en toenemende sociale zekerheidsuitgaven) en van anderzijds een groei van wat later is aangeduid als langdurige werkloosheid. Mede tegen die achtergrond zijn de afgelopen jaren een aantal adviezen gepubliceerd, waarbij het thema van de langdurige werkloosheid is verbreed<sup>24</sup>. Zo is geconstateerd dat in Nederland sprake is van een relatief geringe arbeidsparticipatie. Een groot aantal burgers staat in feite buiten de maatschappij, doordat zij niet voor zichzelf zorgt en de disciplinerende werking van de arbeidsmarkt niet ondergaat. Gepleit is in dat verband onder meer voor een uitgebreide herziening van het stelsel van sociale zekerheid, van de Wet op het minimumloon en van belastingenwetten opdat meer prikkels aanwezig zijn om mensen te stimuleren om deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Het tweede cluster van onderwerpen heeft betrekking op *staatkundige- en bestuurlijke vernieuwing*. In de eerste plaats moet daarbij worden gewezen op het rapport over de mogelijkheden van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing dat een commissie uit de Tweede Kamer in opdracht van diezelfde kamer heeft gemaakt en waarin vraagpunten zijn geïnventariseerd omtrent de werking van de parlementaire democratie<sup>25</sup>. Als probleem

<sup>22</sup>] Bijv.: *Burgerschap, Levensbeschouwing, en criminaliteit: Humanistische, Katholieke en protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving*; door P.B. Cilteur, P.A. van Gennip, L. Laeyendecker (red.), Amersfoort, De Horstink, 1991; B. van Stokkom, *De republiek der weerbaren*; Deventer, Wlardi Beckmanstichting, 1992; *De staat van de burger; Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992.

<sup>23</sup>] Onder andere: A.C. Zijderveld, H.P.M. Adriaansens, *Vrijwillig initiatieven en de verzorgingsstaat*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1981.

<sup>24</sup>] WRR, *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de regering nr.38, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990; H. Kroft e.a., *Een tijd zonder werk, een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1989. Dit laatstgenoemde onderzoek laat zien dat langdurig werklozen kunnen worden onderscheiden naar verschillende groepen, zoals: autonomen, conformisten en calculerenden.

<sup>25</sup>] Rapport Commissie Deetman; Tweede Kamer, 1990/1991, 21 427, nr. 3.

staat de 'kloof' tussen kiezer en gekozene centraal. Volgens genoemd rapport bestaat er twijfel bij de burgers over de legitimiteit van de overheid. Waar de burger onvoldoende vertrouwen heeft in de kwaliteit van wetgeving en bestuur is het zwaartepunt in de trias politica verschoven in de richting van de rechtsprekende macht. Voorts signaleert het rapport tekorten in de parlementaire controle: het 'primaat van het parlement' is uitgehold (bijvoorbeeld door de te nauwe binding tussen parlement en regering en door de verambtelijking van het parlement). Bovendien is de beleidsvorming verkokerd, waardoor het niet meer mogelijk is om greep te krijgen op het beleid als geheel. Dit laatste is in feite het thema van de organisatie van de rijksdienst.

Naast de genoemde parlementscommissie bestaan ook talrijke commissies voor de reorganisatie van een groot aantal afzonderlijke beleidsgebieden, bijvoorbeeld de politie, de rechterlijke macht, de kinderbescherming, de reclasering, het beheer van het onderwijs, de belastingdienst en de uitvoeringsorganisatie van Verkeer en Waterstaat. Bij al die reorganisaties staan dezelfde begrippen centraal, zoals bevordering van selectiviteit, beperking van de politiek tot kerntaken, verhoging van de klantgerichtheid – bijvoorbeeld streven naar 'compliance' in geval van de belastingdienst – meer gebruik van andere en minder dwingende maar meer prikkels bevattende bestuursinstrumenten en decentralisatie van taken naar gemeenten en zelfstandige bestuurs- of beheersorganen.

Het gaat hier echter vooral om decentralisatie van boven af. Decentralisatie van onderop – en de verantwoordelijkheid van het rijk daarvoor – vormt de kern van fundamentele plannen om de structuur van het lokaal bestuur zodanig te veranderen dat dit meer direct geconfronteerd kan worden met de gevolgen van zijn handelen en zo ook meer wordt gedwongen om te investeren in zijn eigen krachten<sup>26</sup>.

Burgerschap speelt in de derde plaats in het kader van de *sociale vernieuwing*. Dit thema is aan het eind van de jaren '80 op de politieke agenda geplaatst en heeft geresulteerd in een regeringsprogramma, dat wordt uitgevoerd door de minister van Binnenlandse Zaken, die ook het minderhedenbeleid in zijn portefeuille heeft<sup>27</sup>. Het vraagstuk van de sociale vernieuwing is naar voren gebracht in het verlengde van de economische en technologische vernieuwing aan het eind van de genoemde periode. Men constateerde dat de opleving van de economie en de verbetering van de technische infrastructuur niet haar equivalent had in de sociale structuur; in bepaalde stadsdelen en bij allochtonen was sprake van sociale achterstand. Mede geïnspireerd door het voorbeeld van de aanpak van probleemcumulatiegebieden in West-Berlijn is daarom een programma ontwikkeld ter stimulering van gemeenschapsinitiatieven. Als belangrijkste instrument is in de praktijk een brede doeluitkering ontwikkeld, opdat uitruil tussen verschillende instrumenten van sociaal beleid vergemakkelijkt wordt. In aansluiting daarop zijn initiatieven ontwikkeld ter bevordering van het burgerschap van allochtonen, maar daarbij spelen alle hier genoemde ingangen, zoals die van herstructurering van de verzorgingsstaat en de hierna te noemen ingang van de aanmoediging van burgerzin.

Tenslotte is er het thema *burgerzin*. Dit gaat ook over burgerschap, maar nu als een kwestie van beleid met een morele inslag. Een deel van de bij de voorgaande onderwerpen genoemde kwesties keert hier terug, maar nu binnen een ruimer kader. Zo wordt ook binnen dit kader aandacht besteed aan de rol van de staat, aan de betekenis van arbeid en sociale zekerheid en aan sociale vernieuwing. Enerzijds wordt geconstateerd dat de overheid overbelast is. Benadrukt wordt dat burgerschap en politieke wilsvorming vroeger zaken waren

<sup>26</sup>] WRR, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

<sup>27</sup>] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Sociale vernieuwing; opdracht en handreiking*, 1990; Commissie o.l.v. Ph. Idenburg, *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, Rotterdam, 1989.

van individuen, politieke partijen en andere maatschappelijke actoren. De politiek in staatsverband hield haar handen hier vanaf. De politieke actoren formuleerden wensen, die na parlementaire besluitvorming (en na overleg in de koepels zoals de SER) vervolgens door het staatsapparaat verwezenlijkt moesten worden. De uitvoering ervan lag in handen van de maatschappelijke actoren. Geconstateerd wordt dat de overheid al deze processen zelf is gaan uitvoeren en dus in zichzelf heeft opgenomen. Zij articuleert namens de burgers hun belangen en voert die uit. De overheid is volgens deze beschouwingwijze overbelast geworden en wordt heen en weer geslingerd, doordat zij zichzelf niet onderscheidt van de belangenwereld die zij geacht wordt te overstijgen.

Anderzijds is volgens deze analyse sprake van uitholling van de democratische rechtstaat. De burger is berekenend geworden en wentelt de gevolgen van zijn handelen af op de overheid. De burger is gedesinteresseerd, fraudeert, terroriseert medeburgers, heeft onvoldoende respect voor de wet en overschrijdt deze wanneer het hem uitkomt. Hij heeft kortom een gebrek aan burgerzin.

De overbelasting van de overheid en de verloedering hangen samen, beide wijzen op een afnemende maatschappelijke integratie. De voorgestelde oplossingen hiervoor liggen in meer aandacht voor opvoeding tot verantwoordelijkheid in de scholen<sup>28</sup>. Daarnaast in actieve bestrijding van fraude in de sfeer van sociale zekerheid en belastingen. Voorts in stimulering van het middenveld, bijvoorbeeld door de uitvoering van taken hieraan over te laten<sup>29</sup>. Bovendien door een actieve rol van de kerken bij het oproepen tot burgerzin en bij het herstellen van het morele fundament waarop het recht weer kan bloeien<sup>30</sup>. Daarnaast – nog een stap verder – in verzuiling (een begrip dat is samengesteld uit de elementen: identiteit, organisatie en maatschappij), met name voor nieuwe 'binnenkomers'<sup>31</sup>. En tenslotte in een hernieuwde samenwerking tussen enerzijds burgers (bijvoorbeeld verenigd in het middenveld en werkzaam in de verzelfstandigde diensten van de overheid) en anderzijds de regering die haar kerntaken serieus neemt. Een deel van het programma is herkenbaar in de nota 'Recht in beweging'<sup>32</sup>.

De aanmoediging tot burgerzin heeft evenals de voorgaande thema's aanleiding gegeven tot debat. In par. 3.6 worden de oproepen tot burgerzin nader geanalyseerd en worden hieruit conclusies getrokken. Daaraan voorafgaand worden eerst enkele opmerkingen gemaakt over overeenkomsten en verschillen in de debatten over burgerschap in de verschillende landen.

### 3.5 Tussenbalans

De reproductie van burgerschap kan, zoals we al eerder hebben aangegeven, bij elk overheidshandelen aan de orde worden gesteld. In hedendaagse politieke debatten hier en elders gebeurt dat ook en wel in toenemende mate. De lijst met onderwerpen die hiervoor gegeven is, is op zichzelf al instructief. Het is immers opvallend te zien hoe burgerschapsthema's in allerlei verschillende

<sup>28</sup>] 'Overdracht van waarden en normen: zullen we er weer voor vechten?'; *Uitleg*, 26 juni 1991; 'De Pedagogische opdracht', verzwaring rond opvoeden en onderwijzen; *Uitleg*, 26 juni 1991.

<sup>29</sup>] *De verantwoordelijke samenleving*; discussienota, Partijbestuur CDA, 's-Gravenhage, 1987.

<sup>30</sup>] E.M.H. Hirsch Ballin, 'De relativering voorbij'; *Beleid en Maatschappij*, maart/april 1992, 19e jaargang nr. 2, blz. 60 t/m 63.

<sup>31</sup>] In de pers is rond de jaarwisseling 1991/1992 veel aandacht besteed aan het thema van de verzuiling. Mede naar aanleiding van de herdenking van het Christelijk Sociaal Congres van 1891: W.J. Breedveld en J. Greven, 'De erflaters van de verzuiling'; *Trouw*, 8 november 1991. En voorts M. Chavannes, 'De Prijs van de verzuiling'; *NRC Handelsblad*, 28 december 1991, 4 januari 1992 en 8 januari 1992.

<sup>32</sup>] De thema's hierin zijn: intensivering van de kerntaken, netwerkvorming met andere bestuursorganen, activering van maatschappelijke participatie en reorganisatie van de diensten. *Recht in beweging*, Bijl. Handelingen Tweede Kamer, 1990/1991, 21 829.



politieke onderwerpen aanwezig blijken te zijn. Ze kunnen als zodanig aanwezig zijn en alleen van buitenaf worden opgemerkt. Het kan echter ook zo zijn dat deze thema's in het politiek debat zelf mede in het teken van burgerschap zijn gezet en dat ze met andere woorden bewust als burgerschapsonderwerpen benoemd zijn. Het opvallende is nu dat dit inderdaad het geval blijkt te zijn. Politici zelf zetten onderwerpen in de sleutel van burgerschap, nemen beleidsvraagstukken onder andere via het referentiekader van burgerschap waar.

Er zijn verschillende manieren waarop de aandacht voor burgerschap geagendeerd en georganiseerd kan worden. Regeringen kunnen burgerschap als politiek onderwerp afzonderlijk agenderen, er een portefeuille voor maken en er een minister voor benoemen. Dat is in feite in Groot-Brittannië gebeurd. Ministers en ambtenaren kunnen ook binnen hun ressorten onderwerpen naar voren halen die ze vooral vanuit burgerschap benaderen. In Nederland doen met name de ministers Ritzén en Hirsch Ballin het voor onderdelen van hun portefeuilles van respectievelijk Onderwijs en Justitie. En tenslotte kan men het overlaten aan de President van de Republiek om het signaal te geven dat er aan dat onderwerp aandacht moet worden besteed; daarbij heeft de President van het ene land dan weer zelf de competentie om zoiets aan te pakken (Frankrijk), terwijl die van het andere land wel het signaal mag geven dat er een burgerschapsprobleem bestaat, maar verder geacht wordt om het aan de kanselier over te laten om er iets aan te doen, mocht deze dat althans ook willen (Duitsland). Maar hoe men het doet is, zoals gezegd, niet meer dan een kwestie van organisatie. Elk land heeft daarbij zijn eigen traditie. Niet de organisatorische manieren waarin het aan de orde wordt gesteld, is echter bepalend, maar wel dát burgerschap als thema in de praktijk door politici wordt waargenomen en dat het op de agenda is gezet. Dat is dan ook de eerste conclusie.

Een volgende conclusie is dat burgerschap in alle landen aan dezelfde beleidskwesties is gekoppeld. Zij worden hierna genoemd.

- Ten eerste is burgerschap gekoppeld aan de vluchtelingenproblematiek enerzijds en aan de groei van straatterrorisme en van het aantal burgers dat 'de republiek' tracht te ondermijnen anderzijds. De combinatie van vluchtelingenproblematiek en terreur van een deel van de zittende burgerij is zeker niet alleen tot Duitsland beperkt.
- Ten tweede is burgerschap gekoppeld aan het thema vanerschikking van publieke en private verantwoordelijkheden én aan dat van bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het eerste wordt kortweg aangeduid als privatisering en komt voorts tot uiting in de introductie van tweezijdige bestuursinstrumenten (publieke contracten, convenanten) in aansluiting aan of in plaats van de wet. Het tweede komt tot uiting in de introductie van nieuwe bestuursinstrumenten die het handelen van openbare en soms ook particuliere diensten meer moeten blootstellen aan (directe) confrontatie met burgers; men denke aan kwaliteitstoetsen, auditvoorzieningen (Rekenkamer), openbare rapportcijfers voor dienstverlening, en de introductie van 'één loket'.
- Ten derde is burgerschap gekoppeld aan de wisselwerking tussen de onderkenning van de Europese (supranationale) schaal met al haar onzekerheid enerzijds die van de vertrouwheid van de eigen nationale of subnationale schaal anderzijds. Men ziet dat burgers bijvoorbeeld in de reactie op de Europese eenwording gevoelig zijn voor oproepen om houvast te zoeken in een bepaalde identiteit, of die nu ligt in de geschiedenis van hetzij de eigen regio, hetzij de eigen natie, hetzij het leven in eigen kringen (zuil, middenveld).
- Ten vierde wordt burgerschap verbonden met processen van in- en uitsluiting. Tweederangsburgerschap speelt overal. In Frankrijk worden in- en uitsluitingsprocessen vooral gelokaliseerd op het gebied van het onderwijs, in Nederland op dat van de arbeidsmarkt, in Duitsland is het een geopolitieke kwestie (een land dat aan een ander land is toegevoegd), en in Engeland speelt het op

het gebied van titels (entitlements) die men kan laten gelden en waardoor men aanspraken kan maken op voorzieningen (rechten in plaats van gunsten).

- Ten vijfde heeft burgerschap betrekking op het thema dat wordt genoemd: het politieke ongenoegen. In Duitsland heet dat onder meer Partijenverdrossenheit, in Nederland de kloof tussen kiezer en gekozene, in Frankrijk de corruption van binnenuit van de Republiek, en in Groot-Brittannië onder andere de arrogantie van de regering die zich van het recht meester maakt.

De laatste conclusie heeft betrekking op verschillen tussen de landen. Deze conclusie zit eigenlijk al opgesloten in de vorige, want de voorbeelden laten zien dat burgerschap in alle landen is gekoppeld aan dezelfde thema's, maar dat die in elk land ook weer op een eigen manier bewerkt worden. We noemen ter afsluiting van deze tussenbalans nog wat voorbeelden van dergelijke verschillen.

- De richting van de morele discussie in de Franse en Nederlandse politiek is enigszins verschillend. In Frankrijk wordt morele kritiek in de eerste plaats toegepast op de functionarissen van 'de Republiek', zij zijn ook burgers; dat zij een bijzondere status hebben maakt het alleen maar dringender om hun gedrag aan de kaak te stellen. In Nederland zijn het in de eerste plaats de politici zelf die het voortouw nemen in de morele kritiek; deze richten hun pijlen op het gedrag van burgers in het algemeen en op hun onzorgvuldig en onbehoorlijk gedrag in het bijzonder (bijvoorbeeld fraude, verslonzing van de openbare ruimte).
- In Nederland en Engeland wordt burgerschap door de politiek aangemoedigd door het overlaten van taken aan intermediaire organisaties, maar in Nederland zal men daarbij eerder denken aan organen op het gebied van arbeid en sociale zekerheid, terwijl men in Groot-Brittannië eerder denkt aan het traditionele particulier initiatief zoals vertegenwoordigd in fondsen voor 'welfare'.
- Streven naar meer territoriale autonomie speelt overal, maar in het geval van bijvoorbeeld Schotland en Beieren is dat nationalistischer gekleurd dan in het geval van onze grootstedelijke gebieden, waar dat streven zich meer uit in termen van een eigen sociaal en economisch profiel.
- In alle landen zoekt men houvast voor burgerschap in bepaalde symbolen. In Frankrijk zal men misschien eerder beginnen om houvast te zoeken bij symbolen voor burgerschap op het niveau van waarden (eer en deugd) om van daaruit de organisatie van de eigen republiek te begrijpen, terwijl men in Engeland eerder zal beginnen op het niveau van de politieke traditie en de 'machinery of government' om van daaruit te stellen dat die niet op zichzelf staan en er dus 'meer' is van waaruit men die verworvenheden moet begrijpen.

### 3.6 Nederlandse politici over burgerzin: een analyse

De afgelopen jaren is in toenemende mate de klacht te horen dat veel burgers zich niet meer fatsoenlijk gedragen en geen gevoel of respect meer hebben voor de gemeenschap. Zij zouden een 'gebrek aan burgerzin' vertonen. Burgers zouden de normen van het sociale verkeer niet meer kennen, althans zich er niet meer aan houden; zij zouden egoïstisch calculerend gebruik van gemeenschapsvoorzieningen maken; zij zouden zich te passief opstellen, als consument of zorgbehoevende, in plaats van actief hun verantwoordelijkheid binnen en voor de gemeenschap te aanvaarden.

In dit deel van de studie worden deze klachten over tekortschietende burgerzin onderzocht. Eerst wordt ingegaan op concrete ergernissen in het maatschappelijk verkeer die deze klachten voeden. Vervolgens worden vertogen van leidende politici over burgerzin gezien. Na de constatering dat de hierover uitgestorte kritiek belangrijke stukken van die vertogen onverlet laat, worden ze nader bekeken. De politici maken zich vooral zorgen om de maatschappelijke desintegratie en de overbelasting van democratie en rechtsstaat die zij waarnemen. Ook na deze nadere uiteenzetting laten de interventies van de

politici ons met gemengde gevoelens achter. Daarom onderwerpen we ze aan een nadere analyse vanuit neo-republikeins perspectief. We laten zien dat ze een beroep op het verleden doen, waarom en hoe ze dat doen en wat daarbij mis kan gaan. We analyseren hoe zij hedendaagse pluraliteit vanuit het verleden concipiëren en wat zij daardoor niet of niet goed zien. De calculerende burger blijkt, anders dan de politici suggereren, onmisbaar in de hedendaagse republiek. De vraag is tot wie zij zich met hun interventies eigenlijk richten. Oproepen tot burgerzin zijn paradoxaal – de inhoud waartoe wordt opgeroepen is strijdig met de handeling van het oproepen of bevelen. Dit geldt tussen gelijke burgers en a fortiori tussen gezagsdragende burgers en gewone burgers. Vervolgens komen diverse vormen van desinteresse aan de orde. We vragen of desinteresse rechtstreeks bestreden kan en mag worden, en zo ja of dit verstandig is. Ons antwoord op de laatste vraag luidt, anders dan bij de politici, ontkennend. Tot slot wordt de balans opgemaakt: op welke punten kunnen de betogen van de Nederlandse politici verder ontwikkeld en gecorrigeerd worden?

### *Ergernissen in de publieke ruimte*

Het algemene oordeel dat er gebrek aan burgerzin zou zijn wordt gevoed door concrete problemen en ergernissen die mensen in de omgang met elkaar ervaren. Laten we een aantal hiervan bekijken.

Een eerste reeks van klachten en problemen betreft het gedrag van medeburgers in de concrete publieke ruimte, de straten, de stations en de metro. Dit zijn plekken waar velen van ons dagelijks komen en waar wij concreet of lichamelijk worden geconfronteerd met het gedrag van anderen. Deze onvermijdelijke omgang met elkaar levert in de regel weinig problemen op doordat wij redelijk rekening met elkaar houden. Maar soms doen zich gevallen voor waar deze code wordt doorbroken. Plotseling worden we geconfronteerd met iets waar we niet om hadden gevraagd en waaraan we ons mateloos kunnen ergeren: we stappen in de vuiligheid van anderen.

Vuil en uitwerpselen horen niet op straat. Waarom is het zo moeilijk om hondeneigenaren en andere vervuilers dit aan het verstand te brengen? Het is duidelijk dat ze gewoon hun gang gaan zoals dat hun het beste uitkomt. De verantwoordelijkheid voor het opruimen van al die troep laten ze over aan anderen, aan de regen die het in de goot moet spoelen, aan de brave burger die nog wel de moeite neemt zijn gedeelte van de stoep schoon te houden of aan de gemeente.

Een andere ergernis is vandalisme. Heeft de gemeente net jonge boompjes langs de gracht geplant, komt er zo'n groepje bandelozen langs dat de tere stammen omknakt. Schiet je een cel binnen om een dringend telefoontje te plegen, is het apparaat weer vernield. Stop een vak vol Feyenoord-supporters in een treinstel en het resultaat lijkt onvermijdelijk. Het gebrek aan respect voor gemeenschappelijke voorzieningen en voor eigendom in het algemeen, waarvan dergelijk gedrag blijk geeft, wekt ergernis, woede en onbegrip. Het feit dat medeburgers te lijden hebben onder de vernielingen van de publieke ruimte of dat vandalisme zelfs een gevaar kan vormen (één telefoontje kan een mensenleven redden) zal de vandalen een zorg zijn. Sterker nog, ze genieten van het ongemak dat ze anderen bezorgen en lachen een ieder uit (of erger) die er opmerkingen over maakt. Als individueel burger durf je ook niets meer te zeggen en het lijkt erop dat zelfs justitie en politie de zaak niet meer in de hand hebben. Zelfs wanneer ze gepakt worden blijven harde straffen voor de vervuilers en vernielers uit. Vooral met betrekking tot jongeren is dit een kwalijke zaak. Ongecorrigeerd door anderen groeien zij op met de gedachte dat dergelijk gedrag vanzelfsprekend is.

Ook graffiti geven velen ergernis. Vooral als het werk met de spuitbussen uitgevoerd wordt op oude gebouwen en andere mooie plekjes van de binnenstad houdt het een schending in van het schone aangezicht van stad of dorp. Wat eens mooi was, is nu lelijk geworden. Graffiti geven de ruimte voor velen een 'unheimisch' aanzien. Het wanordelijk en bedreigend aanzien dat graffiti aan de stad verlenen, nodigt bovendien uit tot verdere vernieling en vervuiling. De gedachte hierbij is dat een schone en nette omgeving een positieve invloed heeft op het gedrag van mensen. Een verloederde omgeving roept spanningen op. De ruimte zelf kan geen respect afdwingen, mensen voelen zich niet geroepen verantwoordelijk met een toch al vervuilde omgeving om te gaan. Verloedering en vervuiling zijn besmettelijk: voor je het weet doe je er zelf, tot je schrik en ergernis, aan mee.

Tot nu toe is gesproken over de problemen die mensen ervaren in de concrete publieke ruimte. Een andere bron van ergernis betreft het gedrag van de medeburgers in een andere publieke ruimte, die van de arbeid en de gemeenschappelijke voorzieningen en financiële plichten. Hoewel het contact met anderen in deze ruimte niet direct is, merken mensen ook hier de gevolgen van het gedrag van anderen en moeten zij rekening met elkaar houden. Neem bijvoorbeeld zwartwerkers, die de voordelen van het leven in de gemeenschap genieten, maar niet adequaat bijdragen aan de instandhouding van die publieke voorzieningen. De eerlijk belasting- en premiebetalende burger is in tweeërlei opzicht de dupe van het egoïstisch liftgedrag van zwartwerkers en hun werkgevers: zijn lasten gaan omhoog en zijn kans op werk omlaag. De irritatie ten aanzien van dergelijk liftgedrag wordt nog meer opgewekt door mensen die zwart werken terwijl ze een uitkering genieten of die niet werken terwijl ze daar best toe in staat zijn. Deze mensen profiteren dubbel van de gemeenschap.

De klacht dat burgers niet bereid zijn een bijdrage te leveren aan de gemeenschap is ook in een ander deel van het publiek domein te horen. Wie ooit zelf geprobeerd heeft een inzamelingsactie, een protestmars of een buurtvergadering te organiseren weet hoe ontzettend moeilijk het is om mensen mee te krijgen. Mensen zitten blijkbaar liever thuis voor de buis dan actief op te komen voor hun belangen en zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel. Zij nemen een afwachtende houding aan en vertrouwen op de inzet van anderen. Dezen zien niet alleen de lasten van participatie op hun schouders geschoven, maar betreuren ook het verlies aan solidariteit en gemeenschappelijke idealen. Burgerschap binnen een democratisch systeem vereist volgens hen meer dan je houden aan de wet en het betalen van belastingen. Zij ergeren zich dat mensen zich niet actief inzetten en zo het voortbestaan van de democratie zelf in gevaar brengen.

#### *Kanttekeningen: ergernis en burgerzin*

Deze gevallen hebben met elkaar gemeen dat de ergernis vaak wordt beschreven in termen van een gebrek aan burgerzin. Hierbij zijn enkele kanttekeningen te maken.

1. Het valt op dat de klachten in de regel ontspringen uit een directe, spontane ervaring van ergernis, zonder dat onmiddellijke schade wordt ondervonden van het gedrag van anderen. De ergernis vloeit veeleer voort uit een algemeen oordeel over de afkeurenswaardigheid van dergelijk gedrag, terwijl de schade die men ervan lijdt via een omweg wordt beredeneerd (we ergeren ons aan de vernieling van treinen; we redeneren dat dit de gemeenschap en dus ook ons als belastingbetalers geld kost). De vraag is wat eerder komt, de ergernis of de redenering over de schade.
2. De klachten doen het beeld ontstaan dat ons land te verdelen is in 'good guys' en 'bad guys', oftewel zij die zich wel en zij die zich niet als goed burger opstellen. De werkelijkheid is natuurlijk niet zo simpel. Hondeneigenaars klagen over de graffiti, terwijl de bekladder klaagt over de poep op de stoep.

Veel mensen dragen ook indirect bij aan het voortbestaan van een kwalijk geachte situatie, bijvoorbeeld wanneer zij een klusser of oppasser 'zwart' betalen of een baaldag van het werk nemen. Tenslotte blijkt vaak dat 'good guys', wanneer ze in dezelfde situatie als de 'bad guys' terecht komen, hetzelfde gedrag als deze mensen vertonen. De onderdrukte angst dat de eigen wensen en handelingen niet in overeenstemming zijn met het verkondigd ideaal kan zich uiten in een extra scherpe ergernis jegens hen die dergelijk gedrag inderdaad vertonen.

3. Wanneer men daadwerkelijk in een verleidelijke situatie terecht komt, dan strijden daar gedragsverwachtingen die geen van beide een aantrekkelijk perspectief bieden. Ben je fatsoenlijk dan wordt je uitgelachen als 'sucker' die niet voor zichzelf zorgt. Maar houd je je niet aan de regels dan ben je een profiteur.
4. Burgerzin wordt op twee manieren opgevat. In de eerste plaats als fatsoenlijkheid, het op een redelijke en behoorlijke manier met elkaar omgaan in de publieke ruimte. Ten tweede verwijst burgerzin naar de gedachte dat mensen iets over moeten hebben voor de publieke zaak, dat ze een soort 'public spirit' zouden moeten vertonen, een interesse in en betrokkenheid bij het welvaren van de gemeenschap.
5. Tussen deze twee dimensies van burgerzin wordt een samenhang verondersteld. De gevolgd redenering is dat fatsoenlijk gedrag goed is voor de gemeenschappelijke zaak; en andersom, dat inzet voor de publieke zaak (bijvoorbeeld door hard te werken) tevens fatsoenlijk gedrag met zich mee zal brengen. Is deze veronderstelling houdbaar?
6. In de voorbeelden van de klachten over het verkeer met medeburgers ligt de nadruk op de onfatsoenlijkheid van het gedrag van anderen. Er zou bij deze mensen sprake zijn van normvervaging of normloosheid. Veel van het gedrag in deze voorbeelden is echter ook te verklaren uit desinteresse. Mensen vertonen geen belangstelling voor de publieke zaak, niet omdat zij passief of lui zijn, maar omdat zij andere dingen aan hun hoofd hebben. Hun belangen en hart liggen elders. De gelijkstelling van desinteresse met onfatsoenlijkheid is iets van deze tijd. Werd in de jaren vijftig politieke apathie binnen een democratische samenleving belangrijk geacht voor het behouden van de sociale rust (de brave massa) en het temperen van fanatisme, nu is politieke desinteresse een equivalent van onbraaf gedrag geworden.
7. Het beschreven gedrag in de casus is tot nog iets anders te herleiden dan puur onfatsoenlijkheid of desinteresse. 'Wilszwakte' kan zich voordoen. Burgers vereenzelvigen zich wel met de idealen van burgerschap, maar slechts in abstracto. In concrete situaties kiezen zij uit wilszwakte toch voor hun directe eigenbelang. In de tweede plaats bestaat de mogelijkheid dat mensen wel belangstelling tonen voor wat er in het publieke domein gebeurt, maar daar hun loyaliteit niet aan verbinden. Zij geloven niet in de publieke zaak en voelen zich niet aan de gemeenschap gebonden. Voor hun individuele calculaties is het echter wel nodig dat ze kennis hebben van wat daar omgaat. Willen de 'vrije jongens', de consulenten en andere tussenpersonen de mazen in de wet kennen, weten hoe te lobbyen en om te kopen, dan moeten zij zich goed op de hoogte houden van wat er in de publieke sfeer speelt. Tenslotte is het mogelijk dat het afwijkend gedrag van burgers voortvloeit uit andere opvattingen over het publieke dan de heersende overtuigingen. Dit heeft niets met desinteresse van doen en kan in een republiek ook niet als onfatsoenlijk worden afgedaan. Oppositie en burgerlijke ongehoorzaamheid verwijzen naar een legitieme pluraliteit van opvattingen binnen de publieke sfeer en naar een diversiteit van burgerzinnen.
8. Uit dit laatste blijkt ook dat de genoemde gevallen niet makkelijk te herleiden zijn tot problemen van zingeving of betrokkenheid. Vaak wordt geopperd dat burgers lijden aan een gebrek aan burgerzin doordat onze moderne geatomiseerde samenleving mensen heeft gekweekt die de waarde en de zin van betrokkenheid niet meer voelen. Uit de casus blijkt hier niets van. Integendeel, uit de opmerkingen 2 en 7 kunnen we de conclusie trekken dat mensen van wie beweerd wordt dat ze geen burgerzin zouden hebben zich toch zeer betrokken kunnen voelen bij de publieke zaak.

De ergernis in het dagelijkse verkeer en de klachten over ontbrekende burgerzin zijn door het publieke debat opgepikt en versterkt. In dit debat nemen premier Lubbers, minister van Justitie Hirsch Ballin, fractievoorzitter Brinkman en sinds kort ook minister van Onderwijs en Wetenschappen Ritzen een prominente plaats in. In interviews en redes meten zij breed hun bezorgdheid uit over de staat van de burgerzin van de Nederlanders. Zij koppelen verschillende maatschappelijke problemen zoals de criminaliteit en de arbeidsongeschiktheid aan een groeiende normvervaging en aan een gebrek aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel, die zij in onze samenleving menen waar te nemen. Deze tendens van maatschappelijke desintegratie vormt in hun ogen een ernstig gevaar voor het goede leven van de burgers en voor de gemeenschap. De overbelasting van overheidsvoorzieningen, van de democratie en van het recht, die met deze desintegratie samenhangen, vormen een bedreiging voor de rechtsstaat en de verzorgingsstaat. De remedies die deze politici voor de problemen aandragen zijn verpakt in termen als de 'zorgzame samenleving', de 'verantwoordelijke samenleving' en 'sociale vernieuwing' en komen ruwweg op het volgende neer: de overheid moet een bescheidener plaats innemen in het maatschappelijk verkeer en meer gericht zijn op samenwerking met individuele burgers en maatschappelijke organisaties; de staat moet strikter optreden tegen normovertreders; de burgers worden opgeroepen hun eigen plichten en verantwoordelijkheden weer serieus te nemen.

De uitspraken van politici hebben een storm van reacties opgeroepen. Deze betreffen voornamelijk de oproep tot burgerzin. Om te beginnen worden de politici beticht van conservatisme en misplaatste nostalgie naar de gepacificeerde zuilen van weleer. Zij zouden met hun maatregelen de Nederlandse burgers opnieuw moreel willen disciplineren. De politici moraliseren en de vraag van de critici is of de overheid een dergelijke taak wel op zich mag nemen. Recht is niet hetzelfde als moraal, is het veel gehoorde argument. De overheid mag wetten stellen en handhaven, maar niet oproepen tot 'fatsoenlijk' gedrag en daarmee de fundamentele pluraliteit van opvattingen in onze samenleving ontkennen. De burgers maken, behoudens hun verantwoordelijkheid voor de wet, zelf wel uit wat hun normen en waarden zijn. Hier komt bij dat de politiek helemaal niet in de positie is om een dergelijke oproep aan de burgers te doen. In een liberale democratie staan burgers als gelijken tegenover elkaar. In deze context is een oproep van politici aan burgers om bepaalde normen van gedrag in acht nemen in essentie paradoxaal. Zij kunnen dit alleen doen als medeburgers en niet als politieke leiders.

Naast de kritiek dat de politiek zich sowieso ver dient te houden van uitspraken over burgerzin is er ook kritiek op de inhoud van de analyses zelf. Sommigen zijn van mening dat die analyses een foutief beeld geven van onze samenleving. Het zou helemaal niet waar zijn dat onze samenleving lijdt aan normvervaging of gebrek aan solidariteit. De normen zijn gewoon veranderd, evenals de uitingen van gezamenlijk zinn. De opbloei van verschillende nieuwe maatschappelijke bewegingen, zoals de vrouwenbeweging en de milieubeweging, getuigen van een groot gevoel voor de gemeenschappelijke zaak. Het doordringen in de samenleving van nieuwe normen van milieubewustzijn, anti-racisme en anti-discriminatie wijst tevens op het tegendeel van vervagend normbesef. De politici moeten niet zeuren. Bovendien, en voorzover de burgers zich slecht gedragen, zo luidt een volgend argument, is de overheid hier zelf mede debet aan. Doordat de politiek slechte en ondoorzichtige wetten en regels maakt, onvoldoende toezicht houdt op naleving en tegenstrijdige normen stelt, weten burgers niet meer waar ze aan toe zijn. 'Overheid, kijk naar jezelf in plaats van de schuld te leggen bij het slachtoffer', is de veel gehoorde kritiek.

Welbeschouwd treffen dergelijke kritische reacties op de politici slechts bepaalde delen uit hun betogen. In een onmiddellijke reactie op de vermeende bedreiging van heilige huisjes als privacy, pluraliteit en politieke neutraliteit wordt met de kritiek op evidente punten gescoord. De hoofdlijnen van wat de politici naar voren brengen blijven in de kritische reacties echter onderbelicht. De treffendheid van de kritiek op bepaalde punten zou kunnen suggereren dat de hoofdlijnen ook niks waard zijn. Dit is echter geenszins het geval. De politici hebben echt iets te zeggen, al zeggen ze het misschien nog niet goed genoeg. Uit hun betogen zullen we hieronder hoofdlijnen destilleren, die we dan verderop in dit hoofdstuk aan een nadere analyse zullen onderwerpen.

De bezorgdheid van de politici concentreert zich op een tweetal kwesties. De eerste betreft de maatschappelijke integratie of, beter gezegd, de desintegratie van de Nederlandse samenleving. De tweede kwestie behelst het probleem van de overbelasting van democratie en rechtspraak.

### *Maatschappelijke desintegratie*

De politici die spreken over een tendens van maatschappelijke desintegratie menen dat onze samenleving vroeger een aantal sociale vormen en mechanismen kende, waarvan een maatschappelijk integrerende werking uitging. Deze mechanismen zouden in vergelijking met vroeger hun werkingskracht hebben verloren. Hiermee wordt met name bedoeld op de ontmanteling van het systeem van verzuiling in Nederland. Tot voor kort speelde het leven van een groot deel van de Nederlanders zich af binnen het kader van een bepaalde zuil. Jongeren werden opgevoed in een min of meer strak systeem van normen en waarden, waarin verantwoordelijkheid en solidariteit jegens de eigen gemeenschap een grote rol speelden. Middels een grote sociale controle werd onverantwoordelijk of egoïstisch gedrag snel gecorrigeerd en werden de normen gehandhaafd.

In onze tijd staan de zaken er geheel anders voor. Het proces van ontzuiling is reeds een aantal decennia geleden op gang gekomen en heeft zich sindsdien alleen maar in versnelde vaart voortgezet. Tevens heeft zich een grote groep mensen uit andere landen en culturen bij onze natie gevoegd. Van de geordende, overzichtelijke samenleving die wij een tijd geleden kenden is nu weinig meer te bespeuren. De meeste mensen beoordelen de toegenomen bewegingsvrijheid, individualisering en het pluralisme die het gevolg zijn van deze processen positief. Anderen, onder wie de genoemde politici, menen echter dat deze medaille ook een keerzijde heeft. Individualisering, emancipatie en differentiatie brengen het gevaar van desintegratie met zich mee. Mensen zouden alleen maar aan zichzelf denken en zich niet verantwoordelijk voor de gemeenschap voelen; zij zouden elkaar ook niet meer aanspreken op elkaars gedrag; zij zouden voor alle zorg bij de overheid aankloppen en de zorgplicht met premies afkopen of proberen de plichten zelfs helemaal af te schuiven op een anonieme overheid door premies en belasting te ontwijken. Kortom: burgers zouden egoïstisch zijn en niet meer doordrongen van de basisnormen en -waarden van onze maatschappij. De politici die het voortouw in dit debat nemen, wijzen er in hun redes op dat deze desintegratieve tendens desastreuze gevolgen heeft.

Desintegratie zou in de eerste plaats schadelijk zijn voor het goede leven van de burgers zelf. Premier Lubbers merkt in zijn 'Nijmeegse rede' (1990) op dat een groeiend aantal mensen object is van een gemassificeerde, anonieme sociale zorg<sup>33</sup>. Opgesloten in deze zorg stellen deze mensen zichzelf buiten de samenleving of voelen zij zich daar buitengesteld. De politiek dreigt hier in één van haar belangrijkste taken tekort te schieten. Politiek dient in een sociale

<sup>33]</sup> De tekst van deze rede is opgenomen in het tijdschrift *Christen Democratische Verkenningen*; november 1990.

rechtsstaat naar zijn mening mede op integratie gericht te zijn. Dit betekent dat zij de burgers zodanig dient te integreren in de nationale gemeenschap dat deze zich kunnen ontplooiën in de samenleving en deel kunnen nemen aan het maatschappelijke proces. Bij deze integratie hoort ook een gevoel van zekerheid bij burgers over de eigen identiteit. Minister Ritzen wijst er op dat de desintegratieve tendens van onze samenleving bij mensen tot een gebrek aan zingeving van het bestaan heeft geleid. Mensen weten niet meer waar ze aan toe zijn en het ontbreekt hen aan leidraden of ideeën over waar het heen moet met de samenleving<sup>34</sup>.

Minister Hirsch Ballin maakt zich vooral zorgen om een ander gevolg van de tendens van desintegratie. Volgens hem is niet alleen de integratiefunctie van de politiek in gevaar gekomen, maar wordt ook de basis van de rechtsstaat zelf bedreigd<sup>35</sup>. Een rechtvaardige samenleving vereist namelijk niet alleen dat de staat de wettelijke rechten van de burgers garandeert, deze laatsten zullen ook moeten getuigen van burgerzin en eigen verantwoordelijkheid, omdat het anders met de realisering van die rechten nooit zal lukken. Maatschappelijke desintegratie bedreigt, met andere woorden, de gezamenlijke zin die de basis vormt voor de realisering van formele rechten.

Een laatste aspect van de tendens van desintegratie wordt naar voren gebracht door CDA-fractievoorzitter Brinkman<sup>36</sup>. Zijn bezorgdheid heeft vooral betrekking op de gevolgen van desintegratie voor het in stand houden van het draagvlak van de verzorgingsstaat. Naarmate burgers meer een beroep doen op overheidszorg, maar zich minder betrokken voelen bij de gemeenschap en minder bereid zijn de verantwoordelijkheden en plichten die hierbij horen op zich te nemen, dreigt het onmogelijk te worden om voorzieningen voor hen die deze echt nodig hebben op peil te houden.

Deze drie aspecten zijn natuurlijk nauw verbonden. Zij geven gezamenlijk uiting aan de bezorgdheid dat het de burgers aan gezamenlijke zin en verantwoordelijkheidsgevoel ontbreekt. Zonder een bepaalde instelling en bereidheid tot medewerking aan de gemeenschap kan de politiek haar beleid niet realiseren, een beleid dat tenslotte alle burgers ten goede dient te komen. Een bijdrage voor de oplossing van de problemen zal dan ook voor een belangrijk gedeelte vanuit de samenleving moeten komen. Hier verenigen de politici zich in een oproep tot burgerzin. Hieronder verstaan ze een actief burgerschap dat niet alleen tot uitdrukking komt in trouw aan de wet en politieke participatie in enge zin, maar ook in aanvaarding van verantwoordelijkheid voor jezelf en anderen, in het leveren van een bijdrage aan het maatschappelijk leven. Burgerzin zou niet slechts betrekking hebben op de sfeer van de staat, maar ook buiten de politiek een leidend principe dienen te zijn. De burger met burgerzin handelt verantwoordelijk en solidair, zowel binnen als buiten de politiek.

### *Overbelasting van democratie en recht*

De tweede kwestie waarover de politici zich zorgen maken is de overbelasting van democratie en rechtspraak. Hier zou zich een gevaarlijke tangbeweging voltrekken: enerzijds doen burgers steeds meer een beroep op de politiek en de rechter om hun belangen en rechten te behartigen, anderzijds houden zij zich in steeds mindere mate aan de gestelde wetten en regels.

<sup>34</sup>] 'Waar is de moraal in het klaslokaal?', interview met minister Ritzen; *Trouw*, 4 april 1992.

<sup>35</sup>] E.M.H. Hirsch Ballin, rede voor de jubileumviering van de katholieke Radboudstichting in 's-Hertogenbosch, 15 juni 1991.

<sup>36</sup>] Zie bijvoorbeeld 'Op zoek naar licht tussen de wolken van een Hollandse zomerlucht', rede van fractievoorzitter Brinkman voor de CDA-partijraad van 1 juni 1991.



Met betrekking tot deze paradox van het recht moet de politiek ook de hand in eigen boezem steken, zo geven Lubbers en Hirsch Ballin toe. Lubbers wijst er op dat de politiek veel te ambitieus is geweest, te veel in de maatschappij wilde regelen en dacht daartoe ook de kracht te hebben. De ambitie van de politiek is anderzijds ook een weerslag van de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de politiek. Deze hebben zich in golven uitgebreid, onder meer als gevolg van de individualisering en de emancipatie van bepaalde groepen binnen de bevolking. Hirsch Ballin gaat nog verder in de erkenning dat de overheid zelf op een aantal punten heeft gefaald. Niet alleen heeft zij te veel regels en wetten gesteld, zij heeft ook bijgedragen aan de 'vervuiling van normen' door de morele inhoud van wettelijke normen te weinig te benadrukken, de gestelde regels te ondoorzichtig te laten zijn, naleving onvoldoende af te dwingen en bovendien maar al te vaak zelf zich niet te houden aan haar eigen regels.

Het is echter niet alleen de overheid die blaam treft. Volgens de politici faalt ook de burger. Hirsch Ballin meent dat de oorzaak van de groeiende criminaliteit mede gelegen is in een 'defect of virtue', een gebrek aan moraal dat zijn oorzaak vindt in de verandering van de cultuur in ons land<sup>37</sup>. Als gevolg van de ontzuiling, atomisering en verrijking zouden de sociale controle afgezwakt en de normen vervaagd zijn. Mensen zouden calculerend gedrag vertonen en, zo zij de normen al kennen, deze in abstracto aanvaarden maar in concreto niet naleven. Het zou tijd zijn voor een nieuwe publieke moraal: parallel aan de eis dat de overheid een nieuwe bestuursstijl aanleert, wordt van de burger verwacht dat hij een nieuwe levensstijl ontwikkelt. In deze levensstijl staat burgerzin centraal. 'Burgerzin' zou in dit kader betekenen dat men zich houdt aan wetten en regels en dat men anderen ook aanspreekt op de naleving ervan.

Het ontbreken van burgerzin, zowel in de zin van verantwoordelijke solidariteit als in de zin van rechtsgetrouwheid, zou te wijten zijn aan gebrekkige integratie en een vervagend besef van normen en waarden. Ten einde burgerzin te bevorderen zal de politiek daarom in de eerste plaats haar integratiefunctie beter moeten vervullen. Deze taak kan alleen goed worden vervuld in samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties. In dit kader moeten wij de oproepen zien van de ministers Hirsch Ballin en Ritzen aan scholen en kerken om de overdracht van normen en waarden serieus te nemen<sup>38</sup>. Veel zal volgens hen afhangen van de bereidheid van individuele burgers en maatschappelijke organisaties om verantwoordelijkheid op zich te nemen en in samenwerking met de overheid de problemen het hoofd te bieden. De politiek kan bij de bevordering van burgerzin niet meer dan een aanvullende rol spelen. Zij zou moeten leren zich bescheidener op te stellen. Premier Lubbers spreekt in dit verband over het subsidiariteitsbeginsel, dat de herbezinning op de taken van de (centrale) overheid zou moeten leiden, en over 'sociale vernieuwing'. Dit laatste behelst onder meer het scheppen van ruimte voor particulier initiatief en voor de stem van de burgers door middel van decentralisatie en het bevorderen van intermediaire structuren (het 'maatschappelijk middenveld'). De burger krijgt meer eigen verantwoordelijkheid en raakt zo meer betrokken bij de gemeenschap.

De overheid zal echter ook op andere vlakken moeten veranderen. Hirsch Ballin meent dat de overheid niet moet schromen haar eigen organisatie en wetgeving onder de loep te nemen. De organisatie moet eenvoudiger en de kwaliteit van wetten en regels dient te worden verbeterd door ze te toetsen op duidelijkheid en handhaafbaarheid. De overheid kan met haar justitiële beleid en praktijk tevens de burger een duwtje in de rug geven in de richting van meer

<sup>37</sup>] Zie de rede van E.M.H. Hirsch Ballin, gehouden te Amsterdam op 26 maart 1991, *De Staatscourant*, 26 maart 1991.

<sup>38</sup>] 'De relativering voorbij'; op. cit.; 'Waar is de moraal in het klaslokaal?'; op. cit.

burgerzin. Mogelijkheden om de burger met de neus op de eigen verantwoordelijkheid te duwen zijn de vergroting van het toezicht op naleving, een 'lik op stuk beleid', verdergaande differentiëring van straffen en benadrukking van het element van gedragsnorm dat besloten ligt in rechtsnormen. De burger op zijn of haar plichten aanspreken is het devies. Brinkman spreekt in dit kader van 'ondernemend burgerschap'<sup>39</sup>. Kernpunten hiervan zijn een herbezinning op de verhouding tussen rechten en plichten, een nadruk op arbeid en een eerlijker spreiding van kosten en risico's tussen individu en gemeenschap, zodat niet alles op het conto van de anonieme gemeenschap komt te staan. De nadruk die de politici op verantwoordelijkheden en plichten leggen behelst echter meer dan een slimme poging om de kosten van overheidsvoorzieningen te beteugelen of de naleving van wetten te garanderen. Het aanspreken van de individuele burger op diens eigen verantwoordelijkheid is een teken van respect voor wie en wat hij is, een teken dat hij als volwaardig lid echt bij de gemeenschap hoort. Het beleven en naleven van plichten zou de gemeenschap de kans geven om te zorgen voor werkelijk hulpbehoevenden en de burger om te groeien van object van zorg tot subject van integratie en vrijheid.

Ruw samengevat luidt de visie van Hirsch Ballin, Brinkman, Ritzen en Lubbers als volgt. Tenemende tendensen van maatschappelijke desintegratie en overbelasting van democratie en recht dreigen de basis van de democratische en sociale rechtsstaat te ondermijnen. Voor een gedeelte is de overheid zelf hieraan debet, maar ook de individuele burgers en maatschappelijke organisaties kunnen en moeten op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Dit laatste is vervat in een oproep tot burgerzin. Burgerzin verwijst naar het beleven van verantwoordelijkheid in en buiten de politiek, enerzijds door de eigen verantwoordelijkheid te aanvaarden en een bijdrage te leveren aan de gemeenschap, anderzijds door te gehoorzamen aan de wet en ook anderen daarop aan te spreken. De politiek kan de problemen niet alleen aan; medewerking en samenwerking van overheid en samenleving zijn noodzakelijk om onze democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat in stand te houden.

Wanneer wij nu deze globale beschrijving van de betogen van de politici naast de eerdergenoemde reacties erop plaatsen, dan zien we dat de critici hen niet geheel recht doen. De betogen raken grote maatschappelijke problemen en zijn genuanceerder dan op het eerste gezicht lijkt. De sprekers weten dat zij het risico lopen voor zedenmeester uitgemaakt te worden, maar zien dit als een kleine prijs in vergelijking met de kans dat de problemen nog groter worden en de samenleving uiteen valt. Zij roepen op tot burgerzin, maar schromen anderzijds niet de hand in eigen boezem te steken. Zij roepen op tot versterking van gedeelde normen, maar beperken zich doorgaans tot normen die de publieke sfeer raken en die vrij algemeen aanvaard zijn in onze samenleving. Tenslotte vervaardigen zij geen wet die maant tot burgerzin, maar doen zij hun oproep in redes en interviews, als burgers die spreken tot andere burgers.

#### *Analyse van taaldaden*

Dit alles gezegd zijnde laten de interventies van de politici toch een gemengd gevoel achter. Zij hebben onmiskenbaar iets belangrijks bij de kop, maar toch klopt er iets niet in wat ze zeggen. Of zit het in de manier waarop? Hebben ze iets goeds te zeggen, maar zeggen ze het nog niet goed genoeg? Teneinde deze vraag te beantwoorden wijzigen we onze invalshoek. 'tbt nog toe bekeken we wat de speeches zeggen over de wereld – hoe die is en/of zou moeten zijn. In het volgende bestuderen we ze als taaldaden, als uitspraken die in het verkeer tussen mensen een verandering teweeg brengen. Wat *doen* de bewindslieden door deze speeches te houden?

<sup>39</sup>] 'Op zoek naar licht tussen de wolken van een Hollandse zomerlucht', op. cit.

1. Ze halen inspiratie uit het verleden.
2. Ze miskennen hedendaagse pluraliteit.
3. Ze roepen brave medeburgers op om burgerzin te handhaven zowel bij henzelf als bij anderen.

Deze drie aspecten van het optreden van de genoemde politici onderwerpen we aan nadere analyse. Het doel hiervan is geenszins om ze 'onderuit te halen', maar om de door hen opgepakte draad verder te ontwikkelen. Zonder kritiek is dit niet mogelijk.

*Het verleden als kompas: vuil, gevaar, reinigingsrituelen oftewel de republiek die aan haar eigen vrijheid en redders te gronde gaat*

Inspiratie uit het verleden halen is een bekende strategie van politieke vernieuwing. Revoluties en revolutionairen modelleren zich naar het verleden, dat wil zeggen naar bijzondere plaatsen daarin en verhalen daarover<sup>40</sup>. Een beroep op gezag (auctoritas) betekende voor de Romeinen een teruggaan naar de bron, naar de stichtingsakt van Rome. Als we vastlopen, in ruzie of anderszins, gaan we terug naar de akten, naar de stukken waarin de bindende afspraken staan die onze verhouding constitueerden. Protestanten gaan terug naar de handelingen, de akten, zoals die in de Heilige Schrift zijn neergelegd. Door terug te gaan naar de bron kunnen later bederf en corruptie bestreden worden.

Dit gebeurt door rituelen van bevestiging en van reiniging. Bevestigingsrituelen brengen ons bij de oorspronkelijke bron die ons regenereert, ons gemeenschappelijke handelen richting en kracht geeft. Voordat we bij de zuivere bron kunnen en mogen komen dienen we onszelf en de gemeenschap van onzuivere elementen te reinigen. Zonder reiniging geen regeneratie. Reinigingsrituelen variëren van het afwassen van graffiti tot het elimineren van verraders onder de guillotine.

Vuil is materie die niet op haar plaats is. Het doorbreekt de (juiste) orde. Het vuil, dat moet worden afgewassen, staat voor gevaar – het gevaar van uiteenvallen en richtingloosheid van de gemeenschap. 'Buitenlandse commentatoren hekelen in koor de vervuiling en onveiligheid op straat in de grote Nederlandse steden ...' zegt Hirsch Ballin<sup>41</sup>. Klachten over verloedering, over vuil van het balkon van de burens, over hondepoep op straat, over slordigheid, gaan zo bezien over meer dan op het eerste gezicht lijkt. Zij signaleren gevaar. Vuil impliceert een vervuiler, een ordedoorbreker. Ook deze is dus gevaarlijk. Vuil is eveneens gevaarlijk vanwege besmetting. Reiniging en het uitsnijden van gezwellen zijn nodig om verspreiding van ziekte tegen te gaan. En waar zulk een isolatie van gevaarlijk vuil niet mogelijk is, kan toediening van een tegengif, van een evenzeer gevaarlijk en potentieel vervuilend geneesmiddel, nodig zijn.

Dit vocabulaire van vuil, gevaar, ziekte en regeneratie is in hedendaagse vertogen over burgerzin te onderkennen. Ons reinigingsritueel is een brede maatschappelijke discussie, zoals die bijvoorbeeld ook rond de gevaren van kernenergie of van minderheden is gehouden. Een vergelijking met oudere strategieën en vocabulaires van politieke vernieuwing doet beseffen hoezeer ook eigentijdse ervaringen van vervuiling en gevaar bepaald kunnen zijn door de noties van orde die mensen hebben. Waar de één pluraliteit ziet, ziet de ander rotzooi. Waar de één variëteit ziet, ziet de ander wanorde. Waar de één monsters (ontoelaatbare combinaties zoals menspaarden) ziet, ziet de ander fascinerende nieuwigheden. Iemand die bang is dat zijn orde het zal begeven ziet vele gevaren. Als vuil teken van gevaar is dan heeft zo iemand dus ook veel last van vuil. En hij heeft veel te reinigen.

<sup>40</sup>] K. Marx, *De achttiende Brumaire van Louis Bonaparte* en H. Arendt, *On Revolution*; New York, The Viking Press, 1965.

<sup>41</sup>] *NRC-Handelsblad*, 27 februari 1992, blz. 9.

In het licht van deze beschouwingen duiden de frequente uitingen van bezorgdheid over gebrek aan burgerzin die politici ons doen geworden in de eerste plaats op angst dat orde het zal begeven. Angst en orde indiceren subjectieve ervaringen. Het is *iemands* angst en *iemands* conceptie van orde. Voor de vraag of een aanvaardbare orde in de politiek en/of in het maatschappelijk verkeer in gevaar is, is het idee van orde dat een politicus in zijn hoofd en hart heeft niet bepalend. In het bijzonder niet omdat het in de politiek gaat om botsende concepties van orde en om een rechtvaardige manier van daarmee omgaan. Als het organiseren van pluraliteit een kerntaak van politiek is, dan is de politiek inherent vuiler dan vele andere menselijke activiteiten en betrekkingen. Botsende of wederzijds als bedreigend ervaren concepties van orde brengen veelvuldige ervaringen van bezoedeling en vervuiling met zich mee. Ja, politiek in een plurale samenleving is vies – althans zolang en voor zoverre we pluraliteit als bedreigend ervaren.

Hoe ijverig we ook reinigen, het verleden is er niet meer en kan strikt genomen ook niet teruggehaald worden. Het kan wel inspiratie en oriëntatie bieden. Bovendien is het manipuleerbaar. Het verleden kan niet teruggebracht worden, maar juist deze onmogelijkheid stelt ons in staat om het ten behoeve van contemporaine herstelwerkzaamheden te mobiliseren en te manipuleren. De verzuiling, bijvoorbeeld, is voorbij en kan niet hersteld worden. Maar hij kan wel dienen als voorbeeld van wat mogelijk is, van wat we konden en dus opnieuw moeten kunnen. Hij kan dienen als model van en model voor een werkbare politieke gemeenschap. We kunnen van dergelijke modellen leren, uit een dergelijke oerbron inspiratie putten.

Hier doet zich echter een moeilijkheid voor. Er ontstaan problemen en dubbelzinnigheden doordat in dergelijke modellen de bron van burgerzin *buiten* de publieke sfeer zelf lag – in een strikte religie (de Tocqueville), in het ritme van werken in de industrie (Durkheim), in de disciplinerende scholen en andere instituties, in de familie. Ook de politici zoeken in hun toespraken buiten de politiek/publieke sfeer naar bronnen van burgerzin. Daarbij stuiten ze op problemen.

In de hedendaagse burgerlijke maatschappij is er geen eenheid van cultuur en levensvormen. We vinden er religieuzen en ongelovigen, mensen die aan de discipline van een 'gewone' baan onderworpen zijn en zij die ongeregeld of geen werk doen, ambitieuze schoolgangers en drop outs, families en andere samenwerkingsverbanden. Afgezien van deze variëteit zijn religie, werk, school en familie minder omvattend en totaal geworden. We leven in een plurale maatschappij. Burgerzin ontstaat hier primair *in* het verkeer tussen pluraliteiten in de publieke sfeer zelf. Lubbers en andere politici hebben hier dus wel een taak, maar ze kunnen deze niet adequaat vervullen door te moraliseren en in andere sferen oproepen te doen. Het gaat inderdaad om ethiek, maar dan wel om een semi-autonome ethiek van de publieke sfeer, om normen, cultuur en manieren van doen met betrekking tot het publieke verkeer tussen burgers die met hun private opvattingen uit de plurale samenleving komen. Het gaat om competent en verantwoordelijk omgaan met pluraliteit. Het beroep dat de politici op de private sfeer als bron van burgerzin doen is dus problematisch: de moderne overheid moet zich, behoudens constitutioneel aangegeven uitzonderingen, van inmenging in die sfeer onthouden. Afgezien daarvan werkt de private sfeer goeddeels niet meer zoals de politici in hun interventies veronderstellen. Zij zijn met recht bezorgd over desintegratie en egoïsme in de democratische verzorgingsstaat, maar in hun reddingspogingen miskennen ze de pluraliteit die die democratie nu juist wil bevorderen en organiseren.

Het thema van de democratie die aan zijn eigen vrijheid te gronde gaat is al oud. Democratie impliceert de vrijheid van het individu om naar eigen inzicht te leven, om behoudens zijn verantwoordelijkheid voor de wet te doen wat hij wil.

Deze vrijheid kan leiden tot calculerend egoïsme of narcisme, tot een verlies van zelfbeheersing, beschaafde omgangsvormen en opofferingsgezindheid. Hij die rusteloos uit is op het bevredigen van zijn momentane verlangens is volgens Plato en vele anderen niet vrij. Hij is verslaafd, slaaf van zijn eigen verlangens. Hij die zonder ophouden door zijn eigen verlangens geregeerd wordt is geen burger. Burger is alleen hij die zowel regeert als geregeerd wordt. Een ver doorgeschoten democratie die overwegend bevolkt wordt door dergelijke verslaafden werd vanouds als vatbaar voor tirannie gezien. De mensen lopen achter de volksmenner aan die ze instantbevrediging van hun verlangens voorspiegelt. (De narcist ziet zichzelf in de spiegel die de volksmenner is. Hij identificeert zich met hem en voelt zich, zolang het duurt, perfect vertegenwoordigd). In het klassieke republikenisme moest burgerdeugd een dam tegen dergelijke ontsparingen vormen.

Het is moeilijk om deze gevaren nuchter in te schatten en er behoorlijk mee om te gaan. Zie de moeite die kamerleden hebben om hun houding jegens Centrum Democraten te bepalen. Zij vinden het moeilijk om een balans tussen negeren en bestrijden te vinden. Zij die gauw gevaren zien (ze 'tijdig' willen onderkennen en bestrijden) brengen in hun ijver de democratie te verdedigen pluraliteit, en daarmee de democratie zelf, in gevaar. De democratie kan kapot gaan aan paranoia, aan achterdocht, aan het onvermogen om hinderlijke pluraliteit adequaat te organiseren en verdragen. Het refrein van klachten over onvoldoende burgerzin vinden we bij Plato die Socrates laat zeggen 'Want wat ik hoor zeggen, is dit: dat Pericles van de Atheners luiert en lafaards en praatvaars en gierigaards heeft gemaakt, door het systeem van bezoldiging in de openbare ambten in te voeren'<sup>42</sup>. Herkent u de klachten over in de watten gelegd worden, niet willen werken, de calculerende burger, en dergelijke?

Het spreken over gebrek aan burgerzin en overwegen om hier wat aan te doen is niet zo 'soft' en onschuldig als het lijkt. Het is soms nodig en altijd gevaarlijk. Het kan nodig zijn om grenzen te trekken, maar er is steeds het gevaar dat de verdedigers van pluraliteit en democratie door hun achterdocht en doordat non-democraten zich bij hun grensstellende betogen en maatregelen aansluiten de democratie zelf schaden of om zeep helpen. Dit zijn oude waarheden die in concrete situaties moeilijk toepasbaar zijn. Burgerzin is geen onschuldig, maar een explosief onderwerp. Zij die de 'zieke samenleving' of de teugelloze democratie willen genezen en redden door een heroriëntatie op de saamhorigheid die er vroeger bestaan zou hebben lopen het risico van 'do gooders' in de publieke sfeer: 'The total paranoid control promised by all schemes of social engineering and by totalitarian societies are attempts to heal the terrible wounds caused by the destruction of kinship forms of social solidarity. They create, in fantasy or in reality, a solidarity more inflexible, more controlling, more overwhelming than any kinship system ever provided'<sup>43</sup>. Als dergelijke gevaren inderdaad in het geding zijn, dan worden de vaak heftige reacties op de onschuldig ogende toespraken van bewindlieden over burgerzin wat begrijpelijker.

Wat hiervan zij, duidelijk is dat een terugkeer naar het verleden niet mogelijk is. Met name kunnen we niet terug naar een eenheidsprivate sfeer. (Of in het geval van de zuilen een drie- of viereenheid). We willen dit ook niet. Maar we hebben wel een bron nodig – van inspiratie, oriëntatie en identiteit. Deze moeten we in de hedendaagse context vinden en gestalte geven. Een bronbezoek werkt niet waar dit een ontkennen van hedendaagse sociale realiteit is. De bron is dan het tegendeel van wat er nu mis is. Het ideaal wordt dan:

<sup>42</sup>] Plato, *Gorgias* 515e; in: *Plato verzameld werk*; vertaling X. de Win, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink & Nz. N.V., 1965.

<sup>43</sup>] E. Sagan, *The Honey and the Hemlock: Democracy and Paranoia in Ancient Athens and Modern America*; New York, Basic Books, 1991, blz. 146.

de hedendaagse maatschappij minus haar gebreken. Dit ideaal wordt gevoed door ressentiment over hoe de samenleving in elkaar zit, door niet aanvaarden van het *heden* (met zijn pluraliteit, immigranten, ongeïnteresseerden). Ressentiment en nostalgie zijn geen goed richtsnoer. Het heden is geen anomalie die zo spoedig mogelijk uitgewist moet worden.

Maar wat is dan die hedendaagse maatschappij? Welke ideeën hebben de orerende politici daarover? Bewindslieden kijken, beroepshalve, tegen de hedendaagse maatschappij aan als aanstootgevend feit, als bron van problemen waarvoor zij een oplossing moeten fabriceren. Zij willen de werkelijkheid niet zoals zij is, maar zoals zij uit hun interventies verbeterd zou verschijnen. Aanstoot, ontkenning, miskenning, manipulatie – deze combinatie vinden we bij het bedrijfsleven over de overheid, bij extreem rechtsen over immigranten en bij bestuurders en politici over de maatschappij. Over die maatschappij die hun legitimiteit kan schenken of onthouden. Waarom doen die burgers niet mee aan wat goed voor ze is? Waarom zijn ze zo eigenwijs of onverschillig voor onze goede werken? Toonden ze maar wat meer burgerzin, dan zouden onze taken iets minder onmogelijk worden. Vroeger deden de mensen wel mee. Ja, vroeger ...

Een beroep op het verleden is derhalve niet verkeerd, maar kan gauw ontaarden in:

- Nostalgie en conservatisme;
- Miskenning van de maatschappij zoals die nu is en van nieuwe creatieve krachten en mechanismen daarin;
- Pogingen tot maatschappelijke herdisciplineren. Dit behelst een soort omgekeerde planning, waarbij niet de toekomst, maar het verleden als model dient. De doorslaggevende bezwaren die tegen toekomstgeoriënteerde planning zijn in te brengen gelden hier ook.

Wanneer we de sociale, culturele en normatieve oriëntatie op het verleden combineren met een pragmatisch-technologische en bedrijfsmatige oriëntatie op de toekomst, dan hebben we een bekend conservatisme in handen dat er op het eerste gezicht redelijk uitziet, maar dat, zoals de bittere ervaring leert, in feite een gevaarlijk en onbeheersbaar mengsel is.

*Hedendaags pluraliteit: representatie, organisatie, calculatie, systeemsturing*

Een oriëntatie op het verleden heeft consequenties voor de waarneming van hedendaagse pluraliteit. Deze wordt gezien in termen van hoe het vroeger was. In het vervolg zullen we zien dat dit leidt tot misperceptie en miskenning van de hedendaagse maatschappij en zijn mogelijkheden. De misperceptie vertoont zich onder andere in de onhoudbare verwachting dat kerk en school, net als ze vroeger deden, burgerzin zullen produceren. De miskenning verschijnt in de waarneming van tekorten – van dingen die er nu niet meer zijn – en de blindheid voor de eigen creatieve mogelijkheden van hedendaagse pluraliteit, bijvoorbeeld op het terrein van calculatie en ongeïnteresseerdheid.

De hedendaagse samenleving is inderdaad onoverzichtelijk en gevaarlijk. Naast bekende gevaren herbergt zij onbekende. Zij wordt als extra gevaarlijk ervaren doordat we niet weten welke de gevaren en kansen zijn. De samenleving is aanstootgevend, opwindend, desintegratief. Oude verbanden vallen uiteen of worden minder gedragsbepalend. Je kunt er niet meer op vertrouwen, je weet niet meer op welk gedrag van hun leden je mag rekenen. Nieuwe verbanden, zoals uitzendbureaus, termijnmarkten, ouderenorganisaties en diverse op protest gerichte sociale bewegingen komen en gaan voordat ze in de gevestigde besluitvormingsstructuren en dataverzamelingen een aanvaarde en herkenbare plaats hebben gevonden. De categorieën, zoals die van het CBS of van politieke partijen, waarmee we de pluriforme werkelijkheid classificeren en hanteerbaar dachten te maken, worden telkens weer doorbroken.

Ze geven onvoldoende greep op wat we willen vatten. De dynamische en pluriforme maatschappelijke werkelijkheid – of moeten we zeggen: werkelijkheden? – laat zich niet gewillig representeren, noch in het parlement en andere vertegenwoordigende lichamen, noch in het classificerende werk van economen, sociologen en andere wetenschappers.

Is er een garanderend verhaal, een funderend beginsel, dat deze ongekende pluraliteit hanteerbaar en aanvaardbaar houdt? Vroeger vonden we dit in een 'hidden hand' (Adam Smith), de dialectiek van de geschiedenis (Hegel, Marx), bestrijden van vooroordelen (Verlichters), discussie, hoor en wederhoor, technologisch pragmatisme .... Tegenwoordig is echter het geloof in de mogelijkheid van zulk een funderend beginsel verdwenen. Elke poging om een metaverhaal te construeren is verdacht. Metaverhalen zijn als zodanig onmogelijk. Elke poging zulk een verhaal te vertellen is verholde tirannie.

Ook de taak en plaats van de politiek zijn niet in een metaverhaal gegarandeerd. De politiek – wij deelnemers in de plurale samenleving – moet zelf haar legitimiteit onderhouden en vernieuwen. Plaats en taak van de politiek zijn ook niet gegarandeerd door 'de' normen van 'de' Nederlandse cultuur. Die cultuur is immers pluriform. Maar die pluriformiteit van culturen bevat wel iets, namelijk manieren van organiseren van pluraliteit. In die pluriformiteit van culturen verwerven we competentie in het omgaan hiermee. Als het hier al om normen gaat, dan niet om inhoudelijk substantiële normen van een bepaalde cultuur, maar om metanormen, dat wil zeggen normen betreffende het omgaan met normverschillen. Taak van de hedendaagse politiek is de rechtvaardige organisatie van pluraliteit, niet het opleggen van een Nederlandse cultuur die vroeger in leidende kringen vanzelfsprekend was.

Een oproep tot burgerzin is zo bezien geen verwijzing naar een gemeenschappelijke norm die in de eigen cultuur vanzelfsprekend aanwezig zou zijn en geleerd zou kunnen worden, maar veeleer een oproep om competent om te gaan met *huidige* pluraliteit. Een oproep aan leden van diverse subculturen en groepen om zich ook ten aanzien van de eigen cultuur en groep en het verkeer met degenen die daarbuiten staan als *burgers*, dat wil zeggen als mensen die bereid en in staat zijn tot zowel regeren als geregeerd worden, op te stellen. De tegenpool van de burger is de slavernij verhouding, waarin de één permanent heerst en de ander permanent onderworpen is. De vormen van slavernij, in de zin van permanente onderworpenheid, zijn vele. Nieuwe pluraliteit kan nieuwe vormen van permanente onderworpenheid opleveren. Er is derhalve niet één onveranderlijke formule om pluraliteit aanvaardbaar te organiseren. Bij andere pluraliteit zijn andere wegen geïndiceerd om slavernij te vermijden en burgerschap te verwezenlijken.

Er is dus geen gegeven norm die zonder meer van toepassing is. De oproep aan de burgers om zich aan zo'n oude norm te houden en zich niet calculerend op te stellen is derhalve ook misplaatst. De burger die daaraan voldoet zal bedrogen uitkomen. Hij zal beetgenomen worden. Maar niet alleen dat. Door niet te calculeren zal hij vaak de organisatie van pluraliteit verstoren. Immers, bij de organisatie van veranderende pluraliteit en bij de oordeelsvorming over de zinnige toepassing van normen daarbij is calculatie onmisbaar. We rekenen op elkaars calculatie – zonder dat is organisatie van hedendaagse pluraliteit niet mogelijk.

Het tegenover elkaar stellen van calculatie en norm, zoals dat in de onderzochte toespraken vaak gebeurt, is om een aantal redenen misplaatst als algemeen ordeningsschema voor burgerzin. (Het onderscheid kan in specifieke situaties wel zinvol zijn). Zonder normen geen calculatie. Calculatie veronderstelt waardetoekenning aan de elementen waarop de calculatie betrekking heeft, alsmede regels betreffende de combinatie hiervan. Ook in het oordeel of calculeren in een bepaalde situatie zinvol en gepast is, spelen zowel normen als

calculatie een rol. En met betrekking tot normen en hun toepasselijkheid zelf is calculatie eveneens op haar plaats. Denk bijvoorbeeld aan de juridische leerstukken van overmacht en noodweer.

Calculatie mag, en hoort tot normaal gedrag van burgers. Sterker nog, calculatie moet, zonder dat kan hedendaagse pluraliteit niet georganiseerd en hanteerbaar blijven. Het recht, met name het burgerlijk recht, beoogt betrouwbare calculatie door burgers te bevorderen. Het bevordert en begrenst calculatie. Denk bijvoorbeeld aan het leerstuk van de rechtmatige overheidsdaad, houdende dat het overheidsoptreden niet onrechtmatig is zolang de overheid de (gecalculeerde) schade die haar optreden met zich meebrengt voor haar rekening neemt. Calculatie is een manier om het aanspreken op verantwoordelijkheid te ordenen. Calculatie is denken in consequenties, 'erop kunnen rekenen', rekening houden met .... kortom een onmisbaar element in de normatieve ordening van het maatschappelijk verkeer. Het calculeren door consultants, advocaten, ambtenaren van het GAK, bedrijven, de overheid, is *de* manier om het belang van hun burgers/cliënten te behartigen. Helpen geschiedt veelal door rekenen ten behoeve van de cliënt.

Het schema norm-calculatie blijkt zo niet houdbaar om mensen met en die zonder burgerzin van elkaar te onderscheiden. Ook burgers die burgerzin vertonen calculeren. Maar dit inzicht mag niet tot een identificatie van calculatie en vertonen van burgerzin leiden. De kritiek op de 'calculerende burger' treft in zoverre doel dat een burger altijd meer moet doen dan calculeren. Hij zou zijn burgerlijke autonomie en zijn verantwoordelijkheid opgeven als hij zich zelf, zijn beslissen en handelen, zonder meer van (de uitkomst van) calculatie afhankelijk zou maken. Ook verslaving aan calculatie is in strijd met burgerschap. Tragische keuzes, waarbij zaken van waarde opgeofferd worden, zijn door calculatie niet te vermijden. Na rekenen en wegen kiezen we het minste kwaad. Maar deze keuze mogen we niet goed noemen omdat zij met behulp van de best mogelijke calculaties tot stand is gekomen. Kwaad blijft kwaad. Een burger oordeelt en kiest waar en met behulp van welke normen hij calculeert. Een burger is geen rekenmachine en evenmin een normgetrouwe Jan Klaassen.

Deze aanvaarding van pluraliteit en calculatie wil niet zeggen dat deze altijd vriendelijk en weldadig zouden uitpakken, een zaak van duizend bloemen die bloeien zouden zijn. Pluraliteit is 'happy and dangerous', rijk gevarieerd en aanstootgevend, bevoordeelt sommigen meer dan anderen. De aanvaarding van manieren van omgaan met pluraliteit impliceert ook niet dat deze formules eeuwig geldend en smetteloos rechtvaardig zouden zijn. Maar zij bieden wel de institutionele brokstukken waarmee we verder moeten knutselen en scheppen<sup>44</sup> We kunnen niet uit de institutioneel-culturele evolutie stappen en met een schone lei beginnen. Het verleden is mede bepalend voor wat we nu kunnen en mogen doen. In zoverre hebben de sprekers over burgerzin die zich op het verleden oriënteren gelijk. Zij vergeten echter te makkelijk dat formules voor het organiseren van pluraliteit, hoewel historisch gesitueerd en produkt van institutionele evolutie en strijd, ook onderworpen zijn aan contemporaine oordeelsvorming over hun toepasbaarheid. De aard van pluraliteit, van de bestanddelen ervan en van hun onderlinge verhouding, doet er toe. De ene pluraliteit is de andere niet, formules voor het omgaan ermee zijn geen instrumenten die overal en altijd inzetbaar zijn.

We zien zo dat de hedendaagse plurale samenleving vanuit het oogpunt van bestuurders minder kenbaar is dan twintig jaar geleden. Er is geen gevestigde

<sup>44</sup>] Denk maar aan de schoolstrijd, waaruit de formule van consociationalisme, die thans in de wereld (vooral Oost-Europa en Zuid-Afrika) opgeld doet, werd gedestilleerd.



en in een metaverhaal (van traditie, burgerzin, rationaliteit, rechtsstaat) gegarandeerde representatie van hedendaagse pluraliteit voorhanden. Noch de wetenschap, noch het systeem van parlement, politieke partijen en belangengroepen kunnen dit verschaffen. De moderne staat, die in de Italiaanse steden na het jaar duizend vorm begon te krijgen, heeft meer dan andere ons bekende daaraan voorafgaande overheden sturend ingegrepen. Vroegere overheden konden wel veel tegenhouden (bijvoorbeeld het varen met en bouwen van zeeschepen in China), maar weinig constructief veranderen. De moderne staat greep dieper in dan ooit daarvoor in de door haar bestuurde maatschappij, maar was voor zulk ingrijpen afhankelijk van de instemming van de machtige en kenbaar gesitueerde actoren in die maatschappij. Deze actoren waren in het parlement vertegenwoordigd. Zulk een vertegenwoordiging, en daarmee ook de daarop steunende overheidssturing, is thans problematisch geworden. In dit licht bezien is oproepen tot burgerzin een verzoek om je zo te gedragen dat representatie mogelijk blijft, c.q. weer mogelijk wordt. Het is een oproep tot behoorlijk gedrag, tot gedrag dat systeemsturing mogelijk maakt, tot gedrag dat bestaande systemen van representatie legitimeert en hanteerbaar houdt.

Een dergelijke oproep is begrijpelijk, maar hij kan niet goed werken. Een burger mag nee zeggen, anders handelen dan bestuurders gewend zijn, iets nieuws doen. Hedendaagse pluraliteit laat zich niet in oude systemen van representatie vangen en disciplineren. Ad hoc oordeelsvorming en ad hoc kennisverwerving zijn nodig om uit te vinden hoe we met actuele pluraliteit om kunnen gaan en in hoeverre bestaande institutionele arrangementen en brokstukken, bestaande noties van burgerzin en verstandig gedrag, daarbij bruikbaar zijn. Een beroep op vroeger bestaande burgerzin kan geen oplossing voor problemen met hedendaagse pluraliteit geven, maar bij het zoeken daarnaar kan het wel inspiratie en oriëntatie verschaffen.

#### *Een oproep gericht tot wie?*

Wie worden opgeroepen, tot burgerzin gemaand? De brave burgers of ook de gedesinteresseerden? Ook de gezagsdragers? Ook bedrijven, consultants, kinderen, huismussen? Ook mensen die in Nederland wonen maar geen burgers zijn? Hoe verhoudt de oproep tot burgerzin zich tot andere loyaliteiten, die vóór burgerschap kunnen gaan? Burgerschap is weliswaar het primaire ambt in de republiek, maar daaruit volgt niet dat dit ook in het volle leven zelf het geval is. Antigone – en vele anderen voor en na haar – was verstrikt in een tragisch conflict tussen burgerschap en andere waarden als piëteit jegens overleden familieleden.

Ook als we ons beperken tot actoren in de publieke sfeer blijft problematisch wie daar nu precies de geadresseerden van de oproepen tot burgerzin zijn. De evident primair geadresseerde is de willige, brave, toespraken aanhorende en lezende burger. Deze wordt gemaand zijn eigen burgerzin op te poetsen en de handhaving ervan bij anderen te bevorderen. Maar daarbuiten is minder duidelijk wie worden opgeroepen. Zijn dit ook niet-individuele actoren als politieke partijen, grote bedrijven, belangenorganisaties, advocatenkantoren? Kunnen bedrijven burgerzin hebben en daartoe opgeroepen worden? Richtten de politici zich met hun oproep ook tot gedesinteresseerde medeburgers? Heeft het zin mensen op te roepen tot iets waarin ze niet geïnteresseerd zijn? Is de oproep ook tot de overheid zelf en zijn ambtsdragers gericht? <sup>45</sup> De positie van niet-individuele actoren is in de studie van Bovens aan de orde <sup>46</sup>. Over de

<sup>45</sup>] Over de positie van laatgenoemden schrijven P. den Hoed, J.A.A. van Doorn, C.J.C.F. Fijnaut en A.W.H. Docters van Leeuwen in: 'Burgerschap in Praktijken'; H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), WRR, Voorstudies en achtergronden, nr. V77, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1992.

<sup>46</sup>] *Ibid.*

gedesinteresseerden zullen we hieronder meer zeggen. Maar eerst de primair beoogden, de brave burgers zelf. Ook een tot hen gerichte oproep levert problemen, namelijk van paradoxale communicatie en van kolonisatie van hun leefwereld.

Paradoxale communicatie doet zich onder andere voor als de handeling van het communiceren in strijd is met de inhoud van de gecommuniceerde boodschap. 'Wees spontaan' – de handeling van het bevelen strijdt met de inhoud van het bevel. Spontaan voldoen aan een bevel om spontaan te doen. Een vrije burger burgerzin opleggen of aanpraten heeft voor velen iets paradoxaals. 'Dat maak ik zelf wel uit' is een veel voorkomende reactie op oproepen tot burgerzin.

Nu kan men tegenwerpen dat zulk een reactie misplaatst is, aangezien het gaat om pogingen van burgers om vrije en gelijke medeburgers van iets te overtuigen. Zo eenvoudig ligt de zaak echter niet. De pogingen om te overtuigen zijn immers afkomstig van personen tot wie de geadresseerden overigens in een dwingende gezagsverhouding staan. Een minister is ook bij een spreekbeurt voor velen niet enkel een eenvoudig medeburger. Maar ook in debat tussen vrije en gelijke burgers is een oproep tot burgerzin niet onprobleematisch. Hierdoor trekt de spreker immers het burgerschap, de vrije en gelijke status, van de geadresseerde in twijfel. Hoe men het ook wendt of keert, oproepen tot burgerzin houdt in bijna alle situaties iets paradoxaals. Burgerzin vormt de ondergrond waarop overtuigen en oproepen tussen burgers zich kunnen ontvouwen. Slechts zelden kan deze ondergrond door oproepen tegen erosie beschermd worden.

'Kolonisatie van de leefwereld' is een term van Jurgen Habermas<sup>47</sup>. Systemen van gezondheidszorg, van geldverkeer, van hoger onderwijs en dergelijke hebben systeemconform gedrag van gewone mensen nodig om (ten behoeve van die gewone mensen) behoorlijk bestuurbaar te zijn en hun systeemproducten te leveren. Wil zulk gedrag vanzelfsprekend worden, wil men erop kunnen rekenen, dan moet het geworteld zijn in de leefwereld van de betrokkenen. Maar deze leefwereld is vaak traditioneel en genereert normen en gedragingen die niet passen in de eisen van modern systeembeheer. De traditionele ethiek strijdt met de moderne systeemethiek. We zien dit bijvoorbeeld bij de vissers en aan de universiteiten. Heel scherp komt deze strijdigheid tot uiting in milieuzaken. Ten behoeve van behoud van het milieu, van systeembehoud, worden we door systeemexperts uitgenodigd om hun (vaak onvoldoende getoetste) uitzettingen te geloven en daarnaar te handelen. Wij moeten bereid zijn om datgene te doen wat nodig is voor instandhouding van systemen waarvan wij voor ons voortbestaan afhankelijk zijn. Dit is een 'lege' ethiek, waarvan de concrete invulling soms precies ingaat tegen de inhoud van de traditionele ethiek. Teneinde de vrede te bewaren moesten we bijdragen aan de instandhouding van het systeem van machtsevenwicht door ons te bewapenen. Om de visstand en hun vrijheid van vissen op de vrije zee in stand te houden moeten de vissers minder vissen.

'Kolonisatie van de leefwereld' duidt op dergelijke pogingen om traditionele vanzelfsprekendheden te mobiliseren ten behoeve van systeemsturing. Deze koppeling van traditionele inhoudelijke waarden aan een inhoudelijk lege, althans variabele, bereidheid tot systeemconform gedrag is problematisch. Ook bij oproepen tot burgerzin leidt zij tot dubbelzinnigheid. Tot welk soort burgerzin wordt opgeroepen? Inhoudelijk traditioneel of systeemsturingsondersteunend?

<sup>47</sup>] J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelens*; Band 2, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981, blz. 476.

Tot nog toe hebben we gekeken naar concepties van en oproepen tot burgerzin die in de publieke sfeer liggen en die in het verkeer tussen geïnteresseerde burgers naar voren worden gebracht. In het volgende bekijken we varianten van desinteresse die ten dele daarbuiten vallen.

Desinteresse, apathie, onverschilligheid vormen een verhaal apart. Toch zijn ze ook nauw verbonden met het voorgaande. Immers, het uiterlijk gedrag van degenen wier burgerzin momentaan wat in de benen is gezakt en door een oproep weer geactiveerd kan worden verschilt vaak niet van het gedrag van personen die burgerschap oprecht geen snars interesseert.

In de democratietheorie van na de Tweede Wereldoorlog werd apathie positief gewaardeerd. Enthousiast participeren van velen zou licht leiden tot polarisatie, ideologisering en onverdraagzaamheid. De democratie zou daardoor totalitair worden of in een burgeroorlog ontaarden. Pragmatische en compromisbereide politieke elites en betrekkelijk inactieve en volgzame massa's werden als voorwaarden voor een stabiele democratie gezien.

In de huidige tijd biedt deze theorie geen soelaas, aangezien de nieuwe ongeïnteresseerden zich niet spontaan braaf gedragen. Anders dan hun apathische voorgangers uit de jaren vijftig lopen zij niet met brave burgers in de pas. Zij 'misdragen' zich, gedragen zich hinderlijk anders. Vanuit het perspectief van de jaren vijftig vertonen zij in hun gedrag een gebrek aan burgerzin. Hoe is dergelijk gedrag mogelijk geworden? Naar men zegt door een grote individuele vrijheid, recht op privacy, verzorging, sociale zekerheid als zoethouder. Een nog interessantere vraag is hoe het komt dat de politiek niet-actieven zich vroeger zo braaf gedroegen, hun belasting betaalden, zich voor hun land lieten doodschieten, zich 'verstandig' opstelden en trouw hun stem uitbrachten. Michel Foucault heeft gesteld dat de verklaring ligt in de disciplinerende van lichaam en ziel die zich in scholen, gevangenissen, fabrieken en gezinnen voltrok. Waardoor is deze disciplinerende minder effectief geworden? Of is hij nog steeds effectief maar niet meer gericht op, of functioneel voor, braaf burgerschap?

Wat hiervan zij, duidelijk is dat waar vroeger apathie goed voor democratie werd geacht, desinteresse nu als ondermijnend daarvoor wordt gezien. In hun toespraken over burgerzin signaleren politici vier grote problemen voor de oplossing waarvan desinteresse van burgers destructief zou zijn:

1. Rechtshandhaving en de bestuurbaarheid van de gemeenschap;
2. Behulpzaamheid en het instandhouden van nationale lotsverbondenheid;
3. Politieke participatie en de werkbaarheid van democratie;
4. Arbeidsparticipatie en de levensvatbaarheid van de sociale markteconomie. Door bestrijden van desinteresse en door bevorderen van burgerzin hopen de politici bij te dragen aan oplossing, althans vermindering, van deze problemen. De vraag is of dat kan en of het mag. Eerst iets over het 'kan'.

Er is in de huidige maatschappij, zoals we eerder zagen, niet meer één bron, zoals bijvoorbeeld een christelijke opvoeding, waaraan allen zich zouden kunnen laven en waaruit een burgerzin zou vloeien die deze vier problemen hanteerbaar zou maken. De leerwegen die tot de sub 1 t/m 4 gevraagde kwaliteiten leiden staan tegenwoordig betrekkelijk los van elkaar. Iemand die behulpzamer wordt, wordt daardoor niet wetsgetrouwer of politiek actiever. De aanwezigheid van burgerzin kan op de vier terreinen synergie, positieve wisselwerking, geven, maar dit hoeft niet zo te zijn. Politieke participatie

impliceert het recht om nee te zeggen, een recht waarvoor op het terrein van de rechtshandhaving juist veel minder ruimte is. Veel politieke participatie laat te weinig tijd voor werk en snelle besluitvorming die de markt vraagt. Het is aan de hedendaagse burger zelf om de juiste verhouding te vinden. De juiste maat kan via oproepen tot burgerzin niet worden voorgeschreven.

De genoemde sferen van recht, zorg, politiek en arbeid hebben, ondanks al hun verwevenheid, een eigen zelfstandigheid en logica ontwikkeld. Een oproep tot burgerzin vermag hier geen eenheid te brengen. In een plurale maatschappij is er niet één geprivilegeerde bron van burgerzin en is de manifestatie van burgerzin bovendien een kwestie van variabele en situationele oordeelsvorming.

Als deze problemen niet in één klap aangepakt kunnen worden, dan moeten we misschien bescheidener te werk gaan door burgerzin per gebied of sector te bevorderen. Aangrijpingspunt is hier het belang dat gedesinteresseerden bij gemeenschapsvoorzieningen hebben. Dit belang zou dan voor de betrokkenen zichtbaar gemaakt moeten worden. Voor degenen die het wel zien, maar de prijs in de vorm van een eigen bijdrage niet willen betalen, zou het belang voelbaar gemaakt moeten worden door ze in hun portemonnaie of vrijheid te treffen. Zodoende zou zulk liftersgedrag niet meer renderen. Rechtsbedeling, zorgverlening, arbeidsbemiddeling, uitkeringsverstrekking worden zo tot disciplinerend. De mensen moet getoond en gezegd worden waar het op staat en wie niet horen wil moet voelen.

In de praktijk komt hier weinig van terecht. De beleidsbepalende instanties blijven voor de onverschilligen anoniem en de individuele uitvoerende ambtenaar 'heeft' doorgaans weinig disciplinerende macht. Hij wordt bedreigd en 'kan' niet veel, heeft geen armslag. Disciplinerende macht werkt alleen in situaties die binnen totale, veel aspecten van het leven omvattende, instituties liggen. Zelfs gevangnissen en scholen functioneren tegenwoordig niet meer zo.

Dan nu de vraag of het mag, of desinteresse bestreden mag worden als het tegendeel van burgerzin. In en ten aanzien van de publieke sfeer zijn verschillende opstellingen te onderscheiden: slaaf (willoos volgend, burger (mede vormgevend), vijand (ondermijnend), contractant-consument (profiterend). Vanuit neo-republikeins perspectief mag de laatste positie niet zonder meer afgekeurd en bestreden worden. Burgerschap impliceert immers het recht om nee te zeggen, om niet te participeren, om nu eens niet te willen, om binnen grenzen het eigen consumptieve belang te behartigen. De neo-republikeinse burgerschapsconceptie laat meer ruimte voor desinteresse dan de bewindslieden in hun speeches aangeven:

- Er is een recht om gedesinteresseerd te zijn. Specifieke verplichtingen in specifieke situaties kunnen dit recht overtroeven;
- De actieve burgers moeten wegen openhouden voor en informatie aanbieden aan de thans onverschillige burgers;
- De confrontaties van ongeïnteresseerden met publiek gezag, uitgeoefend door medeburgers, moeten zoveel mogelijk een oefening in burgerschap zijn. Aan de ongeïnteresseerden mogen evenwel niet meer verplichtingen dan aan anderen worden opgelegd. De eisen aan burgers, ongeïnteresseerd of niet, zijn gelijk.

Is desinteresse van burgers eigenlijk erg? Is het verstandig om desinteresse te bestrijden, gesteld dat dit zowel zou kunnen als mogen? Het zal sommigen verbazen dat het antwoord op deze vraag niet zonder meer bevestigend luidt. In de eerste plaats vormt desinteresse, elkaar negeren, een vaak goed werkende manier van omgaan met pluraliteit. Maar er is meer. Voor het functioneren van een vrije samenleving is desinteresse essentieel. Zinoviev, Elster en

Hirschmann hebben hierop gewezen<sup>48</sup>. Mensen die zich eenvoudig afkeren, de exit optie nemen, vormen een belangrijk signaal en middel tot vreedzame verandering in een vrije samenleving. Niet alleen bedrijven kunnen leren uit het gegeven dat klanten weglopen, maar ook politieke partijen, zorg- en rechtssystemen. Een mengsel van loyale en gedesinteresseerde burgers werkt hier het beste. Degenen die de exit optie kiezen geven een voelbaar signaal, dat een veranderingsproces afdwingt dat door de loyalen gedragen wordt. Louter loyalen betekent blindheid, louter gedesinteresseerden onmacht.

Afgezien hiervan doorbreekt de principiële erkenning van de vrijheid om niet geïnteresseerd te zijn – om noch voor noch tegen, maar onverschillig of eenvoudig in andere zaken dan burgerschap geïnteresseerd te zijn – de wurgende logica van ‘wie niet voor ons is is tegen ons’. Interne contradictie (iets is of a of b) werkt anders dan externe contradictie (iets is of a of non-a; maar uit dit laatste volgt niet: dus b). De Oost-Europese communistische regimes handelden zo dom, liepen zo vast en hadden zulke enorme geheime diensten nodig onder andere doordat zij in de logica van interne contradictie, van vriend of vijand, bevangen waren. In vrije republieken steekt een dergelijke logica regelmatig de kop op, maar kan hij ook vrijelijk bestreden worden. De keuze ‘voor of tegen Europa’ kan hier geweigerd worden. Evenzo de keuze ‘burgerzin of desinteresse’.

De gelijkstelling van desinteresse met het tekortschieten van burgerzin is derhalve misplaatst. Niet alleen omdat een burger, behoudens uitzonderingen, het recht heeft om gedesinteresseerd te zijn, maar ook omdat onder de term ‘desinteresse’ teveel wezenlijk verschillende posities verborgen gaan. Er is de lifter of profiteur, die wel geïnteresseerd is in de publieke zaak, maar als hij de kans schoon ziet stiekem niet zijn bijdrage levert. Er is de cynicus, die elke positie kan innemen maar nergens in gelooft. Er is de wilswakke, de man van goede voornemens en het zwakke vlees. Er zijn gedesinteresseerden die aan andere zaken dan burgerschap zijn toegewijd en daardoor in hun gedrag niet veel burgerzin vertonen. En tenslotte zijn er de echte tegenstanders en ondermijners van de republiek. Deze kunnen niet goed bestreden worden door hen de gelegenheid te geven om zich te verbergen achter een ongedifferentieerd scherm van ongeïnteresseerden die per definitie burgerzin zouden ontberen.

### *Conclusie*

Wat is dan eigenlijk burgerzin? Strikt gesproken de kwaliteiten die burgers vertonen wanneer zij als zodanig optreden: autonomie, oordeelkundigheid, loyaliteit. In het dagelijks spraakgebruik duidt de term burgerzin de gezindheid en gedragingen aan, die een in de ogen van de spreker goede (mede)burger vertoont. Een specifieke inhoudelijke bepaling van burgerzin is echter problematisch, aangezien deze strijdig is met de autonomie en eigen keuze die tot de kern van burgerschap horen. Iemand die burgerzin heeft, die autonomie, oordeel en loyaliteit vertoont, zal wel tot bepaalde offers bereid zijn, voor zaken die hem als burger ter harte gaan iets over hebben. Maar welke zaken dat zijn maakt hij, binnen de grenzen van de wet, zelf uit. Men mag hem niet met een beroep op burgerzin tot een bepaald offer dwingen of dwingend uitnodigen. Op vergelijkbare gronden faalt de identificatie van burgerzin en actief burgerschap. Iemand met burgerzin zal zeker wel eens actief optreden. Maar als burger heeft hij ook het recht om nee te zeggen, om niet mee te doen, om op punten onverschillig te blijven. Met een beroep op burgerzin kan men niet iemand tot een bepaalde activiteit noden wanneer tegelijkertijd de keuze om al of niet mee te doen in dezen bij diezelfde burger moet liggen. Men kan niet tegelijkertijd vrij en verplicht zijn.

<sup>48</sup>] A. Zinoviev, *The Yawning Heights*; Londen, The Bodley Head, 1979; J. Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*; Cambridge, Cambridge University Press, 1983 en ‘Négation active et négation passive: essai de sociologie ivanienne’; *Archives Européennes de sociologie*, 21, blz. 329-49; A. Hirschmann, *Exit, Voice and Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations and States*; Londen, Harvard University Press, 1970.

Waarom is burgerzin belangrijk? Omdat de aanwezigheid ervan vaak goede zaken als de bereidheid tot milieu-offers en samenwerking, trouw aan de wet, verantwoordelijkheid en tolerantie bevordert. Maar deze goede zaken zijn geen noodzakelijke gevolgen of bestanddelen van burgerzin. Als we de mensen willen oproepen deze waarden ter harte te nemen kunnen we dit beter rechtstreeks dan via de omweg van burgerzin doen. Bij zulk een directe oproep mogen we hopen dat de mensen hem onder andere op grond van hun burgerzin ter harte zullen nemen. Maar een openlijk beroep op burgerzin is futiel waar deze ontbreekt en doorgaans overbodig en belerend waar de burgerzin al aanwezig is. Burgerzin kan, net als geloof of legitimiteit, niet via oproepen of bevelen in het leven worden geroepen. Burgerzin, legitimiteit en geloof worden door mensen zelf gegeven en kunnen niet ontstaan uit een proces dat met dit karakter van vrij geven strijdig is. Burgerzin ontstaat als bijproduct in interacties tussen mensen, maar kan naar zijn aard niet ontstaan waar het produceren of uitlokken van burgerzin de hoofdintentie van één der actoren is.

Burgerzin is dus een bijproduct van interacties in de publieke sfeer dat we, net als legitimiteit, met zorg moeten omringen. We kunnen burgerzin niet *maken*, maar wel *koesteren*. We kunnen iets doen om te voorkomen dat aanwezige burgerzin verloren gaat. Dit koesteren wordt des te urgenter als we beseffen dat burgerzin, eenmaal verloren gegaan zijnde, niet meer intentioneel en instrumenteel kan worden geproduceerd. Burgerzin ontstaat 'per ongeluk, als bijproduct, maar kan 'expres', door daarop gerichte zorg, behouden blijven.

De onderzochte speeches van Nederlandse politici over burgerzin snijden belangrijke onderwerpen aan en dienen, anders dan in de onmiddellijke kritiek soms is gebeurd, serieus en ter harte te worden genomen. Maar als we in deze materie verder willen komen, dan behoeven ze gezien de hier gegeven analyse amendering – en wel op de volgende punten:

- Oproepen tot burgerzin zijn tussen gelijke burgers, en dus a fortiori tussen gezagsdragers en andere burgers, weliswaar niet verboden, maar wel altijd paradoxaal. Burgerzin is niet op te roepen, maar wel te koesteren;
- Politici mogen wel moraliseren, maar niet over alles. Zij mogen en moeten de normativiteit van de republiek en het verkeer daarin benadrukken. Zij mogen steun zoeken bij in de maatschappij bestaande moraliteit en levensvormen die burgerzin kunnen voeden. Waar zij ontbreken of met andere moraal en levensvormen conflicteren mogen zij deze echter niet opleggen, behalve waar de wet dit uitdrukkelijk toelaat;
- De reproductie van burgerschap en daarbij horende burgerzin kan niet in één maatschappelijke bron worden gevonden, maar dient primair *in* de publieke sfeer te geschieden. Daarbij zijn steunpunten in de maatschappij onontbeerlijk, maar ook contingent en wisselend van samenstelling;
- Burgerzin is geen instrument dat ingezet kan worden om problemen van economie, sturing, representatie en rechtshandhaving op te lossen. Zulk een instrumenteel gebruik van burgerzin leidt, als het al op korte termijn succes heeft, tot kolonisatie van de leefwereld en daardoor op langere termijn tot verlies van legitimiteit van de republiek;
- Calculatie is onmisbaar en normaal. De calculerende burger is geen anomalie in de republiek. Bij kritiek op calculatie dienen de condities waaronder deze al of niet had moeten plaatsvinden gespecificeerd te worden;
- Desinteresse is in een vrije samenleving onmisbaar. Bij kritiek op desinteresse dient de bedoelde vorm van desinteresse gespecificeerd te worden;
- Een beroep op het verleden kan inspiratie geven maar onttaardt licht in nostalgie, miskennis van de hedendaagse maatschappij en de positieve krachten daarin, maatschappelijke herdisciplinerende naar het model van het verleden en een gevaarlijk mengsel van cultureel conservatisme met technologisch pragmatisme dat eerder tot ondergang van republieken heeft geleid.

In het tweede hoofdstuk hebben we een neo-republikeinse conceptie van burgerschap geschetst en deze vervolgens ingekleurd bij de behandeling van enkele algemene leerstukken van politieke ordening. Publieke debatten over burgerschap, in het bijzonder over burgerzin, werden in hoofdstuk drie vanuit neo-republikeins perspectief bekeken. In het onderhavige hoofdstuk verlaten we de politieke sfeer en strikte zin en bestuderen we handelingspraktijken die daar, althans gedeeltelijk, buiten liggen.

Binnen het kader van deze studie naar burgerschap is een aantal Nederlandse auteurs gevraagd of ze wat zagen in de neo-republikeinse burgerschapsconceptie, en zo ja, of ze bereid waren om deze in een hun vertrouwde handelingspraktijk op de proef te stellen. Na een initiële bijeenkomst werden ze met de volgende vragen op pad gestuurd: welke oriëntatie biedt de neo-republikeinse burgerschapsconceptie in de door u bestudeerde handelingspraktijk? Welke licht werpt zij op daar courante vragen? Welke nieuwe gezichtspunten opent zij? Op welke punten moet, gezien de resultaten van uw studie, de neo-republikeinse conceptie van burgerschap gecorrigeerd of geamendeerd worden <sup>1</sup>?

De keuze van onderwerpen is bepaald door de wens om de burger in dubbelrol te bestuderen. Dat is niet de zogenaamde gewone of naakte burger, maar de burger die ook nog iets anders doet – die militair, belastinginspecteur, journalist, scholier, leraar, werknemer, kind of geestelijk gehandicapte is. Daar, in de handelingspraktijk, moet zichtbaar worden hoe burgers pluraliteit organiseren, omgaan met loyaliteitsconflicten en afhankelijkheid wijzigen die samenhangt met slavernij-achtige verhoudingen – kortom, of en hoe burgerlijke competentie in het leven van alledag iets uitmaakt.

Eerst worden de resultaten van de deelstudies samengevat (4.1). De studies worden overigens in een aparte uitgave integraal gepubliceerd <sup>2</sup>. Dan volgt onze verwerking daarvan (4.2). Deze betreft allereerst de verhouding staat-burger (4.2.1). Dan bezien we hoe burgerschap in handelingspraktijken veelal storend is en vragen ons af hoe hiermee om te gaan (4.2.2). Dit leidt tot de vraag hoe de normativiteit van neo-republikeins burgerschap vorm krijgt en zich tot normaliteit verhoudt (4.2.3). Daarna wordt een aantal praktische dilemma's besproken, waarbij burgerschap in het geding is (4.2.4). Tenslotte noemen we een aantal niet onbelangrijke kwesties waarvoor burgerschap geen of te weinig houvast geeft (4.2.5).

## 4.1 Samenvattingen van de praktijkstudies

Burgers moeten voldoende geïnformeerd zijn om oordeelkundig op te kunnen treden. *Overheidsvoorlichting*, waarover *M. Bolle* en *H.R. van Gunsteren* schrijven, moet hierin voorzien. Maar overheidsvoorlichting dient ook het beleid en wil ten behoeve daarvan de burgers op andere gedachten brengen. Voorlichting en propaganda blijken daardoor niet makkelijk te scheiden. Benadrukken van neutraliteit vermag hier weinig. Voorlichten is en blijft overtuigen met vele

<sup>1</sup>] Daarbij hadden zij de beschikking over: H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', zoals later gepubliceerd in *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*; J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij, Meppel, Boom, 1992, blz. 44-61.

<sup>2</sup>] *Burgerschap in praktijken*; H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.), WRR, Voorstudies en achtergronden, nr. V77, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1992.

middelen. Vanuit burgerschap, ook het burgerschap van de voorlichter zelf, worden hieraan wel grenzen gesteld. Enkele hiervan, zoals het bevorderen van pluraliteit in het aanbod van informatie en het niet verheimelijken van de afzender ervan, worden besproken. De auteurs gaan na hoe de zuigkracht van de dagelijkse handelingspraktijk van voorlichters het moeilijk maakt om aan de eisen van burgerschap te voldoen. Tot slot bespreken ze overtrokken verwachtingen omtrent de effectiviteit van voorlichting en gevaren van commercialisering van overheidsvoorlichting.

In de bijdrage van *M.A.P. Bovens* staat de relatie tussen *organisaties en burgerschap* centraal. In de meeste westerse landen zijn organisaties in de afgelopen honderd jaar de belangrijkste maatschappelijke actoren geworden. Hun aantal is explosief gestegen, ze zijn sterk geprofessionaliseerd en gebureaucratiseerd, en hun omvang, complexiteit en maatschappelijk belang zijn enorm toegenomen. Ze zijn, via wandelgangen, lobby's en onderhandelingstafels, zeer actief in en rond de politieke arena.

Welke consequenties dienen er in het licht van de neo-republikeinse burgerschapconceptie te worden getrokken uit de opkomst van complexe organisaties als maatschappelijke en politieke actoren? Bovens ziet twee opties. De eerste optie, burgerschap van organisaties, wordt door hem afgewezen. De maatschappelijke positie van complexe organisaties is fundamenteel anders dan die van individuele burgers. Toekenning van burgerschap aan organisaties zou de maatschappelijke machtsbalans tussen organisaties en natuurlijke personen nog meer ten gunste van organisaties doen doorslaan.

Een tweede optie is het vergroten van de ruimte voor het burgerschap van individuele personen binnen organisaties, om op deze manier meer recht te doen aan het toegenomen politieke belang van het handelen van organisaties. Dit zou op drie manieren verwezenlijkt kunnen worden, namelijk door burgerbestuur, bedrijfsdemocratie en institutioneel burgerschap. Een belangrijk obstakel voor burgerbestuur ligt in de bedrijfsmatige en bureaucratische competentie die van de burgerbestuurder wordt gevraagd. Democratisering van de interne organisatie, weliswaar in een aantal opzichten verdedigbaar, kan ertoe leiden dat de publieke zaak vergeten wordt. De voorkeur van Bovens gaat dan ook uit naar institutioneel burgerschap: uitbreiding van de werkingsfeer van individuele (staats)burgerschapsrechten en -plichten naar andere instituties dan de overheid. Dit institutionele burgerschap kan verschillende vormen aannemen. In de eerste plaats kan de werkingsfeer van een aantal grondrechten worden uitgebreid: grondrechten zouden ook horizontaal dienen te werken in de verhouding tussen werkgevers en werknemers. Een tweede manier is het verruimen van de mogelijkheden voor werknemers om ook tijdens werktijd bepaalde politieke activiteiten te ontplooiën.

Institutioneel burgerschap houdt echter meer in dan een uitbreiding van rechten, het biedt tevens een basis voor externe verantwoordelijkheid. Individuele werknemers mogen en moeten soms zelf een rol spelen bij de instandhouding van de gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers. Zij kunnen door hun medeburgers worden aangesproken om zich te verantwoorden voor hun bijdrage aan de activiteiten van hun bedrijf, zij kunnen zich niet meer verschuilen achter orders van de baas en hebben de mogelijkheid werk te weigeren.

Het ligt voor de hand dat we veel aspecten van institutioneel burgerschap in overheidsorganisaties aantreffen. Anders dan bij bedrijven zal er immers, althans op papier, geen spanning bestaan tussen het doel van de organisatie, namelijk de publieke zaak, en de zwaarwegende belangen waar de kritische functionaris een beroep op doet, namelijk eveneens de publieke zaak. Ook hier een pleidooi voor institutioneel burgerschap.



In scherp contrast met de sterke positie die organisaties in de huidige samenleving innemen, staat de relatief zwakke positie van allochtonen. C.E.S. Choenni laat in zijn bijdrage zien dat de *neo-republikeinse burgerschapsconceptie allochtone burgers* perspectief kan bieden bij het effectueren van volwaardig burgerschap. Het traject naar dit volledige burgerschap is integratie: het volwaardig (laten) deelnemen en vormgeven aan de (toekomst van) de multi-etnische samenleving. Integratie bevat drie dimensies: een politieke, een sociaal-structurele en een culturele.

In de neo-republikeinse conceptie van burgerschap is de burger lid van een plurale publieke gemeenschap. De staat moet zo handelen dat burgerschap voor allochtonen wordt ge(re)produceerd. Dit kan zij door kiesrecht, participatie en inspraak van allochtonen te bevorderen en door etnische evenredigheid en non-discriminatie in haar optreden na te streven. Allochtone burgers moeten zich bepaalde deugden en vaardigheden eigen maken om te kunnen participeren in de samenleving: onder andere het onderschrijven van fundamentele publieke waarden, (multiële) loyaliteit, het verwerven van competentie en actieve deelname aan de vormgeving van de samenleving. Organisaties van en voor allochtonen én algemene organisaties dienen het burgerschap van allochtonen te bevorderen en te effectueren. Door een evenwicht van rechten en plichten kunnen allochtonen medevormgevers van de samenleving worden. Op deze wijze kan burgerschap binnen de politieke dimensie perspectief bieden aan allochtonen.

De sociaal-structurele dimensie van integratie richt zich op de bestaansvoorwaarden en kansen van burgers om te participeren op allerlei maatschappelijke terreinen: arbeid, onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid. Binnen vele kansarme domeinen van de samenleving is er een oververtegenwoordiging van allochtonen. Burgerschap kan slechts dan gereproduceerd worden wanneer deze oververtegenwoordiging wordt opgeheven. De overheid dient daarom non-discriminatie en gelijke kansen te garanderen: door positieve actie de arbeidskansen van allochtonen te bevorderen; te streven naar een weerspiegeling van de multi-etnische samenleving in het onderwijs; interetnische contacten en verbanden te scheppen; etnische segregatie van woonwijken te voorkomen en te streven naar een activerende aanpak van het sociale zekerheidsbeleid ten aanzien van allochtonen. Op allochtonen rust de plicht de Nederlandse taal te leren en zich vaardigheden eigen te maken om op de arbeidsmarkt naar vermogen te participeren. Van hen mag worden verwacht dat zij investeren in hun burgerschap en zich actief en verantwoordelijk, en niet uitsluitend als een calculerende consument, opstellen. Binnen het sociaal-structurele domein is bovendien een cruciale rol weggelegd voor organisaties.

Culturele integratie is bij de toepassing van de neo-republikeinse burgerschapsconceptie het meest problematisch. Cultureel pluralisme in het publieke domein is tot op zekere hoogte toegestaan. Overheden dienen echter de culturele grenzen aan te geven: bepaalde waarden en normen zijn namelijk niet onderhandelbaar, bijvoorbeeld de gelijkwaardigheid tussen man en vrouw. Zij dient eveneens individuele burgers, die door de toegestane pluriformiteit in het private domein in de problemen komen, te beschermen. Allochtonen hebben recht op een multiële identiteit en moeten de mogelijkheid hebben zowel binnen de brede samenleving als binnen de eigen etnische gemeenschap te functioneren. Dit vereist wel een zekere inschikkelijkheid.

De neo-republikeinse conceptie van burgerschap biedt vooral perspectief aan groepen die kiezen voor integratie in de samenleving. Een instrument om de beoogde integratie en betrokkenheid bij de samenleving, zowel van allochtonen als van autochtonen, te effectueren is het invoeren van een burger(schaps)dienst.

*W.J. Dercksen en G. Engbersen* gaan in op het belang van *arbeid* voor maatschappelijke integratie niet alleen voor allochtonen maar voor alle burgers. Door deelname aan het arbeidsproces voorzien burgers zichzelf van een levensonderhoud en dragen zij tegelijkertijd bij aan de instandhouding en vorming van de maatschappij. Hoe minder burgers een band met het arbeidsproces hebben, hoe eerder maatschappelijke segmentatie omslaat in maatschappelijke segregatie.

In vergelijking met omliggende landen is de arbeidsparticipatie in Nederland bijzonder laag en de kwaliteit van de sociale zekerheid hoog. De toename van het aantal uitkeringsafhankelijken (als gevolg van individualisering, afname van de werkgelegenheid, immigratie en een toenemende internationale concurrentie en interdependentie) in verhouding met het aantal werkenden, gecombineerd met het calculerende gebruik van verschillende uitkeringen, brengt de maatschappelijke solidariteit, nodig om de verzorgingsstaat in stand te houden, in gevaar. Er dreigt een onderklasse te ontstaan die slechts een marginale band heeft met het officiële arbeidsbestel of deze blijvend kwijt is.

Er zijn drie typen beleidsmatige reacties op de segmentatieprocessen te onderscheiden, die corresponderen met verschillende visies op (sociaal) burgerschap. De rechten die burgers hebben (bijvoorbeeld het recht op een minimale levensstandaard mogelijk gemaakt door een uitkering) zijn onvoorwaardelijk en dus ook onafhankelijk van de bijdrage aan het arbeidsproces. In deze visie is elke burgerlijke verplichting om de bereidheid tot werken te tonen onaanvaardbaar (Dahrendorf). Een tweede visie ziet sociaal burgerschap niet als status, maar als doel dat door burgers moet worden nagestreefd (Mead). Eén van de belangrijkste sociale verplichtingen die bij dit streven hoort is het verrichten van arbeid. De laatste visie legt het accent op de wisselwerking tussen rechten en plichten. In de 'activerende verzorgingsstaat', die geen realiteit is maar een visie op een aanbevelenswaardige vormgeving van de verzorgingsstaat, dient tegenover het onverkorte recht op onderwijs, scholing of een sociale uitkering een adequate inspanning van de kant van burgers te staan. Doen zij dit niet (of te weinig) dan kan worden overgegaan tot sancties.

In het Nederlandse beleid met betrekking tot uitkeringen lijken geleidelijk steeds meer plichten te worden geïntroduceerd. De vanzelfsprekende aanspraak op een uitkering voor een bepaalde periode komt onder druk te staan en de verplichting om zo snel mogelijk de uitkering te verlaten wordt strenger gecontroleerd (WAO, WW). In de nieuwe Algemene Bijstandswet (ABW) overheerst de gedachte van de 'activerende verzorgingsstaat'. De verplichtingen van uitkeringsgerechtigden worden sterker geaccentueerd, daar staat echter tegenover dat de overheid zich activerend op dient te stellen.

Vragen die naar aanleiding van het voorafgaande onder andere naar boven komen, zijn: kan de bereidheid om te (zoeken naar) werken worden afgedwongen door sancties? Is arbeidsdeelname essentieel voor sociaal burgerschap? Wat moet verstaan worden onder een 'decent' inkomensniveau en hoe ver hieronder mag het inkomen na sanctiekortingen komen te liggen? Bij de discussie rond dergelijke vragen worden de volgende stellingen geplaatst: arbeidsdwang, in de vorm van stopzetten van de uitkering, is onverenigbaar met sociaal burgerschap. De sancties dienen dus milder te zijn. Voor de activerende verzorgingsstaat zijn een maatschappelijk draagvlak en participatie van het bedrijfsleven vereist. Uiteindelijk moet niet het sociaal minimum maar een maximaal gekorte uitkering als de ondergrens van het sociaal burgerschap worden gezien.

Burgers dienen in de uitoefening van hun burgerschap beschermd te worden. De inlichtingen- en veiligheidsdienst waakt over de veiligheid van de staat en het voortbestaan van de democratische rechtsorde. In zijn bijdrage *Burger-*

schap in extremis onderscheidt A.W.H. Docters van Leeuwen vier momenten van de burgerschapsvraag in het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Vier momenten, vier paradoxen. De paradox van een veiligheidsdienst in een democratische orde: het beschermen van een rechtsstatelijke orde met onrechtsstatelijke middelen. Politici die grote risico's nemen om niet overgeleverd te zijn aan de situatie waarin zij niet eens weten wat zij niet weten. De paradox van de steeds aanwezige tegenstelling tussen overwegingen van fatsoenlijkheid en de verleiding van opportuniteit bij het beginnen en beëindigen van operaties. De paradox van recrutering op basis van vrijwilligheid en het gevaar dat de belangen van de staat en de gerecruteerde burger in de loop van het proces tegenover elkaar komen te staan. Tenslotte de paradox van de noodzaak tot discretie en geheimhouding bij de rapportage versus de rechtsstatelijke eisen van openbaar debat over de veiligheidsdienst, het belang van inlichtingen en het gevaar van het bestaan van een kennis-elite.

Vier paradoxen die zich moeilijk door middel van regels laten oplossen. Erkenning van alle tegenstrijdige eisen die in het geding zijn, is noodzakelijk. Leren omgaan met de paradoxen vereist bepaalde burgerdeugden van degenen die de informatie verschaffen en hanteren: doordachtheid en voorzichtigheid gepaard met 'Zivilcourage', fatsoenlijkheid en een zekere afschuw van opportuniteit, doortastendheid, gevoel voor het belang van alle, tegenstrijdige, eisen. De voornaamste burgerdeugd voor degenen die de informatie ontvangen is wellicht het hebben van een boodschap aan de realiteit: het willen opbrengen, te zien wat er te zien is.

Verskil maken zonder in ongelijkheden te vervallen, dat wil zeggen: het 'anders zijn' van anderen erkennen zonder daarmee tegelijkertijd hun feitelijke achterstelling te legitimeren is, getuige de bijdrage van Choenni, misschien wel de moeilijkste opgave van onze tijd. M. Donker illustreert met de casus van de *psychiatrische patiënt* hoe moeilijk deze opgave is. In de deelstudie beschrijft zij aan de hand van drie thema's het burgerschap van psychiatrische patiënten.

Het eerste thema is autonomie: het vermogen om in vrijheid keuzes te maken die gebaseerd zijn op een goed functionerend waarnemings- en oordeelsvermogen. Er lijkt geen reden om psychiatrische patiënten a priori het vermogen te ontzeggen als autonoom, oordeelkundig en verantwoordelijk burger op te treden. We kunnen het beste uitgaan van 'the presumption of competence' totdat het tegendeel komt vast te staan. Het onderscheid tussen psychiatrische patiënten en gewone mensen is een kwestie van de mate waarin bepaalde kenmerken aanwezig zijn en van hun samenhang met andere kenmerken, niet zonder meer de aan- of afwezigheid ervan.

De maatschappelijke voorwaarden voor burgerschap, die mensen meer of minder in staat stellen hun autonome keuzes te realiseren en deel te nemen aan het maatschappelijke leven, zijn voor (veel) psychiatrische patiënten niet rooskleurig. Binnen de kliniek worden zij betutteld en wordt er zelfs dwang op hen toegepast. Buiten de kliniek worden zij maatschappelijk gemarginaliseerd, onder andere doordat zij niet of slechts tegen hoge premies verzekeringen af kunnen sluiten en niet deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. De ziekte van de patiënt aanwijzen als hoofdoorzaak van deze marginale positie is echter even onterecht als een eenzijdige beschuldigende vinger naar de maatschappij met haar vooroordelen en uitstotingsprocessen. Er is altijd sprake van interactie.

Burgers hebben niet alleen de verantwoordelijkheid om rekening te houden met de belangen van medeburgers, maar ook om deel te nemen aan het

publieke debat over de inrichting van de maatschappij en bij te dragen aan de vormgeving en instandhouding van die maatschappij. De Cliëntenbond laat zien dat ook psychiatrische patiënten verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor de vormgeving van de samenleving en met name van de geestelijke gezondheidszorg.

De psychiatrie laat de problemen zien die de maatschappij heeft met mensen die anders zijn en stelt tegelijkertijd het concept van autonomie ter discussie. Oordeelsvermogen en keuzevrijheid voor alle inwoners van onze samenleving is een illusie. Desalniettemin moeten we in het maatschappelijke verkeer en in de wetgeving wel van deze veronderstelling uitgaan. Om te verhinderen dat de uitoefening van autonomie mensen schaadt, kunnen echter beschermende maatregelen nodig zijn.

Anders zijn kan ook een bewuste keuze zijn. Zo laat *J.A.A. van Doorn in Burgers in Uniform* zien dat de burger die besluit militair te worden, en daarmee bereid is de meest vergaande consequentie te trekken uit zijn burgerschap, kiest voor een aparte status. Burgerschap veronderstelt immers een bepaalde mate van vrijheid en onafhankelijkheid. Voor militairen dient echter loyaliteit aan de eigen organisatie voorop te staan.

Van Doorn vraagt zich af of dienstplicht als een burgerschapsplicht beschouwd moet worden. Het systeem van algemene dienstplicht zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de politieke gemeenschap wordt gespreid. Dienstplicht wordt gezien als een uiting van toegewijde deelname aan een cruciale activiteit van diezelfde gemeenschap en is een onderdeel van de vorming van jongeren tot verantwoordelijke burgers. Zo opgevat is dienstplicht een burgerschapsplicht. Tbc hebben veel democratieën het er moeilijk mee of wijzen ze hem zelfs af. Kennelijk wordt militaire dienst meer gezien als een instrument van de staat dan als een uiting van burgerschap. Hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen bevestigen dit beeld. De band tussen staat en natie wordt losser en de verdediging van het land wordt overgelaten aan een gespecialiseerd apparaat.

Formeel is de militair burger. In de praktijk blijken er echter heel wat haken en ogen te zitten aan de uitoefening van burgerschap binnen de krijgsmacht. De krijgsmacht is erop gericht om door middel van produktie van massaal geweld de tegenpartij de wil op te leggen. Zijn structuur is hierop ingericht: hiërarchisch, gedisciplineerd, formeel, doelgericht en geïsoleerd. Ervan uitgaande dat dergelijke centraal geleide organisaties in het algemeen de uitoefening van burgerschap door hun leden zullen ontmoedigen en beperken, kan worden aangenomen dat dit bij de krijgsmacht in bijzonder sterke mate het geval is. Inderdaad is binnen het leger zowel het organisatie-interne als het organisatie-externe burgerschap zwak ontwikkeld. Maatstaven ter beoordeling van een keuze tussen legaliteit en legitimiteit van een verstrekte opdracht zijn dan ook nauwelijks te geven. De spanning die hiermee tussen de krijgsmacht en burgerschap gesignaleerd wordt zal echter aanvaard moeten worden. Of het zwakke burgerschapsgehalte een gevaar is voor de politieke orde hangt af van de volwassenheid van die politieke orde.

De scherpe scheiding tussen oorlog en vrede verdwijnt. Militaire inspanningen richten zich steeds meer op het voorkomen van oorlog in de hele wereld. De militair van de toekomst zal volgens Van Doorn dan ook een wereldburger in uniform zijn, die handelt op gezag van een supranationale overheid. De militair van de toekomst zal ook technisch hoog opgeleid zijn; er is een ontwikkeling van de bewapende man naar het 'bemande wapen'.

*C.J.C.F. Fijnaut* behandelt een andere ordehandhaver: de politie. Hij beschrijft de relatie tussen *burgerschap, het staatsbestel en het politiewezen*. De verhou-

ding tussen de politie en de rechten en vrijheden van burgers is altijd precair geweest. Dat is ook niet verwonderlijk wanneer men bedenkt dat de term 'politie' van oudsher staat voor zowel politiezorg als politiemacht: het apparaat dat indien nodig met geweld de zorg verwezenlijkt.

De bestuurlijke organisatie van het politiewezen in Nederland wordt gekenmerkt door een verdeling van de zeggenschap over het politie-apparaat tussen bestuurlijke, justitiële en militaire overheden die elkaars optreden kunnen controleren en soms tegenwerken. Deze verdeelde zeggenschap bewerkstelligt een over het algemeen matig en oordeelkundig gebruik van politiebevoegdheden en zorgt ervoor dat burgerschap van ingezetenen niet onnodig vaak of hard wordt gebruskeerd. Daarnaast kan een dergelijk gebruik burgers aanzetten tot een weloverwogen beroep op hun eigen rechten en vrijheden.

Het denken over de verhouding tussen politiewezen en burgerschap staat overwegend in het teken van de politiestaat. Daardoor wordt deze verhouding over het algemeen als een negatieve gezien (zoals bijvoorbeeld in de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens). Deze negatieve verhouding heeft echter als voordeel dat alom het besef leeft dat in een rechtsstaat de uitoefening van politiebevoegdheden geen voorrang heeft op de uitoefening van rechten en vrijheden. In het politiewezen wordt het respect voor burgerschap op deze manier welhaast afgedwongen.

De verhouding tussen politiewezen en burgerschap is in een democratische rechtsstaat nogal gecompliceerd. In democratisch opzicht heeft zij een positieve allure, de zeggenschap over het politie-apparaat is verdeeld en onderworpen aan democratische controle, in rechtsstatelijk opzicht is zij eerder negatief gekleurd. In het licht van een aantal eigentijdse ontwikkelingen – versterking van het politiewezen onder druk van toenemende problemen in de sfeer van de binnenlandse veiligheid, met name de internationaal georganiseerde criminaliteit, grensoverschrijdende politiek georiënteerde geweldadigheid en collectieve ordeverstoringen in stedelijke gebieden – is in de ogen van de auteur het moment gekomen om de relatie tussen politiewezen en de burgerij opnieuw te doordenken. Naast het negatieve referentiekader moet een positief referentiekader worden opgebouwd: hoe moet het politiewezen in een democratische rechtsstaat worden ingericht om het burgerschap van zoveel mogelijk mensen zoveel mogelijk tot zijn recht te laten komen?

Ambtenaren in functie zijn ondergeschikten van de staat; zij vertegenwoordigen de staat tegenover de burgers. Daarom ligt het voor de hand om te veronderstellen dat een ambtenaar – zolang deze althans in functie is – niet tegelijkertijd een burger is. De vraag is echter of deze veronderstelling klopt. *P. den Hoed* verkent deze vraag in zijn studie over *ambtenaren als burgers*. Hij laat zien dat er omstandigheden zijn waarbij ambtenaren uitdrukkelijk worden aangesproken op hun burgerlijke competentie: omstandigheden waarin parlement en onafhankelijke rechters afwezig zijn, zoals tijdens de bezetting. Dit blijkt althans als de zuivering van ambtenaren na de oorlog wordt bestudeerd vanuit het gezichtspunt van burgerschap. Veel ambtenaren die na de oorlog veroordeeld zijn, zijn dat niet op grond van het lidmaatschap van een landverraderlijke organisatie of omdat zij in vreemde dienst getreden zijn, maar omdat zij in onvoldoende mate 'schild en zwaard' van de burgers zijn geweest. Zij hadden de burgers meer moeten beschermen tegen de wil van de Duitse autoriteiten en hadden door hun gedrag soms ten onrechte de indruk gewekt dat met de bezetter wel samen te werken was, zo kan uit de veroordeling van een aantal van hen worden afgeleid.

Nadere analyse van het begrip zuivering laat zien dat dit een samengesteld verschijnsel is. De praktijk van zuivering onderscheidt zich van strafrecht, berechting van misdrijven tegen de menselijkheid en van tuchtrecht, maar

bevat wel elementen die naar elk van de genoemde kaders van beoordeling verwijzen. Zuivering bestaat uit een combinatie van elementen zoals disciplineren, ontnemen van bepaalde rechten die elke burger toekomen en totalitarisme-kritiek. Onder dit laatste wordt kritiek verstaan op het zich slaafs onderwerpen aan een omvattend systeem, waarbij vanuit één beginsel de gehele wereld wordt geordend: tot uiting komend in de bewuste opschorting van het eigen onderscheidings- en oordeelsvermogen, alsmede het vermogen om zich te houden aan Nederlandse gebruiken.

Een belangrijke vraag is of en op welke manier burgerlijke competentie van ambtenaren gereproduceerd kan worden. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor het ambachtelijke leren, waarbij zowel theoretisch kennis als praktische ervaringen samen tot hun recht kunnen komen. Het gaat hierbij om het al doende leren en om het leren door het imiteren van anderen die de positie hebben om het voorbeeld te geven.

Op organisatorisch niveau verhindert de kijk op de overheid als een soort 'black box' soms, dat de reproductie van burgerschap door ambtenaren kan worden waargenomen. De groei van het apparaat en een perspectief op de overheid als produkt van wetenschappelijke sturing en bestuursrechtelijke vormgeving doen makkelijk vergeten dat de overheid is samengesteld uit handelingspraktijken die mede naar burgerschap verwijzen.

Volgens *W.K.B. Hofstee* is burgerschap het incidentele besef van de noodzaak, gegeven de eventualiteit van een zwak moment, in vrijheid verplichtingen aan te gaan en gezag te installeren dat het nakomen van die verplichtingen bewaakt. Op welke manieren deze verplichting door (toekomstige) leerlingen aangeaan kan worden maakt hij duidelijk met de bespreking van een aantal onderwijsconcepties.

De marktconceptie van *onderwijs* kent een aantal varianten. In de eerste variant koopt het individu onderwijs (LOI-variant, vouchers). Hierbij dienen enkele kanttekeningen te worden gemaakt. Een (jonge) leerling heeft veelal moeite met de rol van 'homo-economicus'. Bovendien is de leerling geen consument van onderwijs, maar de voornaamste producent ervan. Tot slot perverteren deze stelsels het onderwijs doordat zij vooral prikkels geven om makkelijke vakken te volgen, of opleidingen waarvoor men snel een diploma kan 'scoren'. Een overtuigender variant is die van het studieloon. Een sterkere koppeling van studieloon aan studieprestaties levert geen onoverkomelijke bezwaren op. In de opleidingsvariant tenslotte vindt een verschuiving plaats van onderwijs naar opleiding of training. Hierbij is een hoofdrol weggelegd voor het particuliere bedrijfsleven. Deze ontwikkeling houdt een versmalling in: maatschappelijke vaardigheden worden ingewisseld voor specifieke bedrijfsmatige kundes en deelbelangen gaan prevaleren boven het algemene belang.

De vormingsconceptie van onderwijs is volgens Hofstee een gedrocht. Het overbrengen van waarden mag niet in het onderwijs, omdat de leerling in een afhankelijkheidsrelatie tot de leerkracht staat. Dit wil niet zeggen dat burgerschap niet in het onderwijs thuishoort. Integendeel, het pakket van inzichten en vaardigheden dat aan burgerschap, met name staatsburgerschap, ten grondslag ligt, is in beginsel een legitiem onderdeel van het curriculum van algemeen vormend onderwijs. Het gaat hierbij echter om '*wijsheid*' en uitdrukkelijk niet om moraal of waarden.

Tussen de vormingsconceptie van onderwijs en de liberale marktconceptie ligt nog een derde (sociaal-democratische) conceptie, die van zelfontplooiing en gelijkheid. De idee achter deze conceptie was dat in beginsel alle kinderen over hetzelfde intellectueel potentieel beschikken, maar dat sociale structuren verantwoordelijk zijn voor de 'reproductie van ongelijkheid'. Het idee dat met

het wegnemen van institutionele obstakels gelijkheid tot stand zou komen blijkt echter een illusie. Een andere versie van deze conceptie, die wel op haar plaats is bij onderwijs als collectieve voorziening, is het streven om bij alle leerlingen het onderste uit de kan te halen. Gelijkheid heeft dan betrekking op de behandeling van de leerling en betekent niet dat door iedereen hetzelfde eindresultaat bereikt moet worden. Reductie van ongelijkheid kan een acceptabel neveneffect zijn van onderwijsvoorrangsbeleid, maar redelijkerwijs geen doel.

In de ogen van Hofstee zijn westerse samenlevingen er aan toe serieus na te denken over een burgerschapscurriculum. Vanuit een sociale onderwijs-opvatting, waarbij het individu wordt toegerust voor optimale communicatie, wordt minder de nadruk op de vakopleidingskant van onderwijs gelegd en is er een verdieping van het curriculum nodig in wat men sociale theorie zou kunnen noemen: inzichten in de collectieve consequenties van het handelen.

Volgens Plato zou een verbod op het gebruik van drugs tot slavernij leiden, doordat het burgers onoordeelkundig houdt inzake druggebruik. *E.W. van Luijk* laat zien dat deze les in het moderne Nederlandse *drugbeleid* in aanzet ter harte wordt genomen. Hij schetst de kenmerken van het Nederlandse drugbeleid, alsmede de geschiedenis van dit beleid in Nederlands-Indië en Nederland. Daarnaast gaat hij in op de historische ontwikkeling van het Amerikaanse drugbeleid. Hierbij gaat hij uit van de hypothese dat de burgerschapsconceptie die in Nederland heerst en het drugbeleid alhier inkleurt, in de Amerikaanse spiegel valt te duiden.

In de VS dienden medische inzichten ter rechtvaardiging van het totale verbod dat vanaf 1919 gold voor een aantal drugs, maar de medische stand vormde niet de drijvende kracht achter het verbod: dat was de religieus geïnspireerde burgerbeweging die tevens het verbod op alcohol wist te bewerkstelligen (de drooglegging). Verslaving werd beschouwd als bedreiging voor het gezin en de welvaart van de samenleving. Daarnaast werden drugs negatief geassocieerd met etnische minderheden. Het verbod had onder meer tot gevolg dat de illegale handel opbloede en dat druggebruikers steeds meer als criminelen werden gezien. Het druggebruik nam af, maar herleefde in de jaren zestig als symbool van verzet tegen de burgerlijke cultuur. De federale overheid reageerde met haar 'war on drugs'. Deze benadering stoelt op cultureel moralisme, dat ook vervat zit in de Amerikaanse buitenlandse politiek.

Voor de Tweede Wereldoorlog gold het Amerikaanse beleid als de directe bestrijdingsmethode, die streeft naar de onmiddellijke en totale uitroeijing van druggebruik. De Nederlandse benadering in Indië gold als de indirecte bestrijdingsmethode, die de beheersing en geleidelijke reductie van het gebruik beoogt. In Nederlands-Indië kende men de Opiumregie, een stelsel van legaal gereguleerde productie en verkoop van opiaten in combinatie met hulpverlening. De Regie bracht een zware slag toe aan de illegale handel, en het opiumgebruik nam af. Het huidige Nederlandse beleid heeft opnieuw trekken van de indirecte bestrijdingsmethode.

Er zijn drie modellen van drugcontrole: vrijheid, repressie en interventie. De oude republikeinse vrijheid is achterhaald, want drugbeleid is altijd paternalistisch. Repressie en interventie zijn modellen van drugcontrole die ook heel goed te combineren zijn. In beleidsreacties kunnen vier visies worden onderkend: druggebruik als riskante consumptie, als gevaarlijk gedrag, als zonde en als ziekte. De legitimatie van een repressieve beleidsreactie ligt in de combinatie van twee elkaar versterkende visies: drugs als ziekte en zonde tegelijk. Druggebruikers zijn niet ziek: alleen verslaafden zijn dat. Hoewel, er bestaat wetenschappelijk geen overeenstemming over deze ziekte. De gedachte is universeel dat verslaafden niet over autonomie beschikken, maar er is een verschil tussen slaven en verslaafden: de laatsten kunnen zichzelf vrij verklaren.

Naast autonomie zijn loyaliteit en competentie constituerende voorwaarden voor burgerschap. Het drugbeleid van de VS benadrukt loyaliteit, maar de repressie heeft geen loyaliteit c.q. afnemende criminaliteit kunnen bewerkstelligen. De federale overheid miste juist vanwege het totale verbod de instrumenten om druggebruikers zelfcontrole bij te brengen. Het Nederlandse drugbeleid kenmerkt zich door een hang naar interventie. Deze zit in de heersende burgerschapsconceptie ingebakken. Voorts hecht men sterk aan de competentie van de individuele druggebruiker. Het in stand houden en bevorderen van oordeelkundigheid neemt in het beleid dan ook een prominente plaats in. Loyaliteit heeft hier betrekking op de loyaliteit van de overheid naar de burger. Tot dusver heeft de overheid de verslaafden loyaler bejegend dan de slachtoffers van overlast en criminaliteit ingevolge de handel. Aan deze aspecten van het drugvraagstuk zal de overheid in de toekomst meer moeten doen.

Het belastingrecht kenmerkt zich door een omvangrijke beoordelingsruimte bij de uitvoering van de wettelijke bepalingen. Dit constateert *E.A.G. van der Ouderaa* in zijn studie *Burgerschap en Belastingen*. De onbepaaldheid van het belastingrecht biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren en om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen in beleid tot uitdrukking te brengen. Fiscus en belastingplichtigen overleggen over de toepassing van de wet in specifieke gevallen. Het overlegsysteem kan echter strijden met beginselen van gelijkheid, rechtszekerheid en toegankelijkheid van de rechtsbedeling. Pogingen dit te ondervangen hebben weinig succes: het blijkt zeer moeilijk het beleidsvormingsproces centraal te coördineren of onder (parlementaire) controle te brengen.

In samenhang met deze beoordelingsruimte en het verminderd vermogen de rechtsorde te sturen middels vooraf gestelde regels, is de rol van de rechter van toenemend belang. De rechter heeft een belangrijke positie in de toepassing van de wet, het waarborgen van de rechten van de burger en het bepalen van de spelregels van het overlegsysteem. De rechter legitimeert zijn beslissingen steeds meer door zich op ongeschreven normen van het materieel belastingrecht te oriënteren. Deze werken niet noodzakelijk ten gunste van de belastingplichtige. Ook de toenemende toetsing van normen van het formeel belastingrecht biedt niet uitsluitend waarborgen voor de burger. Deze ontwikkelingen wijzen op een veranderde verhouding tussen de overheid en de burger: van eenzijdigheid naar wederkerigheid. De trend om het fiscaal compromis te zien als een publiekrechtelijke overeenkomst waaraan beide partijen zijn gebonden is een teken van deze ontwikkeling naar wederkerigheid, waardoor overigens nieuwe ongelijkheid niet wordt uitgesloten.

In de afgelopen decennia heeft de 'bedrijfsanalogie' opgang gedaan in de organisatie van de belastingheffing. De belastingdienst wordt gezien als uitvoerende organisatie, de belastingplichtige als klant en het accent komt te liggen op de kwantiteit van dienstverlening. Ondanks de terechte aandacht voor de kwantiteitsproblematiek is de bedrijfsanalogie geen geschikt uitgangspunt. De kwaliteit van de taakuitoefening komt in deze visie onvoldoende tot uiting. Bovendien verliest de belastinginspecteur in deze opvatting zijn onafhankelijke positie en daarmee de mogelijkheid voor 'actieve verantwoordelijkheid'. Het besef dat inspecteurs binnen het kader van hun beoordelingsruimte zelf beleid maken, moet expliciet worden gemaakt, zodat meer aandacht kan worden besteed aan kwaliteitsbewaking en aan de toegankelijkheid, zorgvuldigheid en controleerbaarheid van beleid. De inspecteur draagt (als burger) de maatschappelijke verantwoordelijkheid om zijn beleid naar behoren te voeren en openbaar te maken.

Met het oog op Europa 1992 onderzoekt *J.C.I. de Pree*, in *Europees burgerschap*, in hoeverre de Europese Gemeenschap invloed heeft op de positie van de burgers in de lidstaten.



In het begin van de Europese samenwerking werd de burger uit een lidstaat hoofdzakelijk gezien als deelnemer aan het economische leven. Al snel werd duidelijk dat vrij verkeer pas werkelijk betekenis zou hebben als gelijke behandeling met burgers van het gastland verzekerd zou zijn. Deze gedachte werd ook van belang voor niet-economische terreinen en leidde onder andere tot afschaffing van grenscontroles en vergroting van het democratische gehalte en van de toegankelijkheid van de politieke activiteiten van de Gemeenschap.

Het burgerschap van een nationale (sociale rechts)staat garandeert het recht op vrije toegang tot en een vrij verkeer op het grondgebied van die staat, het recht vrij aan het economische verkeer deel te nemen, de zekerheid van een bestaansminimum en het recht de politieke besluitvorming te beïnvloeden; de staat zelf regelt de toekenning van deze rechten. Verplaatst men deze criteria naar het Europese niveau dan zou, op grond van het Gemeenschapsrecht, ieder die burger is van een lidstaat van de EG deze rechten in alle lidstaten moeten hebben. Op alle genoemde terreinen bestaan echter niet onaanzienlijke uitzonderingen.

Het Unieburgerschap is noch vergelijkbaar met dat van een nationale staat noch met dat van een federatie: een directe relatie tussen het Europees gezag en 'burgers' op het vlak van rechten en plichten ontbreekt vrijwel en is, waar aanwezig, van marginaal belang. Voor de feitelijke implementatie van burgerschapsrechten is de gemeenschap in grote mate afhankelijk van de lidstaten. Dit heeft belangrijke consequenties omdat op dit moment de verschillen tussen lidstaten in het recht op toegang, vrije economische deelname, sociale en politieke rechten nog aanzienlijk zijn. Het verdrag van Maastricht beoogt echter een verschuiving te laten plaatsvinden van gedeelde soevereiniteit naar een verkleining van de soevereiniteit van de lidstaten ten gunste van de Gemeenschap.

Europees burgerschap bestaat, maar het voegt weinig toe aan reeds bestaande rechten en is ook voor democratische controle en effectieve marktintegratie niet noodzakelijk. Het gaat op een bepaalde manier zelfs in tegen de tendens om aan ingezetenschap meer gewicht toe te kennen dan aan nationaliteit. Niet ingezetenen van de lidstaten zullen geen Europees burgerschap krijgen; hun positie ten opzichte van Europese burgers zal nog verder verslechteren.

Autonomie en oordeelkundigheid, noodzakelijk om de dubbelrol van burger uit te kunnen oefenen, worden verondersteld aanwezig te zijn. De kwestie van loyaliteit in relatie tot Europees burgerschap is gecompliceerder. Mogelijke loyaliteitsconflicten hoeven bij relaties van verdeelde soevereiniteit of vriendschappelijke samenwerking echter niet zwaar te wegen.

Binnen de discussie over Europa 1992 krijgen de begrippen cultuur en culturele identiteit veel aandacht. *A. de Ruijter* bekijkt in zijn bijdrage *Twee cultuurconcepties: implicaties voor burgerschap* het begrip cultuur.

Aan de oproepen van politici tot (meer) burgerzin ligt de gedachten ten grondslag dat gemeenschappelijke opvattingen en voorstellingen en daarmee gepaard gaande moraliteit van burgers een vereiste zijn voor het functioneren van de maatschappij. Cognitieve en normatieve diversiteit blijken echter eerder regel dan uitzondering.

De Ruijter ziet cultuur niet zozeer als een gemeenschappelijkheid, maar veel meer als een instrument om diversiteit te organiseren. Cultuur wordt dan beschouwd als de som en ordening van de cultuurelementen van alle cultuurdragers samen, waarbij focus van deze benadering duidelijk ligt op het gedrag van mensen. Een cultuur is een impliciet contract ten aanzien van een verscheidenheid aan gedragsverwachtingen. De regels waarlangs het gedrag

functioneert kunnen tijdens interacties, in de alledaagse handelingspraktijken, begrepen worden. De deelnemers kunnen in de regels gaan geloven, zich naar de regels gaan gedragen en ze internaliseren. Het is voor het (voort)bestaan van het samenhandelingspatroon echter niet noodzakelijk dat al deze stadia worden doorlopen.

Organisatie van diversiteit is niet het opheffen van verschil, maar het reguleren ervan. Dit betekent ook het organiseren van machtheffecten, omdat verschil ongelijkheid kan meebrengen.

Niet gemeenschappelijkheid maar verenigbaarheid van culturen en leefwijzen is nodig. Het is de taak van de overheid om deze verenigbaarheid te cultiveren, door de burgers te leren met verschillende omgevingen om te gaan. Dit kan door participatie te bevorderen en segregatie tegen te gaan.

Opvoeding in de ruimste zin van het woord en burgerschap zijn nauw met elkaar verbonden. In de *opvoeding van kinderen* heeft men, volgens N.A. Stegerhoek, zowel met het burgerschap van ouders als met dat van kinderen te maken.

Procedures in het kinderbeschermingsrecht betreffen het verkeer tussen staat en burger. Het kinderbeschermingsrecht wordt tot het burgerlijk recht en het burgerlijk procesrecht gerekend. In het burgerlijk recht worden procedures gevoerd tussen een (rechts)persoon en een andere (rechts)persoon. Indien men het kinderbeschermingsrecht beschouwt vanuit het perspectief van de burger die de staat tegenover zich vindt, en vanuit het perspectief van de minderjarige burger die door de staat wordt beschermd, dan komt men met het model van het burgerlijk (proces)recht niet goed uit.

Vanuit de invalshoek 'staat versus burger' wordt in deze bijdrage een recent wetsvoorstel van commentaar voorzien. Het wetsvoorstel *Herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht* (Kamerstuk 22 487) brengt het procesrecht met betrekking tot aangelegenheden van kinderbescherming op één lijn: de adoptie, de vaststelling van de onderhoudsbijdrage ten behoeve van een (stief)kind, de 'vaderschapsactie', en de ouderlijke macht, voogdij, omgang en handlichting. De materie omvat zowel verzoeken tot overdracht van gezag of ouderschap, als verzoeken tot een dwingend ingrijpen. Het dwingend ingrijpen en de gronden waarop dit berust geeft aan de betreffende bepalingen van burgerlijk (proces)recht een publiekrechtelijk karakter. In een kinderbeschermingsproces is de staat procespartij. Het wetsvoorstel en de toelichting gaan daaraan voorbij.

In het kader van de kinderbescherming kan de staat via het burgerlijk recht direct ingrijpen in het leven van burgers. Indien een burger zijn of haar ambt als opvoeder van medeburgers (in spe) niet behoorlijk uitvoert, kan hij/zij uit haar ambt worden ontzet. Van minderjarigen wordt slechts geëist dat zij eerbied en ontzag hebben voor de ouders.

De laatste jaren gaan er stemmen op om minderjarigen de mogelijkheid te geven conflicten met hun opvoeders aan de rechter voor te leggen, met als doel dat de rechter hen een grotere maatschappelijke autonomie toekent dan hun opvoeders doen. Dit 'burgerbeschermingsrecht' mag niet verward worden met het kinderbeschermingsrecht. Dit laatste heeft immers een publiekrechtelijk karakter, terwijl procedures in het kader van het 'burgerbeschermingsrecht' zich af zouden spelen tussen twee partijen, minderjarige versus opvoeder. Keerzijde van het vergroten van burgerrechten van de minderjarige kan echter zijn dat de staat directe invloed heeft op de opvoeding van het kind. De staat zal een niet-gehoorzaam kind (bijvoorbeeld een spijbelaar) dan sancties op kunnen leggen.

*R.J. van der Veen* onderzoekt in zijn bijdrage de verhouding tussen *arbeid*, *burgerschap* en een *gegarandeerd inkomen* (via sociale rechten). Hij behandelt in het bijzonder drie verschillende manieren, waarop men kan kijken naar het bestaan van sociale rechten in verhouding tot burgerschap.

In de eerste visie wordt gesteld dat sociale rechten geen onderdeel uitmaken van burgerschap. Rechten horen tot de sfeer van burgerschap en politiek. Arbeid vormt 'slechts' een voorwaarde voor burgerschap en staat in die zin buiten de politieke sfeer. Burgerschap en arbeid mogen niet met elkaar worden verward en de koppeling tussen beide, bijvoorbeeld in de zin dat arbeid een burgerplicht is, is onjuist en kan in de praktijk aanleiding geven tot onaanvaardbare gevolgen. De tweede visie problematiseert sociale rechten vanuit het calculerend gebruik dat burgers ervan maken. Sociale rechten zouden worden misbruikt en aldus het economische systeem ondermijnen. In de derde visie zijn sociale rechten in tegenstelling tot de eerste visie wel onderdeel van burgerschap. Een inkomen, liefst uit betaalde arbeid, verschaft een burger onafhankelijkheid en respect. In deze visie wordt arbeid gezien als 'the primary social act'. Het is het maatschappelijk integratiekader bij uitstek en maakt mede daarom deel uit van burgerschap.

De aanhangers van deze laatste visie wijzen op de wederkerigheid van rechten en plichten. Burgerschap brengt een recht op inkomen met zich mee; bij een recht op inkomen (bijvoorbeeld uit sociale zekerheid) hoort een plicht tot arbeid. Van der Veen sluit zich bij deze laatste visie aan. Hij distantieert zich van de tweede visie mede op grond van onderzoek waaruit blijkt dat sociale rechten niet per definitie leiden tot de ondermijning van het economisch systeem. In aansluiting bij zijn keuze voor de derde visie pleit hij voor een arbeidsplicht, omdat het een economische noodzakelijkheid is dat mensen werken (om economische welvaart en vooruitgang te bewerkstelligen). Bovendien wordt aldus voorkomen dat de solidariteit tussen werkende en niet-werkende burgers teveel op de proef wordt gesteld.

Via de eis dat de wijze van uitvoering van sociale rechten en plichten een bijdrage aan burgerschap dient te leveren, komt de auteur tot twee aanvullende conclusies. De eerste conclusie is dat de autonomie van burgers gegarandeerd moet worden door een adequaat minimumloon. De tweede conclusie is dat de overheid daarom gehouden is tot een activerende sociale zekerheids- en arbeidsmarktpolitiek en moet streven naar een zo volledig mogelijke werkgelegenheid.

Alle burgers die tot nu toe voor het voetlicht zijn getreden, zijn 'spelers' in het verhaal van de journalist. *W.J. Witteveen* belicht in zijn bijdrage de functie van de *journalist* in de neo-republikeinse maatschappij en het burgerschap van de *journalist* zelf.

Een representatieve democratie, waar burgers niet rechtstreeks bij de besluitvorming zijn betrokken, heeft een goed functionerende vrije pers nodig. Ideeën over de rol die de pers in die democratie moet vervullen, bewegen zich tussen twee polen die met elkaar op gespannen voet staan. Enerzijds moet de *journalist* een bijdrage leveren aan een 'free market place of ideas'; anderzijds wordt van de *journalist* maatschappelijke verantwoordelijkheid verwacht. Een goed functionerende pers kan bijdragen aan participatie van burgers in het openbaar debat en aan de ontwikkeling van hun oordeelsvermogen. Dit zijn kenmerken van burgerschap die in de neo-republikeinse burgerschapsconceptie van groot belang worden geacht. Deze kenmerken komen niet tot uiting in de bekendste roloppvatting van de *journalist*: die van brenger van het nieuws, waarbij de burger wordt gezien als een autonome, tot oordeelsvorming geroepen consument. Dit model presenteert een onhoudbaar beeld; nieuws is altijd produkt van sociale constructie, nooit objectief. Schijnbaar neutrale

berichten bevatten een verborgen retoriek, die veelal gericht is op handhaving van de status quo. Nieuws brengen is nieuws maken.

Een journalist is niet alleen brenger van het nieuws, maar ook bemiddelaar tussen overheid en burger en tussen gebeurtenissen en nieuws. Als bemiddelaar kan de journalist een bepaalde mate van objectiviteit bereiken, wanneer gebruik wordt gemaakt van verschillende journalistieke genres en wanneer de pers in staat is de pluraliteit van de politieke cultuur te laten zien. Een dergelijke houding nodigt de burger uit tot eigen oordeelsvorming. De pers selecteert het nieuws en heeft daarin ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van politici en burgers.

De rol van journalist als bemiddelaar biedt ook ruimte voor reflectie. In het politieke nieuws is de reflectie van de journalist als burger met name reflectie op de retoriek die in het politieke debat aan de orde is. De vorm van het verhaal van de journalist – het mengsel van nieuws en commentaar, de zichtbaarheid van de retoriek – kan de lezer dwingen tot interpretatie en een reflectieve instelling bevorderen. Waar reflectie en interpretatie van de grond komen wordt daadwerkelijk bijgedragen aan een reproductie van burgerschap. Dit is echter niet meer dan een bijproduct van het brengen van nieuws en het bemiddelen, de kernfuncties van het *métier* van journalist.

Deze herinterpretatie van het journalistieke burgerschap biedt ook gevaren. De journalist laveert tussen de Scylla van het meedenken met de macht en de Charybdis van het relativeren van het politieke spektakel. Tegen beide gevaren kan worden opgetreden door weerstand te bieden vanuit de beroepsuitoefening en tegelijkertijd de 'checks and balances' uit de omgeving van de pers hun rol te laten spelen. Het sleutelwoord tot een journalistiek burgerschap en een kritisch staatsburgerschap is retorische kennis. Van belang is hoe de kennis van de in de cultuur beoefende retoriek verdeeld is en wie er gebruik van kunnen maken.

De bijdrage van de pers aan het neo-republikeins burgerschap is een indirecte. De overheid kan ervoor zorgen dat de pers deze bijdrage levert. Wanneer zij garandeert dat de pers vrij, onafhankelijk en pluriform functioneert, ontstaan bemiddeling en reflectie vanzelf als bijproduct van het brengen van het nieuws. Daarentegen kan de overheid de vrijheid van de pers en het (journalistieke) burgerschap ondermijnen door strategische acties als public relations en gedragsbeïnvloedende voorlichting.

## 4.2 Lessen uit de praktijkstudies

Aan de auteurs van de deelstudies is gevraagd om te onderzoeken of en in hoeverre de neo-republikeinse burgerschapsconceptie in de hun vertrouwde handelingspraktijk oriëntatie biedt. Over het algemeen zijn de resultaten van deze onderzoeken bemoedigend. Er zijn verschillen in de wijze waarop de auteurs het onderzoek hebben verricht en in de nadere invulling die zij aan de burgerschapsconceptie hebben gegeven. Sommige elementen, zoals het dat van de ongekende samenleving (DOS), zijn slechts door enkele auteurs meegenomen. Hierbij moet wel worden bedacht dat zij tijdens hun onderzoek slechts beschikten over een rudimentaire versie van de te beproeven conceptie<sup>3</sup>. De uitgebreide formulering van het theoretisch kader in hoofdstuk 2 is later, en mede op basis van de deelstudies, tot stand gekomen. De verschillen tussen de deelstudies en de spanningen met het theoretisch kader behoeven nadere bestudering. In deze paragraaf bieden we slechts een eerste verwerking van de studies.

<sup>3</sup>] H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', in: *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij, Meppel, Boom, 1992, blz. 44-61.

Vast staat in elk geval dat geen van de auteurs de conclusie heeft getrokken dat neo-republikeins burgerschap in het geheel geen perspectief biedt. Integendeel, de conceptie bleek doorgaans hanteerbaar voor de auteurs en haar toepassingsbereik aanzienlijk. De opvatting van burgerschap als een ambt dat in en tussen specifieke ambten speelt, de nadruk op pluraliteit en competentie, en op de verantwoordelijkheid van de overheid om zich in te zetten voor de reproductie van burgerschap, al deze thema's zijn in de studies overgenomen en uitgewerkt.

In deze paragraaf wordt de neo-republikeinse burgerschapsconceptie getoetst aan de handelingspraktijken zoals die uit de verschillende studies naar voren komen. Het geheel overziende, kunnen bepaalde lessen worden getrokken uit de ontmoeting tussen beide. Deze hebben betrekking op de relatie tussen staat en burger, op de noodzaak van normativiteit, op het storend karakter van burgerschap in de praktijk en op het schampen van burgerschap. Voordat deze aan de orde komen, wordt kort een drietal lessen genoemd met betrekking tot punten waarvan wel wordt beweerd dat ze de kern van burgerschap betreffen: de moraal, de rol van de staat en de rol van arbeid.

In de eerste plaats blijkt uit de praktijkstudies niet een private moraal als een soort vast punt naar voren te komen. Er is geen vanzelfsprekende burgerzin die kant en klaar vanuit de maatschappij opbloeit. Uit de deelstudies komt daarentegen wel tot uiting dat er moraal in veelvoud is. Die heeft te maken met de verschillende praktijken waaraan burgers deelnemen. Er is de moraal die in betrekking staat tot het werk (bijvoorbeeld beroepsethos), tot het samenleven en de opvoeding, en tot de staat. De laatste heeft het meest direct te maken met burgerschap. Daarbij kan nog de volgende aantekening worden gemaakt.

In het huidige debat over de overheid wordt gesproken over kerntaken en selectiviteit. Soms wordt dat louter in kwantitatieve zin opgevat, als het streven naar een 'lean organisation'. Maar het gaat om meer. Er is ook nog een morele dimensie in het spel. De overheid kan zelf bijdragen tot burgerzin. Door kerntaken en selectiviteit maakt de overheid de publieke sfeer herkenbaarder en draagt zij op die manier er toe bij dat ook de scheiding tussen deze en de private sfeer duidelijker wordt. De overheid biedt in de telkens veranderende verhoudingen zo een punt waartegenover anderen hun positie kunnen bepalen.

De derde les heeft betrekking op het thema arbeid. Hoe de verhouding tussen arbeid en burgerschap ligt, hangt af van het begrip van arbeid dat wordt gekozen. Is dit het maatschappij-wetenschappelijke begrip van arbeid, zoals bijvoorbeeld verwoord door Durkheim, en omvat het in feite alle maatschappelijke patronen van handelen, van opvoeding tot het vervaardigen van stoffelijke goederen, dan valt ook burgerschap onder het begrip arbeid. Burgerschap als een meta-activiteit om de ruimte open te houden tussen de verschillende soorten van arbeid, waardoor de allocatie van arbeid open en pluriform blijft. Wordt daarentegen het enge begrip van arbeid gekozen, in de zin van het werk in een arbeidsorganisatie (bedrijf, overheidsdienst), dan ligt die verhouding anders. Burgerschap bloeit niet vanzelf op uit arbeid in die zin. In een maatschappij zoals de onze waarin dit begrip van arbeid centraal staat, wordt burgerschap gelokaliseerd in de gemeenschap van burgers zelf. Ook dan zijn er verbindingen met arbeid. Enerzijds wil burgerschap voorkomen dat in de sfeer van de arbeid zodanige verhoudingen ontstaan dat de toegang tot burgerschap slechts denkbeeldig blijft. Anderzijds is arbeid een voorwaarde voor burgerschap, in de zin dat arbeid in deze maatschappij de belangrijkste weg is om autonomie te verwerven.

#### 4.2.1 De relatie staat-burger

De conceptie van neo-republikeins burgerschap blijkt vooral waardevol te zijn waar zij de ruimte schept voor alternatieve zienswijzen op de relatie tussen staat en burger. Burgerschap is noch het bezit van de staat noch van de 'naakte' burger, maar speelt op allerlei wijzen in de wederzijdse betrekkingen tussen de twee. Hoewel soms inderdaad van een scheiding tussen staat en burger kan worden gesproken, is dit niet het uitgangspunt van de neo-republikeinse visie op burgerschap. De staat heeft in deze visie de taak om burgerschap te reproduceren. De belangrijke functies van de staat worden uitoefend door en onder controle van burgers. Uit de deelstudies blijkt dat deze conceptie binnen de verschillende handelingspraktijken oriëntatie biedt op een andere visie op de relatie staat-burger.

Van der Ouderaa signaleert in zijn studie over burgerschap en belastingen een verschuiving van een eenzijdige betrekking tussen overheid en burger (de burger als belastingplichtige en de overheid als belastinginner) naar wederkerigheid. Dit komt met name naar voren in het overleg tussen overheid en burgers over de belastingaanslag. Het fiscaal compromis dat hiervan de uitkomst kan zijn neemt steeds meer de vorm aan van een publiekrechtelijke overeenkomst waaraan beide partijen gebonden zijn. De wederkerigheid gaat echter verder dan deze contractuele vorm. Burgers worden in het overleg met de belastingdienst, al dan niet door tussenkomst van een rechter, betrokken bij de invulling en toepassing van de wetten en regels. Dit overleg, maar ook het toegenomen belang van toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de rechter, geeft aan dat burgers soms de kans krijgen om, in termen van neo-republikeins burgerschap, hun ambt van regeerder in een concrete situatie uit te oefenen.

Van der Ouderaa besteedt tevens aandacht aan de rol die de overheid speelt als producent van burgerschap, doordat haar functioneren invloed heeft op de bereidheid van burgers om hun verplichtingen na te komen (de 'compliance' gedachte). De staat vormt met andere woorden niet alleen een belemmering voor burgerschap. De correctie van de visie waarin de staat een gevaar voor burgerschap vormt, is het centrale thema van de studie van Fijnaut. Zijn conclusie is dat het politiewezen veel meer als een noodzakelijke en positieve voorwaarde voor de verwezenlijking van burgerschap zou moeten worden gedefinieerd dan nu het geval is. Door zijn inbreng in de handhaving van openbare orde en veiligheid schept het politiewezen, binnen het kader van een democratische rechtsstaat, juist ruimte voor de individuele uitoefening van rechten en vrijheden. Bovendien geeft een dergelijke visie de aanzet om positief te omschrijven hoe organisatie en bevoegdheden van het politiewezen ingericht dienen te worden opdat zij burgerschap bevorderen.

Aan de positieve beschrijving van Fijnaut van de relatie tussen het politiewezen en burgerschap zouden wij iets toe kunnen voegen. De politie is bij uitstek de arm van de publieke gemeenschap die zich uitstrekt tot allerlei facetten van het dagelijks leven van burgers. Met haar aanwezigheid in allerlei betrekkingen tussen burgers speelt de politie niet altijd een repressieve rol, maar vaak ook een ordenende of beschermende. Door 'er te zijn', door zich ter plekke te vertonen en geen 'no-go areas' te laten bestaan, draagt de politie bij aan de reproductie van burgerschap. Haar optreden stelt grenzen en geeft inhoud aan of bevestiging van de heersende normen van burgerschap. Weef de publieke gemeenschap afwezig is en dus geen correcties aan kan brengen in de (machts)verhoudingen tussen mensen – 'no-go areas' –, daar stagneert de reproductie van burgerschap. Competent optreden van de politie (gematigd gebruik van geweld, verantwoordelijk gebruik van bevoegdheden) kan ook exemplarisch zijn voor bepaalde wijzen van omgaan met pluraliteit. Het optreden van een agent als bemiddelaar in een burenruzie kan als voor-

beeld dienen van redelijke omgang met pluraliteit. Het optreden van de politie behelst in dit geval een overdracht van competentie aan de burgers.

Dit laatste aspect van de relatie tussen overheid en burger komt ook aan de orde in de studie van Den Hoed. Hij geeft het voorbeeld van de beoordeling van het gedrag van ambtenaren tijdens de oorlog. Door als ambtenaar te blijven functioneren alsof er niets aan de hand was, kon een foutief signaal uitgaan over de ernst en aard van de situatie. Burgers vertrouwen soms op de inschatting van de situatie door de ambtenaar en ontleen daaraan richtlijnen voor hun eigen handelen. Ook in meer recente beleidsthema's zien wij het beeld van de ambtenaar als 'protoburger'. Juist van ambtenaren verwachten wij blijk van publieke verantwoordelijkheid in de uitoefening van hun functie. Door aspecten van burgerschap tot uitdrukking te brengen in hun handelen (aandacht voor bijzonderheden, nadruk op eigen oordeelsvorming, respect voor pluraliteit, loyaliteit aan de republiek) dragen zij bij tot de reproductie van burgerschap. 'Street level bureaucrats', rechters, politici en leraren beïnvloeden de reproductie van burgerschap door hun handelen. Zelfs de journalist is in bepaalde opzichten protoburger, zoals Witteveen in zijn studie laat zien. Door in de berichtgeving aandacht te besteden aan de complexiteit van een geval, de verschillende meningen aan het woord te laten en de onmogelijkheid van een 'waar' perspectief (objectieve berichtgeving) te erkennen, stimuleert de journalist eigen oordeelsvorming door de lezer.

Witteveen benadrukt overigens dat de reproductie van burgerschap door de journalist niet meer kan zijn dan een bijproduct van de uitoefening van zijn eigenlijke functie: het brengen van nieuws. Dit geldt eveneens voor bijvoorbeeld de politie of leraren. Er zijn echter situaties waarin het burgerschapsaspect meer op de voorgrond komt te staan. Met name in tijden van crisis of onzekerheid is competent handelen van protoburgers van cruciaal belang. Het erkennen en koesteren van de burgerschapscomponenten van het handelen van deze ambtsdragers heeft juist met het oog op dergelijke extreme situaties, waar regels en recht wegvallen, grote betekenis.

Met name (maar niet alleen) in deze extreme situaties nemen ambtsdragers de rol over van het overdragen van de normen van burgerschap. In standaard-situaties wordt deze rol vervuld door de regels van het recht. In situaties van conflict en onzekerheid is echter niet duidelijk wat 'goed' burgerlijk handelen is. Hoe kunnen wij de normativiteit van burgerschap dan kennen? Hoe kan, om aan te sluiten op het voorafgaande, een concrete omschrijving worden gegeven van competent, burgerschap reproducerend handelen van ambtsdragers? De normativiteit van burgerschap kan in elk geval niet geheel gevangen worden in een stelsel van regels of formules. Dit zou niet stroken met de aard van de burgerschapscompetentie, namelijk het omgaan met pluraliteit, met de onzekerheid en conflicten die dit vaak met zich mee brengt. De normativiteit van burgerschap laat zich met name kennen doordat zij getoond wordt, bijvoorbeeld in het exemplarisch gedrag van protoburgers of in verhalen.

In deze paragraaf zijn wij ingegaan op de verschillende wijzen waarop men vanuit de neo-republikeinse visie op burgerschap naar de relatie van staat en burger kan kijken. De auteurs die deze visie ter harte nemen beschrijven verschillende vormen die deze relatie kan aannemen. Wederkerigheid, de staat als garantor van burgerschap en de ambtsdrager als protoburger, en ook het verschijnsel van institutioneel burgerschap: al deze aspecten wijzen op een andere concipiëring van de relatie tussen staat en burger dan die van een strikte scheiding. Dit wil overigens niet zeggen dat deze scheiding niet aanwezig is. Zoals Den Hoed benadrukt in zijn studie, is er zeker reden om soms een bepaalde scheiding te accentueren tussen de vertegenwoordigers van de staat en de burger (denk bijvoorbeeld aan het beginsel van neutraliteit). Burgerschap verbindt staat en burger op speciale wijze, allereerst omdat de

staat (de republiek) een centrale rol speelt in de reproductie van burgerschap en ten tweede omdat burgerschap een kwaliteit is die men meeneemt in verschillende rollen en ambten, ook in het ambt van vertegenwoordiger van de staat.

#### 4.2.2 Storend burgerschap

Een van de belangrijkste lessen uit de praktijkstudies is dat burgerschap soms storend is. Zoals gezegd gaat er van de praktijken zelf een normatieve werking uit. In de psychiatrie worden mensen soms gedwongen opgenomen om hen af te schermen van hun autonomie; militairen zijn er om de burgers effectieve bescherming te bieden tegen een aanval van een vijandelijke mogendheid, maar de uitoefening van burgerschap daarbinnen kan deze functie ernstig belemmeren; ambtenaren zijn er om neutraal en betrouwbaar wetten uit te voeren en kunnen door burgerschap gepolitiseerd raken. Het toepassen van burgerschap in die contexten werkt storend.

Uit de studies blijkt dat men op verschillende manieren op deze spanningen kan reageren. Eén reactie is om de spanningen te laten bestaan en te laten zien hoe mensen ermee omgaan. Den Hoed ziet het als een taak van de burger-ambtenaar om genoemde spanningen te verzoenen door er van geval tot geval oordeelkundig mee om te gaan. Een andere reactie is het vooropstellen van organisatie. Vooral voor gezagsfuncties als die binnen de krijgsmacht en de politie, zou burgerschap buitengesloten moeten worden; anders kunnen de betrokken organisaties niet goed functioneren. Verwezen wordt daarbij soms naar ervaringen met de democratisering van organisaties uit de jaren zeventig. In die periode is getracht om de spanning tussen individu en organisatie weg te nemen door de organisatie aan te passen (te democratiseren). Maar de verhouding tussen individu en organisatie is geen nulsomspel in de zin van hoe minder organisatie hoe meer burgerschap. Het gaat bovendien niet om het thema van de afstand tussen individu en organisatie; dat is teveel gedacht in louter ruimtelijk termen. Organisatie bestaat uit de manieren van doen van individuen. De les vanuit burgerschap is daarom veeleer dat een robuuster burgerschap kan bijdragen aan de werking van organisaties.

Ook een mogelijke reactie is het amenderen of corrigeren van de conceptie van burgerschap. Donker relativeert bijvoorbeeld in haar studie over psychiatrische patiënten de autonomiepretenties van burgerschap.

Een zeer gangbare reactie, ook in diverse deelstudies, is een poging de spanning blijvend op te lossen door een gemeenschappelijkheid te zoeken en mensen aan te sporen zich hiermee te integreren. In deze visie op burgerschap zijn harmonie en consensus over fundamentele normen en waarden in de publieke sfeer centrale vereisten voor soepel verkeer tussen verschillende groepen burgers en voor het voortbestaan van de republiek. Zo stelt Choenni dat allochtonen (zowel als autochtonen) de plicht hebben zich in te zetten voor het algemeen belang en ook zich moeten aansluiten bij de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Dat een dergelijke gemeenschappelijkheid wordt gezocht is begrijpelijk. Choenni zoekt naar mogelijkheden om nieuwkomers in de republiek op te nemen op een wijze die zowel stabiliteit voor de republiek als ruimte voor alle verschillende groepen garandeert. Dit doel van de multiculturele samenleving wordt gefrustreerd wanneer grote groepen allochtonen zich terugtrekken in hun eigen sfeer en de publieke zaak aan anderen overlaten. Zo blijft immers de definiëring van de regels van het sociale verkeer in handen van de autochtone meerderheid en het geheel van achterliggende waarden en normen onaangetaast. Willen allochtonen volwaardig burgerschap bereiken, dan zullen zij in staat gesteld moeten worden en zelf bereid zijn om deel te nemen aan de creatie van nieuwe gemeenschappelijkheden die het samenleven van verschillende groepen naast elkaar kunnen waarborgen. Consensus over fundamentele waarden en normen die geschikt



zijn voor de multiculturele republiek en die aansluiten bij de Nederlandse politieke traditie (democratische procedures, overlegcultuur) lijkt hierbij onmisbaar.

Een dergelijk poneren van een (bestaande of te creëren) gemeenschappelijkheid met normatieve werking verdraagt zich echter moeilijk met de neo-republikeinse burgerschapsconceptie. Gedeelde vanzelfsprekendheden bestaan en zijn van onmiskenbaar belang in het sociale verkeer. Wat bestaat is echter niet noodzakelijk wat behoort. In hoeverre is het mogelijk in deze tijden van pluraliteit nieuwe gemeenschappelijke vanzelfsprekendheden te creëren en, belangrijker nog, in hoeverre is dit noodzakelijk? Is het, zoals de Ruijter stelt in zijn bijdrage, voor soepel verkeer tussen een pluraliteit van groepen en mensen niet voldoende dat bepaalde regels ingesteld en nageleefd worden? Naleving van de regels van de Nederlandse samenleving vereist kennis van die regels. Dit betekent echter geenszins dat er consensus hoeft te bestaan over de achterliggende normen en waarden. Om gevolgd te worden, hoeven regels immers niet geaccepteerd (laat staan geïnternaliseerd) te zijn. De scheiding tussen kennis en normen komt in de bijdrage van Hofstee wel naar voren. Aanleren (kennis) van collectieve consequenties van handelen is een taak van het onderwijs, het doen accepteren van normen en waarden echter niet. Deze verplichting tot consensus vindt hij onaanvaardbaar. Aan het adres van allochtonen past binnen de neo-republikeinse burgerschapsconceptie hooguit een beroep op gemeenschappelijkheid van kennis (van de – nieuw te vormen – Nederlandse spelregels en taal), niet op gemeenschappelijke normen en waarden. Gemeenschappelijkheid is in deze conceptie geen noodzakelijke voorwaarde voor het organiseren van pluraliteit en mag niet normatief worden opgelegd. De publieke sfeer moet zelf zijn normativiteit en patronen van omgaan met pluraliteit genereren. Daarbij behoeft hij steun in maatschappelijke gegevens, zoals een grenzenstellende opvoeding, inspirerende leraren, gereformeerde eigenzinnigheid en communistische rechtlijnigheid, maar deze mogen niet tot norm worden gemaakt. Met name in het licht van nieuwkomers moet ruimte zijn voor explicitering van normativiteit, voor (zelf)kritiek en verandering.

De neo-republikeinse burgerschapsconceptie geeft oriëntatie in de onderzochte handelingspraktijken, maar laat zich niet zonder spanningen daarin naadloos invoegen. Dit is niet zo verrassend als op het eerste gezicht zou lijken. De burger is immers de stoorder, degene die vanzelfsprekendheid mag tegen spreken. De uiteenzetting van specifieke vormen die deze spanning op diverse gebieden des levens aanneemt zijn waardevol. Daardoor kan de aard van deze spanning beter worden onderkend en wordt het repertoire van zinnige vormen om ermee om te gaan verrijkt. Wel hebben de studies, en de daarin opduikende problemen en spanningen, ons overtuigd van de noodzaak om de *normativiteit* van neo-republikeins burgerschap duidelijker te doen uitkomen. Deze kan niet goed in regels gevonden en gevat worden, maar laat zich veeleer ontdekken en bevestigen in verhalen, in exemplarisch gedrag van een leraar of ambtenaar, in situationele oordeelsvorming van individuele burgers. De normativiteit van neo-republikeins burgerschap moet, zoals gezegd, naar ons oordeel niet in een feitelijk aanvaarde gemeenschappelijkheid verstopt worden. Burgers, zowel regeerders als geregeerden, moeten openlijk voor deze normativiteit uitkomen waar dit passend is en dit kleur bekennen niet versluieren in de feitelijke dominantie van een 'normale' gemeenschappelijkheid en in preken om zich hiermee te integreren. Deze stellingname roept de vraag op welke plaats normaliteit dan wel in het neo-republikeinse perspectief heeft.

#### 4.2.3 Normaliteit en normativiteit

Zonder normaliteit, zonder vanzelfsprekendheden, zijn behoorlijk verkeer en veilig leven niet mogelijk. Dit waardevolle inzicht vertelt ons echter niet *welke* vanzelfsprekendheden, of preciezer gesteld *wiens* vanzelfsprekendheden, zullen gelden. Definitiemacht over normaliteit is niet gelijk verdeeld. Een tweede observatie met betrekking tot normaliteit is dat deze in de tijd verschuift. Wat vroeger normaal was is het thans niet meer.

Vanuit burgerschap bezien nopen deze twee observaties van ongelijke definitiemacht en verschuiving in de tijd ertoe om normaliteit te problematiseren. Net als iedere Nederlandssprekende, en niet alleen de dikke van Dale, taaldrager is, is iedere burger een legitiem mededefinieerder van normaliteit. Normaliteit kan door interventies van burgers worden bijgesteld en is voor hen geen beslissend gegeven. Aangezien het ordenend vermogen van normaliteit in belangrijke mate in haar vanzelfsprekendheid schuilt, verloopt zulk een problematisering van normaliteit niet zonder spanningen.

Dit blijkt in de studie van Choenni over minderheden, waar hij bij herhaling naar voren moet brengen dat Nederland thans een multi-culturele en multi-etnische samenleving is. Kennelijk is het moeilijk om het vertrouwde beeld los te laten van *de* Nederlandse cultuur en *het* Nederlandse volk, waaromheen en waardoorheen 'minderheden' met hun eigen cultuur en ras zich als getoleerde satellieten van de normaliteit invoegen.

Ook de fractievoorzitter van de VVD, Bolkestein, had moeite om vanzelfsprekendheid (in dit geval vanzelfswijgendheid) te doorbreken toen hij de tolerantie ten aanzien van wetsovertredingen door leden van culturele minderheden aan de orde probeerde te stellen. Jammer was dat hij bij deze poging om zaken publiek bespreekbaar te maken zich zelf onproblematisch situeerde in de normaliteit van 'de' Nederlandse cultuur, normen en waarden. Het moge waar zijn dat culturele integratie bevorderlijk is voor politieke integratie en trouw aan de wetten, maar dit rechtvaardigt niet het opleggen ervan. In een plurale samenleving is er geen plaats voor semi-verplichte inpassing in een dominante en normale cultuur, ongeacht of zulk een cultuur zich feitelijk voordeed of niet. Als normaliteit wordt geproblematiseerd, dan kan ook integratie niet buiten schot blijven.

Als er geen beslissende normaliteit meer voorhanden is, dan komt tevens de vanzelfsprekendheid van integratie als een je invoegen in het normale te vervallen. Integratie dient in drieërlei opzicht geproblematiseerd te worden: in de eerste plaats bestaat integratie niet vanzelfsprekend en noodzakelijk in het hebben van gemeenschappelijke waarden, overtuigingen en attitudes. Politieke integratie betreft het organiseren van pluraliteit, van verschillen die hinderlijk of verrassend zijn. Zulk een afstemming van gedragingen op elkaar is door het bestaan van overlappende, gemeenschappelijke, overtuigingen niet gegarandeerd en kan bovendien ook bij het ontbreken van zulk een gemeenschappelijkheid tot stand komen. In de tweede plaats heeft de afstemming van gedragingen op elkaar, anders dan de integratiedenkers aannemen, veelal een geïmproviseerd ad hoc karakter. Situationele oordeelsvorming door burgers is hier onmisbaar. In de derde plaats hangt het slagen van de organisatie van pluraliteit af van de respons van de ander. In een multiculturele en ongekende samenleving is deze respons variabel en vaak niet veilig voorspelbaar.

#### 4.2.4 Dilemma's en conflicten

Misschien wel de belangrijkste les uit de bestudering van burgerschap in de praktijk is dat burgerschap geen 'zoet' bezit is, maar juist speelt bij dilemma's en tragische conflicten. Een tragisch conflict kan zich voordoen als burgers

inlichtingen geven aan de staat over bedreigingen van de publieke gemeenschap. Daarbij brengen zij zichzelf en hun geliefden soms in gevaar. Zij moeten daarbij niet zelden hun vrienden, kennissen of landgenoten verraden.

Van dilemma's waarin burgerschap speelt en oriëntatie geeft, zijn er voorbeelden te over. Een eerste is het dilemma van gelijkheid (iedereen mag meedoen) enerzijds, en eisen van competentie anderzijds, zoals dat in de studies van Choenni, Donker en van Luijk naar voren komt. Allochtonen, psychiatrische patiënten en verslaafden hebben niets aan het bezit van rechten als zij niet in staat zijn (geen kennis van de taal, onvermogen in de omgang, gebrek aan autonomie) deze op competente wijze uit te oefenen. Aan de andere kant is het problematisch om eisen van competentie te laten functioneren als criteria van 'volwaardig' burgerschap.

Een ander (bekend) dilemma dat uit de studies naar voren komt, is het dilemma van gelijkheid en verschil. Enerzijds moet Nederland een multiculturele samenleving worden en moeten allochtonen op hun eigen wijze inhoud kunnen geven aan hun burgerschap; anderzijds moet worden gewaakt dat de republiek niet aan pluraliteit en segregatie ten onder gaat. Moet nu pluraliteit beperkt blijven tot de private sfeer, zoals Choenni zegt, of kan de uitoefening van burgerschap in de publieke sfeer gericht zijn op pluraliteit? Zoals Donker zegt: 'vanuit betrokkenheid bij lotgenoten en bij de publieke zaak kunnen psychiatrische patiënten – binnen bepaalde grenzen – de maatschappelijke orde zelf ter discussie stellen, lastig en kritisch zijn en vanuit een ander dan het heersende waardepatroon optreden'. De vraag blijft staan wat die grenzen zijn waarbinnen burgers 'lastig' mogen zijn, waarbinnen pluraliteit toegestaan is. De neo-republikeinse conceptie pretendeert niet een oplossing te geven voor dit dilemma. Integendeel, door zowel gelijkheid als pluraliteit in het vizier te houden confronteert zij ons continu met de spanningen die op dit vlak liggen.

Andere spanningen betreffen kwesties van loyaliteit. De neo-republikeinse gedachte is dat burgerschap een ambt is dat niet enkel buiten de sfeer van bijzondere ambten wordt uitgeoefend, maar zich juist in en tussen bijzondere ambten beweegt. Het kan voorkomen dat de loyaliteitseisen die vanuit burgerschap worden gesteld, strijden met eisen die uit het speciale ambt voortvloeien. Bovens gebruikt het begrip 'institutioneel burgerschap' ter aanduiding van de verantwoordelijkheid van de werknemer(ambtenaar, militair, politieagent etc.)-burger om in het belang van de gemeenschap aan de noodrem te trekken, en het recht om deze verantwoordelijkheid ook binnen de organisatie uit te oefenen. De neo-republikeinse conceptie wil burgerschap echter niet verabsoluteren. Burgerschap verschijnt in deze optiek in het handelen van burgers, in het competent omgaan met de pluraliteit van belangen en loyaliteiten en met de conflicten die hiertussen ontstaan. Dit wil geenszins zeggen dat de werknemerburger nooit de verantwoordelijkheid heeft om 'de klok te luiden' ten behoeve van de publieke zaak. Niet het ten alle tijden vooropstellen van het publieke belang, maar de verstandige en verantwoordelijke afweging van verschillende belangen met inachtneming van de bijzondere waarde van elk daarvan, moet echter centraal staan. Burgerschap kan loyaliteitsconflicten niet oplossen, veeleer is het omgaan met conflicten van loyaliteit een belangrijke vaardigheid van de hedendaagse burger.

De actualiteit levert telkens nieuwe voorbeelden van dilemma's. In de eerste plaats kan worden genoemd het conflict tussen de noodzaak van registratie enerzijds en de behoefte om als individu zonder nader etiket te worden behandeld anderzijds. Een ander voorbeeld is dat van de sociale dienstplicht. Het voordeel van het voorstel om burgers dienst te laten doen voor hun medeburgers is dat burgerschap in de praktijk wordt geoefend. Dat is beter dan dat de staat burgers opvoedt tot burgerschap. Aan de andere kant kan de staats-

dwang die sociale dienstplicht onvermijdelijk met zich meebrengt juist in strijd komen met de elementen van burgerschap. Een derde voorbeeld betreft decentralisatie van taken en bevoegdheden naar maatschappelijke organisaties als scholen, organisaties van allochtonen en ziektekostenverzekeraars. Decentralisatie is bedoeld om autonomie van burgers te bevorderen, maar kan deze in feite ondermijnen. Scholen kunnen ondergeschikt raken aan oude en nieuwe overkoepelende organisaties, allochtone individuen kunnen worden ingekapseld door de eigen groep, gebruikers van de gezondheidszorg kunnen hun keuzevrijheid verliezen. Tenslotte de kloof tussen kiezer en gekozene. De paradox doet zich voor dat publieke constatering van de kloof het bestaan ervan versterkt. Maar er is meer aan de hand: doordat men blijft spreken over de staat en de burger als tegengestelde totaliteiten wordt burgerschap een omvattende rol. Individuen zijn echter niet alleen burger, zij hebben ook andere loyaliteiten. Deze kunnen zij niet zonder meer op één noemer brengen zoals die van dé burger als persoon tegenover dé staat. Burgerschap behelst juist het oordeelkundig omgaan met conflicterende loyaliteiten.

Rondom burgerschap spelen allerlei dilemma's en conflicten, ook daar waar men die niet onmiddellijk verwacht. Burgerschap verschaft in dergelijke situaties geen pasklare antwoorden. Het gaat erom de spanningen te erkennen en ermee te leren omgaan, niet om ze op te lossen door middel van abstracte keuzes voor het ene of andere standpunt. Burgerschap verschaft openheid van perspectief met ruimte voor veelzijdigheid in de praktijk.

#### 4.2.5 Schampend burgerschap

Een laatste les is dat er gebieden en zaken zijn waar burgerschap geen greep op heeft terwijl dit, naar zijn pretentie, wel zou moeten. Organisaties zijn machtig, de rechtsstaat kent zijn 'no go areas' en onverschilligen gaan hun eigen gang. In de literatuur wordt relatief veel aandacht besteed aan de schendingen van de liberale rechtsstaat, zoals het buitenwettelijke afluisteren van telefoons, het breidelen van de pers en het omkopen van ambtenaren. Minder aandacht krijgen andere verschijnselen zoals het bestaan van de werelden van illegalen in de sfeer van de prostitutie, het schoonmaakbedrijf, de tomatenkassen en de naai-ateliers. Niemand weet precies om hoeveel mensen het gaat. De bevolkingsregistratie biedt hiervoor geen houvast. Dit is zeker niet alleen een Nederlands probleem. In een stad als New York zijn er delen waar de overheid niet komt. De nadruk op burgerschap kan snel doen vergeten dat er nog een wereld daarbuiten is. Een benadering in termen van burgerschap, zo blijkt uit de studies, vermag hier niet veel.

De macht van organisaties komt in verschillende studies van handelingspraktijken naar voren. De klokkeluider, de werknemer die uit overwegingen van burgerschap wantoestanden in zijn organisatie publiekelijk aan de kaak stelt, komt, zelfs als er naar hem geluisterd wordt, uiteindelijk meestal slecht terecht. In de gereorganiseerde belastingdienst is het voor de inspecteur vaak niet meer mogelijk om de individuele belastingplichtige recht te doen. Organisatie, het wondermiddel van menselijke samenwerking, stelt zijn eisen en heeft zijn machtheffecten.

Of die macht van organisaties inderdaad zo groot is valt te bezien. Tweeërlei vertekening kan in de studies zijn opgetreden. Ten eerste beschrijven ze handelingspraktijken in hun normale, georganiseerde, functioneren. Niet in crises en situaties van onzekerheid, uniekheid en waardenconflicten, die langzamerhand 'normaal' worden. In de tweede plaats kan de gepercipieerde macht van organisaties de keerzijde zijn van te hoge verwachtingen omtrent de macht van de burger.

De rechtsstaat schampt heen langs slaafachtige illegale arbeidsverhoudingen en georganiseerde criminaliteit. De bescherming van burgerschap ontbreekt hier node. Maar dit is geen reden om burgerschap als onbetekenend te verwerpen. Er zijn veel gebieden waar burgerschap wel effectief afhankelijkheden modificeert.

Er zijn mensen die in andere zaken dan burgerschap zijn geïnteresseerd. Spontaan betoon van burgerdeugd is hen vreemd en hun burgerplichten vervullen ze niet of minimaal. Is een dergelijke onverschilligheid fataal voor burgerschap? Niet zonder meer. Burgerschap impliceert het recht op onverschilligheid. Maar als iedereen tegelijkertijd onverschillig zou zijn komt er natuurlijk niets van terecht. Hoeveel onverschilligheid fataal is weten we niet en zal ook per situatie verschillen. Bovendien zijn er mensen die in crises, als de publieke instituties niet of gebrekkig functioneren, hun onverschilligheid afwerpen. In zulke situaties is burgerschap een elementair reservecircuit waar we op terugvallen. Investeren hierin blijft van cruciaal belang.

#### **4.2.6 Burgerschap: een cruciale dubbelrol**

In minder gestructureerde omstandigheden en in crisissituaties is burgerschap cruciaal. In meer reguliere handelingspraktijken is het variabel nuttig. Burgerschap verschaft oriëntatie, maar blijkt met die handelingspraktijken ook vaak op gespannen voet te staan. In al zijn onvolkomenheid vervult het echter ook hier cruciale functies: burgerschap corrigeert 'normaliteit', afhankelijkheidsverhoudingen en fouten van gezagsdragers.

Een burger kan oordeelkundig omgaan met pluraliteit, met anderen die verrassend of hinderlijk anders zijn, met loyaliteitsconflicten, met tragedies. Hij heeft hiervoor geen oplossingsformules, maar hij weet in dergelijke situaties wel een zinnige eigen keuze te maken en die van anderen te respecteren. Dit geldt ook voor het omgaan met de claims van burgerschap waar die met andere, bijvoorbeeld van een bijzonder ambt of van de eigen familie, conflicteren. Een oordeelkundig burger zal niet onder alle omstandigheden aan de claims van burgerschap zonder meer de voorrang geven. Hij verabsoluteert burgerschap niet.

Dit hoofdstuk bevat conclusies van deze studie. Anders dan bij sommige andere studies is het lezen hiervan niet voldoende om de strekking van de hele tekst te vatten en de waarde ervan te beoordelen. Deze studie is niet kenbaar uit haar concrete beleidsaanbevelingen, noch is zij weegbaar door optelling van de verwachte positieve en negatieve effecten van de implementatie daarvan. Deze studie beveelt een perspectief aan, of preciezer gezegd, probeert de kwaliteit en het bereik van een perspectief dat er al is te vergroten. Het perspectief van burgerschap is inherent aan de Nederlandse rechtsorde en democratie, is daar een kernwaarde van. Bovendien heeft het de laatste tijd, ook van regeringswege, extra aandacht gekregen. Hoewel hiervan wel iets zichtbaar wordt, mikt deze studie niet op een overzicht van de toestand van burgers en burgerschap in Nederland. Wat zij wel wil bieden, is een rapportage over manieren van omgaan met en kijken naar burgerschap. De studie is conceptueel en kaderstellend. Onderstaande conclusies kunnen het best in het licht van deze intentie gelezen worden. De conclusies worden gegroepeerd als antwoorden op de vier vragen die aan het begin van deze studie gesteld werden. Deze luiden als volgt:

1. Welke burgerschapsconceptie is thans in Nederland houdbaar?
2. Welke oriëntatie geeft deze in diverse handelingspraktijken?
3. In welke situaties is burgerschap cruciaal?
4. Waar zal een overheid die deze burgerschapsconceptie ter harte neemt op letten? Waar grenzen stellen, te hulp schieten, investeren? En hoe?

## 5.1 Een eigentijdse burgerschapsconceptie

Een bijdetijds burgerschapsbegrip is het neo-republikeinse.

- Burger is hij/zij die zowel regeert als geregeerd wordt.
- De principiële uitwisselbaarheid van deze posities sluit elke vorm van slavernij uit.
- Kernelementen van burgerschap zijn autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Waar één of meer van deze elementen ontbreekt is uitoefening van burgerschap, en dus burgerschap zelf, niet mogelijk.
- Een kardinale burgerdeugd is competentie, het zelfstandig en oordeelkundig omgaan met pluraliteit en loyaliteitsconflicten.
- Burgerschap is een ambt. Aan de toegang daartoe en aan de uitoefening daarvan worden eisen gesteld.
- Burgerschap staat niet boven of onder andere ambten. Het moet *in* de uitoefening daarvan zijn werking hebben.
- Reproductie van burgerschap, het leren wat dit meebrengt en het herijken ervan, vindt tegenwoordig primair plaats *in* de publieke sfeer zelf. Er is in de maatschappij geen eenheidscultuur die quasi-spontaan burgerschap produceert.
- Reproductie van burgerschap is een kerntaak van de overheid. Alle overheids-handelen kan hierop getoetst worden.
- Naast bevrijdingspraktijken (toegang tot en voorwaarden voor burgerschap) verdienen vrijheidspraktijken (de kwaliteit van de uitoefening van burgerschap) meer aandacht dan voorheen. Vrijheid is niet alleen voorwaarde voor uitoefening van burgerschap, maar is daarvan ook de uitkomst, de pointe.

## 5.2 Oriëntatie in handelingspraktijken

Geeft neo-republikeins burgerschap oriëntatie in diverse handelingspraktijken? Ja, maar er zijn spanningen. Het burgerperspectief laat zich niet naadloos met handelingspraktijken combineren. Eisen van burgerschap kunnen conflicteren, niet alleen met die van geloof en gezin, maar ook met die van de beroepspraktijk en van de organisatie waarbinnen die wordt uitgeoefend.

De spanning is derhalve niet louter in termen van private tegenover publieke ethiek te vatten.

Vaak wordt gepoogd de spanning op te lossen door iets 'gemeenschappelijks' te zoeken en vervolgens deze vaste grond uit te breiden. Deze strategie werkt, hoe plausibel hij op het eerste gezicht ook moge zijn, zelden – namelijk alleen als aan twee voorwaarden is voldaan: 1. Het 'gemeenschappelijke' verzoent verschillen met elkaar, organiseert pluraliteit (gemeenschappelijke liefde voor Wagner doet dit zelden meer.) 2. Het 'gemeenschappelijke' bevat normativiteit, ordent wederzijdse legitieme gedragsverwachtingen. Anders dan veelal wordt aangenomen is gemeenschappelijkheid van levensvormen voor organisatie van pluraliteit in de republiek geen noodzakelijke voorwaarde. Men hoeft het niet eens te zijn om behoorlijk met elkaar om te gaan, behalve dan over die manieren van omgaan zelf. Deze ontlene hun werking echter niet aan een onderliggende gemeenschappelijkheid (gemeenschappelijkheid is een eis van onze courante manier van denken, van ons referentiekader: we kijken door een vierkante lijst en zeggen dat alle werkelijkheid vierkant is.)

Een andere reactie op de spanning tussen burgerschap en handelingspraktijken bestaat in het openlijk, in algemene en on dubbelzinnige termen poneren van de normativiteit van burgerschap. Onder omstandigheden kan dit nodig zijn, maar ook deze reactie werkt in vele gevallen niet. Zo, in een formule, is immers de normativiteit van burgerschap zelden te vangen. Deze laat zich veeleer exemplarisch tonen in verhalen en in het handelen van specifieke burgers in specifieke situaties. Burgerschap toont zich *in* oordeelkundig optreden in minder gestructureerde situaties van onzekerheid en van onverenigbare waarden. In zulke situaties heeft de burger een dubbelrol. Hij weegt eisen van burgerschap tegen andere af. Burgerschap wint niet automatisch. Een competent burger weet wanneer hij aan andere eisen dan die van burgerschap de voorrang kan geven en hij weet waar nodig, ook in tragische situaties, te kiezen. Hij verabsoluteert burgerschap niet.

### 5.3 Waar burgerschap cruciaal is

Waar is burgerschap van cruciaal belang? (a) Bij crises, (b) ter correctie van 'normaliteit', van slavernij-achtige afhankelijkheden en van fouten van regeerders en (c) als leidraad bij de uitoefening van bijzondere ambten. Burgerschap als reserve-element, als correctie en als leidraad. Over elk van drie een enkel woord.

Ad a. In crises, wanneer het regulier functioneren van instituties als parlement, regering en rechterlijke macht onder druk staat of onmogelijk wordt gemaakt, is burgerschap een elementair reservecircuit waarop mensen terugvallen. Burgerschap biedt dan de elementaire bestanddelen waarmee en het platform van waaruit de republiek zich kan reconstitueren en verdedigen. In onze tijd, waarin velen het gevoel hebben dat er een crisis broeit, is investeren in burgerschap broodnodig.

Ad b. Burgerschap verschaft een vrijplaats van waaruit de machts effecten en tirannie van 'normaliteit', waar de Tocqueville zo bang voor was, gecorrigeerd kunnen worden. Vanuit burgerschap kunnen ook slavernij-achtige verhoudingen aan de kaak worden gesteld. Burgerschap stelt eveneens in staat tot correctie van fouten van regeerders en van regimes. Het mitigeert de corruptie van langer durende machtsuitoefening. In al deze drie gevallen geldt dat burgerschap alléén de correcties niet kan bewerkstelligen, dat tandemwerking met de rechtspleging, met overtuigingen van rechtvaardigheid, met grondrechten en met economische 'realiteiten' nodig is. Dit blijkt wel uit het onvermogen om neo-slavernij in Nederland in de kassen, de prostitutie en in de georganiseerde misdaad af te schaffen.

Ad c. Burgerschap is leidraad bij uitoefening van bijzondere ambten en rollen, het modificeert de wijze waarop deze worden uitgeoefend en gespeeld. De status van burger moet beschermd worden, maar dit mag er niet toe leiden de werkingssfeer van burgerschap hiertoe, tot de 'gewone', naakte, burger, te beperken. Mensen zijn nooit alleen maar burger. Burgerschap moet zijn werking hebben *in* de pluraliteit van ambten, rollen en activiteiten. Het biedt de mogelijkheid om, relatief veilig, nee te zeggen tegen de eisen van je onmiddellijke omgeving.

#### 5.4 Regeerders die burgerschap ter harte nemen

Waar zal een overheid die neo-republikeins burgerschap ter harte neemt op letten? Waar grenzen stellen, te hulp komen, investeren? En hoe? Kortom, wat voor advies aan de regering volgt uit de voorgaande beschouwingen? Advies kan betrekking hebben op de aandacht voor burgerschap, op de wijze waarop deze gestalte krijgt of op specifieke beleidsaanbevelingen die hieruit zouden volgen. Dit rapport vraagt niet om meer aandacht voor burgerschap – die is er al in ruime mate, ook vanwege de regering – maar wil de kwaliteit en het bereik ervan vergroten. Specifieke beleidsaanbevelingen worden alleen geformuleerd om het aangeboden perspectief te verhelderen. Zij zijn niet dwingend, maar exemplarisch. Dit rapport biedt geen oplossingen voor problemen aan, maar een perspectief dat oplossingen voor problemen beter bespreekbaar maakt. Die bespreking is aan de regeerders en aan de burgers die hen corrigeren zelf – aan hun autonome oordeel en aan de verantwoordelijkheidsfora waar zij dienen te verschijnen en waar hun oordelen door medeburgers getoetst worden.

##### *Organisatie van pluraliteit en de normativiteit van de republiek*

De republiek heeft tot taak de organisatie van pluraliteit. Burgers vervullen daarin een centrale rol. Zij zijn de autonome normstellers. Deze nadruk op burgerlijke vrijheid en de daarmee gepaard gaande terughoudendheid van de overheid mag echter niet leiden tot verwaarlozen van de eigen normativiteit van de republiek. Naast burgerschap zijn rechtvaardigheid en handhaafbare vrede principes volgens welke de organisatie van pluraliteit zich dient te voltrekken.

Afgezien hiervan is burgerschap zelf geen vast gegeven. De republiek heeft de zorg voor reproductie van burgerschap. Heden ten dage ontspringt burgerschap niet kant en klaar uit de maatschappij. Dit is feitelijk niet het geval, maar het kan in de republiek ook niet norm of streefdoel zijn. Het is een publieke verantwoordelijkheid om elementen uit de plurale maatschappij zodanig te combineren dat uit hun onderling verkeer in de publieke sfeer burgerschap resulteert. School, kerk, gezin, arbeid en andere verbanden kunnen aan de vorming van burgers onmisbare bijdragen leveren, maar zij mogen in een republiek nooit de officieel aangewezen plaatsen zijn waar burgerschap gedefinieerd en de burger gevormd wordt.

Bij de organisatie van pluraliteit en de reproductie van burgerschap zal de overheid uiteraard zoeken naar steun in de maatschappij en naar een zinnige combinatie van elementen daaruit. Gemeenschappelijkheid en overlap van normen, waarden en levensvormen bieden daarbij welkome oriëntatiepunten. Echter, hoe welkom ook, waar zulk een sociale en culturele gemeenschappelijkheid ontbreekt mag deze door de overheid niet worden opgelegd. Daar waar de organisatie van pluraliteit stagneert dient de republiek haar *eigen* publieke normativiteit en gemeenschappelijkheid gestalte te geven. Wachten op wat het spel van spontane maatschappelijk krachten hier 'vanzelf' oplevert, zal al te gauw uitkomen op dominantie van de levensvormen van de sterkste partij onder het mom van 'gemeenschappelijkheid'.



Bij het organiseren van pluraliteit en het reproduceren van burgerschap dienen maatschappelijke en publieke verantwoordelijkheden goed onderscheiden te worden. Doet men dit niet dan belandt men gemakkelijk in een vicieuze cirkel van burger en politicus, van maatschappij en overheid, die elkaar beurtelings de schuld toeschuiven. Vragen van schuld en verantwoordelijkheid horen thuis in fora waar burgers elkaar over specifiek handelen ter verantwoording roepen. Door mensen verantwoordelijk te houden voor aanvankelijk 'blinde' gebeurtenissen proberen we deze aan menselijke besluitvorming en sturing te onderwerpen. Dit is geen vanzelfsprekende, maar eerder een hachelijke onderneming, die beslist niet kan slagen als in algemene termen kwistig met schuld wordt rondgestrooid. Stop het onvruchtbare spel van 'blaming the citizen and blaming the state' en analyseer en orden in plaats daarvan hun verhouding in de daarvoor geschikte fora. De WAO discussie biedt een voorbeeld van hoe het liever niet moet: eerst de mensen gelegenheid geven, erin 'lokken', en ze dan afknijpen en blameren. Een vergelijkbaar patroon van handelen vinden we ook elders, bijvoorbeeld bij de studiefinanciering. Denk ook aan fraude: alle gelegenheid geven en dan klagen als de mensen er gebruik van maken. En calculatie: de mensen leren calculeren en het beleid daarop afstellen, dan klagen over de calculerende burger.

### *Burgerschap bij alle publiek handelen aan de orde*

Steun bij de reproductie van burgerschap hoeft de republiek niet enkel in de maatschappij en een combinatie van elementen daaruit te zoeken. Belangrijke bondgenoten zijn ook in de publieke sfeer zelf te vinden. Daar wordt immers burgerschap in de praktijk van het publieke handelen geleerd, opnieuw geijkt en bevestigd. Alle publieke handelen kan met recht in het perspectief van (reproductie van) burgerschap bezien worden. Burgerschap geeft oriëntatie bij de inrichting en uitoefening van publieke handelingspraktijken en deze geven op hun beurt mede gestalte aan kwaliteit en bereik van burgerschap.

Dat er spanningen bestaan tussen burgerschap enerzijds en eisen van bijzondere ambten en verhoudingen anderzijds is uit de deelstudies duidelijk naar voren gekomen. Deze spanningen dienen niet verdoezeld of weggedefinieerd te worden. Burgerlijke competentie bestaat onder andere in het zelfstandig en zorgvuldig omgaan ermee. Regelingen kunnen hierbij helpen, maar zij kunnen de burgerlijke oordeelsvorming bij loyaliteitsconflicten nooit vervangen of overbodig maken.

### *Maat houden*

Maakt de nadruk op de normativiteit van de republiek de staat niet tot definiëerder van burgerschap? Krijgt de staat zo niet te veel macht en wordt de burger daardoor niet het bezit van de staat die zij nu juist moest regeren? Dit zijn reële gevaren, die echter door burgers die maat weten te houden vermeden kunnen worden. De republiek is niet identiek met de overheid of de staat. Regeerders zijn ook burgers en niet uitsluitend dienaren van de overheid. Bovendien verhinderen machtenscheiding en andere 'checks and balances', zoals een vrije pers, dat het dienen van de overheid verabsoluteerd wordt. De dreiging dat voorlichting in propaganda verkeert wordt verminderd doordat voorlichters ook burgers zijn die aan de uitoefening van hun vak beperkingen opleggen, alsmede door een vrije pers en wetenschap. De staat subsidieert onderwijs en vorming, maar bepaalt daarom niet de gehele inhoud ervan.

Dergelijke voorbeelden ogen fraai, maar we weten allen dat de werkelijkheid vaak anders is. Het is moeilijk om individueel en tezamen de juiste maat te houden. Gestalte geven aan de publieke verantwoordelijkheid voor het voortbestaan van burgerschap en de republiek is geen eenvoudige zaak. Te veel vrijheid van burgers kan leiden tot ordeloosheid, ondermijning van de republiek

en tirannie. Anderzijds kan de republiek ook aan haar ijverige verdedigers te gronde gaan. Maathouden naar beide kanten is hier een essentiële burgerdeugd die zich echter moeilijk buiten de ernst van de praktijk laat leren. De problematiek is niet alleen boeiend getoond in de deelstudie van Docters van Leeuwen over de Binnenlandse Veiligheids Dienst, maar ook voelbaar in de weerstand die politici met hun 'moraliserende' oproepen tot burgerzin ontmoeten. Mogen politici dan niet moraliseren? Jawel, maar niet over alles. Zij mogen en moeten de normativiteit van de republiek en van het verkeer daarin benadrukken. Zij mogen steun zoeken bij in de maatschappij bestaande moraliteit en levensvormen die burgerzin kunnen voeden. Waar zij ontbreken of met andere moraal en levensvormen conflicteren mogen zij deze echter niet opleggen, behalve waar de wet dit uitdrukkelijk toelaat. Een min of meer dwingende oproep blijft dan ook wat verdacht. Moraliseren en oproepen tot burgerzin mag, maar het blijft een riskante en paradoxale bezigheid. Deze risico's worden zichtbaar in de bejegening van de calculerende en de gedesinteresseerde burger.

Calculatie is op zichzelf niet fout. Integendeel, voor competent burgerlijk handelen is calculatie onmisbaar. In algemene termen gestelde klachten over 'de calculerende burger' zijn dan ook niet doeltreffend. Men dient aan te geven waar calculatie op zijn plaats is en waar niet, wat wel en wat niet in calculaties thuishoort. Ophouden met calculeren, of puur altruïsme, bieden doorgaans geen oplossing voor 'prisoners dilemma' situaties (waarin partijen beter af zijn als ze beide hun bijdrage aan samenwerking leveren dan wanneer ze dit niet doen, maar waar niet je bijdrage leveren als de ander dit wel doet het voordeligst voor je is). Een verandering van waardering van alternatieven en van de kansen om te profiteren zonder gepakt te worden biedt meer perspectief. Daardoor kan bijvoorbeeld een onstabiele 'prisoners dilemma' situatie worden omgezet in het stabielere 'assurance game' (waar het tot stand brengen van samenwerking even moeilijk is als bij het 'prisoners dilemma', maar waar de samenwerking, eenmaal tot stand gekomen zijnde, stabiel is, aangezien geen van de partijen beter af is door stiekem niet zijn bijdrage te leveren).

Gedesinteresseerde burgers dienen niet gelijk gesteld te worden met de echte vijanden van de republiek. Er zijn diverse vormen van desinteresse, die elk hun eigen nuttige en schadelijke gevolgen hebben. In een vrije samenleving hebben burgers het recht om gedesinteresseerd te zijn. De uitoefening van dit recht komt, mits het niet te massaal plaatsvindt, de openheid, flexibiliteit en slagvaardigheid van de republiek ten goede.

### *Toegang tot burgerschap*

Burgerschap staat voor een politieke positie van gelijkheid. Het modificeert andere, niet strikt politieke, verhoudingen door de eis dat deze de toegang tot burgerschap niet feitelijk illusoir mogen maken. Slavernij, in al haar oude en nieuwe verschijningsvormen, is de tegenpool van burgerschap. Vanuit burgerperspectief zijn ongelijkheden toelaatbaar zolang ze maar geen slavernij-karakter aannemen en daardoor de toegang tot gelijk burgerschap verhinderen. Neo-republikeins burgerschap vereist geen algemeen streven naar maatschappelijke gelijkheid<sup>1</sup>. Integendeel, het waardeert pluraliteit, en daarmee verschil en ongelijkheid, in beginsel positief.

Dit op zichzelf heldere uitgangspunt kan in de praktijk toch problemen geven. Aanvaarding van vliedende pluraliteit en verschil maakt het immers extra

<sup>1</sup> Dit sluit niet uit dat overwegingen van rechtvaardigheid meer maatschappelijke gelijkheid vragen dan voor burgerschap strikt genomen vereist is. Maar dat is in deze studie niet aan de orde. Een burgerschapstheorie is niet een complete theorie van rechtvaardigheid.

moeilijk om onaanvaardbare machtseffecten daarvan tijdig te onderkennen. In hoeverre dient bijvoorbeeld institutioneel burgerschap, het uitoefenen van burgerschap *in* bijzondere organisatorische functies, aanvaard te worden? Dat burgerschap ook daar zijn werking moet hebben valt in te zien. Maar waar liggen de grenzen hiervan? Deze worden eerder exemplarisch, aan de hand van typische gevallen en verhalen, zichtbaar dan dat ze in regels zijn vast te stellen. Dit komt doordat institutioneel burgerschap juist speelt in minder gestructureerde situaties, waarin improvisatie, oordeelsvorming en kleur bekennen nodig zijn. In hoeverre verdienen zij die hun institutioneel burgerschap uitoefenen bescherming? De ervaring leert dat zij, zelfs waar zij juist en in het belang van de publieke zaak handelden, op den duur toch persoonlijk en zakelijk de klappen oplopen. Dient ook de oordeelkundige of achteraf onjuist gebleken uitoefening van institutioneel burgerschap beschermd te worden? Uiteraard, maar ook hier is de vraag in hoeverre. Een in concreto misplaatste uitoefening van institutioneel burgerschap dient niet met totale afkeuring tegemoet te worden getreden: de mariniers op perron 0 in Rotterdam handelden verkeerd, niet omdat ze nooit zelfstandig mogen optreden (dit zou de kadavergehoorzaamheid na 47 jaar weer tot norm verheffen), maar omdat het in deze situatie niet gepast was.

Een tweede voorbeeld van problemen die gepaard gaan met de aanvaarding van pluraliteit van levensvormen levert de hulp die geboden wordt aan burgers die niet in alle opzichten aan de voorwaarden voor burgerschap voldoen. De overheid biedt hier geld, informatie, onderwijs en trekt zich het lot van daklozen, geestelijk gehandicapten, verslaafden, kinderen en hoogbejaarden aan. Ook deze hulpverlening kan minder aanvaardbare machtseffecten van pluraliteit verhullen. Deze medeburgers zijn zowel vrij als onvrij. Zij dienen als vrije burgers tegemoet getreden te worden, maar tegelijkertijd moeten zij bijgegaan worden om de toegang tot burgerschap te slechten. Is een verslaafde vrij, heeft zij haar leven niet zelf gekozen? Onder de aanvaarding van pluraliteit en vrije keuze van levensvormen kunnen feitelijke onvrijheid en onvermogen om als burger te functioneren schuilgaan. Hulpverlening, de bevrijdingspraktijk, dient hier zelf als vrijheidspraktijk vorm te worden gegeven. Dat was in de jaren zeventig een moeilijke taak, waarbij veel gestruikeld werd. Thans is het dat, ongeacht veranderingen van de politieke agenda, evenzeer. Regels en formules zijn hier slechts beperkt nuttig. Het komt aan op oordeelkundig optreden aan beide kanten van de relatie, die niet in een nuchtere opsomming van rechten en plichten is te vangen.

Een derde voorbeeld van onaanvaardbare machtseffecten, die door het celebreren van pluraliteit makkelijk verhuld worden, vormt het 'schampend' burgerschap. Met deze term duiden we verhoudingen en gebieden aan waarop burgerschap en de rechtsstaat in feite geen greep hebben. Men denke aan zwart werk, georganiseerde criminaliteit en de positie van illegalen. Verdienen degenen die aan deze relaties deelhebben geen bescherming van rechten? Juridische, politieke en burgerlijke 'no-go areas' zijn uit den boze. Overall waar reproductie van burgerschap in het geding is dient de overheid zich aanwezig te stellen en door haar optreden grenzen en normativiteit van burgerschap te markeren. Maar als de overheid in feite niet aanwezig is of kan zijn, hoe moet dan een burger die in dergelijke relaties al of niet vrijwillig betrokken is zijn burgerschap en dat van andere betrokkenen waar te maken?

#### *Representatie, stelselwijziging en vertrouwen*

De afnemende kenbaarheid van de samenleving vanuit het oogpunt van de bestuurders ervan werd herfst 1992 navrant geïllustreerd door onzekerheid omtrent wie er in de Bijlmer woonden en door de pogingen van de oppositiepartijen om de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer wegens het ontbreken van voldoende informatie uit te stellen. Om adequaat op te treden in

een omgeving van vliedende pluraliteit moet de overheid meer dan voorheen maatwerk leveren. Gedetailleerde wetgeving, vaste stelsels en vaste databestanden voldoen daar vaak niet meer. Het lot van pogingen tot stelselwijziging getuigt hiervan. Als de wetgeving uiteindelijk voltooid is, lijkt het moment waarop zij zinnig ingevoerd zou kunnen worden vaak al weer voorbij. Als de overheid meer maatwerk moet gaan leveren, dan moet in de komende tijd ook het instrumentarium van de overheid alsmede de daarin geldende rangordes op de helling. Bij de herziening hiervan kan burgerschap een richtinggevend principe zijn.

Het zoeken naar stelsels die representativiteit garanderen zou dan bijvoorbeeld minder nadruk krijgen, terwijl inspanning meer gericht zou worden op de ontwikkeling van een rijk repertoire van instituties en technieken waarmee op maat representativiteit gestalte kan worden gegeven en op de proef kan worden gesteld. Het juridisch proces biedt zulk een representatie op maat. Wanneer inspanningen in deze richting zouden gaan, zou toenemend individualisme niet zozeer worden verketterd, althans als storing worden ervaren, als wel als bondgenoot worden gezien.

Ook de representativiteit van organisaties in en van het maatschappelijk middenveld zou dan niet meer een vanzelfsprekendheid zijn, waaraan anderen hun handelen dienen aan te passen. Vroeger was de maatschappij, met enig wringen, nog in te delen in vaste en herkenbare segmenten of groepen. In de pacificatiedemocratie waren deze proportioneel vertegenwoordigd, hadden ze alle een aandeel in de centrale machtsuitoefening en zorgden ze voor een proportionele verdeling. Zoveel mogelijk werd besluitvorming aan de segmenten zelf overgelaten. Als beveiliging hadden de segmenten een feitelijk veto over voor hen onacceptabele centrale besluiten. Thans bestaan dergelijke besluitvormingsstructuren, of mutanten daarvan, nog wel, maar de onderliggende groepen en segmenten zijn vliedender geworden. Dit heeft gevolgen. Representativiteit is niet meer verzekerd, maar kan telkens op de proef gesteld en betwist worden. Het toenemend maatschappelijk individualisme verschijnt ook in de publieke sfeer, zowel naast de oude representatieve structuren als daarbinnen. De aandacht voor burgerschap is hier een uitdrukking van. De overheid dient zich af te vragen of vroeger representatieve besluitvormingsstructuren, zoals die bijvoorbeeld in het maatschappelijk middenveld voorkomen, niet overwegend door hun eigen historie en feitelijk bestaan alsmede door hun verstrengeling met het staatsbestel in het zadel worden gehouden. Ook deze arrangementen dienen met het oog op reproductie van burgerschap bekeken te worden. Waarmee niet gezegd wordt dat de uitkomst van zo'n heroverweging een uitgemaakte zaak zou zijn.

Representatie veronderstelt een kloof tussen vertegenwoordigde en vertegenwoordiger. De kloof wordt overbrugd wanneer de vertegenwoordigde zijn vertrouwen in de vertegenwoordiging uitspreekt. Dan 'klopt' de vertegenwoordiging. Wanneer er geen wegen zijn om zulk vertrouwen uit te spreken of te weigeren, dan is er van vertegenwoordiging van burgers geen sprake, hoezeer de 'vertegenwoordigers' ook hun best doen. Naar het zich laat aanzien deed tot voor kort deze situatie zich voor ten aanzien van de Europese besluitvorming.

### *Loyaliteit aan de republiek*

Loyaliteit aan de natie is heden ten dage een gevaarlijke basis van politieke orde. Voor een identificatie van natie en staat is in een multinationale samenleving, die zich temidden van internationale stromen van migranten en 'business' bevindt, geen plaats. Nationalisme dient zo veel mogelijk buiten de politiek en in de sfeer van culturele pluraliteit te worden gehouden. Loyaliteit aan de republiek, aan de daar vigerende organisatie van pluraliteit, is iets anders dan nationalisme. Deze loyaliteit dient gekoesterd en bevorderd te worden.

In een tijd waarin fascisme en straatterrorisme broeien, is burgerschap in het bijzonder nodig. Burgerschap is een reserve-element waarop we in crises wel moeten terugvallen en van waaruit we de beschadigde republiek reconstitueren. Investeren in burgerschap is een verstandige voorbereiding op een onzekere, veranderlijke en verrassende toekomst. De studie van burgerschap is in dit licht gezien een toekomststudie. Het zijn de burgers zelf die in die toekomst zullen handelen, maar zij moeten daarbij kunnen rekenen op tolerantie, competent omgaan met pluraliteit, schikken en plooiën in de besluitvorming, algemene beginselen van recht en behoorlijk bestuur, eigen oordeel, etcetera, kortom op het arsenaal van attitudes en instituties van burgerschap.