

## BURGERSCHAP

PATRICK LOOBUYCK

# BURGERSCHAP

Politiek-filosofische perspectieven

Boom - Amsterdam

# Inhoud

Inleiding 7

## **DEEL I** 19

1. Drie componenten, drie tradities 21  
*Over de liberale, republikeinse en communitaristische benadering van burgerschap*
2. Drie componenten en hun onderlinge verhouding 53  
*Over paradoxen en complementariteit, deliberatieve democratie en populisme*

## **DEEL II** 85

3. Welke rechten hebben we? 87  
*Over burgerlijke (on)gehoorzaamheid, in- en uitsluiting, rechtvaardigheid en sociale gelijkheid*
4. Wat wordt er minimaal van ons verwacht? 133  
*Over Rawls' politiek liberalisme, publieke rede en overlappende consensus*
5. Wat bindt ons tot een politieke gemeenschap? 173  
*Over nationaal en postnationaal gemeenschapsdenken, multiculturalisme en interculturalisme*

Uitleiding 209

Noten 216

Bibliografie 233

Personenregister 252

Zakenregister 254

Ik beschouw burgerschap [...] als een verworvenheid van immense waarde. Het representeert de beste manier waarop mensen met verschillende geloofsovertuigingen en levensstijlen kunnen samenleven onder wetten en instellingen die zij als legitiem kunnen ervaren. Het is een sociale praktijk die in de liberale democratieën nog moet worden versterkt door institutionele veranderingen en burgerschapseducatie.

David Miller  
*Citizenship and National Identity*, 96

Burgerschap is een status van burgerlijke gelijkheid. Het bestaat uit het lidmaatschap van een politieke gemeenschap waarin alle burgers de voorwaarden van de sociale samenwerking op voet van gelijkheid kunnen bepalen. Deze status verzekert niet alleen gelijke rechten op het genot van de collectieve goederen die de politieke samenleving biedt, maar brengt ook gelijke plichten met zich mee om deze te bevorderen en in stand te houden – met inbegrip van het goed van het democratisch burgerschap zelf.

Richard Bellamy  
*Citizenship. A Very Short Introduction*, 17

# Inleiding

Dit boek gaat over een kostbaar goed: burgerschap. Voor velen is dat goed een onuitgesproken evidentie. Het is zo vanzelfsprekend dat we er vaak nauwelijks nog bij stilstaan hoe bijzonder het is om burger te mogen zijn in een samenleving die zich democratisch organiseert. Historisch gezien zijn er veel regimes geweest waarin de bewoners of onderdanen geen burger waren. Mensen werden bestuurd zonder veel inspraak en waren voor hun vrijheid afhankelijk van wie over hen heerste.

Zonder burgerschap zouden we veel minder rechten en vrijheden hebben, geen gegarandeerde rechtsbescherming genieten en geen mogelijkheid hebben om democratisch te participeren. Burgerschap maakt dat we lid zijn van een politieke gemeenschap die zichzelf mag besturen en waarin we ons thuis zouden moeten kunnen voelen. De samenleving behoort niet toe aan een keizer, hertog, tsaar of paus. Ook niet aan het leger, de bureaucratie, oligarchen of een politieke partij. De samenleving is in principe van ons allemaal samen. Ze behoort ons als gelijke burgers toe.

In wat volgt wordt het concept burgerschap op de eerste plaats politiek-filosofisch toegelicht en verhelderd. Met de belangrijkste politiek filosofen van dit moment gaan we op zoek naar wat we als vrije en gelijkwaardige burgers van elkaar en van de overheid moeten kunnen verwachten. Ook de geschiedenis van het denken over recht en politiek biedt materiaal en inspiratie om de verschillende opvattingen en componenten van burgerschap verder te verkennen en te duiden.

Het boek ontwikkelt zich op basis van de drie dimensies die burgerschap in zich draagt: de juridische status, de politieke activiteit en het lidmaatschap. Dat brengt ons onvermijdelijk ook bij

andere onderwerpen, zoals politieke rechten en plichten, burgerlijke ongehoorzaamheid, identiteit en diversiteit, migratie- en naturalisatiebeleid, solidariteit en sociale cohesie, staatsneutraliteit en democratie, vrijheid en gelijkwaardigheid. De politiek-filosofische benadering biedt niet alleen een dieper inzicht in de betekenis van burgerschap, ze helpt ook om ons te oriënteren en te positioneren in heel wat concrete en actuele politieke discussies.

### **Verticaal en horizontaal**

In 1978 kon de Nederlandse rechtsfilosoof Herman van Gunsteren nog schrijven dat 'het concept burgerschap uit de mode was geraakt bij politieke denkers'. Dit is ondertussen niet meer het geval. Sinds de jaren 1990 is burgerschap zelfs een erg populair begrip geworden. Zowel in het publieke debat als in de politieke filosofie heeft 'de burger' als buzzword een snelle opmars gemaakt.<sup>1</sup> Er verschenen burgermanifesten, er werd een inburgeringsbeleid ingevoerd, het Europees burgerschap werd in de steigers gezet en de kloof tussen de burger en de politiek moest worden gedicht.

Over de partijgrenzen heen wordt er tot op vandaag in tal van debatten aan burgerschap en burgerzin geappelleerd. Voor verschillende thema's ligt dat voor de hand: migratie en integratie, identiteit, diversiteit en tolerantie, democratie en politieke participatie. Maar ook in de discussies over duurzaamheid, het coronavirus, de welvaartsstaat, gendergelijkheid, (sociale) media, herverdeling, veiligheid, opvoeding en onderwijs wordt vaak naar burgerschap verwezen.

Er worden hierbij weleens verschillende invullingen door elkaar gebruikt. Burgerschap wordt niet alleen ingezet om mensen op hun individuele rechten en vrijheden te wijzen. Het wordt ook ingezet om te verwijzen naar datgene wat het individu overstijgt: de politieke gemeenschap waartoe ze behoren en waarin ze een verantwoordelijkheid hebben. Burgerschap wordt in stelling gebracht als oproep om solidair te zijn en het eigenbelang te overstijgen. Het concept krijgt daarom extra aandacht als de samenleving

door een ecologische, financiële, sanitaire, maatschappelijke of politieke crisis gaat.<sup>2</sup>

Burgerschap wordt bovendien steeds meer op verschillende niveaus gedacht. Het meest voor de hand liggend is nog steeds dat van de natiestaat: mensen zijn burger in hun land. Maar burgerschap wordt ook ingezet op andere niveaus. Er is in toenemende mate sprake van burgerschap op lokaal en stedelijk niveau. Tegelijk krijgt burgerschap ook steeds nadrukkelijker een supra- en internationale dimensie.

In de politieke filosofie was burgerschap destijds een handig begrip om de tweespalt tussen liberalen en communitaristen te overstijgen. Deze discussie dateert van de jaren 1980, toen een aantal politiek filosofen en sociologen theoretische en praktische kanttekeningen maakte bij het individualisme en het liberalisme waarvan het toenmalige denken over recht en politiek doordrongen zou zijn geweest. Heel wat communitaristisch geïnspireerde auteurs legden verschillende accenten maar vonden elkaar in de gezamenlijke kritiek dat de liberale politieke filosofie te weinig aandacht had voor de waarde van gemeenschap, gemeenschapsvorming en gemeenschapszin.

Het concept burgerschap werd aantrekkelijk omdat het als een synthese kon dienen. Het kon de tegenstelling tussen een liberale en een meer communitaristische benadering van de samenleving opheffen zonder dat de twee posities hun eigen insteek moesten verloochenen. Het denken in termen van burgerschap verenigt een liberaal rechtendiscours met een vorm van gemeenschapsdenken. Het maakt plaats voor vrijheden én voor verantwoordelijkheden en attitudes. Burgers hebben rechten omdat ze lid zijn van een politieke gemeenschap en aanvaarden op basis van dat lidmaatschap ook hun plichten.

Burgerschap verwijst bovendien zowel naar de verticale relatie met de overheid als naar de horizontale relatie met de medeburgers. Het eerste is vooral een liberale gevoeligheid, het tweede wordt meer door gemeenschapsdenkers gethematiseerd. De verticale component van burgerschap beperkt op de eerste plaats de macht van de overheid. Burgers kunnen individuele rechten

claimen waar de overheid niet aan mag raken als ze daar geen gegronde redenen voor heeft. De overheid moet in haar activiteit en beleid steeds rekening houden met de grondrechten die voor iedere burger zo veel mogelijk gelijk beschermd en gegarandeerd moeten worden.

De horizontale component van burgerschap heeft betrekking op de relatie tussen individuen onderling. Mensen kunnen deel uitmaken van een gezin, een vriendengroep, sportclubs en verenigingen, een werkplek en de markt. Telkens gelden er bepaalde regels en afspraken. Als burger zijn mensen lid van een bepaalde politieke gemeenschap die hun onderlinge sociale relatie reguleert. Dat betekent op de eerste plaats dat we elkaar als vrije en gelijkwaardige burgers respecteren. Het impliceert ook dat we bereid zijn om verantwoordelijkheden en plichten te aanvaarden ten aanzien van elkaar en van de samenleving. We leven niet op een onbewoond eiland, maar in een politiek samenwerkingsverband waarin we als burgers op elkaar moeten kunnen rekenen.

Ondertussen zijn de theorieën over burgerschap in de kern van het politiek-filosofisch debat komen te staan. Met name de interne diversiteit in een open samenleving, de opkomst van populisme en de druk van de globalisering op de natiestaat maken dat er heel wat te overdenken valt. Mogen staten zelf bepalen wie burger wordt? Welke rechten moet een overheid haar burgers garanderen, en welke burgerplichten en attitudes staan daartegenover? Moeten burgers van dezelfde politieke gemeenschap een identiteit met elkaar delen? Is democratisch burgerschap noodzakelijk verbonden met de natiestaat, of kan het ook een supranationale invulling krijgen?

### **Een essentieel gecontesteerd concept**

In heel wat discussies krijgt burgerschap een normatieve invulling. Burger-zijn op zichzelf volstaat niet; we moeten *goede* burgers zijn. Wat dat betekent is in belangrijke mate afhankelijk van wie aan het woord is. Soms verwijst goed burgerschap op de eer-

ste plaats naar het willen naleven van de wetten, het aanvaarden van (militaire) dienstplicht en het respecteren van de tradities, gebruiken, normen en waarden van een land. Burgerschap heeft dan vooral te maken met het eerbiedigen van het staatsgezag. Patriotisme wordt gezien als een belangrijke burgerschapsdeugd.

Anderen benadrukken liever dat goed burgerschap in verband staat met medezeggenschap, met de strijd voor meer rechtvaardigheid en duurzaamheid, met contestatie en het recht om tradities, macht, marktwerking en overheidsop treden ter discussie te stellen. Goede burgers zijn actieve en mondige burgers die ook in de vormgeving van hun eigen leven het algemeen belang vooropstellen. Vanuit dit perspectief is politiek en maatschappelijk engagement de belangrijkste burgerschapsdeugd.

Burgerschap heeft bij sommigen vooral een conservatieve of behoudsgezinde connotatie, bij anderen krijgt het een progressieve of zelfs disruptieve invulling. Voor de een beperkt burgerschap zich tot wat de wet voorschrijft, voor de ander begint burgerschap pas daar waar de wet geen zeggingskracht meer heeft. Burgerschap doet sommigen vooral denken aan vrijheid, anderen aan discipline. Er zijn mensen die burgerschap als iets onvoorwaardelijks zien, anderen verbinden het met een vorm van integratie of het ondertekenen van een nieuwkomersverklaring.

Tot op vandaag is burgerschap een *essentially contested concept*. De invulling ervan is zelf inzet van politiek debat en politieke strijd. De opvatting die we hebben over burgerschap beïnvloedt immers sterk hoe we denken over migratie en diversiteit, nationalisme en democratie, sociale zekerheid en de reikwijdte van solidariteit, de rol van de overheid en de invulling van de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid. Er staat dus heel wat op het spel.

Er bestaat dan ook heel wat discussie over de vraag in welke mate de overheid zich actief en sturend met de invulling van burgerschap mag of moet inlaten. Moet de overheid een vorm van actief burgerschap, gemeenschapszin of vaderlandsliefde promoten? Welke normen en waarden mogen in dat verband worden meegegeven? En wat kan daarbij de rol zijn van inburgeringslessen voor nieuwkomers of burgerschapseducatie in het onderwijs?