

OVER DE EROSIE VAN JURIDISCH BURGERSCHAP.

Alain Storme

In wijken waar opbouwwerkers actief zijn, vooral daar, is de roep naar actief burgerschap te horen. Bewoners moeten meedoen om de aanblik van hun wijk en het samenleven zo aangenaam mogelijk te maken. Vrijwillige inzet van mensen wordt aangemoedigd en van schouderklopjes voorzien. Bijstandstrekkingen moeten voor hun steun tegenprestaties leveren. Werklozen zorgen ervoor best zo snel mogelijk terug aan de slag te geraken. Het is vooral de overheid die actief burgerschap promoot. Ze wijst ons hiermee op de grenzen van de activerende welvaartstaat. Het grote verschil met vroeger is dat de overheid de burger voorhoudt dat hij van haar niet langer alles mag en kan verwachten. Dergelijke promotie vanwege de overheid werd onlangs nog gekarakteriseerd als „een moraliserend offensief voor affectief burgerschap” (Kampen, e.a., 2013), waarbij het overheden vooral om te doen is de herziening van de verzorgingsstaat te framen¹. Ze maakt daarbij gebruik van gevoelsregels die naargelang de strategie anders van aard kunnen zijn. Onderzoek heeft bvb. verschillen aan het licht gebracht tussen de framingsverhalen van de Nederlandse en Engelse overheden. Nederland hanteert een „eigen verantwoordelijkheid” frame en Engeland een „empowerment”-frame. In beide wordt op actief burgerschap aangestuurd maar de schuld waarom de dingen niet zo goed gaan wordt in Nederland bij de burger gelegd, in Engeland bij de overheid zelf (Verhoeven en Tonkens, 2013)².

Voor sociale rechten zijn momenteel voorwerp van framing. Tot voor kort omzeggens onvoor-

¹ Een strategisch proces van betekenisgeving waarin actoren bepaalde aspecten van de geobserveerde werkelijkheid selecteren, accentueren, karakteriseren en versterken. (definitie geciteerd in Kampen e.a. p. 26)

² De Engelse aanpak zou propagandistisch effectiever zijn want energiek, plezierig en met hoop voor de toekomst. De Nederlandse strategie komt vermoeiend, verplichtend en gelaten over.

waardelijk toegekend, wordt nu vooral hun voorwaardelijkheid benadrukt, niet in het minst omdat ze het meeste kosten. Sociale (grond) rechten, sociale burgerrechten zijn het laatste op het maatschappelijk toneel verschenen en konden pas afgedwongen worden nadat eerst de civiele en later de politieke burgerrechten een feit werden. Nu lijken ze het eerst te moeten gaan zodat de idee van sociale gelijkheid meer en meer ingeruild wordt voor ongelijkheid. Men kan zich in dat verband tamelijk beangstigend afvragen wat voor effect dergelijke evolutie zal hebben op die ander rechten die enerzijds de gelijkheid van burgers voor de wet en anderzijds gelijke deelname aan de uitoefening van politieke macht vertolken. De vraag is minder academisch dan ze lijkt. Het systeem van Gemeentelijke administratieve sancties (GAS-boetes) dat verondersteld wordt antwoorden te bieden op fenomenen ontstaan in een context van sociale onzekerheid en sociale achteruitgang hebben, zoals het debat laat zien, zeer zeker implicaties op het gelijkheidsbeginsel, vervat in de burgerlijke en politieke vrijheden. Dit gelijkheidsbeginsel komt ook in het gedrang wanneer burgerschap zodanig wordt opgerekt dat naast juridische ook andere componenten een rol gaan spelen, zoals bijvoorbeeld taalkennis bij het toewijzen van woningen.

In onderstaande bijdrage gaan we dieper in op de verschuiving die zich voordoet in het overheidsdenken rond burgerschap. De roep naar actief burgerschap beklemtoont namelijk meer de morele en emotionele dan de juridische aspecten van het burgerschapsconcept. We gaan in dit artikel niet in op mogelijke valkuilen die de beleidskeuze voor actief burgerschap opent en volstaan met een schets van aard en wording van het juridisch burgerschapsbegrip en de

grenzen die het hedendaagse geglobaliseerd kapitalisme stelt aan de meest geavanceerde vorm van burgerschap, nadat het dit voor een relatief korte periode had mogelijk gemaakt.

DE VRAAG VAN TH. MARSHALL.

Ons vertrekpunt is een socioloog die de verhouding tussen burgerschap en kapitalisme, tussen een systeem van gelijkheid en een systeem van ongelijkheid bij uitstek heeft doordacht: Thomas Marshall. In een klassiek geworden benadering, neergelegd in het essay *Citizenship and social class* (1950) onderscheidt hij 3 vormen van burgerschap. Er is het civiel burgerschap waarin de individuele vrijheidsrechten centraal staan. Iedereen is gelijk voor de wet en het is het juridisch apparaat die daar borg voor staat. Het politiek burgerschap vertolkt het recht op gelijke deelname aan de politieke macht via het kiessysteem en democratische instellingen zoals parlement en gemeenteraden. Er is tenslotte het sociaal burgerschap of het recht op een menswaardig leven volgens de vigerende standaarden van de samenleving. Hier zijn het bijvoorbeeld onderwijs of sociale voorzieningen die voor (meer) gelijkheid zorgen. Niet het minst interessant in de benadering van Marshall is dat hij burgerschap beschouwt als een „developing institution“. In een historische schets laat hij zien dat de doorbraak van het civiel, politiek en sociaal burgerschap verbonden is met resp. de 18de, 19de en 20ste eeuw en dat de voorafgaande vorm van burgerschap voorwaarde was voor de daarop volgende. Marshall muntte zijn ideeën aan de vooravond van de opkomst van de verzorgingsstaat in Engeland en ze hebben een belangrijke ideologische invloed gehad op de verdere uitbouw ervan. Een ander belangrijk aspect bij Marshall is dat hij een parallel trekt tussen de ontwikkeling van burgerschap en de opkomst en evolutie van

het kapitalisme. Hij trekt onze aandacht op het feit dat burgerschap in zijn ontwikkeling staat voor toenemende gelijkheid, terwijl het kapitalisme door de klasse-structuur waarop het berust, een systeem van ongelijkheid belichaamt. De titel van zijn beroemde essay is daarom niet toevallig gekozen.

Als links liberaal, die zijn bijdrage levert aan het doordenken van de spanning tussen vrijheid en gelijkheid en de manier waarop die mekaar oproepen en wederzijds vooronderstellen, oppert hij in dat essay de vraag: „Hoe konden deze 2 tegengestelde principes (belichaamd in burgerschap en kapitalisme) zij aan zij bloeien in dezelfde grond? Wat schied de voorwaarde waaronder ze tenminste tijdelijk verzoend konden worden en bondgenoten i.p.v. antagonistische? Het is een pertinente vraag want het is duidelijk dat burgerschap en het kapitalistisch klassensysteem zich in de 20ste eeuw op voet van oorlog bevonden.“

HET KAPITALISME EN DE WORDING VAN HET JURIDISCH BURGERSCHAP.

Laat ons, alvorens de hedendaagse staat van het burgerschap in het geglobaliseerde kapitalisme te schetsen, nog even verwijlen bij Marshall en zijn antwoord op de kernvraag die hij opwerpt.

Hij wijst er ten eerste op dat gelijkheid voor de wet voorwaarde was voor de specifieke vorm van ongelijkheid in het kapitalisme. Burgerrechten zijn onmisbaar in een competitieve markteconomie. Het contract, geworteld in het gewoonterecht was een obstakel voor het contract dat het opkomend kapitalisme voorstond: een afspraak tussen individuen die gelijk en vrij zijn qua status. Civiel burgerschap was dus eerder een hulp dan een bedreiging voor het prille kapitalisme. Individuele vrijheids-

rechten verschaffen de arbeider de middelen om voor zichzelf op te komen in de economische competitie. Echter, men kan wel vrij zijn qua status, maar daarom niet noodzakelijkerwijs qua macht. Het recht op eigendom was nog geen garantie voor het werkelijk bezit ervan. Zo ook blijft het recht op vrije meningsuiting een lege doos als er geen onderwijssysteem is om dat te realiseren. Met het afdwingen van politieke

rechten verandert de zaak, aldus Marshall. Civiel burgerschap bracht het proces van maatschappelijk integratie en democratisering in een stroomversnelling en opende de weg naar politiek burgerschap. Omdat politieke rechten wel een bedreiging vormden voor de aanspraken van het kapitalisme had de realisatie ervan nogal wat voeten in de aarde. Ze werden eerst afgedwongen onder de vorm van het recht op collectief onderhandelen in de economische sfeer. Dat hield nog niet het recht in op minimumlonen of sociale zekerheid maar wel het recht om daarvoor te streven. Het afdwingen van sociale grondrechten, sociaal burgerschap werd, aldus Marshall, pas mogelijk via het uitoefenen van politieke macht in het systeem van algemeen enkelvoudig stemrecht waardoor, in de twintigste eeuw, parallel met de vakbeweging (een vorm van industrieel burgerschap) sociale rechten konden afgedwongen worden als zijn de absolute rechten, of, in zijn woorden, „zekere standaarden”, los van de economische ruilwaarde van individuele eisers.

Aan het einde van zijn betoog stelt Marshall zijn eerder gestelde vraag verder op scherp: ligt het ultieme doel van sociale gelijkheid in deze evolutie naar sociaal burgerschap besloten of zal de kapitalistische klasse logica daar grenzen aan stellen.

Vanuit zijn linksliberaal perspectief ziet Marshall rondom zich dingen gebeuren die hem hoopvol stemmen, maar uiteindelijk moet hij een

definitief antwoord schuldig blijven en houdt hij een slag om de arm.

Het klassencompromis is tenminste tijdelijk, zegt hij – for a time at least. De vraag blijft nu, ruim 60 jaar later even pertinent. Maar het optimisme moet wijken voor pessimisme. Het lijkt er namelijk op dat de „verstandhouding” uit Marshalls tijd vandaag inderdaad meer en meer zoek raakt met zware gevolgen voor burgerschap als een “developing institution”.

VAN EEN JURIDISCHE NAAR EEN MEER MORELE EN EMOTIONELE INVULLING VAN HET BURGERSCHAPSBEGRIIP.

Marshall ziet burgerschap in zijn 3 dimensies als een status die toekomst aan wie volledig lid is van een gemeenschap. Dat lidmaatschap maakt hem/haar tot gelijke aan andere leden vis-à-vis rechten en plichten die met deze status verbonden zijn. In zijn conceptualisering verschijnt burgerschap dus duidelijk als een juridisch gegeven. Naast deze formele benadering kan burgerschap nog op 2 andere manier begrepen worden, enerzijds als een rol, anderzijds, als een deugd (Leca, 1992). Zijn rol als burger vervullen betekent heel algemeen de competenties inzetten om rechten te doen gelden en aan plichten te voldoen op civiel, politiek en sociaal vlak. Met burgerschap als deugd komt men op het terrein van het handelen en krijgt het concept een morele invulling. Dan is er sprake van goed en slecht burgerschap. Burgerschap is dan een ethos, of een virtus, zoals in de antieke Griekse en Romeinse beschavingen waarin goede burgers actieve burgers waren door zich met politieke kwesties in te laten of mee ten oorlog te trekken ter verdediging van het vaderland. Anders dan de actuele, feitelijke status van juridisch burgerschap krijgt moreel burgerschap een virtueel karakter, wordt het een voorschrift, een te realiseren opdracht (Schinkel, 2008).

Beslissend voor ons betoog over burgerschap en voor het lot van Marshalls concept is ten eerste dat er zich, in de hedendaagse roep naar actief burgerschap, zoals Schinkel in genoemd artikel uiteenzet, een verschuiving heeft voorgedaan van een meer juridische naar een meer moralistische invulling van het begrip. Dat ten tweede, en in relatie hiermee, deze verschuiving een belangrijke reactie is op een andere verschuiving, namelijk de overgang van de verzorgingsstaat naar de activerende welvaartsstaat, een reactie met name ten aanzien van uitdagingen die in die overgang ten aanzien van de maatschappelijke en sociale cohesie oprezen. Aan actief burgerschap wordt heden ten dage heel wat verbindend potentieel toegedicht en wel voor zover culturele, sociale en politieke factoren de sociale cohesie onder druk zet (Tonkens, 2009). Op de eerste plaats is de binding tussen culturen problematisch geworden. De staat of de nationale ruimte valt niet langer samen met 1 culturele ruimte maar wordt het toneel van uiteenlopende, botsende culturen. Goede burger is wie zich actief integreert, wie zich tegenover de dominante cultuur loyaal opstelt en zo bijdraagt aan het herstel van sociale cohesie. Ook de binding met andere personen is problematisch geworden en wel omwille van de toenemende individualisering. Mensen komen in eerste instantie op voor zichzelf, wat resulteert in toenemend „asociaal” gedrag. Het goede van actief burgerschap hier is sociaal burgerschap, niet in de zin zoals door Marshall opgevat, maar in de zin van zich inzetten in de woon- en leefomgeving. Ten slotte stelt ook het democratisch deficiet van de groeiende kloof tussen burger en politiek de maatschappelijke cohesie op proef. Enerzijds is er de afwezige of apathische burger met zijn groot wantrouwen in de politiek. Anderzijds is er de burger die zich opstelt als klant die van de overheid alles verwacht en desnoods voor de rechtbank genoegdoening zoekt, en omgekeerd de neiging bij de overheid naar „gulzig bestuur” (Trommel, 2010) die de burger te pas en te onpas

nodig heeft. Dit alles resulteert in de roep naar de burger die meedoet, die participeert.

Actief burgerschap wordt niet enkel ingeroepen als bindmiddel voor geordend samenleven, het dient ook als substituut voor de verbrokkeling van de maatschappelijke samenhang als gevolg van de haperende herverdeling van materiële en immateriële bestaansvoorwaarden en de gewijzigde rol van de overheid die daar uit volgt. Bij de activerende welvaartsstaat hoort de zelfverantwoordelijke burger die zijn lot in eigen handen neemt en actieve solidariteit ontplooit naar de zorg voor de medeburger toe. We komen hiermee op het terrein van het rechten-en-plichten en het voor-wat-hoort-wat-verhaal dat actieve promotie behoeft vanwege een overheid wiens vermogen of wil afneemt om voor zijn eigen burgers te zorgen en daarom de nadruk op wederkerigheid legt.

Literatuur

- Kampen, T., e.a. (2013). *De effectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid.* Amsterdam, Van Genneep.
- Leca, J. (1992). Questions on citizenship. In: C. Mouffe (ed.), *Dimensions of radical democracy. Pluralism, citizenship, community.* London, Verso.
- Schinkel, W. (2008). The moralisation of citizenship in Dutch integration discours. *Amsterdam law forum*, 1, 15-24.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk.* Amsterdam. Sun.
- Trommel, W. (2010). Stop met dat geouwehoer dat we moeten samenleven. Willem Trommel over zijn afkeer van gulzig bestuur. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken.* 66 (9), 4-7.
- Verhoeven, & Tonkens (2013). Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland. In kampen T., e.a., o.c.