

DE VIRTUALISERING VAN BURGERSCHAP EN DE PATERNALISTISCHE STAAT

Burgerschap is een begrip dat in hedendaags beleid meer en meer opgerekt wordt. Van een nadruk op de formele kanten van burgerschap komen de morele kanten ervan centraal te staan. Wanneer ‘integratie’ vervolgens gezien wordt als ‘burgerschap’, leidt dat tot een quasi-opheffing van het burgerschap van veel burgers in de formele zin. De staat probeert dus via aanpassingen van het burgerschapsbegrip een discours te promoten dat duidelijk maakt wie wel en wie niet bij de gedroomde samenleving hoort.

Inleiding: hedendaagse aandacht voor burgerschap

Inmiddels sinds enkele decennia staat ‘burgerschap’ hernieuwd in de aandacht van sociale wetenschap, politieke filosofie en beleid (cf. Kymlicka en Norman 1994; Van Gunsteren 1998; Shafir 1998; Schinkel 2007b). De reden die doorgaans aangevoerd wordt voor de academische populariteit van het burgerschapsbegrip is dat met het proces van ‘globalisering’ burgerschap hernieuwd relevant wordt (zie bijv. Brubaker 1989; Van Gunsteren 1998; Hall 2002). Tegelijk is het zo dat burgerschap een centrale beleidsterm is geworden, met name in het integratiebeleid. Daarin wordt ‘actief burgerschap’ geproblematiseerd – en aangezien het ‘integratie’beleid betreft, vindt die problematisering vooral bij ‘migranten’ plaats. Aan de hand van een bespreking van dat beleid wil ik betogen dat de problematisering van burgerschap tegenwoordig veelal een vorm van civilisering betreft die de grens tussen ‘samenleving’ en ‘buiten de samenleving’ helpt uitkristalliseren. Dat gebeurt via een accentverschuiving van de formele aspecten van burgerschap naar de morele aspecten daarvan. Die accentverschuiving vindt met name bij ‘migranten’ plaats.

In de volgende paragraaf maak ik duidelijk wat ik versta onder het onderscheid tussen *formeel* en *moreel* burgerschap. In de daarop volgende paragraaf ga ik de ontwikkeling van het denken over integratie en burgerschap in Nederland na. Ik laat zien hoe ‘integratie’ langzaamaan gelijkgesteld is aan ‘burgerschap’, hoe dat met name de morele aspecten van burgerschap

betreft en hoe dat gevolgen heeft voor de in- en exclusie waar burgerschap een mechanisme voor is. Bij die personen die formeel burger zijn maar ‘niet (volgende) geïntegreerd’ zijn, vindt bij gelijkstelling van ‘integratie’ aan ‘burgerschap’ een *virtualisering van burgerschap* plaats – burgerschap wordt virtueel in plaats van actueel, en het wordt een *virtus*, een individuele deugd. Tot slot interpreteer ik de virtualisering van burgerschap bij ‘migranten’ in het licht van de verhouding tussen de staat en de samenleving in een tijd van globalisering. Waar modern burgerschap in de eerste plaats een mechanisme van in- en exclusie in de natiestaat was, gaat de staat nu middels een moralisering van burgerschap de in- en exclusie van de samenleving controleren. De staat krijgt, als paternalistische staat, een hernieuwde oriëntatie in de moralisering van burgers.

Formeel en moreel burgerschap

Van oudsher wordt benadrukt dat burgerschap de inclusie in een staat betreft. Even oud is een moralisering van burgerschap in die zin dat de *echte burger* een *actieve burger* is. Dat is te vinden in de oudste thematisering van burgerschap die we kennen, te weten de door Thucydides verhaalde grafrede van Pericles. Pericles maakt daarin duidelijk dat de passieve burger, dat wil zeggen de burger die zich niet met hart en ziel inzet voor de *polis*, eigenlijk helemaal geen burger is (Thucydides 1954: 119). ‘Actieve burger’ is een pleonasme. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor Aristoteles, voor wie de goede (democratische) burger iemand is die actief meeregeert (*Politics*: 1275a-1277b). Voor de Griekse politieke denkers is burgerschap een *ethos*. Voor Romeinen als Cicero wordt het een *virtus*. Dergelijke benaderingen, die aan burgerschap zowel een formeel als een moreel aspect toekennen, blijven gedurende de geschiedenis van het politieke denken bestaan¹ en hebben nog steeds invloed op het denken over burgerschap (Bosniak 2006). Met de betekenisvol genaamde *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (1789), waarin ‘mens’ van ‘burger’ wordt onderscheiden (zie over de consequenties daarvan: Agamben 1996), wordt een onderscheid tussen ‘actief’ (*citoyen*) en ‘passief’ (*homme*) herhaald (Schinkel 2007b).

Ik maak daarom onderscheid tussen twee aspecten van burgerschap die te benoemen zijn als *formeel burgerschap* en *moreel burgerschap* (vgl. Kymlicka en Norman 1994: 353; Habermas 1998; Van Dixhoorn 2005). Formeel burgerschap heeft zowel betrekking op de *juridische status* als *lidmaatschap* van een juridisch-politieke orde (een staat), als op *sociale rechten*. Datgene wat dus wel ‘social citizenship’ genoemd is en wat betrekking heeft op sociale rechten (Marshall 1963; Fraser en Gordon 1998) valt in dit onderscheid samen met ‘civic citizenship’ en noem ik formeel burgerschap (voor een soortgelijke categorisering onder ‘state citizenship’, zie: Stewart 1995). In beide gevallen gaat

het namelijk om juridisch verankerde rechten die van staatswege verleend worden. Bij moreel burgerschap gaat het om een *buiten-juridische normatieve invulling* van wat de goede burger is of moet zijn en doen. In dat geval kan het gaan om 'democratisch burgerschap' (Stewart 1995) of om 'actief burgerschap' (Nederland kent zelfs een bijzondere leerstoel 'actief burgerschap'). Dat wil niet zeggen dat formeel burgerschap geen morele aspecten kent, en andersom. Bij formeel burgerschap is echter sprake van gestolde moraal, van moraal in gecodificeerde zin. Omgekeerd is het heel goed mogelijk dat moreel burgerschap de *discursieve herhaling* vormt van formele aspecten van burgerschap. De selectieve nadruk op bijvoorbeeld het niet mishandelen van kinderen (iets dat op zich juridisch gecodificeerd is) binnen beleidsteksten die een culturistisch-assimilationistisch integratiedenken als subtext hebben, kan wel degelijk onderdeel van een moralisering van burgerschap zijn. Het is voorts geenszins het geval dat formeel burgerschap (in het onderscheid dat van Gunsteren (1998) maakt tussen liberale, communitaristische en republikeinse burgerschapsnoties) alleen betrekking heeft op liberaal burgerschap, terwijl moreel burgerschap alleen voorkomt binnen communitaristische of republikeinse vormen van burgerschap. Ook een liberaal burgerschapsconcept kent morele aspecten, zij het dat de morele aspecten van burgerschap in een dergelijke opvatting minder centraal staan dan binnen communitaristische of republikeinse opvattingen. De driedeling tussen liberale, communitaristische en republikeinse burgerschapsopvattingen doet te weinig recht aan de hedendaagse complexe verschuivingen in de theorie en praktijk van burgerschap. Allerhande theoretische noties van burgerschap zijn ontwikkeld die zich niet (laten) associëren met deze drie tradities (zie, om er enkele te noemen: Wexler 1990; Bauböck 1994; Bhabha 1994; Kymlicka en Norman 1994; Soysal 1994; Stewart 1995; Agamben 1996; Bussemaker en Voet 1998; Lister 1998; Habermas 1998; Isin en Wood 1999; Münch 1999; Dower 2000; Hall 2002; Falk 2003; Balibar 2004; Benhabib 2004; Bosniak 2006; Duyvendak en Uitermark 2006; Holland 2006). Bovendien laat de praktijk, zoals hieronder besproken, zien dat burgerschapsnoties in beleid zich niet zonder meer door dergelijke gecanoniseerde tradities laten informeren, maar dat hybride vormen geconstrueerd worden.

'Actief burgerschap' heeft veelal betrekking gehad op politieke participatie. De goede burger zou dan, net als bij Pericles en Aristoteles, diegene zijn die zich actief inzet voor de politiek, die minstens stemt en liefst lid is van een politieke partij. Die opvatting sluit bij een republikeinse traditie aan, maar een dergelijk relatief gewicht van de morele aspecten van burgerschap is evenzeer te vinden in meer communitaristische benaderingen. Eerder heb ik bijvoorbeeld geïllustreerd hoe zowel (de liberaal) Rawls als (de communitarist) Walzer uitgaat van een moreel burgerschap en hoe dat bij hen samenhangt met een scheiding tussen een 'samenleving' en een residuele omgeving daarvan (Schinkel 2007b: 79-81). De invulling van 'actief burgerschap' als 'politiek

burgerschap' werd in de 20ste eeuw in de jaren twintig en dertig als 'politieke educatie' (Merriam 1931) en in de jaren vijftig en zestig als 'politieke socialisatie' gethematieerd en die opvatting is nog steeds courant (zie bijv. Van Gunsteren en Andeweg 1994; Van Gunsteren 1998; Verhoeven 2006). Op die invulling ga ik hier verder niet in. Ik richt me met name op de meer recente moralisering van burgerschap (zie ook: Schinkel 2007a).

De virtualisering van burgerschap: 'burgerschap' als 'integratie'

In deze paragraaf geef ik een bespreking van de plaats van 'burgerschap' en 'integratie' in het beleidsdiscours. De functie van deze bespreking is tweeledig. Enerzijds wil ik duidelijk maken tot welke discursieve voorstelling van de 'burger' de connectie tussen 'burgerschap' en 'integratie' leidt, met name bij n-de generatie migranten (Schinkel 2007a). Anderzijds wordt ermee duidelijk dat, omdat het een *beleidsdiscours* betreft, de staat zich relatief meer bezig is gaan houden met de invulling van de morele aspecten van burgerschap die te maken hebben met de veronderstelde culturele scheidslijn tussen 'de samenleving' en de 'niet geïntegreerden' die voorgesteld worden als zijnde 'buiten de samenleving'.

'Integratie' wordt 'burgerschap'

Twee processen hebben bijgedragen aan de huidige relatieve moralisering van burgerschap: 1) de toegenomen nadruk op 'cultuur' en op 'waarden en normen', zowel in het integratiedebat als in de integratiewetenschap; 2) de toegenomen nadruk op burgerschap in het integratiedebat. Het eerste punt wordt duidelijk in de verschillende fasen die het integratiedebat in Nederland doorlopen heeft. Van een pluralistische fase en een achterstandsfase is begin jaren negentig een omslag gemaakt naar een culturistische fase (zie: Schinkel 2007a: h. 4), waarin 'cultuur' als verklarende variabele voor achterstanden verschijnt en waarin 'cultuur' intrinsiek problematisch want incompatibel met 'dominante cultuur' is. In de culturistische fase van het integratiedebat worden waarden en normen sterk benadrukt (zie ook: Van Meeteren 2005; Driouchi 2007; WRR 2007). Aan het begin van de culturistische fase krijgt 'burgerschap' een meer centrale plaats in het integratiedebat: het wordt 'het leidende beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland' (TK, geciteerd in: Driouchi 2007: 25). Burgerschap gaat daarmee een 'keuze' betekenen voor 'deelname in de Nederlandse samenleving' (in: Driouchi 2007: 26). Wat met de thematisering van burgerschap sterker naar voren komt is enerzijds een cultuurgericht denken – de praktijken die de 'actieve burger' kenmerken zijn dominant genormeerde praktijken – en anderzijds een loyaliteitsdenken – de 'goede burger' heeft

'loyaliteit' naar 'de samenleving' (vgl. Vermeulen 2007: 54). De *gelijkstelling* tussen 'integratie' en 'burgerschap' is met name het gevolg van de invoering van de door Van der Zwan en Entzinger gegeven adviezen hieromtrent in hun *Beleidsopvolging Minderhedendebat: Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken* (1994). De gelijkstelling tussen 'integratie' en 'burgerschap' is politiek gezien in de liberale hoek gepromoot en wordt verwoord in de vvd 'Beleidsnotitie van niet-westerse migranten in Nederland' (1994), alwaar in reactie op de integratieopvatting van de commissie Blok gesteld wordt: '...de geïntegreerde immigrant is een *burger* geworden, in de ruimste zin des woords. Zo bezien valt "integratie" samen met het klassieke begrip "burgerschap".'² En in de eveneens uit 1994 stammende *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden*, wordt bijvoorbeeld gesteld: 'De primaire doelstelling van het integratiebeleid is (...) de realisering van het activerend burgerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen.'³ In een brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uit 2003 en in de *Miljoenennota* van 2004 is de inburgering van het burgerschapsconcept in het integratiedebat compleet. In 2003 wordt 'integratie' gedefinieerd als 'gedeeld burgerschap'.⁴ En in 2004 als: 'gedeeld burgerschap van minderheden en allochtonen'.⁵ Ook de staatsgesponsorde 'meting' van 'integratie' gaat in 2006 van een dergelijk idee uit: 'Integratie kan worden beschouwd als een proces van het verwerven van burgerschap en het participeren in de samenleving, van allochtonen in een drietal maatschappelijke domeinen' (CBS en WODC 2006: 3).⁶ Meer afstandelijke analyses kunnen evenzeer 'citizenship regimes' gelijkstellen aan 'integration regimes' (cf. Koopmans en Statham 2001). Zo is 'burgerschap' een cruciale term geworden in het denken over 'integratie'. Dat heeft tot gevolg dat burgerschap vooral daar geproblematiseerd wordt waar 'integratie' geproblematiseerd wordt. Met andere woorden: wie niet of gebrekkig 'geïntegreerd' is, vertoont gebrekkig 'burgerschap'.

Qua beleid brengt de recente *Integratienota 2007-2011* een accentverschil maar ook continuïteit op twee punten: 1) 'burgerschap' blijft het dominante accent van beleid; 2) de neoliberale thematisering van de 'eigen verantwoordelijkheid' blijft. De nota stelt bijvoorbeeld (in de paragraaf na 'Actief burgerschap is nu nodig') over de doelen van de nota: 'maatschappelijke emancipatie en sociale integratie, met daarin een sterk accent op actief burgerschap'.⁷ De ondertitel van de nota, *Zorg dat je erbij hoort!*, benadrukt het belang dat gehecht wordt aan de 'eigen verantwoordelijkheid'. In de nota doet het kabinet dan ook 'een appèl op alle burgers om mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie en gelijkwaardigheid'.⁸ Daarmee wordt verondersteld dat het mogelijk is om *niet* 'deel te nemen aan de samenleving': 'Net zoals van autochtonen wordt van allochtonen verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in die samenleving te veroveren, door de taal te leren, een opleiding te volgen en af te maken, een inkomen te verwerven, verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding van hun kinderen. Het

gaat ook om nieuwsgierigheid naar het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving en de leefwereld van (autochtone) medeburgers, dat geldt in het bijzonder voor de Nederlandse cultuur en geschiedenis. Door mee te doen in de samenleving wordt het mogelijk je daarmee in toenemende mate te identificeren.⁹ Het kabinet 'richt zich met zijn burgerschapsbeleid op alle burgers van ons land. Het spreekt mensen niet aan op hun anders-zijn maar op hun actieve betrokkenheid bij, en gedeelde verantwoordelijkheid voor de samenleving.'¹⁰ Daarom worden 'burgerschapspraktijken' ondersteund, komt er een 'Handvest Verantwoordelijk Burgerschap', is de canon van Nederland gepresenteerd en is het initiatief genomen tot een Nationaal Historisch Museum.¹¹ Natuurlijk wordt in de nota direct duidelijk dat het met name 'allochtone' burgers zijn die 'aangesproken worden' op hun 'actieve betrokkenheid' bij 'de samenleving'. Zoals ook duidelijk wordt dat het samengaan van 'burgerschap' met 'canon' en 'Nationaal Historisch Museum' geen Chinese classificatie betreft, maar een classificatie die met een veronderstelde *culturele* scheidslijn te maken heeft.

Over de opmars van het burgerschapsconcept in het integratiedebat stellen ook Van Huis en De Regt: 'Burgerschap is een belangrijke term geworden in het integratie- en het inburgeringsbeleid. Daaronder verstaat men dat nieuwkomers bepaalde plichten moeten nakomen, verantwoordelijkheden op zich moeten nemen, moeten participeren in en blijf moeten geven van actieve betrokkenheid bij de samenleving' (Van Huis en De Regt 2005: 396). Dat kan bijvoorbeeld gerelateerd worden aan een gepercipieerd 'falen' van het integratiebeleid (Vermeulen 2007: 71). Van 'burgerschap' wordt een 'brugfunctie' verwacht¹² – maar omdat burgerschap vooral een zaak van individuele verantwoordelijkheid is (zoals het 'goed opvoeden van kinderen' of het 'zorgen dat je erbij hoort'), wordt het overbruggen van de conflictieve scheiding aan de kant van de zich-verbeterende-burgers gelegd (vgl. Schinkel 2007a).

Burgerschap wordt gevirtualiseerd

De resultaten van de twee bovengenoemde processen – de toegenomen nadruk op 'cultuur' en de toegenomen nadruk op 'burgerschap' – zijn tweeledig: 1) burgerschap wordt steeds sterker gezien als *moreel burgerschap*; 2) burgerschap wordt *gevirtualiseerd*. Het eerste wil zeggen dat de discursieve benadrukking van burgerschap met name een benadrukking van het morele aspect van burgerschap behelst. Het tweede wil zeggen dat burgerschap daarmee van een *actualiteit* (een juridische status) steeds meer een *virtualiteit* (een mogelijke maar afwezige actualiteit) wordt.¹³ Het wil tevens zeggen dat burgerschap meer een *virtus* ofwel een deugd is geworden. Ik buit de syntactische gelijkenis tussen 'virtus' en 'virtueel' opzettelijk uit om beide processen in één term te vatten. 'Moreel burgerschap' behelst de discursieve voorstelling dat men pas *echt* burger is als men ook *actief* burger is. Het samenvallen van 'inte-

gratie' en 'burgerschap' leidt tot een *virtualisering van burgerschap* omdat nu ook het burgerschap (dat discursief in ongespecificeerde zin gebruik wordt) *van diegenen die formeel burger zijn maar als niet of onvoldoende 'geïntegreerd' te boek staan, gereduceerd wordt van actualiteit tot virtualiteit*. Niet alle 'migranten', en dus ook niet alle personen die lijdend voorwerp van het 'integratiebeleid' zijn, zijn in het bezit van formeel burgerschap. Zo is er het verschil tussen de juridische statussen 'burgerschap' (*citizenship*) en 'bewonerschap' (*denizenship*) onder migranten (zie bijv.: Snel en Engbersen 1999: 276). Maar cruciaal is dat er een grote groep is voor wie wel geldt dat zij in het bezit is van formeel (nationaal) burgerschap maar voor wie tevens geldt dat de 'integratie' voorwerp van reflectie is – ofwel dat geen dispensatie van integratie verkregen is en dus dat lidmaatschap tot 'de samenleving' geproblematiseerd wordt (Schinkel 2007a: 332). De nadruk op moreel burgerschap kan als gezegd altijd tot codificering leiden (zie bijv.: Vermeulen 2007) en in formeel burgerschap vertaald worden. Daarmee verdwijnt de moralisering niet, maar verschijnt ze in juridische vorm opnieuw. Dan krijgen de formele aspecten van burgerschap een wellicht sterkere morele invulling. Dat is echter iets anders dan de niet-formele maar discursieve moralisering van burgerschap die tegenwoordig waar te nemen is. Tot nog toe is van een formalisering van cultuuristisch-morele burgerschapsnoties bovendien nog weinig sprake – dat is precies waarom aandacht voor de *discursieve* thematisering van de morele aspecten van burgerschap zo belangrijk is.

Vermeulen heeft de accentverschuiving van formeel naar moreel burgerschap scherp verwoord in een analyse van veranderingen in het minderhedenrecht:

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

Sociologisch gezien is het mogelijk hier enkele relevante constatering en aan toe te voegen. *Ten eerste* een platitudo die de moeite van het herhalen waard

is: formeel burgerschap en moreel burgerschap zijn sociale constructies. Het zijn contingente uitkristallisaties waarvan de een juridisch geconstrueerd is en de ander buiten-juridisch geconstrueerd is.

Ten tweede: omdat wat Vermeulen het 'socio-moreel begrip' van burgerschap noemt minder institutioneel verankerd (want niet juridisch gecodeerd zoals formeel burgerschap) is, betekent dit dat het diffuser en veranderlijker is en dat het strategisch ingezet kan worden om *niet afdwingbare eisen* op te leggen. Het feit dat voorbij het naleven van de wet eigenlijk niet in formele zin iets geëist kan worden van 'migranten', werd bijvoorbeeld in de Tweede Kamer verwoord door Rouvoet: 'wij moeten accepteren dat er grenzen zijn aan wat wij onder de noemer van gedeeld burgerschap kunnen afdwingen...' (geciteerd in: Driouchi 2007: 37). Die grenzen betekenen dat alles wat als moralisering van burgerschap bestaat en van de staat uitgaat een diffuse hybride vormt tussen dwang en drang. Gezien de macht van de staat ten opzichte van de burger wiens moreel burgerschap geproblematiseerd wordt, is de moralisering van burgerschap een vorm van *niet-afdwingbare dwang*. Voor die paradox kunnen oplossingen gevonden worden door toevlucht te nemen tot quasi-juridische praktijken, zoals de Rotterdamse Interventieteams, die dan als 'experiment' of als 'bestuurlijke innovativiteit' vóór de juridische codering uitlopen (zie: Van den Berg 2008).

Ten derde moet geconstateerd worden dat de moralisering van burgerschap die Vermeulen beschrijft ten aanzien van nieuwe 'inburgeraars' tegelijk plaatsvindt ten aanzien van n^{de} generatie migranten *waarvan velen reeds formeel burger zijn*. Voor die personen geldt in het geheel niet dat moreel burgerschap een voorwaarde is voor het worden van burger in de juridische zin. Integendeel: voor hen geldt dat hun formele burgerschap nu als *niet genoeg* wordt geconstrueerd. Dat is waarom hier gesproken kan worden van een discursieve opheffing van burgerschap door formeel burgerschap ondergeschikt te laten zijn aan moreel burgerschap. Dat is niet alleen paradoxaal omdat voor het functioneren en het 'participeren' formeel burgerschap in de praktijk natuurlijk van groter belang is dan moreel burgerschap. Het is tevens paradoxaal omdat, nu moreel burgerschap als voorwaarde gezien wordt voor formeel burgerschap (en nu formeel burgerschap daarmee als het ware de 'prijs' is die de moreel correcte burger verdient) een tweeledig proces waarneembaar is. Enerzijds wordt aan nieuwe inburgeraars formeel burgerschap ontzegd omdat ze eerst moreel burgerschap dienen te verkrijgen. Dat krijgen ze door middel van een sterk symbolisch cultureel initiatieritueel waarin ze 'de Nederlandse waarden en normen' aangeleerd krijgen (Verkaaik 2008). Anderzijds wordt aan diegenen die formeel burgerschap hebben, gecommuniceerd dat ze nu dan nog moreel burgerschap dienen te verkrijgen. Dat is hoe 'moreel burgerschap' strategisch ingezet kan worden door iedereen waarvan vermoed wordt dat hij of zij toch niet tot 'de samenleving' behoort in de fuik van 'moreel burgerschap' gevangen te houden. De dominante rich-

ting voor nieuwe migranten mag die zijn volgens welke formeel burgerschap volgt op moreel burgerschap, waardoor eerst moreel burgerschap aan bod komt. Maar de richting van dat proces wordt 180 graden omgedraaid waar het personen betreft die formeel burger zijn. Het komt er op neer dat al diegenen die niet correct 'aangepast' zijn aan 'de samenleving' geciviliseerd worden via de problematisering van hun moreel burgerschap. Dat het tegenwoordig de staat is die daarin het voortouw neemt, heeft belangrijke gevolgen voor de positie van de staat ten opzichte van 'de samenleving'.

De geregionaliseerde virtualisering van burgerschap

De virtualisering van burgerschap vindt aldus plaats binnen een staatsdiscours van 'integratie'. Daarbij is zowel het nationale als het lokale niveau van belang. De in het bovenstaande besproken beleidsveranderingen hebben betrekking op het nationale niveau. Tegelijk vindt een *regionalisering van burgerschap* plaats (zie: Schinkel 2007a: 395-396) waarin over 'lokaal burgerschap' wordt gesproken (zie bijv.: Hortulanus en Machielse 2002; Duyvendak en Uitermark 2006; vgl. Holston en Appadurai 1999), maar waarin ook op lokale wijze invulling gegeven wordt aan beleid gericht op de 'bevordering' van ('goed' of 'actief') burgerschap. Dat is enerzijds een regressieve tendens omdat burgerschap ooit het inwonerschap van een 'burg' door *burghers* betrof (of van *citizens/citoyens* in een *city/cité*) (zie bijv.: Stevin 2001 [1590]: 35; Prak 1997). Anderzijds past het bij het diffuser worden van de grenzen tussen nationaal en lokaal beleid dat een kenmerk is van 'governance' (Rhodes 1997). Een typische casus hiervoor is Rotterdam, maar omdat die stad sterk het karakter van beleidslaboratorium heeft (bijvoorbeeld in een weinig reflexieve analyse als: Tops 2007), is het ter illustratie nuttig om een andere stad te nemen. Ik werk hieronder kort een aantal kenmerken uit van het beleidsdiscours in de gemeente Den Haag.

Gegeven de geleidelijke gelijkschakeling tussen integratie en burgerschap in nationaal beleid, wordt het nu voor beleidsmakers ook mogelijk 'integratie' door 'burgerschap' te vervangen en te stellen, zoals de gemeente Den Haag doet: 'De term 'integratie' heeft de afgelopen jaren een negatieve bijmaak gekregen. Veel mensen denken bij integratie aan de nieuwe Hagenaars die zich moeten aanpassen aan de samenleving. De term 'burgerschap' houdt gelijkwaardigheid in. En dat geeft ook een beter beeld, want we zijn immers allemaal burgers.'¹⁴ De universalistische taal die met 'burgerschap' gewonnen wordt, verhult het verdelende element in de benadrukking van burgerschap. De reden dat burgerschap gethematiseerd wordt, is immers dat 'integratie' een term is die een negatieve bijmaak gekregen heeft en de term vervangt 'integratie' maar problematiseert daarom dezelfde groepen. De *Nota Burgerschap* (2006) stelt uitdrukkelijk dat iedereen burger is, ongeacht 'cultuur'.¹⁵ Daarom worden termen als 'integratie' en 'allochtonen' vermeden.¹⁶ Interes-

sant in dat verband is dan echter de paragraaf waarin ingegaan wordt op de meting van bereikte resultaten met de maatregelen en activiteiten rond burgerschap:

‘In het kader van ‘burgerschap’ is iedereen gelijkwaardig. Maar we moeten kijken of iedereen de bagage heeft om burger te kunnen zijn. (...) Om dat te doen vormen we de oude Allochtonenmonitor om tot een Monitor Burgerschap. Zo blijft zicht bestaan op de positie van Hagenaars met een immigratie-achtergrond, uitgesplitst naar herkomstland, leeftijd en sekse.’¹⁷

Het idee dat ‘we allemaal burgers zijn’ wordt bovendien, in de *toelichting* daarop aan het begin van de *Nota*, meteen teruggenomen: ‘We willen allemaal een schone, mooie en veilige stad. We hebben een mening die we willen uiten. We willen allemaal een stad waarin het goed wonen, werken en leven is. Daarom is burgerschap een opdracht aan iedereen.’ Nu is burgerschap een *opdracht* en daarmee ondergaat het een overgang van actualiteit naar virtualiteit. Vandaar de vraag: ‘Burger: ben je dat of word je dat?’¹⁸ De gemeente ziet haar rol vervolgens als volgt: ze ‘wil burgers stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van wonen en (samen)leven in onze stad.’ Voorts wordt duidelijk dat burgerschap – hier verwoord als ‘goed burgerschap’ – niet blijft bij het je mede-eigenaar van je straat voelen, het je houden aan wetten en regels, het volgen van onderwijs, het werken of op een andere manier bijdragen aan de stad, bijvoorbeeld door je kinderen goed op te voeden, in te burgeren of een maatschappelijke stage te volgen. ‘Goed burgerschap’ betekent in Den Haag ook: ‘samen vorm en kleur geven aan Den Haag’. In de *Nota Burgerschap* (2006) van dezelfde gemeente is weer een andere definitie van ‘burgerschap’ te vinden:

‘Er zijn veel definities van burgerschap. Wij houden het simpel. Burgerschap betekent voor ons dat mensen zich betrokken voelen: hun inzet om zelf bij te dragen aan het verbeteren van het sociale klimaat en ook verantwoordelijkheid te nemen voor hun sociale omgeving, dat noemen we burgerschap. Een burger voelt zich mede-eigenaar van zijn straat en zijn buurt. De school van zijn kinderen is zijn school, de boom voor zijn huis is zijn boom. De openbare ruimte is de huiskamer van de stad, waar je elkaar ontmoet. Waar je steun bij elkaar zoekt en waar je je ervaringen met elkaar deelt. Een burger beseft dat sociale kwaliteit geen recht en geen cadeau is, maar iets dat je met elkaar moet maken, elke dag weer opnieuw.’¹⁹

Den Haag ‘houdt het simpel’: voor ‘burgers’ is ‘sociale kwaliteit’ geen ‘recht’. Bovendien is de publieke ruimte gemodelleerd naar de private ruimte (de ‘huiskamer’) – de *polis* is *oikos* geworden – en dat legitimeert een paternalistisch discours dat het private publiek probeert te maken. Wie in de publieke

huiskamer geen goed burger is, doet het in de private huiskamer (het in dit verband paternalistisch benadrukte ‘goed opvoeden van kinderen’, et cetera) natuurlijk ook niet goed. Sterker: de gebreken in de private huiskamer zijn debet aan de gebreken in de publieke huiskamer. En dat maakt de *private* huiskamer een *publieke* zaak. Het gaat bovendien om ‘eigen verantwoordelijkheid’. Het is hier de lokale *overheid* die stelt, zoals de ondertitel van de nota luidt: ‘burgers maken het verschil’ (mijn cursivering). Het onderscheid tussen formeel en moreel burgerschap komt hier scherp naar voren:

‘Burger zijn is een recht. Wie actief is krijgt er geen rechten bij, wie zich afzijdig houdt verspeelt er geen. Maar burgerschap is behalve een juridisch begrip ook een levenshouding. We hebben het in deze kadernota niet over burgers in de betekenis van dragers van burgerrechten, maar over burgerschap als manier om in het leven te staan, om zin te geven aan het eigen bestaan door sociale verantwoordelijkheid te nemen.’²⁰

Tegelijk worden consequenties verbonden aan het in gebreke blijven van ‘burgerschap als levenshouding’. De associaties die daarbij gemaakt worden betreffen ‘anti-burgerschap’, ‘hufferigheid’ en ‘onmaatschappelijkheid’. Het gaat dan om ‘niet-willers’.²¹ De maatschappij is een ‘society of the willing’ en net als in Rousseau’s *volonté générale* valt de ‘niet-willende’ buiten het contractueel verband. De ‘afzijdige burger’ is weliswaar burger in de formele zin des woords, maar blijft ‘onmaatschappelijk’, niet participierend en dus buiten het conflictieve verband dat natuurlijk pas *met* en *in* dit discours over ‘burgerschap’ mede gevormd wordt: ‘samenleving’.

Tot slot wil ik hierbij iets langer stilstaan. ‘Samenleving’ is een performatief die mede via de thematisering van ‘integratie’, en daarom tegenwoordig van ‘burgerschap’ gestabiliseerd wordt. Omdat een *beleids*discours daarin een belangrijke rol speelt, vraagt de discursieve thematisering van de morele aspecten van burgerschap om een reflectie op de hedendaagse verhouding tussen staat en samenleving. De ‘samenleving’ is niet een tevoren bestaand geheel dat voorwerp van discussie wordt binnen het burgerschapsdiscours; met de verschuiving van het integratiedebat naar een moraliserende thematisering van burgerschap, wordt ‘samenleving’ mede een discourseffect van het burgerschapsdiscours. Samenleving, als conflictie (de fictie van een bepaald ‘samen’) kent geen formeel-juridische grenzen. Sterker nog: het is *juist* mogelijk om het lidmaatschap van de samenleving van diegenen die binnen de juridische grenzen van de natiestaat vallen te problematiseren. De sortering van wie wel en niet onder ‘de samenleving’ valt, is onderwerp van een niet afdwingbare dwang – precies het soort dwang dat het moraliserende burgerschapspaternalisme kenmerkt. De omcodering van ‘integratie’ tot ‘burgerschap’ reproduceert dezelfde mechanismen van ‘samenleving’/‘buiten de samenleving’-constructie (zie: Schinkel 2007a). Maar omdat ‘burgerschap’

hierin een accentverschuiving ondergaat, is het relevant de relatie tussen ‘integratie-als-burgerschap’ en de staat te bezien.

Staat/samenleving differentiatie

Burgerschap is van oudsher een mechanisme van in- en exclusie van staten (Aristoteles 1941; Thucydides 1954; Brubaker 1992). Burgerschap is in de naoorlogse periode de moderne democratische vorm van politiek lidmaatschap geweest. In de klassieke formulering van T.H. Marshall (1963; vgl. Matheson 1897) betrof dat een juridisch omschreven set rechten en plichten. De burger was in het West Europa van na de oorlog op te vatten als een bundel van die rechten en plichten. Dit model sluit past goed bij een min of meer naadloze overlap van natie en samenleving. ‘Samenleving’ werd daarbij opgevat als etnisch of nationaal homogeen geheel dat om die reden grotendeels samen viel met de ‘natie’. In dat denken bewaakt de staat de territoriale grenzen van de maatschappij, en maatschappij en (natie-)staat zijn zo gedifferentieerd dat ze gescheiden maar op elkaar passende domeinen vormen. Luhmann spreekt in dit verband wel van een ‘geregionaliseerd’ maatschappijmodel (Luhmann 2005). Cruciaal is dat zo’n model in een tijd van vergaande globalisering aan plausibiliteit verliest. De ‘samenleving’ is in zo’n tijd veel moeilijker territoriaal te lokaliseren (Urry 2000; Bauman 2002; Schinkel 2007a) en ze valt bovendien niet langer min of meer naadloos samen met de natie. Het is überhaupt de vraag of dat ooit het geval geweest is, maar het *idee* dat dat zo zou kunnen zijn laat zich tegenwoordig moeilijker communiceren. Dat heeft gevolgen voor de rol van burgerschap. Want waar burgerschap in de ‘Marshalliaanse tijd’ een mechanisme van in- en exclusie van de natiestaat was, was het, gegeven de overlap tussen natie en samenleving, tegelijk een mechanisme van in- en exclusie van de samenleving. ‘Burgerschap’ volstond tot ver in de 20^{ste} eeuw om politiek lidmaatschap *en* lidmaatschap van de samenleving te hebben, maar in een tijd waarin mondiale migratiestromen permanent bestaan, is dat niet langer plausibel.²² Politiek lidmaatschap betekende, praktisch gezien, ook alleen lidmaatschap van de samenleving voor diegenen die door geboorte met staat en natie, en dus met de samenleving, verbonden waren (Jacobson 1996: 14-15). John Rawls gaat (in wat hij ‘ideal theory’ noemt) nog uit van een dergelijk model: ‘a democratic society, like any political society, is to be viewed as a complete and closed social system (...) we are not seen as joining society at the age of reason, as we might join an association, but as being born into a society where we will lead a complete life’ (Rawls 1993: 41). Op het moment dat andersgesocialiseerden politiek lidmaatschap verkrijgen, ontstaat een scheur in de naadloze match tussen staat en natie, en daarmee tussen staat en samenleving. Dat wil zeggen dat de moderne staat/samenleving differentiatie, die beide gecontroleerd op afstand

hield en samenbond, aan kracht verloren heeft. Dat het burgerschapsbegrip tegenwoordig niettemin ook van staatswege een ongekende populariteit kent, heeft te maken met die verschoven posities van staat en samenleving. In de accentverschuiving van formeel naar moreel burgerschap is een verschuiving zichtbaar van de functie van de staat.

De virtualisering van burgerschap en de nieuwe positie van de staat

De verschuiving van formeel naar moreel burgerschap betekent kortweg dat de staat zich relatief meer is gaan bemoeien met morele issues. De moralisering van burgerschap betreft om die reden dan ook niet inclusie in de natiestaat, maar inclusie in 'de samenleving'. De rol van de staat in de regulering van burgerschap is verschoven in de richting van *het bewaken van de grenzen van 'de samenleving'*. Daarmee is een meer diffuus en met name discursief proces op gang gekomen. Want waar in- en exclusie in de natiestaat juridisch verankerd is, is in- en exclusie in 'de samenleving' per definitie een discursieve aangelegenheid die zich niet juridisch laat coderen. De 'samenleving' is een lege betekenaar die steeds opnieuw een hegemoniale invulling krijgt (Laclau en Mouffe 2001; Schinkel 2007b). Wat voor 'samenleving' door gaat laat zich dus niet vastleggen – zeker niet juridisch. Nu 'burgerschap' gelijkgesteld is aan 'integratie', is het een term geworden die een belangrijke rol speelt in de door de staat gestuurde discursieve definitie van de samenleving. Dat is maar één definitie van 'samenleving', maar gezien de articulatiemacht van de staat is die niet gering. Hierbij benadruk ik met opzet het 'discursieve' aspect van de definitie van de samenleving, omdat 'samenleving' gestalte krijgt binnen een discours dat een binnen scheidt van een buiten. Het is dat discours waarbinnen bijvoorbeeld duidelijk wordt welke vorm van economische inclusie of van politieke participatie individuen kwalificeert als 'lid' van 'de samenleving'. En de besproken aandacht voor moreel burgerschap is onderdeel van een discours, dat dwingend werkt zonder te kunnen afdwingen. Wanneer de staat dus een actief discours bezigt dat moreel burgerschap thematiseert, bemoeit ze zich met de definitie van de samenleving en dus met de in- en exclusie daarvan. In de tijd, na de Tweede Wereldoorlog, waarin het 'Marshalliaanse' burgerschapsbegrip operationeel was (de tijd van de na-oorlogse uitbouw van de verzorgingsstaat), was dat, gegeven de relatieve overlap tussen natie en samenleving, niet nodig ten aanzien van culturele diversiteit.

Deze relatieve verschuiving van de rol van de staat heeft alles te maken met de destabilisering van de moderne staat/samenleving differentiatie. De staat, die altijd impliciet en als vanzelf de inclusie van de samenleving reguleerde door de in- en exclusie in de natiestaat te reguleren gegeven een overlap van natie en samenleving, moet nu op twee fronten opereren. Hij moet de in- en exclusie in de natiestaat reguleren en doet dat op juridisch basis

via formeel burgerschap. Maar omdat de natie en de samenleving niet meer min of meer overlappen, is het nu aantrekkelijk ook moreel burgerschap te reguleren. Zo gaat de staat zich expliciet bemoeien met de vraag wie er bij 'de samenleving' horen. Voor de staat betekent dat het aanboren van *een nieuw functiepotentieel* nu zijn positie als gevolg van globaliseringsprocessen problematisch geworden is (zie bijv.: Mann 1997; Robinson 1998; Bauman 2002; Beck 2002; Sassen 2006; Schinkel 2008). Dat wil zeggen dat de moralisering van burgerschap één mogelijke maar contingente reactie van de staat op veranderende omstandigheden is. Voor de strijd om de legitieme definitie van 'de samenleving' betekent dat een ont-democratisering als gevolg van een verschuiving van articulatiemacht in de richting van de staat. De staat wordt speler in het veld van de voortdurende (re)productie van maatschappelijke zelfobservaties. Hij doet dat door de morele criteria te formuleren die lidmaatschap van de samenleving beperken tot 'goede' ofwel 'actieve burgers'. Sociologisch gezien is het uiterst merkwaardig enerzijds 'passieve burgers' te zien als niet behorend tot 'de samenleving', en anderzijds van bepaalde groepen burgers te stellen dat ze eigenlijk geen echte burgers zijn. Die aandacht voor moreel burgerschap past bij de opkomst van een paternalistische staat, zoals die door verscheidene auteurs de laatste jaren gesignaleerd is.

De paternalistische staat

Concluderend wil ik stellen dat we momenteel getuige zijn van een ontwikkeling in de richting van een *paternalistische staat* die zich enerzijds minder effectief kan laten gelden in de economie (Mann 1997; Beck 2002) waar hij zich sinds eind 19e eeuw in toenemende mate mee ging bemoeien (Donzelot 1991), en die zich anderzijds richt op het in toenemende mate binnendringen van de *oikos*, het huishouden, in de klassieke zin. Het afgelopen decennium is vaker geweest op de opkomst van een nieuw soort moralisme en paternalisme. In Nederland is de (ironisch getitelde) bundel *Handboek moraliseren* (Tonkens et al. 2006) daar een goed voorbeeld van. In de Verenigde Staten is het (zeer politieke) *The New paternalism* (Mead 1997) te noemen. Een politiek bestel dat met een grootscheepse verplaatsing van de politiek (Lacoue-Labarthe en Nancy 1983; Bovens et al. 1995) te maken heeft en dat een staat bestiert die onder invloed van neoliberalisering steeds minder directe economische invloed heeft (Mann 1997; Beck 2002; Harvey 2005), vindt juist in een moraliserende normen-en-waarden retoriek een nieuwe grond. Dat is waarom een paternalistische moralisering perfect samen gaat met een managerial staat (Clarke en Newman 1997) en met een marktmodel op het gebied van de inburgering (vgl. Tonkens et al. 2006; Ossewaarde 2006). We zijn momenteel getuige van een politiek die zich hernieuwd richt op een ideële werkelijkheid die tegenwoordig steeds meer onder de noemer van 'cultuur'

aangeduid wordt (Schinkel 2007a). Hernieuwd, want de disciplinerende en civiliserende van arbeiders (De Regt 1984), de bestrijding van 'onmaatschappelijkheid' (Dercksen en Verplanke 1987) en de overheidsbemoeienis met de positie van migranten (Rath 1991) zijn te zien als eerdere 20e-eeuwse vormen hiervan. Een thematisering die 'burgerschap' expliciet verbond met arbeid en nieuw paternalisme (in de vorm van 'workfare') kwam begin jaren 90 op (zie: Dercksen en Engbersen 1992). Hedendaags paternalisme bestaat bijvoorbeeld uit de poging van beleidsuitvoerders om 'achter de voordeur' te komen. De opheffing van de publiek/privaat differentiatie die daarin voorgesteld wordt, gaat gepaard met een populistisch-technocratische probleemoplossingsretoriek die al enkele jaren bestaat (zie bijv.: De Meere en Davelaar 2005; Cornelissen en Brandsen 2007), die de afgelopen jaren politiek aanhang heeft gewonnen²³ en die momenteel een paternalistische politiek informeert. Het gaat daarin om het steeds vroeger socialiseren of civiliseren van mensen. Men wil *in* het hoofd, *achter* de voordeur en soms zelfs *in* de buik binnenkomen om problemen op te lossen of – en het cliché zegt dat dat beter is dan 'genezen' – te voorkomen. Want de problemen beginnen soms al in de buik, of ook: 'echte problemen zitten achter de voordeur.'²⁴ Om een 'integratie'problematiek aan te pakken wordt gepleit voor een 'integrale' benadering (zie bijv.: Cornelissen en Brandsen 2007: 7). De paternalistische staat neemt het oude politieke model van de *pater familias* als voorbeeld en ziet zichzelf als hoofd van een familie die de plicht heeft ook, en zelfs juist, 'achter de voordeur' voor zijn familie te zorgen. Uit naam van het welzijn van mensen, in het bijzonder van vrouwen en kinderen, kiest de staat een bellicose koers die past bij zijn geweldsmonopolie: er moet een beschavings-offensief komen, er moet worden geïnvesteerd in de *frontlinie*, in de *slagkracht* van beleid en dat gebeurt onder meer door middel van *interventieteams* en, in geval van Rotterdam bijvoorbeeld, *Stadsmariniers*. De praktijk van de Rotterdamse interventieteams illustreert dat dit niet slechts retoriek is (zie: Van den Berg 2008). De moralisering van burgerschap waarin de nadruk verschoven is van formeel burgerschap naar moreel burgerschap, is in lijn te zien met dergelijke vormen van nieuw paternalisme. Een nadruk op de morele aspecten van burgerschap levert het discursieve raamwerk waarbinnen paternalistische beleidsinitiatieven zich ontploegen. De paternalistische staat vindt hernieuwde bestaansgrond in de cultivering van de 'goede' en 'actieve burger'.

Loïc Wacquant heeft gewezen op de dubbele beweging van (relatieve) *laissez faire* aan de 'bovenkant' en paternalisme aan de 'onderkant' (Wacquant 2006). Een recent WRR-rapport adviseert dat expliciet (WRR 2005: 57-57, 68-72, 83-85). De nadruk op de *oikos* – op de *private* variant van de Haagse 'huiskamer' – is bedoeld om mensen 'eigen verantwoordelijkheid' te leren en 'zelfredzaam' te maken. De onafdwingbare dwang tot zelfdwang wordt, met de vermenging van het eigen verantwoordelijkheidsdenken en het integratiebeleid, natuurlijk selectief ingezet en met name in geval van 'allochtonen' van

stal gehaald²⁵ – een burgerschapsnota moet natuurlijk duidelijk stellen dat ‘burgerschap’ tegenover ‘radicalisering’ staat²⁶ – en bij gebrek aan stipulatieve definitie is de definitie per negativum helder genoeg. Een formulering (in de *Integratienota 2007-2011*) als: ‘net zoals van autochtonen wordt van allochtonen verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in die samenleving te verdienen’, maakt het cruciale *verschil* duidelijk, en wel verpakt in universalistisch jasje. Uiteindelijk betekent dat ten aanzien van ‘allochtonen’ niets anders dan: uit de staatsbemoeyenis met de economie stappen, weg van verzorgingsstaatarrangementen naar het neoliberal burgerschap (ongeacht economische uitgangspositie). De simultane terugtrekking van de staat uit de economie en de toenadering van de staat tot de *oikos* is zo een zichzelf versterkend proces: om mensen zo veel mogelijk uit de traditionele overheidsbemoeyenissen met de economie weg te krijgen, moet in een opvoeding tot zelfstandigheid voorzien worden. Het is de staat die burgers in de formele zin transformeert tot gebrekkige burgers die zich buiten het verband van ‘de samenleving’ bevinden, en het is de staat die de potentie (*potestas*) heeft burgerschap te virtualiseren door nieuwe beleidsdefinities te hanteren en te communiceren.

Het paternalisme dat daarin (en elders) naar voren komt, is tegelijk een parochialisme. Inburgeringscursussen die zogenaamd zouden voorbereiden op een post-Fordistische economie benadrukken de exclusiviteit van de Nederlandse taal,²⁷ voorzien niet in communicatieve vaardigheden of computervaardigheid en breken de ambities van inburgeraars om banen in die post-Fordistische economie te bereiken (zie: Bjornson 2007; vgl. Van den Berg 2007). Bjornson (2007: 74) illustreert onder meer, gebaseerd op Sassen (2001), Steijn et al. (2000) en Burgers en Musterd (2002), hoe de ‘mismatch-gedachte’ – volgens welke lager opgeleiden in de post-Fordistische economie afhaken – niet strookt met de realiteit van de Nederlandse economie. Burgerschapsnoties worden gedreven door een neoliberale benadrukking van de ‘eigen verantwoordelijkheid’ (Ossewaarde 2006) die past bij een gedeeltelijke afbouw van rechten in de naoorlogse verzorgingsstaat (Van der Veen 1999; Green-Pedersen 2003). De ontwikkeling naar een paternalistische staat is geenszins uniform, maar verloopt parallel aan de vorming van een veiligheidsstaat (Bauman 2008), een straffende staat (Wacquant 2008; vgl. Van Swaaningen 2005) en een monitoring staat (Noordegraaf en Noordegraaf-Eelens 2008). De nieuwe configuratie van staatspraktijken die is ontstaan in het licht van toegenomen mondiale vervlechting leidt dus niet zozeer tot een Leviathan als wel tot een Scylla met vele gezichten (zie: Schinkel 2008).

Het proces waarin de universalistische Cultuur wint van de barbarij der particularistische culturen (Schinkel 2007a; zie ook: Eagleton 2000: 53), en waarin de staat, middels ‘inburgering’, zijn bijdrage levert, is een burgerproductie die de burger fabriceert als sediment van inburgering, van civilisering en van socialisatie. Het moderne subject is een restant dat achterblijft nadat de juiste ‘inburgering’ de particularistische lagen heeft afgepeld. De univer-

salistische belofte is daarbij dat onder de dikke modder van de primitief-particularistische culturele sedimenten een uiteindelijk neutrale bodem ligt die beloofd zal worden met Cultuur – met als bewijs van goed gedrag: ‘actief burgerschap’.

Noten

1 Zie bijvoorbeeld uit de vroege Republiek Simon Stevin in *Het burgerlijk leven* (1590): ‘De hiervoor beschreven wetten en algemene regels waaraan de staat van burgers haar structuur ontleent, worden “het voor de burgers geldend recht” genoemd. En degene die zich binnen dit kader zodanig gedraagt dat zijn bestaan voor de gemeenschap de meeste rust en welzijn met zich meebrengt, heet een “burger” (Stevin 2001 [1590]: 37).

2 vvd (1994): *Beleidsnotitie van niet-westerse migranten in Nederland*, p. 4.

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994): *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden*. Den Haag, p. 19.

4 Zie: CBS en WODC (2006): *Integratiekaart 2006*. Den Haag: WODC, p. 1.

5 *Miljoenennota 2004*, VI Justitie, 3-6: Asiel, migratie en integratie, beleidsart. 6.4: Integratie minderheden, p. 178.

6 Let vooral op het protosociologische schema met dikke pijl tussen ‘INDIVIDU’ en ‘SAMENLEVING’.

7 vrom (2007): *Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!* Den Haag: Ministerie van vrom/wwi, p. 7.

8 Ibid., p. 6.

9 Ibid.

10 Ibid., p. 98.

11 Ibid.

12 Ibid., p. 6.

13 Voor een bespreking van de filosofische connotaties van de notie ‘virtualiteit’, zie: Deleuze 1994, p. 260 e.v.

14 ‘Wat is burgerschap?’, op: <http://www.dehaagseontmoeting.nl/index.php?s=28enl=02,31> januari 2008.

15 Gemeente Den Haag (2006): *Samen stad zijn. Burgers maken het verschil! Beleidskader Burgerschap*, p. 2.

16 Ibid.

17 Ibid., p. 25.

18 Ibid., p. 7.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Ibid., p. 8.

22 Dat wil niet zeggen dat eerder geen grootschalige migratiestromen bestonden. In de 20e eeuw is met name te denken aan de grootschalige migraties na wo 1, die bijvoorbeeld in Oost Europa mede op gang kwamen als gevolg van grootschalige denationalisaties (zie: Arendt 1978).

23 Toenmalig PvdA Tweede Kamerlid Nebahat Albayrak, nu staatssecretaris van justitie, stelde in november 2006: ‘Het leven van een kind begint in de buik van de moeder. Daarom vindt de PvdA dat consultatiebureaus een meldplicht zouden moeten hebben, dan kan de overheid in een vroeg stadium ondersteuning bieden, om zo problemen op latere leeftijd te voorkomen.’ Maxime Verhagen stelde: ‘Met de meeste kinderen in Nederland gaat het goed. Dat komt doordat zij opgroeien in een stabiele omgeving. Het CDA ziet zorg

daarom het liefst zo dicht mogelijk bij huis. Voor de 5% kansarme kinderen in dit land nemen we extra maatregelen (...) Ik vind dat we nu te vaak pas optreden als het te laat is. Daarom pleit ik voor het elektronische kinddossier. Daarmee kunnen we werken aan een meer integrale aanpak.' Zie: http://www.weekvanjongnl.nl/nl/Verslaglegging/slotmanifestatie/Politiek_debat.

24 Tokmetzis, D. (2007): 'Echte problemen zitten achter de voordeur. Verloedering in de Utrechtse wijk Overvecht moet door bewoners zelf worden bestreden'. *NRC Handelsblad*, 6-7 januari, p. 3.

25 Zo bijvoorbeeld ook met betrekking tot het onderwijs. Zie: Inspectie van het Onderwijs (2006): 'Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie'. *Staatscourant* 128, p. 13. En over het 'toezicht op burgerschap': Inspectie van het Onderwijs (2008): 'Herziening Normering Toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie'. *Staatscourant* 21, p. 24.

26 Zo ook in de besproken Haagse casus: Gemeente Den Haag (2006): o.c., p. 8. En in de *Integratienota 2007-2011*: § 3.9.

27 Zie in de besproken casus bijvoorbeeld: Gemeente Den Haag (2006): o.c., p. 19. In de *Integratienota 2007-2011*: p. 6, 7, 14, 16, 17, 22, 23, 25, et cetera.

Literatuur

- Agamben, G. (1996) *Beyond Human Rights*. In: P. Virono en M. Hardt (red.) *Radical Thought in Italy. A Potential Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 159-164.
- Aristoteles (1941) *Politics* (vertaald door W. Ellis). Londen: Dent & Sons.
- Arendt, H. (1978) *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt & Brace.
- Balibar, E. (2004) *We, the People of Europe. Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
- Bauböck, R. (red.) (1994) *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Citizens in Europe*. Avebury: Aldershot.
- Bauman, Z. (2002) *Society Under Siege*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2008) *Uncertainty and Other Liquid-Modern Fears*. In: W. Schinkel (red.) *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Beck, U. (2002) *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Benhabib, S. (2004) *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, M.A. van den (2007) *Dat is bij jullie toch ook zo? Gender, etniciteit en klasse in het sociaal kapitaal van Marokkaanse vrouwen*. Amsterdam: Aksant.
- Berg, M.A. van den (2008) 'Rotterdamse interventieteams zetten rechtvaardigheid op het spel. Boeventuig of vernieuwers?' *TSS* 1-2.
- Bhabha, H.K. (1994) *The Location of Culture*. Londen: Routledge.
- Bjornson, M. (2007) 'Speaking of Citizenship: Language ideologies in Dutch citizenship regimes'. *Focaal. European Journal of Anthropology* 49, 65-80.
- Bosniak, L. (2006) *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton, Princeton University Press.
- Bovens, M. et al. (1995) *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: WBS.
- Brubaker, R. (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and America*. Lanham: University Press of America.

- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bussemaker, J. en R. Voet (1998) Citizenship and gender: theoretical approaches and historical legacies. *Critical Social Policy* 18 (56) 277-307.
- CBS en WODC (2006) *Integratiekaart 2006*. Den Haag: WODC.
- Clarke, J. and J. Newman (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Londen: Sage.
- Cornelissen, E. en T. Brandsen (2007) *Handreiking 'Achter de Voordeur'. Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur' projecten*. Rotterdam: SEV.
- Deleuze, G. (1994) *Difference and Repetition*. Londen: Continuum.
- Dercksen, A. en L. Verplanke (1987) *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*. Meppel: Boom.
- Dercksen, W.J. en G. Engbersen (1992) Arbeid en sociaal burgerschap. In: H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.) *Burgerschap en praktijken. Deel 1*. Den Haag: WRR, 99-157.
- Dixhoorn, A. van (2005) Goed burgerlijk leven in de Nederlandse Republiek. In: P. Dekker en J. de Hart (red.) *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: SCP, 20-32.
- Donzelot, J. (1991) The Mobilization of Society. In: G. Burchell et al. (red.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 168-179.
- Dower, N. (2000) 'The idea of global citizenship – a sympathetic assessment. *Global Society* 14 (4) 553-567.
- Driouichi, F. (2007) *De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Duyvendak, J.W. en J. Uitermark (2006) *Ruimte maken voor straatburgerschap. Sociale Integratie... straat aanpak in de praktijk. Essay Mensen Maken de Stad*. Rotterdam: Project Sociale Integratie.
- Eagleton, T. (2000) *The Idea of Culture*. Oxford: Blackwell.
- Falk, R. (2003) Recasting Citizenship. In: R. Robertson en K.A. White *Globalization: Critical Concepts in Sociology, Volume 111: Global Membership and Participation*. Londen: Routledge, 93-106.
- Fraser, N. en L. Gordon (1998) Contract versus Charity: Why Is There No Social Citizenship in the United States? In: G. Shafir (red.) *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 113-127.
- Green-Pedersen, C. (2003) *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982-1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gunsteren, H. van en R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burger en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Gunsteren, H.R. van (1998) *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Societies*. Boulder: Westview Press.
- Habermas, J. (1998) *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, S. (2002) Democracy, Globalization, and Difference. In: O. Enwezor et al. (red.) *Democracy Unrealized. Documenta11_Platform1*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz, 21-35.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Holston, J. en A. Appadurai (1999) Introduction: Cities and Citizenship. In: J. Holston (red.) *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press.
- Hortulanus, R.P. en J.E.M. Machiels (red.) (2002): *Modern burgerschap*. Den Haag: Elsevier.

- Huis, I. van en A. de Regt (2005) Tussen dwang en dialoog. Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen. *Sociologie* 1 (4) 382-406.
- Holland, E.W. (2006) Nomad Citizenship and Global Democracy. In: M. Fuglsang en B.M. Sørensen (red.) *Deleuze and the Social*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 191-206.
- Insin, E.F. en P. Wood (1999) *Citizenship and Identity*. Londen: Sage.
- Jacobson, D. (1996) *Rights across borders: immigration and the decline of citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Koopmans, R. en P. Statham (2001) How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands. *Revue Européenne des Migrations Internationales* 17 (2) 63-100.
- Kymlicka, W. en W. Norman (1994) Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics* 104 (2) 352-381.
- Laclau, E. en C. Mouffe (2001) *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londen en New York: Verso.
- Lacoue-Labarthe, P. en J.-L. Nancy (red.) (1983) *Le retrait du politique*. Parijs: Galilée.
- Lister, R. (1998) Vocabularies of Citizenship and Gender: the UK. *Critical Social Policy* 18 (56) 309-331.
- Luhmann, N. (2005) *Einführung in die Theorie der Gesellschaft*. Heidelberg: Carl Auer.
- Mann, M. (1997) Has globalisation ended the rise and rise of the nation-state?. *Review of International Political Economy* 4 (3) 472-496.
- Marshall, T.H. (1963) Citizenship and Social Class. In: S.M. Lipset (red.) *Class, Citizenship, and Social Development. Essays by T.H. Marshall*. New York: Doubleday, 71-134.
- Matheson, P.E. (1897) Citizenship. *International Journal of Ethics* 8 (1) 22-40.
- Mead, L. (red.) (1997) *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Meere, F. de en M. Davelaar (2005) *Tot achter de voordeur. Leren van buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties*. Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut.
- Meeteren, M. van (2005) *Discoursen van integratie. De omslag in het politieke debat over integratie in Nederland*. Master scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Merriam, C.E. (1931) *The Making of Citizens*. Chicago: University of Chicago Press.
- Münch, R. (1999) Europäische Identitätsbildung. Zwischen globaler Dynamik, nationaler und regionaler Gegenbewegung. In: H. Willems en A. Hahn (red.) *Identität und Moderne*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 465-486.
- Noordegraaf, M. en L. Noordegraaf-Eelens (2008) 'He Monitoring State and Financial Markets. In: W. Schinkel (red.) *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Ossewaarde, R. (2006) *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Amsterdam: SWP.
- Prak, M. (1997) Burghers into citizens: Urban and national citizenship in the Netherlands during the revolutionary era (c. 1800). *Theory en Society* 26 (4) 403-420.
- Rath, J. (1991) *Minorisering. De sociale constructie van etnische minderheden*. Amsterdam: Sua.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Regt, A. de (1984) *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid: ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*. Meppel: Boom.
- Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Robinson, W.I. (1998) Beyond Nation-State Paradigms: Globalization, Sociology, and the Challenge of Transnational Studies. *Sociological Forum* 13 (4) 561-594.
- Sassen, S. (2006) *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.

- Schinkel, W. (2007a) *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W. (2007b) Tegen actief burgerschap. *Justitiële Verkenningen* 33 (8) 70-90.
- Schinkel, W. (red.) (2008) *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Shafir, G. (red.) (1998) *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Snel, E. en G. Engbersen (1999) Openheid en geslotenheid van de Nederlandse verzorgingsstaat. Over oude en nieuwe vormen van sociale ongelijkheid. In: W. Trommel en R. Van der Veen (red.) *De Herverdeelde Samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University press, 261-290.
- Stevin, S. (2001 [1590]) *Het burgherlick leven (Vita Politica)*. Utrecht: Bijleveld.
- Stewart, A. (1995) Two Conceptions of Citizenship. *British Journal of Sociology* 46 (1) 63-78.
- Soysal, Y.N. (1994) *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- Swaaningen, R. van (2005) Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland. In: G.J.N. Bruinsma, W. Huisma en R. van Swaaningen *Basisteksten in de criminologie 11: gevolgen en reacties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 102-109.
- Thucydides (1954) *The Peloponnesian War* (vert. R. Warner). Londen: Penguin.
- Tonkens, E., J. Uitermark en M. Ham (red.) (2006) *Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Verhoeven, I. (2006) Alledaags politiek burgerschap en de overheid. In: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries, *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 119-144.
- Urry, J. (2000) *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-First Century*. Londen: Routledge.
- Veen, R.J. van der (1999) De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: W. Trommel en R. Van der Veen (red.) *De Herverdeelde Samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University press, 23-47.
- Verkaaik, O. (2008) 'Painless Conversion'. Paper gepresenteerd op de conferentie *Shifting Politics: Transnationalism, Power en Politics*, Groningen, 7-8 maart.
- Vermeulen, B.P. (2007) *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamenteën van het Nederlandse minderhedenrecht en –beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wacquant, L. (2006) *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Antwerpen: EPO.
- Wacquant, L. (2008) The New Mission of the Penal State. In: W. Schinkel (red.) *Globalization and the State. Sociological Perspectives on the State of the State*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Wexler, P. (1990) Citizenship in the Semiotic Society. In: B. Turner (red.) *Theories of Modernity and Postmodernity*. Londen: Sage, 164-175.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2007) *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwan, A. van der en H. Entzinger (1994) *Beleidsopvolging Minderhedendebat: Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.