

**Themanummer: Migranten en burgerschap**  
onder redactie van Katja Rusinovic en  
Marianne van Bochove

**Van de redactie**

2

**Artikelen**

*Gabriël van den Brink*

Polariseren of polderen? Inleiding op het themanummer over migranten en burgerschap

3

*Alfons Fermin*

Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid

12

*Marianne van Bochove, Katja Rusinovic en  
Godfried Engbersen*

Lokaal of transnationaal: actief burgerschap bij de allochtone middenklasse

27

*Herman van Gunsteren*

Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht?

40

*Friso van Houdt en Willem Schinkel*

Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland

49

*Ruud Koopmans*

Multicultureel integratiebeleid in Nederland: voer voor historici of actualiteit?

58

**Reflectie & debat**

*Eric Bervoets, Huug van Ooijen en Hans Werdmölder*

Cultuur onder vuur. Kanttekeningen en opmerkingen bij het proefschrift *Kapot Moeilijk* van Jan Dirk de Jong over delinquent groepsgedrag van Marokkaanse jongens

71

*Frank van Gemert*

Cultuur op den duur. Een repliek op de kanttekeningen

76

**Gastcolumn**

*Jean Tillie*

Niet alleen Geert Wilders schendt de grenzen van het democratisch debat

78

**Abstracts**

80

# Van de redactie

Voor u ligt een themanummer over migratie en burgerschap. De afgelopen jaren zijn de maatschappelijke gemoederen rond deze kwestie ernstig verhit geraakt. Over en weer worden forse standpunten ingenomen, reden voor *b en m* om op zoek te gaan naar wetenschappelijke nuance en reflectie. We zijn er trots op dat we een groot aantal gerenommeerde Nederlandse deskundigen bereid hebben gevonden hun licht te laten schijnen over dit spannende dossier.

Het themanummer wordt ingeleid door Gabriël van den Brink die hiervoor speciaal werd uitgenodigd. Deze aanpak is wellicht wat anders dan gebruikelijk, maar heeft als voordeel dat zo werd voorkomen dat de samenstellers van het themanummer al te zeer hun eigen visie laten prevaleren. In een mooie beschouwing plaatst Van Den Brink de bijdragen in kritisch perspectief.

Wie *b en m* trouw volgt, weet dat we ons al enige tijd moeite getroosten hernieuwde aandacht te vragen voor de maatschappelijke dimensie van beleid, bestuur en politiek. Dit nummer is hiervan wederom een goed voorbeeld, na een eerder themanummer over de implicaties van demografische krimp. Verderop in dit jaar zal de ingezette lijn worden vervolgd met een speciaal nummer over de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving.

De afgelopen vier jaar heb ik me als redactievoorzitter voor deze koers sterk gemaakt. Maar hiermee is *b en m* er nog niet. Nieuwe ideeën blijven nodig, mede gelet op het zware weer waarin Nederlandstalige wetenschappelijke tijdschriften opereren. Nieuwe ideeën vragen soms om nieuwe mensen. Het doet me dan ook deugd dat ik, na tien jaar redacteurschap, het stokje mag overdragen aan Ewald Engelen. De voltallige redactie meent in hem een voortreffelijke nieuwe voorzitter te hebben gevonden. Het is aan hem om binnenkort meer te vertellen over eventuele nieuwe plannen, maar zeker is dat de podiumfunctie van *b en m* in het publiek debat verder zal worden versterkt.

Met deze wisseling van de wacht zullen ten slotte nog enkele wijzigingen in de redactie plaatsvinden. Ook René Torenvlied neemt afscheid, na elf jaar. Graag wil ik hem bedanken voor zijn langdurige en altijd even gedegen inbreng en zijn mooie bijdragen in de vorm van themanummers en jaarboeken. Binnenkort zal de redactie met drie of vier nieuwe leden worden uitgebreid. Zelf blijf ik nog even aan als gewoon redactielid, niet om te kijken of Ewald het goed doet – dat staat buiten kijf – maar om een laatste klus te klaren, waarover later dit jaar meer.

*Willem Trommel*

# Polarisen of polderen?

*Inleiding op het themanummer over migranten  
en burgerschap*

**Gabriel van den Brink**

Gabriel van den Brink is hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector gemeenschappelijke veiligheidskunde aan de Politieacademie te Apeldoorn.

*Correspondentiegegevens:*

Prof. dr. G.J.M. van den Brink  
Universiteit van Tilburg  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Postbus 90153  
5000 LE Tilburg  
brink@uvt.nl

## **Inleiding**

Hoewel er veel en hartstochtelijk over de positie van migranten in de samenleving wordt gedebatteerd, is het niet eenvoudig om vast te stellen waar het debat nu eigenlijk om draait. Nog moeilijker is het om vast te stellen of het met dit debat de goede dan wel de verkeerde kant opgaat. Om nog maar te zwijgen over de vraag welke bijdrage het meest zinnig is. Wie zich als krantenlezer of tv-kijker een beeld wil vormen van de voornaamste standpunten vindt een brede waaier aan opvattingen. Er dienen zich inmiddels vele stemmen aan die allemaal een andere diagnose van de situatie inhouden.

Sommigen beweren dat Nederland met dit debat eindelijk normaal geworden is. Het rechts-populistische geluid dat in landen als Frankrijk, Oostenrijk of België al veel langer werd gehoord, bleef hier lange tijd taboe. Het was Pim Fortuyn die dit doorbrak en vanaf dat moment kon eindelijk gezegd worden wat vele burgers op hun hart hadden. Daarmee was Nederland zijn positie als bolwerk van het politiek correcte denken kwijt. Maar er zijn ook stemmen die beweren dat Nederland door de ongekende openheid waarmee het over de pijnlijke aspecten van de immigratie debatteert juist een voorbeeld is. Terwijl opi-

nieleiders en politici in andere landen de problemen veelal bagatelliseren of toedekken, worden ze hier luid en duidelijk benoemd. Wat mensen als Theo van Gogh of Ayaan Hirsi Ali in ons land gedaan hebben, zou elders nagenoeg ondenkbaar zijn. Intussen zijn er ook stemmen die zeggen dat het hele debat nergens over gaat. Het is een discussie die vooral columnisten, politici en enkele wetenschappers raakt maar verder weinig invloed heeft op de beleidsvoering. Kijkt men naar de Nederlandse wetgeving, naar de feitelijke beslissingen en naar het beleid op lokaal niveau dan blijkt dat Nederland nog altijd een multiculturele samenleving is. En tenslotte kan men volhouden dat zelfs het overheidsbeleid er niet toe doet. Er spelen zich in het sociale leven allerlei processen af die voluit over de verhouding van migranten en autochtone Nederlanders gaan, maar die zich nauwelijks laten beïnvloeden door opinievorming, politieke besluiten of beleidsmaatregelen.

Voor al die stemmen valt wel iets te zeggen en het zal nog even duren voor we weten welke diagnose het meest overtuigend is. In afwachting daarvan kan het geen kwaad om de vraag te stellen op welk niveau een bepaalde zienswijze betrekking heeft. Daarbij zou het (in aansluiting op het voorgaan-

de) niet onverstandig zijn om onderscheid maken tussen het niveau van de *woordenwisseling*, het niveau van de *beleidsmaatregelen* en het niveau van de *maatschappelijke realiteit*. Op het niveau van de woordenwisseling gaat het vooral om denkbeelden, voorstellingen, waarden, overtuigingen, standpunten, argumentaties, levensbeschouwingen, wetenschappelijke inzichten, krantenartikelen en al dan niet verhitte bijeenkomsten die deel uitmaken van de publieke meningsvorming. Het gaat om processen die voor een democratie weliswaar onmisbaar zijn maar waar de krachtlijnen relatief snel wisselen, zeker in een tijd waarin digitale media en commerciële massamedia een prominente rol spelen. Het tweede niveau heeft betrekking op de beleidslijnen die nationale of lokale overheden uitzetten en die zich over het algemeen wat minder snel ontwikkelen. Ze krijgen ten dele hun beslag in bureaucratische procedures of de routines van het professionele handelen en kunnen niet van de ene dag op de andere veranderen zonder dat hun interne consistentie wordt aangetast. Het derde niveau heeft betrekking op de sociale en culturele zwaartekracht die in het dagelijks leven van gewone burgers aan het werk is. Er is wel eens gedacht dat men die gewoonten vanuit de overheid kan sturen of beïnvloeden, maar dat blijkt toch niet gemakkelijk. Als er al veranderingen op dit niveau plaatsvinden, dan gebeurt dat op langere termijn. Dat geldt even goed voor migranten (die bepaalde gewoonten uit het land van herkomst niet vanzelf opgeven) als voor autochtone burgers (die evenzeer aan hún gewoonten vasthouden). Als gevolg daarvan doen zich tussen beide groepen in het alledaagse leven allerlei vormen van wrijving of miscommunicatie voor die een overheid niet zomaar kan opheffen.

## 1

Het onderscheid tussen deze drie niveaus lijkt me relevant als men de bijdragen in dit themanummer gaat ordenen. Dat wil ik met deze inleiding in drie stappen doen. Eerst zal ik kort aangeven waar mijns inziens de focus van de verschillende artikelen gelegen is. Daarna zal ik enkele eenzijdigheden en dilemma's aanstippen. Ten slotte schets ik de manier waarop men het onderzoek naar migranten en burgerschap verder kan ontwikkelen.

Laat ik beginnen met een korte schets van de elementen die mij persoonlijk aanspreken. De bundel

opent met een opstel door Herman van Gunsteren waarin hij in grote lijnen de geschiedenis van het denken over burgerschap in Nederland beschrijft. De auteur heeft in die geschiedenis een cruciale rol gespeeld omdat hij begin jaren negentig in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een studie schreef die – na een zekere incubatietijd – onder wetenschappers en beleidsmakers grote invloed kreeg. De neorepublikeinse opvatting van *Eigentijds burgerschap* wordt inmiddels door iedereen als een beslissende bijdrage aan het debat beschouwd (Van Gunsteren 1992). Ik heb er zelf bij een onderzoek naar de politieke habitus van moderne burgers ook veel aan gehad. In zijn bijdrage aan dit nummer blikt Van Gunsteren terug op datgene wat er sinds het verschijnen van zijn studie is gebeurd. Dat levert een wat dubbelzinnige conclusie op. Aan de ene kant was zijn idee van burgerschap een antwoord op de toenemende variatie aan levensstijlen en culturele voorkeuren. Die variatie vormt geen probleem zolang burgers hun meningsverschillen op een vreedzame wijze kunnen oplossen. De overheid zou het aanleren van die vaardigheid moeten bevorderen maar ze mag nooit een bepaalde cultuur opleggen. Aan de andere kant deden zich de afgelopen twee decennia een aantal ontwikkelingen voor die de maatschappelijke vrede onder druk zetten. Bij voorbeeld de toename van het aantal migranten die burgerlijke vaardigheden niet van huis uit mee krijgen, het streven naar de publieke erkenning van een eigen identiteit of de wens van overheden om het goede leven te bevorderen. Dergelijke tendensen laten zich moeilijk met het republikeinse idee van burgerschap verenigen. Van Gunsteren eindigt zijn artikel met de hoop dat we naar het klassieke idee terugkeren maar hij betwijfelt of dat werkelijk gebeurt.

De bijdrage door Willem Schinkel en Friso van Houdt is met name overtuigend doordat ze een relatie aanbrengen tussen burgerschap en het proces van staatsvorming. Daarbij zetten ze twee assen in. Op de eerste as wordt onderscheid tussen de formele en de morele aspecten van burgerschap gemaakt, de tweede as heeft betrekking op de juridische, de politieke, de sociaaleconomische en andere dimensies van burgerschap. Hoewel het eerste onderscheid niet echt uit de verf komt, is het tweede bijzonder relevant. De auteurs baseren zich op de klassieke studie van Marshall die reeds in 1963 had gezien

dat burgerschap in drie fasen vorm kreeg. In de zeventiende en achttiende eeuw ontstond de civieljuridische dimensie van burgerschap, in de achttiende en negentiende eeuw kwam de politieke dimensie daarbij terwijl er in de loop van de negentiende en twintigste eeuw een sociaaleconomische dimensie werd toegevoegd. Een dergelijk gelaagd proces heeft zich ook afgespeeld in Nederland en bijgevolg kan er een onderscheid tussen drie periode gemaakt worden. In de eerste periode (1785-1848) ging de aandacht vooral uit naar de juridische aspecten van burgerschap. In de tweede (1848-1919) kwamen parlementaire besluitvorming en politieke partijen tot ontwikkeling. En in de derde periode (1919-1980) stond burgerschap vooral in het teken van sociaaleconomische rechten en verzorgingsstaat. Minder overtuigend is het antwoord op de vraag wat er vanaf 1980 is gebeurd. De auteurs erkennen weliswaar dat het morele aspect van burgerschap meer aandacht krijgt, maar ze zijn niet bereid om dat te zien als een volgende fase in het proces van staatsvorming. Ze beperken zich tot een politiek gemotiveerde veroordeling van deze ontwikkeling. Dat is jammer omdat de problematiek van het onderhavige themanummer vooral aan de laatste periode raakt.

Het meest provocatieve stuk van deze bundel is ongetwijfeld het artikel dat Ruud Koopmans schreef. Hij stoort zich aan het geklaag over de harde toon in het debat en zet zich af tegen wetenschappers die van mening zijn dat Nederland in nationalistisch vaarwater is beland. Zijn eigen analyse betreft niet zozeer het publieke debat of de politieke retorica maar datgene wat er gebeurt op het niveau van de (plaatselijke) beleidspraktijk. Een vergelijkend onderzoek naar acht westerse landen leert dat het Nederlandse beleid tien jaar geleden sterk in het teken van multiculturalisme stond en dat blijkt nog altijd het geval. Het is waar dat er felle debatten gevoerd worden over hoofddoekjes in het onderwijs maar dat komt omdat de strijd al lang in het voordeel van hoofddoekdraagsters is beslist. Koopmans noemt vele andere voorbeelden om aan te tonen dat Nederland in de praktijk bepaald geen afscheid van zijn multiculturele droom genomen heeft. Hij wijst onder meer op het bewuste streven om de etnische diversiteit in het leger en bij de politie te bevorderen. Hij wijst op de pogingen van bepaalde media om het multiculturele gehalte van hun programmering te versterken. En hij geeft een tamelijk hilarische

beschrijving van pleidooien voor een nieuwe multiculturele omgang met de natuur (bijvoorbeeld door van de gebaande paden af te gaan en eetbare vruchten, noten of paddestoelen te verzamelen). Achter deze aanstekelijke polemiek gaat echter een serieuze kwestie schuil. De vraag is immers waarom Nederlandse beleidsmakers zo hardnekkig aan hun multiculturele voorkeur vasthouden. Koopmans zoekt de verklaring in de padafhankelijkheid van het beleidsdenken. Doordat we eerder een multicultureel beleid voerden, is er een breed veld van allochtone belangenorganisaties, integratiespecialisten bij de overheid, migratieonderzoekers aan de universiteit en adviesbureaus op het gebied van diversiteit ontstaan waardoor het vrijwel onmogelijk geworden is om de problematiek op een andere wijze te behandelen.

In de vierde bijdrage staan niet zozeer de constanten als wel de verschuivingen in het Nederlandse beleidsdenken voorop. Alfons Fermin beschrijft op nauwgezette wijze hoe het denken over integratie de afgelopen decennia veranderd is en welke overwegingen daarbij een rol speelden. Hij beschouwt 'burgerschap' als een dynamisch begrip dat afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden steeds op een andere manier wordt ingevuld en toegepast. Daarbij valt op dat de focus op burgerschap lange tijd afwezig was. Aanvankelijk was het beleid op de emancipatie van etnische minderheden met behoud van hun eigen identiteit gericht, een model waarmee men aansluiting bij de aanpak uit de tijd van de verzuiling zocht. Midden jaren negentig deed zich een eerste omslag voor. Met de *Contourenota* van 1994 werd het minderhedenbeleid vervangen door een beleid dat veel sterker op burgerschap en integratie was gericht. De eigen identiteit werd een private aangelegenheid en migranten moesten sterker aan de samenleving deelnemen. Een tweede omslag deed zich voor toen Paul Scheffer zijn befaamde artikel over het multiculturele drama schreef. Vanaf het jaar 2000 kwam het denken over integratie sterker in teken van religieuze of culturele identiteit te staan. Gaandeweg ontstond er steeds meer druk: migranten moesten de Nederlandse taal leren en zich beter voegen naar de Nederlandse omgangsvormen. Aldus heeft het burgerschapsbegrip zoals dat in beleidsnota's en politieke debatten naar voren komt ingrijpende veranderingen doorgemaakt. Stond in de jaren tachtig nog het streven naar gelijke rechten

van minderheden voorop, in de jaren negentig werd het streven naar volledige participatie belangrijker terwijl in de laatste jaren zonder schroom voor identificatie met Nederlandse waarden wordt gepleit. In feite deed zich een draai van 180 graden voor: de migrant die zich sterk op de eigen groep oriënteert heeft momenteel een groot probleem terwijl die zelfde oriëntatie twintig jaar geleden door het overheidsbeleid nadrukkelijk werd nagestreefd.

Ten slotte is er de bijdrage van Marianne van Bochove, Godfried Engbersen en Katja Rusinovic. Zij deden een empirisch onderzoek naar (verschillende vormen van) betrokkenheid onder migranten in Rotterdam. Het belang van deze analyse is dat zij – in tegenstelling tot veel andere onderzoekers – niet de migranten met een achterstand maar relatief succesvolle personen centraal stellen. Ze hebben 225 leden van de allochtone middenklasse ondervraagd. Ze gingen van drie onderzoeksvragen uit. Ten eerste: in hoeverre participeert de allochtone middenklasse in lokale en transnationale politieke activiteiten en wat is de relatie tussen deze activiteiten? Ten tweede: in hoeverre identificeert de allochtone middenklasse zich met de stad en met het herkomstland en wat is de relatie tussen deze identificaties? Ten derde: hoe verhoudt *lokaal burgerschap* onder de allochtone middenklasse zich tot *transnationaal burgerschap*? De bevindingen van dit onderzoek zijn beslist bemoedigend. Niets wijst erop dat deze migranten zich in eigen kring terugtrekken of zich van de samenleving afkeren. In tegendeel. De cijfers geven aan dat een overgrote meerderheid van de respondenten meedoet aan de gemeenteraadsverkiezingen. Ook nemen zij volop aan vormen van vrijwilligerswerk deel. Het is waar dat deze activiteiten vaak gericht blijken op het bestrijden van achterstanden van de eigen groep maar dat kan men slechts als een bewijs voor actief burgerschap opvatten. Behalve in lokaal verband zijn deze migranten ook in transnationaal verband actief. Transnationale vormen van actief burgerschap blijken echter een uitzondering. De auteurs trekken dan ook de conclusie dat onder de allochtone middenklasse in Rotterdam de transnationale betrokkenheid in de publieke sfeer slechts in geringe mate voorkomt.

## 2

Na deze korte omschrijving van de thematiek die in de verschillende bijdragen aan de orde komt, stelt

zich de vraag hoe men deze artikelen ten opzichten van elkaar zou kunnen ordenen. Waar tekent zich tussen de bijdragen een zekere discussie af? En in welk opzicht doen zich bepaalde dilemma's of eenzijdigheden voor?

Om te beginnen valt op dat de meeste bijdragen betrekking hebben op het politieke debat respectievelijk de beleidsvoering terwijl ze nauwelijks op de maatschappelijke realiteit ingaan. De uitzondering is het artikel door Marianne van Bochove en anderen dat gedragingen van Rotterdamse migranten onderzoekt maar verder gaat de interesse vooral naar taalhandelingen uit. Dat geldt evident voor Herman van Gunsteren. Hij legt uit waarom hij begin jaren negentig een nieuwe interpretatie van het liberale denken over burgerschap voorstelde. En hij beschrijft welke wijzigingen er vanaf dat moment in het politieke denken optraden, uitmondend in een roep om daadkrachtig ingrijpen. Maar hij richt zijn onderzoek niet op de vraag uit welke sociale omstandigheden deze nieuwe ideeën voortkomen. Dat gebeurt evenmin in de overige artikelen. Alfons Fermin analyseert op welke wijzen onze denkbeelden over burgerschap veranderd zijn. Hij richt zich op het discours van de beleidmakers, de doelstellingen die zij nastreefden en de manier waarop integratieproblemen gedefinieerd worden. Hij signaleert een toenemende behoefte aan loyaliteit of aanpassing maar het blijft opnieuw onduidelijk welke realiteiten daarbij aan het werk zijn of welke reële effecten dat op het leven van migranten heeft. Een zelfde opmerking geldt voor de bijdrage door Willem Schinkel en Friso van Houdt. Ze besteden veel aandacht aan de manier waarop burgerschap wordt opgevat en de relatie met (verschillende fasen in) het proces van staatsvorming. Ze betogen dat de morele invulling van burgerschap vanaf de jaren tachtig sterker wordt maar laten zorgvuldig na een relatie te leggen met de sociale realiteit. Ten slotte treffen we deze omissie ook in het stuk van Koopmans aan. Hij heeft een scherp oog voor het verschil tussen de politieke retorica op nationaal niveau en het beleidsmatig handelen van bestuurders op lokaal niveau. Maar ook bij hem geen woord over de realiteit van de migranten zelf óf van burgers die om wat voor reden dan ook moeite met de aanwezigheid van migranten in Nederland hebben. Met andere woorden: veel bijdragen lijden aan het euvel dat ze onvoldoende onderscheid maken tussen het

niveau van debatten, denkbeelden en beleidsvoor-nemens enerzijds en het niveau van sociale realiteiten, gedragingen en problemen anderzijds. Zou men de bijdragen vanuit dit onderscheid bezien dan valt op dat de meeste auteurs liever onderzoek naar woorden dan naar dingen doen.

Een tweede eenzijdigheid betreft de ontwikkeling die het burgerschap de afgelopen decennia heeft gemaakt. In alle bijdragen wordt vastgesteld dat er vanaf begin jaren tachtig het nodige in Nederland veranderd is. De auteurs vinden dat een bedenkelijke ontwikkeling: de eisen aan migranten worden opgeschroefd, er is minder ruimte voor diversiteit, er doet zich een zekere verharding voor et cetera. Alleen Koopmans laat in dit opzicht een afwijkend geluid horen. Hij erkent dat er op een paar punten strengere eisen gesteld worden maar meent dat de algemene ontwikkeling vanaf 1980 in de richting van meer pluralisme gaat. De overige auteurs denken dat de bewegingsvrijheid van burgers juist beperkt wordt. Sommigen wijzen op het feit dat de morele aspecten van burgerschap de afgelopen decennia versterkt zijn en ze brengen dat rechtstreeks met het vraagstuk van de integratie in verband: het onderscheid tussen goede en verkeerde burgers zou door etnische scheidslijnen bepaald worden. Anderen constateren een verandering in het politieke denken waarbij steeds meer nadruk op nationale cultuur en sociale cohesie wordt gelegd. Er wordt gewezen op de overgang van een passieve opvatting van burgerschap (waarbij het vooral om rechten gaat) naar een meer actieve opvatting (gekenmerkt door verplichtingen). Daardoor zou het integratiebeleid minder vrijblijvend, dwingender en nationalistischer geworden zijn. Of men signaleert dat er steeds meer aandacht voor de participatie van burgers aan de publieke sfeer ontstaat. Hoewel de gewijzigde opvattingen dus op meerdere manieren gewaardeerd worden, valt op dat niemand de positieve kanten van deze ontwikkeling in overweging neemt. Men wijst vooral op schaduwzijden of nadelen zoals toenemende eenvormigheid, conservatieve gemeenschapszin en uitsluiting. En zelfs Koopmans, die als enige een streven naar diversiteit ontwaart, wordt daar niet erg vrolijk van. Bovendien brengen de auteurs deze zorgwekkende ontwikkeling eenzijdig met de positie van migranten in verband en verdiepen zich niet in de vraag in hoeverre autochtone burgers eveneens met deze tendens van doen hebben.

Een derde eenzijdigheid betreft de vraag hoe we de culturele identiteit van migranten moeten opvatten. De meeste auteurs lijken de mening toegedaan dat er in Nederland voldoende ruimte voor het ontwikkelen van een eigen identiteit bestaat of dat die ruimte er zou moeten zijn. In dat opzicht neemt Herman van Gunsteren een afwijkende positie in. Hij wijst erop dat de klassiek liberale opvatting van burgerschap, die na de Tweede Wereldoorlog in Nederland breed werd gedeeld, zich verre houdt van morele, culturele of levensbeschouwelijke voorkeuren. De toegenomen aandacht voor zaken als (het erkennen van) de eigen culturele identiteit in de jaren negentig zet de klassieke opvatting juist onder druk. In dat licht brengt ook het pleidooi voor een sterkere identificatie met Nederland problemen mee (ERR 2007). Ruud Koopmans neemt wat dit betreft een wat dubbelzinnige positie in. Enerzijds kan men uit zijn polemieken afleiden dat hij een te grote nadruk op de eigen identiteit betreurt, anderzijds stelt hij nuchter vast dat er op het niveau van de beleidspraktijk in Nederland nog altijd veel ruimte voor een eigen identiteit bestaat. In 1997 behoeften migranten aan relatief weinig voorwaarden te voldoen om rechtsgelijkheid met autochtonen te verwerven en dat zou in de daarop volgende tien jaar nauwelijks veranderd zijn. Deze nadruk op de identiteit brengt met zich mee dat wij migranten nog steeds als culturele exoten zien zodat we gewild of ongewild de rechtspopulisten in de kaart spelen. In andere bijdragen wordt ruimte voor een eigen identiteit ondubbelzinnig als iets waardevols beschouwd. Dat gebeurt nadrukkelijk in het artikel door Marianne van Bochove en anderen. Zij stellen zich de vraag hoe de maatschappelijke betrokkenheid onder migranten vorm krijgt en maken daarbij onderscheid tussen lokale, en transnationale vormen. Hun conclusie is dat de allochtone middenklasse zich in de eerste plaats met de eigen groep verbonden voelt. Daarnaast is men sterk verbonden met de stad Rotterdam en haar bewoners. Ten slotte blijkt er een positief verband te bestaan tussen lokale en transnationale identificatie. Met andere woorden: deze migranten houden er meerdere identiteiten op na en dat laat zich heel goed met positie als Nederlands staatsburger verenigen. Friso van Houdt en Willem Schinkel delen deze zienswijze. Zij betogen dat er een verschuiving plaatsvindt in de richting van een grotere nadruk op moreel burgerschap. Mede daarom vatten zij de



meer recente zorgen over sociaalpsychologische aanpassing als een communitaristische of nationalistische aberratie op. Een vergelijkbare gedachte ligt ten grondslag aan de bijdrage van Alfons Fermin. Hij voert aan dat burgerschap meerdere dimensies kent en dat het niet altijd om politieke of morele disposities gaat. Toch gaat de aandacht van het beleidsdiscours steeds vaker naar morele kwaliteiten uit. Er wordt vaker gepleit voor het aanleren van de Nederlandse taal of het overnemen van Nederlandse waarden en normen. Het is in dat licht ook een probleem dat (bepaalde) allochtonen zich in de eigen culturele kring terugtrekken. In feite staan er in deze bundel twee visies tegenover elkaar. De ene houdt in dat burgerschap een zekere beperking van de eigen identiteit meebrengt maar stelt vast dat er – helaas – steeds meer ruimte voor culturele identiteiten komt. De andere visie houdt in dat burgerschap zich heel goed met culturele variatie laat verenigen maar stelt vast dat Nederland – helaas – steeds minder ruimte of waardering voor de eigen identiteit van allochtonen heeft.

### 3

Om deze dilemma's op te lossen moeten we de vraag stellen waarom de multiculturele samenleving een zo controversieel onderwerp geworden is. Het spreekt binnen een democratie allerminst voor zich dat het samenleven van burgers met verschillende levensstijlen of culturele voorkeuren tot problemen leidt. Integendeel: een van de sterkste kanten van onze democratie lijkt juist dat ze met een dergelijke diversiteit weet om te gaan. Nu is het waar dat het aandeel van de migranten op de gehele bevolking sinds de jaren zeventig sterk toegenomen is en het klopt eveneens dat enkele grote steden inmiddels een ongekende mate aan etnische diversiteit kennen. Men kan zich voorstellen dat dit proces na verloop van tijd een zekere verzadiging bereikt er dat veel burgers een weerstand tegen nóg meer 'vreemdelingen' ontwikkelen (Gijsberts 2005). Maar dat verklaart nog niet waarom multiculturaliteit in de *gehele samenleving* een probleem geworden is en het maakt evenmin begrijpelijk waarom dat *sinds een jaar of tien* gebeurt. Daarbij spelen volgens mij twee andere ontwikkelingen mee.

Ten eerste hebben we te maken met een geleidelijke intensivering van het maatschappelijk verkeer. Ofschoon Nederland altijd al een van de

meest dichtbevolkte gebieden in Europa was, nam de dichtheid van sociale interacties sinds de jaren zeventig voortdurend toe. Dat blijkt onder andere uit de groei van het verkeer in ruimtelijke zin: het aantal autobezitters en andere verkeersdeelnemers geeft sinds de jaren zeventig een verdubbeling te zien en de gevolgen daarvan kunnen we elke dag op de snelweg vaststellen. Voor het verkeer in sociale zin geldt eigenlijk hetzelfde: moderne burgers beperken zich allang niet meer tot het milieu waarin ze geboren zijn en komen dagelijks met grote aantallen medeburgers van zeer uiteenlopende komaf in aanraking. De intensivering geldt ook voor het bedrijfsleven waar men op steeds kortere termijn een aantal duidelijk omschreven prestaties heeft te leveren. En tenslotte geldt deze tendens voor het verkeer in geestelijke zin, zoals blijkt uit de oneindige hoeveelheid beelden, berichten en boodschappen die de media of het internet ons aanreiken. Met andere woorden: de intensiteit van het maatschappelijk verkeer neemt toe terwijl de sociale ruimte waarin moderne burgers zich bewegen grootschaliger en anoniemer wordt. De meeste van ons lossen dat op door het aannemen van een 'grootstedelijke habitus'. We volgen een aantal impliciete gedragsregels waarbij verschillen in gedrag of identiteit aanvaard worden terwijl we proberen om voor anderen zo min mogelijk overlast te veroorzaken. Zelf denk ik dat deze habitus in het sterk urbane Nederland de afgelopen decennia dominant geworden is.

Een tweede belangrijke ontwikkeling houdt in dat we behoorlijk ver op de weg naar een kennismaatschappij gevorderd zijn. Dat blijkt onder meer uit de stijging van het gemiddelde opleidingspeil bij de Nederlandse bevolking. Het blijkt ook uit de centrale betekenis die informatie-uitwisseling in het leven van moderne burgers heeft. Wie vandaag de dag geen computer heeft, niet weet hoe je formulieren voor de verzekering moet invullen of zich niet goed in het Nederlands kan uitdrukken, komt al snel aan de rand van de maatschappij terecht. En het blijkt uit de vermindering van het soort werkgelegenheid dat kenmerkend voor de industriële samenleving was. Er zijn sinds de jaren zeventig steeds minder mensen die een boterham verdienen in de haven, de metaal, de textielnijverheid en andere bedrijfstakken waar vooral (geschoolde) handarbeiders werk vonden. Inmiddels komt ruim 70 procent van de werkgelegenheid op een vorm van



zakelijke of publieke dienstverlening neer (De Beer 2001). Daardoor worden aan werknemers heel andere eisen dan voorheen gesteld. Ze moeten niet alleen kunnen schrijven en rekenen maar ook goed met klanten kunnen omspringen en de nodige cognitieve of communicatieve vaardigheden in huis hebben. Niet voor niets heeft meer dan een kwart van alle Nederlandse werknemers een opleiding op of boven HBO-niveau (CBS 2007). Zo wordt het sociale en culturele kapitaal van burgers steeds belangrijker. Een en ander strookt met de these van Ronald Inglehart die al vroeg zag dat de betekenis van postmateriële waarden zou toenemen (Inglehart 1977). Het strookt ook met de veranderingen die het politieke landschap ondergaat. Tijdens het uitbouwen van de verzorgingsstaat speelden verdelingsvraagstukken of inkomensplaatjes een voorname rol. Vanaf de jaren tachtig vermindert de betekenis van dat soort factoren en groeit de invloed van sociaal-culturele variabelen. In elk geval staat politieke polarisatie steeds minder met economische en steeds meer met culturele thema's in verband (Achterberg 2008).

Het samengaan van deze twee tendensen leidt tot een ontwikkeling die ik elders als een vorm van 'culturele contractie' heb gedeut (Van den Brink 2008). Zij houdt in dat de verwachtingen met betrekking tot de onderlinge omgang langzaam maar zeker toenemen. Vergeleken met enkele decennia terug komen we niet alleen intensiever en vaker in aanraking met anderen maar we stellen ook hogere eisen aan hun gedragingen. We zijn zeer gevoelig geworden voor relatief kleine storingen in het onderlinge verkeer. Dat uit zich vooral in het publieke domein waar we met anonieme medeburgers van doen hebben. Het sociale leven vertoont steeds meer agressie, lichtgeraaktheid of verontwaardiging en dat zet onze traditionele tolerantie onder druk. We zijn een nerveus, gejaagd, weinig tolerant en chagrijnig land aan het worden – niet omdat het objectief heel slecht zou gaan maar veeleer omdat we onszelf gedragen als welvarende en haastige eenlingen die hun medeburgers als een hinderpaal of bron van ergernis opvatten. Dat is op zichzelf een brede maatschappelijke ontwikkeling die meer uit de modernisering van het bestaan dan uit de aanwezigheid van allochtone burgers te verklaren is. Zelfs als er helemaal geen migranten in ons land waren, zou de ruimte voor afwijkend gedrag afnemen. Daarom is de toegenomen roep om normen en waarden in de eerste

plaats als een autochtone aangelegenheid. Tegelijkertijd is duidelijk dat allochtonen op een bijzonder manier door deze ontwikkeling geraakt worden. Ze kijken immers in meerdere opzichten af van de in Nederland gangbare gedragingen en voelen dat de druk om zich te voegen groter wordt. Ze merken dat ook met even zovele woorden op. Tijdens interviews die we voor diverse onderzoeken afnamen, vertellen migranten over het enorme verschil tussen de tijd dat ze in Nederland arriveerden en de huidige tijd. Dertig jaar geleden waren tal van autochtonen graag bereid om hen te helpen en namen zij hun eigenaardigheden op de koop toe. Vandaag voert ergernis de boventoon en doen allochtonen het altijd verkeerd (Van den Brink 2006). De migranten zelf geloven dat Nederland is veranderd van een gastvrij naar een xenofob land en bepaalde wetenschappers zeggen het graag na (Duyvendak e.a. 2008). Maar zelf geloof ik dat het toch iets ingewikkelder ligt en hebben alle Nederlanders met hogere eisen, smallere marges, grotere haast, gestegen prestatiedruk, toegenomen verantwoording en stijgende irritatie van doen. In reactie daarop wordt de roep om normen en waarden populair en klagen wij collectief over een verloedering van het publieke domein. Het ligt voor de hand dat dit ook voor het burgerschap gevolgen heeft en daarom is de grotere nadruk op een morele invulling niet vreemd.

Zo brengt de modernisering van Nederland een eerste discrepantie mee. De tolerantie voor 'vreemde' gedragingen in het publieke domein neemt langzaam maar zeker af terwijl het belang van 'normaal' gedrag benadrukt wordt. Mede daardoor verwachten we van alle Nederlanders dat ze meer burgerschap ontwikkelen. Toch pakt die eis voor autochtonen en allochtonen heel verschillend uit omdat de laatste in de ogen van de eerste groep met een forse achterstand kampen. De grote vraag is uiteraard hoe we met deze spanning omspringen. Gaan we van migranten eisen dat zij zich in verhoogd tempo aan de Nederlandse normen aanpassen? Of houden we vast aan de principiële gelijkwaardigheid van alle burgers waarmee ze recht op een eigen identiteit hebben? Op dit punt dient zich een tweede discrepantie aan. Het blijkt namelijk dat antwoorden op die vraag in hoge mate van sociale klasse afhangen. Om dat te illustreren grijp ik terug op het onderscheid dat ik enkele jaren geleden tussen bedrijvige, berustende en bedreigde burgers heb gemaakt (Van den Brink

2002). Bedrijvige burgers leggen een duidelijk voorkeur voor het eerste antwoord aan de dag. Het zijn Nederlanders met een (boven)modaal inkomen die relatief veel opleiding gevolgd hebben. Ze wonen vaak in een fraaie buurt, hebben veel belangstelling voor politiek, denken positief over democratie en stellen zich kritisch tegenover autoriteiten op. Het zijn kortom moderne, beschaafde en actieve burgers die behoorlijk wat sociaal-cultureel kapitaal in huis hebben en mede daarom vrij ontspannen met morele of culturele verschillen kunnen omspringen. Voor hen komt vreemd gedrag niet meteen op een bedreiging neer, ze brengen belangstelling voor andere culturen op en kunnen ook de schaduwzijden van onze eigen samenleving onder ogen zien. Ze hebben over het algemeen veel oog voor de waarde van diversiteit en nemen gemakkelijk een grootstedelijke houding aan. Ze proberen elkaars gevoeligheden te ontzien, vatten de multiculturalisme als een verrijking op, wijzen discriminatie van de hand en stellen de menselijke waardigheid voorop. Met andere woorden: deze Nederlanders denken dat burgerschap zich heel goed met een veelheid aan identiteiten laat verenigen en vinden een sterke nadruk op moraliteit verwerpelijk.

Om misverstanden te voorkomen voeg ik er meteen aan toe dat deze opstelling in beginsel alle lof verdient. Het is een houding die door een substantieel gedeelte van de Nederlandse bevolking wordt gedeeld en die lange tijd door de politiek-bestuurlijke elite verdedigd is. Daar ligt ongetwijfeld een deel van de verklaring voor het feit dat veel Nederlanders aan het multiculturalisme vasthouden. De moeilijkheid is evenwel dat er ook veel burgers zijn voor wie het anders ligt. Dat geldt zeker voor die groepen van de bevolking die ik als bedreigde burgers omschreven heb. Het zijn de degenen die vooral met de schaduwzijden van de moderne samenleving geconfronteerd worden: mensen die moeten leven van een uitkering of een bescheiden inkomen, die relatief weinig opleiding gevolgd hebben en in minder aantrekkelijke wijken woonachtig zijn. Deze burgers hebben gemiddeld minder sociaal-cultureel kapitaal in huis, denken vaak negatief over democratie en politiek, ze vinden eerder dat er sterke leiders nodig zijn en houden graag vast aan een duidelijke Nederlandse identiteit. Behalve dat ze in subjectieve zin veel moeite met culturele diversiteit hebben, krijgen ze ook in objectieve zin vaak de nadelen van een multicultu-

rele samenleving op hun bord. In dat opzicht vertonen laagopgeleide autochtone Nederlanders en veel allochtonen een tragische gelijkenis. Beide groepen kunnen 'bedreigde burgers' worden genoemd maar het zou een illusie zijn te geloven dat deze gelijkenis in lotsverbondenheid of solidariteit tot uiting komt. Integendeel. In veel achterstandswijken zijn het juist de oudere werkloze witte Nederlanders die zich ergeren aan het gedrag van gekleurde jongeren die hun school niet afmaken. De spanningen tussen deze groepen (en ook tussen migranten groepen onderling) nemen een sterk culturele vorm aan. Het is waar dat hun lage sociaaleconomische status ook nadelige effecten heeft en het kan zijn dat deze effecten in statistische berekeningen veel sterker blijken dan het gewicht van culturele variabelen. Maar wat helpt dat wanneer de betrokkenen hun conflict in culturele termen uitvechten en op politiek gebied vooral de erkenning van hun culturele identiteit opeisen? (Van den Brink 2007) In feite gaat het hier om het tegendeel van een grootstedelijke habitus met alle politieke gevolgen van dien (Scheffer 2007). Moderne en beschaafde burgers mogen dan nog zoveel bezwaar tegen de politiek van Wilders of Verdonk hebben, het blijft een onontkoombaar feit dat deze politici een maatschappelijk probleem vertegenwoordigen dat zich niet met een beroep op respect en goede wil laat oplossen.

#### 4

Daarmee is duidelijk welk soort vragen volgens mij het onderwerp van sociologisch onderzoek zou moeten zijn. Ten eerste moeten wij ons deze vraag stellen: welke ontwikkelingen bieden een verklaring voor het feit dat morele en normatieve vragen zo hoog op de publieke agenda staan? Men mag best bezwaar maken tegen een sterk morele invulling van burgerschap maar moet als wetenschapper wel een verklaring zoeken voor het feit dat deze tendens vanaf 1980 zo dominant geworden is. Ten tweede: hoe verhoudt die ontwikkeling zich tot de maatschappelijke realiteit? Men kan zeker onderzoek doen naar veranderingen op het niveau van denkbeelden of beleidslijnen maar moet zich als sociale wetenschapper ook verdiepen in de reële problemen die zulke denkbeelden zeggingskracht of betekenis geven. Ten derde blijft de vraag: hoe moeten we in het licht van dit alles over de balans van rechten en plichten nadenken? Men mag best een aantal ver-

worvenheden van het moderne burgerschap verdedigen maar zal zich vroeg of laat moeten verdiepen in de eisen die aan het gedrag van burgers gesteld worden. Deze vragen zijn uiteraard niet alleen van academisch belang. Ze bepalen in hoge mate de richting die het publieke debat de komende jaren inslaat. In dat debat lopen de politieke of normatieve voorkeuren sterk uiteen en dat hoort ook zo in

een democratie. Maar het zou geen kwaad kunnen dat wetenschappers zich wat meer verdiepen in de reële processen die bepalend zijn voor de krachtlijnen van het debat. Het lijkt mij dan ook de hoogste tijd dat Nederlandse sociologen zich losmaken uit hun obsessie voor beleidsnota's en een poging doen om achter de woorden weer op zoek te gaan naar de dingen die er echt toe doen.

### Literatuur

- Achterberg, P. en D. Houtman, 2008, 'De vermeende politieke losbandigheid van de middenklasse'. In: *Benauwd in het midden. Christen Democratische Verkenningen*, Amsterdam: Boom Tijdschriften, 121-128.
- Beer, P. de, 2001, *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: SCP.
- Brink, G. van den, 2002, *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brink, G. van den, 2006, *Culturele contrasten. Het verhaal van de migranten in Rotterdam*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den, 2007, *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G. van den, 2008, 'Identiteit, diversiteit of dialectiek?'. *Bestuurskunde*, 17 (3): 75-85.
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007, *Het Nederlandse ondernemersklimaat in cijfers 2007*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Duyvendak, J.W., E. Engelen en I. de Haan, 2008, *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos, 2005, *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Den Haag: SCP.
- Gunsteren, H. van, 1992, *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Inglehart, R., 1977, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Scheffer, P., 2007, *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007, *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

# Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid

**Alfons Fermin**

Alfons Fermin is als senioronderzoeker verbonden aan het Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk BeleidsOnderzoek (RISBO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. A. Fermin  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
RISBO  
Postbus 1738, kamer T11-08  
3000 DR Rotterdam  
fermin@fsw.eur.nl

## 1 Inleiding

Het begrip van burgerschap is niet meer weg te denken uit de maatschappelijke, politieke en ook wetenschappelijke discussies over integratie van migranten in Nederland en in andere Westerse immigratielanden (Bloemraad e.a. 2008; Bauböck 2006). Burgerschap is pas in de jaren negentig van de vorige eeuw opgekomen als een centraal begrip in het integratiebeleid en heeft sindsdien opgang gemaakt, ook in het lokale integratiebeleid. Het begrip van burgerschap – veelal in combinatie met adjectieven als actief, activerend, of gedeeld – wordt tegenwoordig vooral gehanteerd om Marokkanen en moslims op te roepen zich eindelijk eens als ‘goed’ burger te gedragen en zich aan te passen aan de Nederlandse cultuur en mores. In de jaren tachtig van de vorige eeuw zou zo’n oproep tot assimilatie bij alle grote politieke partijen tot verontwaardiging hebben geleid. Toen werd de gerichtheid op de eigen groep en cultuur nog als een welhaast noodzakelijke fase in het emancipatieproces van minderheidsgroepen beschouwd. Hoe heeft het politieke en beleidsdiscours over de integratie van allochtonen zo’n omslag kunnen maken? Welke rol heeft het burgerschapsbegrip in deze ontwikkeling gespeeld?

In dit artikel wordt gezocht naar antwoorden op deze vragen door te onderzoeken hoe burgerschap in relatie tot integratie door de tijd heen is opgevat in het politieke en beleidsdiscours over het integratiebeleid. Daarbij zal ik focussen op de veranderingen in visies op eenheid en verscheidenheid in relatie tot burgerschap. Het issue van eenheid en verscheidenheid lijkt welhaast een nationale obsessie, niet alleen in het heden maar ook in het verleden (Rath 1991; Schinkel 2008). Door te onderzoeken hoe hierover door de tijd heen in de Nederlandse politiek is gedacht zal niet alleen duidelijker worden waarom burgerschap tegenwoordig zo’n geschikt instrument lijkt in de kritiek op alles wat naar ‘multiculti’ neigt, maar worden ook openingen geboden voor alternatieven.

In de volgende paragraaf ontwikkel ik op basis van een definiëring van het burgerschapsbegrip een analysekader van het beleidsdiscours over integratie. In de daaropvolgende paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van het politieke discours over integratiebeleid van de afgelopen 25 jaar en de wijze waarop burgerschap daarin is opgevat in relatie tot integratie. Vervolgens wordt in twee paragrafen on-

derzocht welke rol het burgerschapsbegrip in relatie tot integratie speelt op specifieke beleidsterreinen en met welke consequenties. Gekozen is voor twee terreinen die nauw verbonden zijn met het burgerschapsbegrip: de nationaliteitswetgeving (naturalisatie) en het inburgeringsbeleid. Aan het eind van paragraaf 3 zal deze keuze worden gemotiveerd.

## 2 Dimensies van en visies op burgerschap

Burgerschap verwijst naar het lidmaatschap van individuen van een politieke gemeenschap. Burgerschap is een complex begrip dat kan verwijzen naar welhaast alle aspecten van de relatie tussen burger en staat, en tussen burgers onderling. Kortom, het is een begrip met vele dimensies.

### *Dimensies van burgerschap*

Het is mogelijk drie dimensies te onderscheiden, bijvoorbeeld burgerschap als formele status, als democratische praktijk en als gedeelde identiteit (Fermin 2000), of burgerschap als formele status, als rechten en plichten verbonden met deze status, en als praktijk en identiteit (Bauböck e.a. 2006). De combinatie van deze twee driedelingen levert een indeling op in vier dimensies. Dit is de indeling van dimensies van burgerschap van Bosniak (2006; zie ook Bloemraad e.a. 2008): (1) burgerschap als juridische status, (2) burgerschap als de rechten en plichten verbonden met deze status, (3) burgerschap als participatie in de politieke gemeenschap en (4) burgerschap als identificatie met deze gemeenschap.

Burgerschap is een centraal begrip in discussies over immigratie en integratie van immigranten, zowel in politiek als in wetenschap. Immigratie roept immers vragen op over toelating van staatsburgers van andere staten en over mogelijkheden voor het verwerven van staatsburgerschap. Het gaat hier om burgerschap als formele, juridische status. Ook burgerschap als de rechten verbonden met deze status en de verwezenlijking van deze rechten is in het geding. Migranten met een vreemde nationaliteit worden gewoonlijk van politieke rechten zoals stemrecht uitgesloten en ze hebben vaak niet onmiddellijk toegang tot sociale rechten. Ook staat minderheidsvorming en het doorgeven van sociaal-economische achterstanden aan de volgende generaties op gespannen voet met het uitgangspunt van gelijkheid in de sociale rechtsstaat. Verder roept de aanwezigheid van aanzienlijke migrantengroepen

zonder stemrecht legitimiteitsproblemen op in een liberale democratie. Hier gaat het om burgerschap als participatie. Ten slotte vereist burgerschap van een specifieke samenleving ook een zekere mate van betrokkenheid en solidariteit. Conflicten tussen 'gevestigden' en 'buitenstaanders', uitsluiting en discriminatie en minderheidsvorming leiden tot scheidslijnen die ten koste gaan van de sociale samenhang. Burgerschap wordt hier opgevat in termen van wederzijdse acceptatie en identificatie en als voorwaarde voor sociale cohesie.

### *Visies op burgerschap*

Burgerschap is een wezenlijk betwist begrip en veel discussies over burgerschap gaan over de betekenis die aan het begrip zou moeten worden toegekend. Zulke meningsverschillen berusten vaak op verschillende normatieve veronderstellingen en op het benadrukken van verschillende dimensies van burgerschap.

Het is mogelijk om enkele hoofdperspectieven van burgerschap te onderscheiden, die in publieke discussies steeds terugkeren. In de politieke filosofie zijn deze perspectieven op een consistente en ideaaltypische wijze uitgewerkt (De Haan 1993; Fermin 2000). Zeker vier perspectieven op burgerschap kunnen worden onderscheiden: (1) burgerschap als sociaal recht ofwel de sociaal- of egalitair-liberale opvatting van burgerschap, (2) burgerschap als economische participatie ofwel de neoliberale visie op burgerschap, (3) burgerschap als politieke participatie in het republicanisme, en (4) burgerschap als morele dispositie binnen het communitarisme of gemeenschapsdenken.

Deze vier ideologische perspectieven benadrukken verschillende dimensies van burgerschap. In de egalitair-liberale opvatting staan gelijke sociale rechten voorop, in het neoliberalisme gelijke economische rechten, in het republicanisme komt burgerschap primair tot uiting in politieke participatie en verantwoordelijkheden van burgers, terwijl het communitarisme een gedeelde identiteit en sociale moraal als voorwaarden voor burgerschap benadrukt. De twee eerstgenoemde liberale opvattingen van burgerschap stellen individuele rechten en vrijheden voorop; het zijn opvattingen van burgerschap die het meest 'inclusief' zijn en relatief weinig eisen aan burgers stellen. Ze worden door critici wel aangeduid als 'passieve' opvattingen van burgerschap.

Meer actieve visies op burgerschap zijn te vinden binnen het republicanisme en communitarisme. Deze benadrukken de dimensies van participatie en gedeelde identiteit. Binnen deze perspectieven gaat de aandacht uit naar plichten tegenover de gemeenschap en een gedeelde moraal en actieve betrokkenheid. Burgerschap impliceert altijd in- en uitsluiting, maar bij de twee laatstgenoemde perspectieven komt exclusiviteit het pregnanst naar voren.

Deze consistent uitgewerkte perspectieven laten goed zien wat de uitgangspunten, uiterste consequenties en blinde vlekken zijn van bepaalde visies die in het publieke debat fragmentarisch naar voren komen. Tevens kunnen deze ideaaltypische perspectieven gebruikt worden om inconsistenties of spanningen binnen opvattingen over burgerschap in het publieke debat te traceren. In het alledaagse en politieke debat wordt vaak slordig omgegaan met het burgerschapsbegrip en worden spanningen tussen bijvoorbeeld individuele rechten en de eisen vanuit de gemeenschap dikwijls verdoezeld. De perspectieven kunnen in deze zin als kritisch en analytisch instrument worden gebruikt. Daarbij kan aangesloten worden bij inzichten uit de sociaalwetenschappelijke en politiekfilosofische debatten over multicultureel burgerschap en groepsrechten (Kymlicka 1995), etnisch versus civiel staatsburgerschap (Brubacker 1992), transnationaal burgerschap (Bauböck 2006) en postnationaal burgerschap (Soysal 1994; zie ook Bloemraad e.a. 2008). Eenduidige definities en antwoorden hebben deze academische discussies allerm minst opgeleverd, maar wel inzicht in de perspectieven, alternatieven en spanningsverhoudingen.

#### *Onderzoek naar politiek discours*

Er zijn verschillende benaderingen mogelijk om verandering in het maatschappelijke en politieke discours over integratie te analyseren. Een benadering is die van de betweterige intellectueel die boven het politieke discours staat en dit 'ontmaskert' als een instrument van de autochtone elite om haar machtspositie te behouden en om op deze wijze een kunstmatige sociale eenheid te bewerkstelligen door de 'ander' buiten te sluiten (Rath 1991; Blommaert en Verschueren 1992; Schinkel 2008). Een meer bescheiden en controleerbare aanpak om de invloed van structurele factoren op het beleidsdiscours te analyseren bestaat uit het onderzoeken hoe veranderende relaties tussen politiek en bijvoorbeeld de

wetenschap van invloed zijn op de wijze waarop beleidsvraagstukken worden geformuleerd en ingekaderd (Scholten 2007). Weer een andere benadering is om het veranderende discours inhoudelijk te analyseren waarbij wordt onderzocht hoe een centraal en betwist begrip door de tijd heen en door verschillende deelnemers anders is ingevuld en toegepast in discussies op specifieke beleidsterreinen. Zo'n aanpak maakt het mogelijk verschillende invullingen te expliciteren en inzichtelijk te maken, ook in relatie tot contextuele aspecten zoals veranderende maatschappelijke en politieke constellaties (De Haan 1993; Bussemaker 1993; Fermin 1997). Het uitgangspunt van deze laatste benadering is dat de inhoud van het politieke discours niet alleen wordt bepaald door macht, maar ook door argumenten en ideeën. Deze benadering heeft ook kritisch potentieel: door achterliggende visies te expliciteren kunnen inconsistenties, lacunes en uiterste consequenties worden aangegeven terwijl tevens alternatieven worden geboden.

In dit artikel wordt aangesloten bij de laatstgenoemde benadering. Onderzocht wordt hoe het burgerschapsbegrip in het Nederlandse politieke en maatschappelijke discours over integratie van allochtonen zich ontwikkeld heeft in de afgelopen decennia. Hoe komt het dat het burgerschapsbegrip tegenwoordig vooral gebruikt wordt om allochtonen te disciplineren en tot aanpassing op te roepen? Hoe is de verhouding tussen burgerschap en multiculturaliteit door de tijd heen veranderd in het discours over de integratie van allochtonen? Zowel het beleidsdiscours als parlementaire debatten zijn in dit artikel het onderwerp van onderzoek. De verwoording in regeringsnota's is vaak vaag en multi-interpretabel; dat is handig voor coalitieregeringen. In parlementaire discussies komen de standpunten vaak duidelijker naar voren. In dit artikel wordt de beleidsterminologie van 'integratie' en 'allochtonen' voor het gemak overgenomen bij de beschrijving van het beleid. Het zijn zonder meer problematische begrippen, maar dat komt bij de analyse van het discours vanzelf naar voren. De internationaal gangbare term van immigranten – en hun nakomelingen – lijkt me een geschiktere term, en deze terminologie zal ik hanteren als ik in meer algemene termen over deze groepen spreek.



In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van het beleidsdiscours over het integratiebeleid van de afgelopen 25 jaar en hoe het burgerschapsbegrip daarin functioneerde in relatie tot de integratie van allochtonen. Vervolgens wordt in de daarop volgende twee paragrafen ingezoomd op discussies over herziening van de nationaliteitswetgeving (inclusief dubbele nationaliteit) en inburgeringsbeleid. Dit maakt een meer gedetailleerde analyse mogelijk en geeft een duidelijker beeld van de consequenties en inconsistenties van de voorgestelde beleidsmaatregelen.

### 3 Burgerschap en diversiteit in het integratiebeleid, 1980-2008

Er hebben zich verschillende breukpunten voorgedaan in het beleid jegens immigranten en hun nakomelingen in Nederland, telkens rond of na de wisseling van een decennium (zie bijvoorbeeld Scholten 2007). Hieronder wordt deze ontwikkeling beschreven met als aandachtspunt de veranderende opvattingen over de verhouding tussen burgerschap, integratie en multiculturaliteit.

Tot eind jaren zeventig van de vorige eeuw ging de Nederlandse regering nog uit van de tijdelijke aanwezigheid van 'gastarbeiders' en andere migrantengroepen. Dit leidde tot allerlei *ad hoc*-maatregelen gericht op zowel behoud van de 'eigen' identiteit met het oog op hun terugkeer, als welzijnsbeleid met het oog op hun tijdelijke verblijf in Nederland. Pas in 1980 erkende de regering officieel de blijvende aanwezigheid van migranten en de noodzaak van het voeren van een samenhangend integratiebeleid.

#### *Minderhedenbeleid van de jaren tachtig: multicultureel burgerschap en emancipatie*

In het eerste decennium van het gecoördineerde 'minderhedenbeleid', tot ongeveer 1994, was het begrip van burgerschap nagenoeg afwezig. Wederzijdse aanpassing en emancipatie van etnische minderheden met behoud van de eigen identiteit waren de doelstellingen. Dit is als het Nederlandse multiculturele model ver over de grenzen bekend geworden, zelfs tot lange tijd nadat afscheid was genomen van dit model (Bloemraad e.a. 2008, 161; Banting e.a. 2007; Koopmans 2004). Er bestond een brede consensus over dit beleid in de politiek. Het betrof een sociaalliberale opvatting van burgerschap als

sociaal recht, waarin emancipatie niet alleen individueel maar ook groepsgevijs zou moeten plaatsvinden. Dit kwam ook tot uiting in de maatstaf van evenredigheid, en in 'groepsrechten' zoals onderwijs in eigen taal en cultuur en specifieke inspraak- en welzijnsvoorzieningen. Feitelijk bouwde dit beleid voort op het beleid van de jaren zeventig, maar nu kregen de specifieke voorzieningen een rol in het sociaal-culturele emancipatieproces dat uiteindelijk tot sociaaleconomische emancipatie moest leiden. Een belangrijk element van het beleid van deze tijd was tevens het versterken van de rechtspositie van migranten. Zo bestaat sinds 1985 het lokaal kiesrecht voor migranten die minimaal vijf jaar legaal in Nederland verblijven.

#### *Integratiebeleid in de jaren negentig: actief burgerschap, inburgering en participatie*

De passieve opvatting van burgerschap, met minderheden als 'zorgcategorieën', kwam vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw in toenemende mate onder vuur te liggen. Het beleid bleek niet in staat de dreigende marginalisering onder etnische minderheden tegen te gaan. Nog meer kwam deze kritiek voort uit de herstructurering van de verzorgingsstaat en de veranderende beleidsfilosofie over de verhouding tussen overheid en burgers. Deze kritiek werd duidelijk geformuleerd in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989). De voorgestelde herziening van het integratiebeleid lag in het verlengde van de WRR-visie op de 'activerende verzorgingsstaat'. De WRR bepleitte een toespitsing van het beleid op sociaaleconomische integratie van 'allochtonen'. Deze ideeën vielen niet meteen in goed aarde in de politiek. Maar tijdens het eerste uitgebreide minderheden debat in politiek en media, in 1991 aangezwengeld door VVD-leider Bolkestein, bleek dat veel van de WRR-ideeën gemeengoed waren geworden.

De omslag in de beleidsfilosofie werd verwoord in de Contourennota van 1994. Hierin werd het minderhedenbeleid omgedoopt in integratiebeleid en werd burgerschap tot 'leidend beginsel' gekozen voor de herziene visie op de aanwezigheid van allochtonen in Nederland. Met de introductie van het dit beginsel werd het accent verlegd naar een meer toerustend, activerend en verplichtend beleid van individuele integratie. De overheid zou voorwaarden scheppen voor zelfredzaamheid en voor het effectueren van burgerschap door allochtonen, maar om-



gekeerd hadden allochtonen de plicht deze kansen met beide handen te grijpen. Zoals de integratienota 1999-2002 van het tweede paarse kabinet het uitdrukte: 'Kansen krijgen, kansen pakken' (Ministerie van BZK 1998).

Het begrip van actief burgerschap als leidend beginsel van het integratiebeleid spitste zich vooral toe op sociaaleconomische integratie en participatie en was een neoliberale revisie van de sociaalliberale visie op de verzorgingsstaat. De overheid moet het ontstaan van achterstandsproblemen voorkomen door burgers toe te rusten voor participatie. Het integratiebeleid richt zich op de toerusting van nog 'hoopvolle' categorieën: nieuwkomers en de tweede generatie. Met het aan belang winnen van neoliberale opvattingen werd beleving van de eigen identiteit steeds meer als een private aangelegenheid beschouwd. Categoriele beleidsmaatregelen worden afgebouwd en algemene maatregelen worden aan belang. De steun aan eigen organisaties van migranten werd beperkt tot het subsidiëren van activiteiten die de sociaaleconomische integratie of interetnische contacten zouden bevorderen. De verhouding tussen sociaaleconomische en sociaal-culturele emancipatie was dus omgedraaid in vergelijking met de jaren tachtig: door een sociaaleconomische positieverbetering zouden allochtone burgers ook meer kansen krijgen zich te ontplooiën op sociaal-cultureel vlak (Scholten 2007). Tegelijkertijd werd veel integratiebeleid gedecentraliseerd, naar gemeenten en scholen.

Hoewel burgerschap als leidend beginsel van het integratiebeleid was gekozen, bleef de uitwerking op concrete beleidsterreinen veelal onduidelijk. Het lijkt erop alsof de keuze voor dit 'leidend beginsel' een noodgreep was, ter vervanging van het uit de gratie geraakte begrip van emancipatie. De Algemene Rekenkamer (1999, 20) merkte over het paarse integratiebeleid op dat het burgerschapsbegrip onduidelijk bleef en vooral in algemene termen werd gehanteerd. Alleen enkele concrete beleidsmaatregelen, vooral op de beleidsterreinen van inburgering en arbeidsmarktparticipatie, werden expliciet in verband gebracht met het streven naar realisering van actief burgerschap. Op deze beleidsterreinen werd het begrip van burgerschap gebruikt ter legitimering van het opleggen van gesanctioneerde

verplichtingen aan nieuwkomers en aan werkloze allochtonen en autochtonen.

De introductie van het burgerschapsbegrip ging samen met een verbreding van de aandacht naar de samenleving als geheel en vraagstukken van sociale cohesie, veiligheid en participatie in de (buurt) samenleving. Onder de D66-minister van Grote Steden- en Integratiebeleid Van Boxtel was er in de tweede helft van de jaren negentig zelfs aandacht voor enkele republikeinse elementen van burgerschap: bestuurlijke en politieke participatie en de mogelijke consequenties van de diversiteit van de samenleving voor de grondrechten: 'Het gaat in het integratiebeleid om de erkenning van het feit dat onze samenleving multicultureel is geworden, en dat dat consequenties heeft, ook en meer fundamenteel voor de democratische rechtsstaat' (Ministerie van BZK 1998, 7).

#### *Integratiebeleid in de 21ste eeuw: gedeeld burgerschap en assimilatie*

Na de eeuwwisseling voltrok zich een duidelijke omslag in het politieke en publieke klimaat. In 2000 luidde Paul Scheffer de noodklok over het 'multiculturele drama' dat zich in Nederland aan het voltrekken was. Zijn aanklacht ondervond veel weerklank, maar werd vooral opgevat als het failliet van het multiculturele Nederlandse model. De regering had dit model al lang vervangen, maar beleidspraktijken hebben hun eigen taaiheid. Bovendien was het integratiebeleid op veel terreinen gedecentraliseerd, zodat het steeds moeilijker werd om van een nationaal model te spreken. In de loop der jaren werden in alledaagse en politieke discussies de integratieproblemen in toenemende mate geherdefinieerd in termen van cultuurconflict, met de islam als hoofdbron van verdeeldheid en als obstakel voor de integratie. De doelgroep werd frequent ingeperkt tot moslims of Marokkanen, niet alleen in het alledaagse maar ook in het politieke discours. Dramatische gebeurtenissen zoals de aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001, de turbulente Nederlandse verkiezingen van 2002 met de opkomst van en moord op Pim Fortuyn, en de moord op Theo van Gogh in november 2004 speelden daarbij zeker een rol, maar eveneens onzekerheid over de Nederlandse identiteit in een globaliserende en Europeïserende wereld.

Deze omslag in het integratiemodel kwam duidelijk tot uiting in de beleidsfilosofie van de eerste drie regeringen onder Balkenende (2002-2006). Integratie en immigratie werden samengevoegd binnen het ministerie van Justitie, waarmee tot uitdrukking werd gebracht dat het een 'law and order' onderwerp was. Het 'integratiebeleid nieuwe stijl' dat de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk in 2003 presenteerde was in feite een assimilatiebeleid. Het leidend beginsel werd omgedoopt in gedeeld burgerschap: het beleid diende gericht te zijn op wat allochtonen en autochtonen 'met elkaar gemeen hebben' in plaats van 'het cultiveren van verschillen': 'gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen' (Min. Justitie 2003, 8). Cultuur en vooral de islamitische achtergrond van veel 'niet-westerse' immigranten werd als hoofdprobleem gedefinieerd. Het terugtrekken op de eigen groep zou hun integratie belemmeren, terwijl betrokkenheid van migranten bij ontwikkelingen in het land van herkomst steeds vaker werd opgevat als teken van dubbele, conflicterende loyaliteiten. In deze uniforme definitie van integratie als assimilatie was uiteraard geen rol meer weggelegd voor eigen organisaties. Migrant dienden te participeren in algemene of multi-etnische organisaties. Maar bij ernstige spanningen en conflicten, zoals na de moord op Theo van Gogh in 2004, kwam toch weer de oude reflex naar boven van overleg met vertegenwoordigers van maatschappelijke en minderheidsorganisaties. Dit kreeg eind 2004 en begin 2005 vorm in het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding waarbij maatschappelijke organisaties, overheden en het bedrijfsleven samenwerkten met als doel de 'versterking van de maatschappelijke binding'.

Het burgerschapsbegrip werd vooral aangewend om meer drang en dwang te legitimeren tegenover allochtonen om hun ertoe te bewegen zich in te spannen voor de effectuering van de alsmaar uitbreidende catalogus van burgerplichten. Zolang zulke plichten niet juridisch afdwingbaar zijn gaat het vooral om moraliseren. Het burgerschapsbegrip en de publieke moraal waaraan migranten zich zouden moeten conformeren werd in de loop van de tijd substantiëler ingevuld: niet alleen eerbiediging van gelijkheid van man en vrouw, maar meer specifiek: mannen moeten vrouwen de hand geven als

begroeting anders tonen ze geen respect. Ook zijn het immigratie- en integratiebeleid geleidelijk aan meer verstrengeld geraakt, waardoor veel integratiemaatregelen een functie hebben gekregen in de controle en beheersing van immigratie (De Heer 2004). Zo is sprake van een tendens naar verzwakking van de rechtspositie van immigranten met het oog op ontmoediging van immigratie. De eisen voor gezinshereniging werden bijvoorbeeld opgeschroefd en huwelijkspartners moeten tegenwoordig eerst een inburgeringstoets in het buitenland afleggen voordat ze naar Nederland mogen vertrekken. Het integratiebeleid werd onder minister Verdonk versmald tot een inburgeringsbeleid terwijl de inburgeringsplicht werd uitgebreid tot zo veel mogelijk categorieën niet-westerse migranten, met als gevolg dat het onuitvoerbaar werd en in conflict kwam met het non-discriminatiebeginsel.

#### *Balkenende IV: Actief burgerschap en gedeelde belangen*

Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV in februari 2007 werden immigratie- en integratiebeleid weer van elkaar gescheiden. Integratiebeleid verhuisde naar het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en werd onderdeel van de nieuwe afdeling van Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Dit markeerde duidelijk de beleidsomslag: naast het weer op de rails zetten van het inburgeringsbeleid door het te vereenvoudigen, behoort de wijkgerichte aanpak van het omvormen van probleemwijken in 'krachtwijken' tot de speerpunten van het integratiebeleid van het huidige kabinet. De visie op integratie die uit de *Integratienota 2007-2011* naar voren komt, vormt een duidelijke breuk met die van het vorige kabinet. Ze sluit veel meer aan bij de beleidsfilosofie van eind jaren negentig, met dat verschil dat nu problemen van sociale segregatie en polarisatie meer aandacht krijgen. Minister Vogelaar richtte haar beleid op zowel het verminderen van achterstanden als het verkleinen van de sociale afstand. Burgerschap 'heeft te maken met je deel weten van deze Nederlandse samenleving' (Ministerie van VROM 2007a, 6). Veel allochtonen zouden 'zich onvoldoende geaccepteerd voelen als volwaardige burgers', vanwege de verharding van het opinieklimaat, polarisatie en (gevoelde) discriminatie. 'Meer dan voorheen is er de neiging om zich terug te trekken in eigen kring',

omdat vele allochtonen het gevoel hebben ‘niet als gelijkwaardig burger in de Nederlandse samenleving te worden gewaardeerd’ (Ministerie van VROM 2007a, 14). Actief burgerschap is nodig en dit ‘kan alleen vorm krijgen als er een gemeenschappelijke wil is om met erkenning van verschillen samen te leven’ (Ministerie van VROM 2007a, 6). Daarom dient het vizier gericht te zijn op de gedeelde belangen en gedeelde toekomst van alle burgers, en niet op het ‘verdeelde’ verleden (Vogelaar 2008). Kortom, burgerschap wordt weer meer inclusief opgevat. Deze burgerschapsopvatting is een combinatie van sociaalliberale en republikeinse elementen, met een accent op wederzijdse acceptatie, competenties en participatie in de *civil society*.

In november 2008 werd minister Vogelaar echter aan de kant geschoven en werd Van der Laan minister van WWI, mede vanwege het verschil van mening binnen de regeringspartij PvdA over het aanpakken van integratieproblemen. De PvdA-resolutie ‘Verdeeld verleden, gedeelde toekomst’ maakt duidelijk dat de PvdA dichter wil blijven bij de verplichtende, moraliserende aanpak die op dit moment gangbaar is in Nederland. Het is nog onduidelijk tot welke koerswijziging in het beleid deze personeelwisseling zal leiden.

Dit overzicht heeft laten zien dat de invulling van het burgerschapsbegrip in relatie tot de integratie van immigranten en hun nakomelingen enorme veranderingen heeft ondergaan: van een multicultureel burgerschapsmodel naar een assimilatiemodel. Hoewel burgerschap formeel sinds 1994 het leidend beginsel van het integratiebeleid is, lijkt de regering nog steeds maar half te weten wat dat betekent. Het blijkt in ieder geval een handig containerbegrip te zijn met een appelerende normatieve connotatie dat voor allerlei doeleinden geschikt is. In feite is de formulering van het burgerschapsbegrip door de tijd heen aangepast aan de veranderende opvattingen over integratie en de veranderende visie op de verhouding tussen overheid en burger. Maar de terreinen waarop het concreet werd betrokken bij de beleidsvorming zijn beperkt.

Het overzicht maakt al duidelijk dat burgerschap eigenlijk geen leidend beginsel kan zijn voor het integratiebeleid, omdat het begrip dan zozeer moet worden opgerekt dat het weinig concrete aanknopingspunten meer biedt. Toch zijn er enkele beleid-

sterreinen waarop het betekenisvol kan worden toegepast, met name de toelating van vreemdelingen en het nationaliteitsrecht (burgerschap als formele status), het toekennen of onthouden van rechten aan immigranten met een niet-Nederlandse nationaliteit (bijvoorbeeld de huidige discussie over het ingroei-model in sociale zekerheid voor immigranten), participatie van burgers aan de politiek en *civil society* en de vereiste competenties en voorwaarden voor participatie (inburgering). Burgerschap als formele status en de rechten verbonden aan burgerschap zijn duidelijk overheidstaken, terwijl participatie primair aan burgers zelf moet worden overgelaten.

In de volgende twee paragrafen zal ik twee van deze terreinen nader onderzoeken op de rol van het burgerschapsbegrip en welke consequenties hieraan zijn verbonden. Ik kies allereerst een terrein dat burgerschap ‘van bovenaf’ betreft (passief burgerschap), namelijk dat van nationaliteitswetgeving. Ten tweede kies ik een terrein dat meer direct verband houdt met opvattingen over actief burgerschap en het scheppen van voorwaarden daarvoor: het inburgeringsbeleid. Dit is een beleidsterrein waar duidelijk de spanningsverhouding naar voren komt tussen het scheppen van voorwaarden voor participatie door de overheid en het zelf vormgeven van burgerschap door burgers. Hoe zijn de visies op burgerschap in relatie tot integratie en multiculturaliteit op deze twee terreinen veranderd? En hoe komen de spanningsverhoudingen tussen de verschillende dimensies van burgerschap hier tot uiting en met welke gevolgen?

#### 4 Burgerschap, naturalisatie en dubbele nationaliteit

Het beleidsterrein van naturalisatie is een klassiek onderzoeksveld in de literatuur over immigratie en burgerschap. Dat komt mede doordat in de Angelsaksische wereld naturalisatie over het algemeen vrij eenvoudig is en als een belangrijke stap in het integratieproces van immigranten wordt gezien. Dit beleidsterrein biedt mogelijkheden om na te gaan of de algemene ontwikkeling in het beleidsdiscours naar actief burgerschap ook gevolgen heeft gehad voor de discussies en het beleid op dit terrein van burgerschap als formele status. En om na te gaan of het heeft geleid tot toenemende spanningen tussen de actieve en passieve elementen van burgerschap. Deze vragen worden in deze paragraaf onderzocht

aan de hand van parlementaire debatten over wijziging van de nationaliteitswetgeving.

In immigratiesamenlevingen zou volgens Joppke (2003) sprake zijn van de-etnisering van de toegang tot burgerschap om naturalisatie voor immigranten te vereenvoudigen, terwijl in emigratiesamenlevingen vaak sprake is van re-etnisering om de banden met emigrantengemeenschap te behouden. Zoals we zullen zien, volgt de ontwikkeling van de Nederlandse nationaliteitswetgeving een grilliger patroon.

#### *Rijkswet op het Nederlandschap 1985*

In 1984 werd de wet op het Nederlandschap van 1892, met afstamming als een voorwaarde voor het verwerven van het Nederlandschap, vervangen door een wet die toegang tot het Nederlands staatsburgerschap sterk vereenvoudigde. De regering had in 1980 de blijvende aanwezigheid van etnische minderheden in Nederland erkend, maar dat had nog niet direct gevolgen voor de nieuwe nationaliteitswet in ontwikkeling. Het ontwerp voor de Rijkswet op het Nederlandschap dat in 1981 werd ingediend bij de Tweede Kamer stelde bijvoorbeeld voor de bepaling te laten vallen dat de derde generatie automatisch het Nederlandschap verkrijgt. De staatssecretaris, mevrouw Korte-van Hemel, verzette zich in eerste instantie ook tegen de breed gedeelde opvatting in de Tweede Kamer om de naturalisatiewetgeving in het perspectief van het integratiebeleid te zien. De regering veranderde echter van opvatting in de parlementaire debatten en de Rijkswet op het Nederlandschap van 1984 die op 1 januari 1985 van kracht werd bood een duidelijke vereenvoudiging van toegang tot de Nederlandse nationaliteit: 'Verlening van het Nederlandschap wordt als een belangrijk instrument gezien om de rechtspositie van minderheden te versterken' (Heijs 1995, 186). Voor de tweede generatie bestaat sindsdien een optierecht en bij optie voor het Nederlandschap hoeft geen afstand te worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Al met al schoof naturalisatie zodoende meer in de richting van een recht dan van een gunst (Heijs 1995, 192).

In de parlementaire behandeling van het wetsontwerp bleek dat de regering meende dat naturalisatie wel een zekere integratie vereist. De wet op

het Nederlandschap stelt dat de mate van integratie moet worden vastgesteld door de zogenaamde inburgeringseis. 'Inburgering' vereiste volgens de regering geen assimilatie of 'identificatie met het Nederlandse volk en zijn geschiedenis',<sup>1</sup> of dat die persoon zijn 'eigen cultuur loslaat of zich niet meer in bijzondere mate betrokken voelt bij het wel en wee van zijn land van oorsprong'. Wel werd inburgering hier verbonden met het 'daadwerkelijk participeren in een multiculturele samenleving als de Nederlandse' en dat die persoon 'niet uitsluitend op zijn eigen minderheidsgroep is georiënteerd of daarvan geheel afhankelijk is, doch ook in staat is met anderen te communiceren'.<sup>2</sup> In de praktijk werd vanaf 1985 de taalkennis feitelijk tot het enige inburgeringscriterium in de naturalisatieprocedure (Heijs 1995, 195). Tegelijk met de Rijkswet op het Nederlandschap werd ook het Verdrag van Straatsburg ter beperking van het aantal gevallen van dubbele nationaliteit door het parlement goedgekeurd. De regering stemde in met de strekking van dit verdrag en meende dat de keuze voor het Nederlandschap een 'zekere distantie van het land van herkomst' vereist (Heijs 1995, 196). Het idee was dus, dat naturalisatie van de aanvrager een keuze vraag voor de Nederlandse samenleving.

#### *Versoepeling afstandseis*

In de jaren negentig werd naturalisatie verder vereenvoudigd. Het WRR-advies van 1989 om onder meer naturalisatie te vereenvoudigen met het oog op de versterking van de rechtspositie van allochtonen en hun integratie, ontmoette in eerste instantie weerstand van de regering en van de CDA- en VVD-fracties in het parlement (Heijs 1995, 199). Langzamerhand veranderde de opvatting van de regering, doordat de visie van de CDA fractie naar een minder strikte toepassing van de afstandseis verschoof. Erkend werd dat de afstandseis een belangrijke belemmering kan zijn voor naturalisatie van vreemdelingen en zodoende voor hun integratie. Bovendien speelde mee dat de regeringspartij CDA het nationaal en provinciaal kiesrecht niet wenste toe te kennen aan vreemdelingen, terwijl de coalitiegenoot PvdA daar wel voor was (Heijs 1995, 201; De Hart 1994, 154). Het minder strikt toepassen van de afstandseis en dus vereenvoudiging van naturalisatie vormde een compromis. Vooruitlopend op het verwijderen van de afstandseis uit de Rijkswet op

het Nederlanderschap werd deze voorlopig soepel toegepast (Heijs 1995, 203).

*Herstel afstandseis en herziening nationaliteitswet*

Zoals we hebben gezien was sinds de eeuwwisseling sprake van een verschuiving van het discours over integratie. Maar in de loop van de jaren negentig waren al aanzetten tot deze verschuiving zichtbaar en dit kwam duidelijk naar voren in debatten over het naturalisatiebeleid. De wijziging in het beleid sinds 1992 moest in een wet tot wijziging van de Wet op het Nederlanderschap worden vastgelegd. In de loop van de behandeling van dit wetsvoorstel groeide de weerstand in het parlement tegen een dubbele nationaliteit. De VVD had altijd al bezwaren ertegen gehad, maar hier sloot het CDA – niet langer een regeringspartij – zich nu bij aan. De voorkeur van allochtonen voor een dubbele nationaliteit werd steeds meer opgevat als een uitdrukking van de oriëntatie van allochtonen op hun ‘eigen groep’, wat als belemmering voor integratie werd opgevat en als strijdig met de inburgeringseis bij naturalisatie (De Hart 2004, 155-156). De aanzienlijke toename van naturalisaties sinds 1992, als gevolg van de vereenvoudiging van naturalisatie, werd door de VVD en CDA opgevat als teken dat naturalisatie te eenvoudig was geworden en de Nederlandse nationaliteit aan waarde had ingeboet. Bovendien was er voor het eerst ook uitgebreide media-aandacht voor dit onderwerp. Dit alles leidde ertoe dat de het wetsvoorstel in 1997 werd ingetrokken. Sindsdien werd de afstandseis weer strikter gehandhaafd, al bleven er vele uitzonderingen op de afstandseis.

Tijdens de parlementaire behandeling van de herziening van de Rijkswet op het Nederlanderschap, die uiteindelijk 1 april 2003 in werking trad, bleek dat alle grote fracties een meer restrictieve naturalisatiewet wensten. Met de herziene wet op het Nederlanderschap is ook de afstandseis formeel heringesteld. Ook werd een strikte test van de Nederlandse taalvaardigheid (mondeling en schriftelijk) en kennis van de Nederlandse samenleving en staatsinrichting ingevoerd (Van Oers 2007). Hierdoor is de drempel voor naturalisatie verhoogd. Tevens werden (en worden) gemeenten aangemoedigd om naturalisatieceremonies te organiseren. Kortom, er moet meer waarde worden toegekend aan het verwerven van het Nederlandse staatsburgerschap.

Het debat over de dubbele nationaliteit werd in 2003 heropend, met het aantreden van het kabinet Balkenende II en minister van Justitie Verdonk. Het kabinet streefde naar een verdere beperking van de meervoudige nationaliteit. Integratie was volgens de regering Balkenende II ‘een voorwaarde om te naturaliseren’ (Ministerie van Justitie 2003). En het Nederlands staatsburgerschap ‘is de hoofdprijs’ (ibid). In de debatten over dubbele nationaliteit werd (en wordt) steeds meer het loyaliteitsaspect naar voren gehaald. En er is de neiging om allerlei andere thema’s te verbinden met dat van de dubbele nationaliteit, zoals de emancipatie van allochtone vrouwen, de verhouding tot herkomstlanden en terrorisme (bestrijding) (De Hart 2005). Zo woedde er een rond het aantreden van het huidige kabinet een uitgebreide discussie over dubbele nationaliteit en dubbele loyaliteit. Nog voordat het kabinet op 22 februari 2007 werd geïnstalleerd, kondigde de Partij voor de Vrijheid (PVV) van Geert Wilders een motie van wantrouwen aan tegen de twee staatssecretarissen met een dubbele nationaliteit, Ahmed Aboutaleb en Nebahat Albayrak. Een dubbele nationaliteit brengt onvermijdelijk dubbele loyaliteiten met zich mee, aldus de PVV. De motie van wantrouwen van de PVV kreeg geen steun, maar uit de reacties bleek wel dat ook binnen andere politieke partijen bezorgdheid leeft over dit onderwerp.

De herziening van de Rijkswet op het Nederlanderschap, door Verdonk ingediend en verdedigd in haar laatste debat als minister in de Tweede Kamer, werd in de nieuw gekozen Tweede Kamer met een nieuw kabinet in aantocht niet in stemming gebracht. Zij wilde de afstandseis verder inperken door twee uitzondering te laten vervallen. Momenteel wordt door minister van Justitie Hirsch Ballin van het kabinet Balkenende IV gewerkt aan een nieuwe herziening van de wet op het Nederlanderschap. In het wetsvoorstel blijven de uitzonderingen voor de afstandseis gehandhaafd, behalve dat immigranten van de tweede generatie die meerderjarig zijn en voor het Nederlanderschap kunnen opteren nu afstand zouden moeten doen van hun eerste nationaliteit. En het wetsvoorstel zou ook moeten regelen dat het Nederlanderschap kan worden ontnomen aan personen met een dubbele nationaliteit die veroordeeld zijn voor terrorisme (dit is niet mogelijk voor personen met alleen de Nederlandse nationaliteit, omdat deze dan staatloos worden).

De discussies en het beleid inzake naturalisatie laten duidelijk zien dat een meer substantiële visie op nationaliteit gangbaar is geworden van af midden jaren negentig. Sindsdien zijn ook etnische en culturele opvattingen over naturalisatie en nationaliteit een steeds belangrijker rol gaan spelen. Na de eeuwwisseling zijn deze ideeën over burgerschapsplichten nog verder aangescherpt. Kortom, toegang tot burgerschap als formele status werd en wordt nauw verbonden met kwaliteiten van burgers, hun competenties en hun keuze voor en identificatie met de Nederlandse samenleving. De spanning tussen deze aspecten van actief burgerschap en de norm van gelijkheid van burgers komt duidelijk tot uiting in het politieke en alledaagse discours: niet-westerse immigranten die naturaliseren worden dan wel formeel Nederlands staatsburger, maar ze blijven informeel 'allochtoon' en dus niet van 'hier' vanwege hun vermeende andere cultuur (De Hart 2004). De sterke etnisch-culturele invulling van burgerschap ondergraaft zo de gelijkheidsnorm die fundamenteel is voor burgerschap binnen de constitutionele democratie.

Sinds de afstandseis weer formeel is hersteld is de toename van personen die naturaliseren en tegelijk afstand doen van hun oorspronkelijke nationaliteit verhoudingsgewijs niet veel toegenomen (De Hart 2004; Ministerie van Justitie 2008). Kortom, aan de praktijk van dubbele nationaliteit is in feite weinig veranderd. Toch was het volgens De Hart (2004) niet slechts symboolpolitiek voor de achterban. Zij meent dat het vooral te maken heeft met de pragmatische houding van VVD en CDA, omdat zij inzien dat het nagenoeg onmogelijk is om de dubbele nationaliteit verder te ontmoedigen. Vele van de uitzonderingen vloeien voort uit internationale verplichtingen en kunnen daarom niet worden geschrapt (De Hart 2005). Wel is sprake van een sterke daling van het aantal naturalisatieverzoeken sinds van kracht worden van de herziene wet in 2003 (Ministerie van Justitie 2008). De strikte taaltoets en de kosten die aan naturalisatie verbonden zijn lijken een ware barrière te vormen, vooral voor lager opgeleide en minder bemiddelde immigranten (Van Oers 2007). Het opschroeven van de taal- en integratie-eisen bij naturalisatie moet ook gezien worden in de context van de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid en het steeds hoger leggen van de lat bij inburgering. Al met al is er in termen van Joppke

(2003) duidelijk sprake van een re-etnisering van de toegang tot staatsburgerschap. In toenemende mate benadrukken politieke partijen en de regering etnische en culturele voorwaarden voor toegang tot staatsburgerschap. Het is duidelijk dat dit spanningen en conflicten kan oproepen met de gelijkheidsnorm en de rechten verbonden met burgerschap in een constitutionele democratie.

### 5 Burgerschap en inburgeringsbeleid

Het inburgeringsbeleid is een tweede beleidsterrein waar het burgerschapsbegrip een centrale rol heeft gespeeld. Ook hier hebben meer substantiële opvattingen van actief burgerschap terrein gewonnen. Heeft het ook hier geleid tot spanningen tussen de actieve en passieve elementen van burgerschap? En met welke gevolgen?

#### *Wet Inburgering Nieuwkomers*

Het inburgeringsbeleid is een exponent van het integratiebeleid van de jaren negentig van de vorige eeuw. Het werd mede ontwikkeld op instigatie van het WRR-advies *Allochtonenbeleid* uit 1989, waarin werd gepleit voor betere opvangfaciliteiten voor nieuwe immigranten om zodoende het gegeven van immigratie positief te doen laten uitvallen voor immigrant en samenleving. De ontwikkeling van inburgeringsbeleid kreeg pas echt vaart met het advies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* van Arie van der Zwan en Han Entzinger in 1994. Dit advies kwam precies op het juiste moment en speelde een belangrijke rol bij kabinetsformatie.

Het voorstel om te komen tot verplichte inburgeringscontracten werd overgenomen in het regeerakkoord. Tijdens het eerste Paarse kabinet werd het idee van een verplichte inburgering uitgewerkt. Vanaf 1996 werden verplichtende inburgeringscontracten aangeboden aan uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Ondertussen werd een algemene verplichting tot inburgering voor nieuwe immigranten uitgewerkt. Dit resulteerde in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), die op 30 september 1998 van kracht werd. Deze wet verplichtte alle meerderjarige immigranten die zich voor het eerst en met een blijvend doel in Nederland mochten vestigen – uitgezonderd EU-onderdanen, maar inclusief Nederlanders, waaronder Arubanen en Antillianen – zich aan te melden voor een inburgeringsonderzoek. Indien bleek dat ze onvoldoende opleiding en kennis van de Nederlandse



taal bezaten, werden ze vervolgens verplicht tot het volgen van een inburgeringsprogramma van gemiddeld 600 uur, met taalonderwijs als hoofdelement.

Het inburgeringsbeleid was een van de terreinen waarop de wijziging in de beleidsfilosofie van de jaren negentig duidelijk naar voren kwam. De beleidsmaatregelen werden expliciet gelegitimeerd in termen van burgerschap. Het doorlopen van een inburgeringstraject werd opgevat als een belangrijke en eerste stap in de ontwikkeling van nieuwkomer tot volwaardige burger. Het traject was gericht op toerusting van nieuwkomers met het oog op hun 'vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen' (Motie van Toelichting WIN 1996, 1). Tegelijk werd deelname aan het inburgeringstraject opgevat als uitdrukking van de keuze 'voor blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving' (Ministerie van BiZa 1994, 5). Het betrof een, volgens de regering, gerechtvaardigde verwachting: 'dat van de betrokken nieuwkomers (...) mag worden verwacht, dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving' (Motie van Toelichting WIN 1996, 1). De notie van reciprociteit kreeg een nadere invulling in een directere koppeling tussen rechten en plichten: indien de gemeente haar zorgplicht nakwam en hielp 'hun weg in die samenleving te vinden', dan rustte 'op de nieuwkomers de plicht de hen geboden kansen te benutten' (Motie van Toelichting WIN 1996, 1). Op 'die manier ontstaat een evenwichtig samenstel van rechten en plichten' (idem).

Verplichte inburgering werd dus in belangrijke mate gelegitimeerd in termen van burgerschap. In eerste instantie was het een visie op burgerschap die aansloot bij het door de WRR ontwikkelde model van de activerende verzorgingsstaat. Toerusting voor participatie in vooral de sociaaleconomische sfeer stond centraal. Dit kwam duidelijk naar voren bij de eerste groep die verplicht werd tot inburgering: nieuwkomers met een uitkering. Met de WIN werd de groep inburgeringsplichtigen uitgebreid, en omvatte ook ouderen en vrouwen. Het doel en ook de legitimering van de verplichting werd verbreed naar maatschappelijke participatie ofwel sociale redzaamheid. Het belang van de inburgeringsplicht voor (huis)vrouwen werd onder meer verdedigd vanwege de verwachte emancipatoire werking van educatie.

Met de inwerkingtreding van de WIN ontstond er een groep van zogenaamde 'oudkomers', immigranten die zich vóór de inwerkingtreding van de WIN in Nederland hadden gevestigd, maar onvoldoende waren 'ingeburgerd' volgens de beleidsdefinitie. Al spoedig werden verschillende oudkomersregelingen in het leven geroepen om wachtlijsten weg te werken. Prioritaire doelgroepen daarbij waren werklozen en opvoeders, vanwege het belang dat het kabinet hechtte aan reïntegratie van werklozen en het voorkomen van taalachterstanden bij de kinderen van immigranten (IBO 2001, 16). Bij oudkomers was vrijwillige deelname het uitgangspunt.

De WIN was nog niet van kracht geworden, of de ene na de andere evaluatie volgde. Vanwege tegenvallende resultaten werd de Taskforce Inburgering in 2000 in het leven geroepen. Twee jaar later verscheen de Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (Regioplan en PWC 2002). Uit de Evaluatie van de WIN (Regioplan en PWC 2002) bleek veel mis te zijn met de effectiviteit en efficiency van het beleid (zie ook Commissie Blok 2004, 128-129). In discussies in het parlement en de media die hierover werden gevoerd kwam naar voren dat steeds hogere eisen aan de inburgering werden gesteld. Ook werden nieuwe eisen toegevoegd, met name wat betreft de kennis van de Nederlandse cultuur en normen en waarden.

#### *Herziening inburgeringsstelsel*

Bij zijn aantreden in 2003 kondigde het kabinet-Balkenende II een aantal fundamentele wijzigingen in het inburgeringsstelsel aan (Ministerie van Justitie, 2003, 2004). Het bestaande stelsel sloot niet aan bij de conservatief-neoliberale beleidsfilosofie van het kabinet: 'Weg van de veelal vrijblijvende en aanbodgerichte aanpak, die het initiatief van de betrokkenen heeft verminderd, door in te zetten op een verplichting tot inburgering die de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ondubbelzinnig aanspreekt' (Ministerie van Justitie 2004, 1).

De tegenvallende resultaten van de inburgering waren volgens de minister mede te wijten aan onvoldoende prikkel; daarom moesten er zwaardere sancties worden ingevoerd. Degene die na maximaal drieënhalf jaar het examen niet zou halen, zou beboet worden en zou geen permanente verblijfstitel krijgen. Voorts zou de inburgeringsplicht geen inspanningsverplichting meer moeten zijn, maar een resultaatsverplichting. Ook moest het vereiste



eindniveau aanmerkelijk hoger komen te liggen. Kortom, een harde 'law-and-order' benadering die onwillige migranten moest disciplineren. De algemene teneur was: onaangepaste migranten vormen een bedreiging niet alleen voor hun eigen welzijn maar ook voor de sociale samenhang.

Voorts was sprake van een merkwaardige combinatie van neoliberale en conservatief-communitaristische argumenten (Fermin 2006). De eigen verantwoordelijkheid van immigranten stond voorop, maar alleen in de zin dat zij hun eigen inburgering moesten betalen en organiseren. De overheid moest bepalen en controleren wat migranten wanneer moesten weten, door middel van termijnen, toetsen en sancties. Overigens werden er allerlei verschillende categorieën van migranten onderscheiden die wel op een aanbod van de gemeente konden rekenen, zoals werklozen en vrouwen. Ook raken de doelstellingen van immigratiebeheersing en integratiebevordering verstrengeld. Dit komt duidelijk naar voren in de wet inburgering in het buitenland die sinds maart 2006 van kracht is. Deze verplicht aanstaande migranten (huwelijkspartners) om voor hun vertrek een inburgeringstoets af te leggen op de Nederlandse ambassade in het desbetreffende land.

Het inburgeringsbeleid werd zo verder opgevoerd met nieuwe eisen en uitgebreid met nieuwe doelgroepen. Het kabinet was van plan de inburgeringsplicht uit te breiden tot alle oudkomers die volgens haar onvoldoende waren ingeburgerd, inclusief Antillianen (met de Nederlandse nationaliteit). In feite beruste de afbakening van de gewenste doelgroep van de minister op ideeën over het cultureel anders zijn van niet-westerse migranten, inclusief Rijksgenoten. Hierdoor botste de inburgeringswet in ontwikkeling keer op keer met het non-discriminatiebeginsel en werd het herhaaldelijk met een negatief juridisch advies teruggestuurd naar de regering (Fermin 2006). Door dergelijke juridische en ook technische problemen liet de invoering lang op zich wachten. Uiteindelijk werd de Wet Inburgering (WI) op 28 november 2006 aangenomen, en is deze op 1 januari 2007 van kracht geworden.

#### *Deltaplan inburgering*

Een maand later trad het nieuwe kabinet Balkenende IV aan. De invoering van de nieuwe Wet Inburgering bleek voor enorme problemen te zorgen. Gemeenten waren onvoorbereid, de regels waren zeer

ingewikkeld, en gemeenten mochten geen regierol meer spelen. Het aantal mensen dat inburgeringstrajecten volgden daalde danig, en was fors lager dan het beoogde aantal. Kortom, het liep uit op een complete chaos. Een eerste prioriteit van minister Vogelaar van WWI was het aanpakken van deze problemen. De doelen van het ministerie van WWI op dit terrein zijn vooral pragmatisch: de regelgeving rond inburgering moet sterk vereenvoudigd worden, inburgeraars moeten zelf vooral profijt van de inburgering hebben (en inzien), en de gemeenten moeten weer meer bevoegdheden krijgen. Uiteraard ging het haar niet alleen om het ruimen van de brokken. Deze minister had ook een heel andere visie op de inburgering dan haar voorganger, die ze ontvouwde in het 'Deltaplan inburgering' (Ministerie van VROM 2007b). Inburgering moet niet eenzijdig als plicht worden opgevat, maar moet vooral in het belang zijn van de betrokkenen bij de verwezenlijking van hun ambities en 'emancipatie' (Ministerie van VROM 2007b). Het dient gericht te zijn op participatie en 'meedoen' en barrières hierbij moeten worden opgeruimd. Daarnaast heeft inburgering ook 'een functie voor het bevorderen van burgerschap en sociale integratie' (Ministerie van VROM 2007a, 39; Ministerie van VROM 2007b). Door inburgering een sterk praktische en interactieve invulling te geven, door mee te doen aan buurtactiviteiten, vrijwilligerswerk en taalstages, leren zij niet alleen de taal beter maar leggen ze ook sociale contacten en komen ze in aanraking met voorzieningen en instellingen (Ministerie van VROM 2007a, 39; Ministerie van VROM 2007b). Inburgering is een 'wederzijds proces' en vereist dus evenzeer inspanningen van andere burgers en instellingen. Niet assimilatie aan de Nederlandse cultuur en mores, maar inburgeren als het aanleren van competenties door participatie is het doel van het huidige kabinet. En niet het opleggen van plichten en sancties, maar het motiveren en uitdagen van inburgeraars door inburgering positief in te vullen als een ondersteuning bij het realiseren van ambities (Ministerie van VROM 2007b, 6).

De discussies over inburgering van de afgelopen 25 jaar vertoont een ontwikkeling in de richting van een substantiële opvatting van burgerschap, zoals we eerder hebben gezien bij de bespreking van het integratie- en naturalisatiebeleid. Van een beleid gericht op praktische competenties en participatie ten

behoefte van de immigrant en de samenleving werd inburgering steeds meer gericht op assimilatie aan de Nederlandse cultuur en waarden. Met het nieuwe kabinet lijkt het inburgeringsbeleid weer ingevuld te worden vanuit een meer sociaalliberale invulling van burgerschap van gelijke rechten, met republikeinse elementen van participatie aan de *civil society*. De uniforme, van bovenaf opgelegde visie van assimilatie is vervangen voor een meer pragmatische visie op integratie die ruimte laat voor een diversiteit aan invullingen vanuit de immigranten zelf. Natuurlijk moet nog blijken of de nieuwe minister Van der Laan deze visie ook ondersteunt, maar niets wijst nog op het tegendeel.

Spanningen tussen passieve en actieve elementen van burgerschap werden in de aanvangsfase van het inburgeringsbeleid expliciet geformuleerd. In de loop van de tijd werden deze steeds meer genegeerd en werd onomwonden gekozen voor een assimilatiebeleid voor niet-westerse minderheidsgroepen. Hierdoor werd inburgering steeds eenzijdiger opgevat als een opgave voor alleen de immigranten. Minister Verdonk ondernam pogingen om de morele plichten en verantwoordelijkheden van 'goed burgerschap' om te zetten in juridische, gesanctioneerde plichten. Het falen van de enige beleidsprioriteit van minister Verdonk op het terrein van integratiebeleid, het inburgeringsbeleid, laat zien dat een overheid die een sterk communitaristische opvatting van goed burgerschap wil bevorderen in conflict komt met het non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel van de democratische rechtsstaat. Doordat de inburgering zo overladen werd met eisen, plichten, sancties en uitbreidingen van de doelgroep, ontspoorde de inburgering volledig en kwam het in botsing met beginselen van de Nederlandse rechtsstaat.

## 6 Conclusie

De analyse van het beleidsdiscours van de afgelopen 25 jaar heeft laten zien dat het burgerschapsbegrip binnen het integratiebeleid een duidelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Terwijl burgerschap in de jaren tachtig van de vorige eeuw nog vrij passief werd ingevuld en vooral de overheidsverantwoordelijkheid voor het garanderen van gelijke sociale en culturele rechten inhield, is burgerschap in de loop van de tijd meer ingevuld in termen van participatie (jaren negentig) en identificatie en assimilatie (rond en na de eeuwwisseling). Door de etnisch-culturele invul-

ling van burgerschap en een communitaristische opvatting van sociale cohesie werd het vermeende cultuurverschil uitvergroet en geproblematiseerd. Mede hierdoor verwoorde het inburgeringsbeleid van het kabinet Balkenende II en III tot overheids-paternalisme en assimilatie dwang. Deze 'dikker', substantiëlere burgerschapsopvatting botste regelmatig met de 'smalle' egalitair-liberale opvatting van burgerschap, vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen. Ook werden de doelgroepen steeds meer in religieuze (moslims) of etnische termen (Marokkanen) gedefinieerd. De kinderen van migranten en ook hun kinderen lijken nooit van het stigma 'allochtoon' af te kunnen komen.

Dit assimilatiebeleid lijkt allerminst bevorderlijk te zijn geweest voor de integratie en inburgering van immigranten en hun nakomelingen. De kloof tussen autochtonen en allochtonen is toegenomen en de wederzijdse acceptatie is afgenomen. Het inburgeringsbeleid werd onder minister Verdonk zo complex dat het na het van kracht worden van de Wet Inburgering een chaos werd en de deelname aan inburgeringstrajecten scherp daalde. Ook de aanscherping van het naturalisatiebeleid heeft niet geleid tot minder dubbele nationaliteiten, maar wel tot een scherpe daling in het aantal naturalisaties. Een groeiende groep van immigranten doet geen poging de Nederlandse nationaliteit aan te nemen vanwege de barrières in de vorm van inburgeringseisen. Maar een groeiende bevolkingsgroep zonder nationaal kiesrecht leidt in een democratie uiteindelijk tot legitimiteitsproblemen.

Naturalisatie en inburgering blijken in toenemende mate terreinen te zijn die met elkaar verbonden worden in een substantiële invulling van burgerschap. Het hoger leggen van de lat bij de inburgering heeft consequenties voor de integratie-eisen in het naturalisatiebeleid. Naturalisatie wordt nu als eindpunt van en kroon op het integratieproces opgevat en dit wordt in praktijk bevorderd door de hogere barrières. Terwijl in klassieke immigratielanden snelle naturalisatie als een instrument in de integratie van immigranten wordt gezien, vervult in Nederland inburgering in toenemende mate deze rol doordat naturalisatie voor veel migranten op de lange baan wordt geschoven.

Deze grote lijn in het integratiediscours komt terug in de analyse van het politieke en beleidsdiscours op de twee deelreinen van nationaliteitswetgeving en inburgeringsbeleid. Maar in de debatten

over concrete kwesties blijkt meer mee te spelen. Bij de discussie over dubbele nationaliteit in het parlement speelden niet alleen heel wat andere beginselen dan burgerschap een rol, maar bleken ook andersoortige motieven van belang zoals partijpolitieke belangen. Ook bestaat er een kloof tussen beleidsvisies en de ontwikkeling en implementatie van concrete maatregelen, zeker als lagere overheden hiervoor verantwoordelijk zijn. Het discours verandert bovendien zo snel, zodat de beleidspraktijk en beleidsimplementatie onvermijdelijk altijd achterloopt. Het burgerschapsbegrip wordt keer op keer aangegrepen door overheden om drang en dwang te rechtvaardigen, maar vooral ook immigranten aan te sporen tot integratie daar waar de overheid niet wil of niet kan interveniëren (mede door decentralisatie en privatisering). Moraliseren lijkt echter weinig effect te hebben, behalve dan dat het de doelgroep van het beleid, de niet-westerse migranten en hun nakomelingen, stigmatisering als onvolwaardige en onwillige burgers.

Het lijkt bijna een natuurwet dat elk decennium de beleidsfilosofie inzake integratiebeleid wordt herzien. Kunnen we na 2010 een nieuwe omslag verwachten? Het is te hopen dat dan afscheid wordt genomen van de etnisch-culturele invulling van burgerschap. De culturalisering van burgerschap heeft vooral geleid tot contraproductief beleid en het vergroten van de kloof tussen 'allochtonen' en 'autochtonen', zoals minister Vogelaar in haar integratienota erkende. Haar benadering was veelbelovend, want meer bescheiden en pragmatisch, gericht op het inzetten op het verkleinen van de sociale afstand en het bevorderen van sociale contacten en competenties. Wellicht blijkt over enkele jaren dat dit toch de aanzet was tot een omslag in de beleidsfilosofie over integratie.

Mijns inziens kan het burgerschapsbeginsel beter losgelaten worden als het leidend beginsel van het integratiebeleid. Actief burgerschap moet immers door burgers zelf worden vormgegeven (zie De Haan 1993). De overheid moet zich beperken tot het scheppen van voorwaarden daartoe. Gelijkheid van burgers dient het uitgangspunt te zijn, ook voor het integratiebeleid. Waarom het integratiebeleid niet in het geheel afschaffen? Zoals de Commissie Blok (2004) concludeerde: met de integratie van de meeste immigranten is het uiteindelijk goed gegaan, meer ondanks dan dankzij het integratiebeleid. Naast algemene maatregelen om achterstanden aan te pakken in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en op wijkniveau blijven wel enkele specifieke maatregelen voor immigranten nodig, met name op het terrein van inburgering (maar dat kan ook binnen een algemeen beleid van volwasseneneducatie en levenslang leren). In feite komt dit voorstel al in grote lijnen overeen met het huidige integratiebeleid, behalve dat de regering nu nog steeds pretendeert met beperkte maatregelen een zo complex en langdurig proces als dat van de integratie te kunnen sturen. Ook zou het goed zijn als de term 'allochtoon' wordt afgeschaft. Ze steunt op veronderstellingen over cultuurverschillen die de integratie van migranten juist belemmeren en de sociale afstand vergroten. Bovendien is het onzinnig om niet-gemigreerde kinderen van immigranten apart te zetten. Het is niet voor niets dat in klassieke immigratielanden geen equivalent van de term 'allochtoon' bestaat. Eufemismen als 'medelanders' of 'medeburgers' zijn ook uit den boze, want ook deze zetten groepen apart vanwege hun vermeende culturele anders-zijn. Migrant en hun kinderen zijn gewone burgers in een globaliserende wereld.

## Noten

1 Handelingen TK 1983-1984, 27 maart 1984, p. 4021; geciteerd in Heijs 1995, 193.

2 Handelingen Tweede Kamer, 1982-1983, 16 102, nr. 21, p. 93; geciteerd in Heijs 1995, 193.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (ARK), 1999, *Integratiebeleid etnische minderheden*, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 426, nr. 2.  
Banting, K., T.J. Courchene en F.L. Seidle (red.), 2007, *The Art of the State III: Belonging? Diversity, Recognition and Shared*

*Citizenship in Canada*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, Montrea.

Bauböck, R. (red.), 2006, *Migration and citizenship. Legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Bloemraad, I., A. Korteweg en G. Yurdakul, 2008, 'Citizenship and immigration: multiculturalism, assimilation, and challenges of the nation-state'. *Annual Review of Sociology*, 34: 153-179.
- Blommaert, J. en J. Verschueren, 1992, *Het Belgische migrantendebat; de pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen: International Pragmatics Association.
- Bosniak, L., 2006, *The citizen and the alien. Dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge (MA)/Londen: Harvard University Press.
- Bussemaker, J., 1993, *Betwiste zelfstandigheid: individualisering, sekse en verzorgingsstaat*. Amsterdam: SUA.
- Entzinger, H. en A. Fermin, 2006, 'Gidsland achter de Waterlinie. Het recente Nederlandse immigratie- en integratiebeleid in Europees perspectief'. In: F. van Tubergen en I. Maas (red.), *Allochtonen in Nederland in Internationaal perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 37-62.
- Fermin, A., 1997, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Fermin, A., 2000, *Burgerschap en integratiebeleid*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Fermin, A., 2006, Inburgering en eigen verantwoordelijkheid. In: R. Gowricharn (red.), *Falende instituties. Negen heikelle kwesties in de multiculturele samenleving*. Utrecht: FORUM/De Graaff, 17-44.
- Haan, I. de, 1993, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en de rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hart, B. de, 2004, 'Political debates on dual nationality in the Netherlands (1990-2003)'. *IMIS-Beiträge*, 24: 149-162.
- Hart, B. de, 2005, 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh'. *Migrantenstudies*, 21: 224-238.
- Heer, J.C. de, 2004, 'The concept of integration in converging Dutch minority and migration policies'. *IMIS-Beiträge*, 24: 177-188.
- Heijs, E., 1995, *Van vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlandschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2001, *Perspectief op integratie. Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Joppke, C., 2003, 'Citizenship between de- and re-ethnicization (I)'. *Archives of European Sociology*, XLIV: 429-458.
- Koopmans, R., 2004, 'Migrant mobilisation and political opportunities: variations among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30: 449-470.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Memorie van Toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), 1996, Tweede Kamer, 1996-1997, 25 114, nr. 3.
- Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken (BiZa), 1994, *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden*. Tweede Kamer, 1993-1994, 23 684, nr. 1-2.
- Ministerie van Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 1998, *Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002*. Tweede Kamer 1998-1999, 26 333, nr. 2.
- Ministerie van Justitie, 2003, *Beleidsbrief bij de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*. Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 29 203, nr. 1 Minister van Vreemdelingenzaken en integratie.
- Ministerie van Justitie, 2004, *Contourennota 'Herziening van het inburgeringsstelsel'*. 23 april 2004. Tweede Kamer 2003-2004, 29 543, nr. 1-2.
- Ministerie van Justitie, 2008, *Trendrapportage naturalisatie. Aanvragen en verkrijgen van Nederlandschap via naturalisatie en optie 2001-2007*. Den Haag: Ministerie van Justitie / IND / INDIAC.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2007a, *Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!* Den Haag: Ministerie van VROM, Minister van WWI (Wonen, Wijken en Integratie).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2007b, *Deltaplan Inburgering. Vaste voet in Nederland*. Den Haag: Ministerie van VROM, Minister van WWI (Wonen, Wijken en Integratie).
- Oers, R. van, 2007, 'Toetsing van integratie bij naturalisatie: lessen uit de Nederlandse praktijk'. *Samenleving en politiek*, 14: 25-34.
- Rath, J., 1991, *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amsterdam: SUA.
- Regioplan en PWC Consulting, 2002, *Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers*. Amsterdam/Den Haag.
- Scheffer, P., 2000a, Het multiculturele drama. *NRC Handelsblad*, 29 januari.
- Schinkel, W., 2008, The moralisation of citizenship in Dutch integration discourse. *Amsterdam Law Forum*, 1: 15-26.
- Scholten, P., 2007, *Constructing immigrant policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Dissertatie Universiteit Twente.
- Soysal, Y.N., 1994, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago/Londen: University of Chicago Press.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok), 2004, *Bruggen bouwen*. Eindrapport (deel I). Tweede Kamer, 2003-2004, 28 689, nr. 8-9.
- Vogelaar, E., 2008, Benader het integratieprobleem nu eens evenwichtig;
- PvdA blijft steken bij Fortuyn. *NRC-Handelsblad*, 17 november.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1989, *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 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.

# Lokaal of transnationaal: actief burgerschap bij de allochtone middenklasse

**Marianne van Bochove,  
Katja Rusinovic en  
Godfried Engbersen**

Marianne van Bochove is als promovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Katja Rusinovic werkt aan de EUR als postdoc onderzoeker en Godfried Engbersen als hoogleraar algemene sociologie.

*Correspondentiegegevens:*

M.E. van Bochove, MSc  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Afdeling Sociologie  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam  
vanbochove@fsw.eur.nl

## 1 Inleiding

Op 5 januari 2009 is Ahmed Aboutaleb als burgemeester van Rotterdam geïnstalleerd. Hij is daarmee de eerste burgemeester in Nederland van Marokkaanse afkomst. Zijn benoeming was niet onomstreden. Fractievoorzitter Ronald Sørensen van Leefbaar Rotterdam had grote moeite met zijn voordracht. Hij maakte vooral bezwaar tegen het feit dat Aboutaleb twee paspoorten heeft en 'een representant is van een groep die in heel Nederland en Rotterdam problemen veroorzaakt'. Aboutaleb kreeg namens de fractie van Leefbaar Rotterdam een lege gefrankeerde envelop overhandigd, met daarop het adres van de koning van Marokko. Hij hoefde daar alleen nog maar zijn Marokkaanse paspoort in te doen, om te laten zien dat hij onvoorwaardelijk voor het Nederlandse staatsburgerschap heeft gekozen.

De ophef rondom de dubbele nationaliteit van Aboutaleb is geen geïsoleerd fenomeen. Niet zelden wordt het bezit van twee paspoorten gezien als een belemmering voor volwaardige integratie van migranten in de Nederlandse samenleving (De Hart 2005). Hierbij gaat het niet zozeer om sociaaleconomische integratie, maar vooral om de vraag in hoeverre migranten zich verbonden voelen met de

Nederlandse samenleving. Van migranten met twee paspoorten wordt vaak gezegd dat zij een dubbele loyaliteit hebben; ze zijn niet bereid volledig voor Nederland te kiezen en blijven een sterke binding houden met hun herkomstland (*ibid.*) Dergelijke transnationale bindingen zouden een belemmering vormen voor gevoelens van verbondenheid met Nederland en daarmee actief burgerschap in de Nederlandse samenleving in de weg staan.

Niet alleen in het politieke debat bestaat er aandacht voor de transnationale bindingen van migranten, ook in de (populair) wetenschappelijke literatuur over migratie, integratie en burgerschap komen we dit thema veelvuldig tegen (vgl. Smith en Bakker 2008). Hoewel sommige auteurs transnationalisme bejubelen (vgl. Duyvendak e.a. 2008), is het dominante beeld ook hier dat grensoverschrijdende bindingen een potentiële bedreiging vormen voor nationale en lokale participatie en identificatie (vgl. Van den Brink 2006, 292; Scheffer 2007, 285). Zowel de voorstanders als de critici baseren zich echter vaker op meningen dan op systematisch empirisch onderzoek. Hoewel uit onderzoek is gebleken dat het hebben van een dubbele nationaliteit of het ondernemen van transnationale activiteiten geen be-

lemmering hoeft te betekenen voor de sociaaleconomische integratie van migranten (vgl. Dagevos 2008; Snel e.a. 2006), is er weinig bekend over de relatie tussen lokale en transnationale vormen van *actiefburgerschap*. In dit artikel zullen we ingaan op deze relatie, waarbij we ons richten op twee aspecten van actief burgerschap: politieke participatie en processen van identificatie. We hebben onderzoek verricht naar migranten in Rotterdam die tot de middenklasse behoren en die in ruime meerderheid een Nederlandse of dubbele nationaliteit hebben. Hoewel deze migranten beschouwd kunnen worden als sociaaleconomisch 'goed geïntegreerd', is er weinig bekend over hun lokale en transnationale betrokkenheid, zowel wat betreft activiteiten als identificaties.<sup>1</sup> Transnationale politieke participatie is vooral onder deze groep migranten te verwachten, aangezien zij over het financiële, sociale en culturele kapitaal beschikken dat nodig is om transnationaal actief te zijn (Guarnizo e.a. 2003).

In de volgende paragraaf gaan we in op onze benadering van burgerschap, waarbij we gebruikmaken van het werk van Bosniak (2006). Vervolgens presenteren we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek onder de allochtone middenklasse in Rotterdam. Hierbij maken we een onderscheid tussen verschillende dimensies en locaties van burgerschap. We sluiten af met een antwoord op de vraag welke implicaties ons onderzoek heeft voor de discussie over het belang van en de relatie tussen actief lokaal en transnationaal burgerschap.

## 2 Dimensies en locaties van burgerschap

Het begrip burgerschap wordt in toenemende mate toegepast op allerlei aspecten van het sociale leven.<sup>2</sup> Linda Bosniak (2006, 1) noemt burgerschap daarom een 'overworked term' en stelt dat het begrip veelal tot verwarring leidt. Om tot begripsverheldering te komen stelt Bosniak een multidimensionale karakterisering van burgerschap voor, die bruikbaar is voor ons onderzoek naar het lokale en transnationale burgerschap van de allochtone middenklasse in Rotterdam. Volgens Bosniak (2006, 13) kunnen vragen rondom burgerschap ingedeeld worden in drie categorieën: vragen die betrekking hebben op *wat* burgerschap is, vragen over *waar* burgerschap zich afspeelt, en vragen over op *wie* burgerschap betrekking heeft.

Bij het beantwoorden van de vraag wat burger-

schap is, maakt Bosniak onderscheid tussen vier dimensies van burgerschap: (1) burgerschap als juridische *status*; (2) burgerschap als het hebben van bepaalde politieke, sociale en culturele *rechten*; (3) burgerschap in de vorm van *participatie* in de politieke arena en actieve betrokkenheid in de civil society en (4) burgerschap als proces van *identificatie*, ofwel 'the affective elements of identification and solidarity that people maintain with others in the wider world' (Bosniak 2006, 20; vgl. Bauböck 2006; Bloemraad e.a. 2008).

De eerste twee dimensies die Bosniak noemt hebben betrekking op een 'passieve' of 'formele' invulling van burgerschap; het betreft de vraag of iemand in het bezit is van de formele burgerschapsstatus met de daaraan verbonden rechten. In het huidige Nederlandse debat rond burgerschap staan echter vooral de derde en de vierde dimensie van burgerschap centraal; het gaat hierbij om een 'actieve' of 'morele' invulling van het burgerschapsbegrip (vgl. Schinkel 2007). Het is opmerkelijk dat er een overeenkomst is tussen beleidstheorieën en de huidige academische literatuur over burgerschap. Beide worden gekenmerkt door een groeiende aandacht voor *actiefburgerschap*. Er is een tendens om burgerschap te verbinden met daadwerkelijke participatie in de publieke sfeer en met getoonde gevoelens van verbondenheid, in plaats van als een status die zijn betekenis verliest op het moment dat iedereen deze heeft verworven (Van Gunsteren 1998, 14).

Ook in dit artikel zal de aandacht voornamelijk gericht zijn op de actieve dimensies van burgerschap. De migranten die wij hebben geïnterviewd beschikken vrijwel allemaal over de Nederlandse nationaliteit en de daarbij behorende rechten en plichten. We richten ons daarom niet zozeer op de vraag welke rechten zij hebben, maar vooral op wat zij met deze rechten doen (vgl. Fennema en Tillie 2001, 27). Op het transnationale niveau ligt het echter wat ingewikkelder. Aangezien de wetgeving rondom dubbele nationaliteiten verschilt al naar gelang het land van herkomst, gaan we hier in paragraaf vier nader op in.

Volgens Bosniak (2006, 23) wordt er meer aandacht besteed aan de vraag *wat* burgerschap is, dan aan *waar* het zich afspeelt. Ze is van mening dat burgerschap nog te vaak wordt gezien als iets dat vanzelfsprekend verbonden is met de natiestaat. Echter, vanaf het midden van de jaren negentig heb-



ben verschillende onderzoekers geschreven over het toenemende belang van het supranationale niveau (vgl. Soysal 1994; Bauböck 1994), het subnationale niveau (vgl. Holston 1999; Isin 2000), of een combinatie van beide (vgl. Martiniello 1995, 4). Hoewel het toekennen van de formele burgerschapsstatus nog steeds een nationale aangelegenheid is (vgl. Bauböck 2006; Koopmans e.a. 2006), zijn burgerschapsrechten en vooral politieke participatie en identificatie niet langer exclusief verbonden met de natiestaat. Bosniak wijst op het belang van transnationale politieke participatie en transnationaal activisme (vgl. Tarrow 2005) en transnationale gevoelens van verbondenheid, die zich nog minder laten tegenhouden door nationale grenzen (Castles en Davidson 2000, 155; Nederveen-Pieterse 2007, 185). Verschillende auteurs benadrukken echter wel dat de 'transnationalisation of immigrant politics and citizenship rights is still in its early stages' (Itzigsohn 2000, 1148; vgl. Koopmans e.a. 2005, 126; Fox 2005, 194).

In reactie op de toenemende aandacht voor transnationaal burgerschap stellen Holston en Appadurai (1999) dat er in de literatuur vaak een dichotomie wordt verondersteld tussen het nationale en het transnationale, waarbij steden ten onrechte over het hoofd worden gezien. Volgens deze auteurs zijn steden juist de plaats waar 'the business of modern society gets done, including that of transnationalisation' (Holston en Appadurai 1999, 3). Vanwege de concentratie van verschillende sociale klassen en etnische groepen worden steden gezien als strategische plekken voor het bestuderen van actief burgerschap. De stad is de meest tastbare arena waar verschillende groepen actief zijn in de publieke sfeer en waar bewoners experimenteren met hun identiteiten (Sassen 1999, 189; Isin 2000, 15; Stevenson 2003, 59).

In dit artikel onderzoeken we hoe de allochtone middenklasse in Rotterdam lokale en transnationale dimensies van actief burgerschap combineert. Hoewel veelal een verband wordt verondersteld tussen lokaal burgerschap en de aanwezigheid van transnationale politieke activiteiten en processen van identificatie, is empirisch onderzoek dat betrekking heeft op beide schaalniveaus schaars. De aandacht gaat meestal uit naar de relatie tussen het nationale en het transnationale, zoals Holston en Appadurai terecht opmerken. Deze – veelal in de Verenigde Sta-

ten (VS) verrichte – studies hebben meerduidige resultaten opgeleverd. Sommige onderzoekers concluderen dat participatie in het land van herkomst vaak samengaat met actief burgerschap in het land van vestiging, terwijl andere laten zien dat migranten vaak ofwel actief zijn op het ene ofwel op het andere niveau.

Volgens DeSipio e.a. (2003), die onderzoek hebben gedaan onder Zuid-Amerikaanse migranten in de VS, gaat participatie in politieke organisaties in het herkomstland vaak samen met het stemmen bij verkiezingen in de VS en het lidmaatschap van Amerikaanse maatschappelijke organisaties. Guarnizo e.a. (2003) voegen daaraan toe dat transnationale participatie in politiek en civil society vooral voorkomt onder hoogopgeleide migranten die al langere tijd in de VS verblijven.<sup>3</sup> De verklaring die de auteurs hiervoor geven is dat migranten met een sterke burgerschapspositie in het land van vestiging vaak over de financiële hulpbronnen en sociale netwerken beschikken die van belang zijn bij het ondernemen van transnationale activiteiten. Actief transnationaal burgerschap is zo bekeken eerder een indicator van succesvolle dan van gebrekkige integratie in het land van vestiging.

Uit onderzoek van Jones-Correa (2005, 3) blijkt echter dat nationale en transnationale activiteiten elkaar slechts zelden overlappen. Eerste generatie Mexicaanse migranten in de VS zijn veelal betrokken bij organisaties gericht op het herkomstland, terwijl de tweede generatie voornamelijk actief is binnen organisaties die zich richten op politieke kwesties in de VS. Koopmans e.a. (2005) trekken een vergelijkbare conclusie op basis van hun onderzoek naar politieke claims van migranten in verschillende Europese landen.<sup>4</sup> De auteurs constateren dat juist in landen waar migranten een zwakke burgerschapsstatus hebben, zoals in Zwitserland, transnationale politieke claims veel voorkomen. Transnationale politieke participatie is in hun ogen een substituuut voor nationale participatie. 'Lacking strong identification with the country of residence as well as opportunities to effectively improve their situation, migrants will mirror the state's rejection of them by staying strongly focused on their countries of origin' (Koopmans e.a. 2005, 127-128). Volgens Koopmans e.a. hangt transnationale politieke participatie van migranten dus sterk samen met de politieke kansenstructuur in het land van vestiging



(vgl. Martiniello 2006, 104). In een land als Nederland, waar klassieke migrantengroepen een relatief sterke positie hebben, zullen politieke activiteiten volgens deze redenering veel eerder nationaal gericht zijn dan transnationaal.

Op basis van de besproken studies kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of transnationale politieke participatie een belemmering vormt voor actief lokaal burgerschap. De relatie tussen aan de ene kant lokaal en nationaal burgerschap en aan de andere kant transnationaal burgerschap hangt naar verwachting niet alleen af van de politieke kansenstructuur in het herkomstland en het land van vestiging, maar verschilt ook tussen de verschillende etnische groepen (cf. Morawska 2003, 162). In onze analyse besteden we daarom ook aandacht aan dergelijke achtergrondvariabelen.

In de volgende paragrafen zullen we onderzoeken welke combinaties van lokaal en transnationaal burgerschap zich voordoen onder de allochtone middenklasse in Rotterdam. We zullen in dit artikel de volgende drie onderzoeksvragen beantwoorden, waarbij zowel aandacht wordt besteed aan burgerschapspraktijken als aan processen van *identificatie* (zie ook Engbersen e.a. 2003; Snel e.a. 2006).

1. In hoeverre participeert de allochtone middenklasse in lokale en transnationale politieke activiteiten en wat is de relatie tussen deze activiteiten?
2. In hoeverre identificeert de allochtone middenklasse zich met de stad en met het herkomstland en wat is de relatie tussen deze identificaties?

Het beantwoorden van bovenstaande twee onderzoeksvragen stelt ons in staat een antwoord te formuleren op de volgende vraag:

3. Hoe verhoudt *lokaal burgerschap* onder de allochtone middenklasse zich tot *transnationaal burgerschap*?

### 3 Methode van onderzoek en operationalisering

We beantwoorden bovenstaande vragen op basis van onderzoek naar de allochtone middenklasse in Rotterdam. We richten ons hierbij op de drie grootste migrantengroepen in deze stad: Surinamers, Turken en Marokkanen. Rotterdam heeft circa 583.000 inwoners. Surinamers vormen met 8,9 procent de grootste migrantengroep in deze stad, gevolgd door Turken (7,8 procent) en Marokkanen (6,4 procent)

(COS 2008).<sup>5</sup> Een groeiend aandeel van deze migranten is werkzaam op middelbaar beroepsniveau of hoger en kan daarmee tot de middenklasse gerekend worden (Dagevos e.a. 2006). Op basis van landelijke cijfers stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat 32 procent van de Surinamers tot de middenklasse behoort (Dagevos e.a. 2006, 121). Hoewel het aandeel onder Turkse en Marokkaanse migranten aanzienlijk lager ligt (respectievelijk 17 en 14 procent), neemt de omvang van de middenklasse ook onder deze groepen toe. In de periode 1991-2005 is de middenklasse onder Turken en Marokkanen in omvang verdubbeld (Dagevos e.a. 2006, 123).

De respondenten voldoen aan de volgende criteria: (1) ze hebben een Surinaamse, Turkse of Marokkaanse achtergrond; (2) ze zijn werkzaam op middelbaar beroepsniveau of hoger bij de overheid of in het bedrijfsleven, of werken als zelfstandig ondernemer in de zakelijke dienstverlening;<sup>6</sup> (3) ze zijn woonachtig in Rotterdam. In totaal hebben we 225 leden van de allochtone middenklasse in Rotterdam geïnterviewd: 75 van elke herkomstgroep. Tabel A1 in de Appendix geeft een overzicht van enkele belangrijke achtergrondkenmerken van de respondentengroep.

Bij het werven van respondenten hebben we gebruik gemaakt van verschillende strategieën; we hebben niet alleen lokaal en/of transnationaal actieve burgers geselecteerd. Via bedrijven, overheidsinstellingen, maatschappelijke organisaties, het eigen sociale netwerk van de interviewers en de sneeuwbalmethode – waarbij respondenten werd gevraagd of ze nog andere potentiële respondenten kenden – hebben we gestreefd naar een gevarieerde respondentengroep. Er is echter geen garantie dat de bevindingen representatief zijn voor de gehele allochtone middenklasse in Rotterdam. Waarschijnlijk is er sprake van enige oververtegenwoordiging van lokaal actieve burgers, aangezien een deel van de respondenten is geworven via maatschappelijke organisaties. Dit geldt in het bijzonder voor de Marokkaanse respondenten; zij blijken actiever te zijn dan hoogopgeleide Marokkanen in het algemeen (vgl. Dekker 2008, 85). Deze oververtegenwoordiging van actieve burgers hoeft echter geen probleem te zijn voor de beantwoording van onze onderzoeksvragen. Het doel van dit artikel is namelijk in de

eerste plaats om de *relatie tussen* lokale en transnationale dimensies van burgerschap te onderzoeken.

De interviews met de respondenten vonden face-to-face plaats, aan de hand van een half gestructureerde vragenlijst. In de interviews, die gemiddeld anderhalf uur duurden, kwamen verschillende vormen van lokale en transnationale politieke participatie en identificatie ter sprake. We staan kort stil bij deze twee centrale begrippen.

*Politieke participatie:* Onder politieke participatie verstaan we de participatie van de allochtone middenklasse in politiek en civil society. Volgens Bosniak (2006, 22) is er steeds minder sprake van een strikte scheiding tussen het politieke domein en de civil society. Burgers verenigen zich niet alleen in politieke organisaties; zij participeren ook vaak in andere (meer of minder) georganiseerde activiteiten die gericht zijn op het bereiken van bepaalde publieke doelen. Verschillende auteurs pleiten daarom voor een ruime opvatting van politieke participatie, waarbij aandacht wordt besteed aan activiteiten binnen en buiten de traditionele politieke kaders.<sup>7</sup> Wij sluiten aan bij deze ruime opvatting van politieke activiteiten en gebruiken de volgende variabelen: (1) het stemmen bij de meest recente verkiezingen in Rotterdam/het herkomstland; (2) het verrichten van

vrijwilligerswerk voor politieke of maatschappelijke organisaties gericht op Rotterdam/het herkomstland; (3) deelname aan politieke of maatschappelijke acties gericht op Rotterdam/het herkomstland, zoals (a) contact opnemen met de media, (b) contact opnemen met politici, en (c) deelnemen aan een demonstratie. Lokale en transnationale politieke participatie worden besproken in paragraaf vier.

*Identificatie:* We hebben niet alleen activiteiten onderzocht, maar ook processen van identificatie. De focus ligt hierbij op de identificatie van de respondenten met inwoners van Rotterdam en het herkomstland en de relatie tussen beide. Om de mate van identificatie te meten hebben we gebruikgemaakt van zogenaamde 'cirkelscores' (zie ook Engbersen e.a. 2003; Snel e.a. 2006). In paragraaf vijf wordt dit meetinstrument nader toegelicht.

#### 4 Lokale en transnationale burgerschapspraktijken

Tabel 1 laat zien in welke mate de Surinaamse, Turkse en Marokkaanse respondenten deelnemen aan verschillende politieke activiteiten die gericht zijn op Rotterdam of het herkomstland. We hebben onderscheid gemaakt tussen stemmen, vrijwilligerswerk en de deelname aan verschillende politieke en soci-

Tabel 1. Overzicht van lokale en transnationale participatie in politiek en civil society (in percentages)

		Surinamers (N = 75)	Turken (N = 75)	Marokkanen (N = 75)	Totaal (N = 225)
<b>Stemmen</b>					
Lokaal	Heeft gestemd bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen	72	83	87	80
Transnationaal	Heeft gestemd bij de laatste verkiezingen in het herkomstland	0	7	0	3
<b>Vrijwilligerswerk</b>					
Lokaal	Verricht momenteel vrijwilligerswerk voor een politieke of maatschappelijke organisatie gericht op Rotterdam	43	36	53	44
Transnationaal	Verricht momenteel vrijwilligerswerk voor een politieke of maatschappelijke organisatie gericht op het herkomstland	11	0	7	6
<b>Politieke en sociale acties</b>					
Lokaal	Heeft het afgelopen jaar ten minste 1 van de 3 politieke en sociale acties verricht, gericht op Rotterdam	17	28	28	24
Transnationaal	Heeft het afgelopen jaar ten minste 1 van de 3 politieke en sociale acties verricht, gericht op het herkomstland	0	10	3	4

ale acties. Uit de tabel blijkt dat lokale burgerschapspraktijken veel vaker voorkomen dan transnationale burgerschapspraktijken. In termen van Ostergaard-Nielsen (2001, 762): 'immigrant politics', gericht op het verbeteren van de situatie in het land van vestiging, komen veel vaker voor dan 'homeland politics', gericht op het verbeteren van de situatie in het herkomstland. Hoewel verschillende onderzoekers beweren dat transnationale politieke activiteiten steeds belangrijker worden, blijken dergelijke activiteiten onder onze respondenten uitzonderlijk te zijn (vgl. Guarnizo e.a. 2003; Koopmans e.a. 2005). Om deze ongelijke verdeling tussen lokale en transnationale participatie beter te kunnen begrijpen, zullen we de verschillende activiteiten nader toelichten.

Zoals Koopmans e.a. (2005) beweren, bepaalt de politieke kansstructuur van een land in belangrijke mate in hoeverre migranten participeren in bepaalde politieke activiteiten (vgl. Nell 2009). Een belangrijk onderdeel van deze kansstructuur is het recht om te stemmen bij verkiezingen. Zoals eerder al aangegeven, hebben vrijwel alle respondenten de Nederlandse nationaliteit en daarmee ook stemrecht bij de lokale en landelijke verkiezingen in Nederland.<sup>8</sup> Wanneer we kijken naar het recht om te stemmen bij de verkiezingen in het herkomstland, dan zien we echter verschillen tussen de herkomstgroepen. Aangezien de Surinaamse wetgeving een dubbele nationaliteit niet toestaat, hebben alleen de Surinaamse respondenten die geen Nederlands paspoort bezitten stemrecht bij de Surinaamse verkiezingen. Dit geldt slechts voor 3 van de 75 respondenten (zie tabel A1 in de Appendix). Hoewel migranten in Nederland bij het verkrijgen van het Nederlands staatsburgerschap officieel ook afstand dienen te doen van hun eerste nationaliteit, worden er in de praktijk veel uitzonderingen gemaakt op deze regel (De Hart 2005). Dit verklaart hoe het mogelijk is dat een ruime meerderheid van de Turkse en Marokkaanse respondenten een dubbel paspoort heeft. In het geval van de Marokkaanse respondenten is dit echter meer een verplichting dan een persoonlijke keuze; de Marokkaanse staat maakt het onmogelijk om afstand te doen van de Marokkaanse nationaliteit. We hebben de respondenten ook gevraagd wat de nationaliteit van het herkomstland voor hen betekent. Vooral Turkse respondenten gaven aan dat zij hun Turkse paspoort willen behouden, omdat zij

dromen van een terugkeer naar het herkomstland. Ook vertelden sommigen dat zij hun dubbele nationaliteit zien als symbool voor hun betrokkenheid met zowel Nederland als Turkije. Slechts een enkele respondent noemde het behoud van de politieke rechten in het herkomstland als reden voor het hebben van de dubbele nationaliteit.

Zowel Turkse als Marokkaanse respondenten weten vaak niet of ze stemrecht hebben in het herkomstland. Slechts enkele Turkse respondenten hebben gestemd tijdens de laatste verkiezingen in het herkomstland. Zij hebben tijdens hun vakantie in Turkije gestemd in een stemlokaal op het vliegveld of bij de douane. De Marokkaanse respondenten lijken nog minder geïnteresseerd in de vraag of ze stemrecht hebben in Marokko. Verschillende respondenten gaven tijdens de interviews aan weinig vertrouwen te hebben in politieke partijen in Marokko, aangezien de feitelijke macht bij de koning ligt.<sup>9</sup> Terwijl stemmen in het land van herkomst niet voorkomt onder de Surinaamse en Marokkaanse respondenten, zien we binnen deze groepen wel dat enkele respondenten betrokken zijn bij een maatschappelijke organisatie die zich (onder andere) op het herkomstland richt. Zo is een van de Marokkaanse respondenten als vrijwilliger werkzaam bij Stichting Karam, een organisatie die gericht is op het helpen van kansarme kinderen in Marokko. Veel respondenten geven aan dat zij voor het verbeteren van de economische en politieke situatie in het herkomstland meer vertrouwen hebben in maatschappelijke organisaties dan in de overheid van het herkomstland.<sup>10</sup>

Op het lokale niveau combineren veel respondenten wat Guarnizo e.a. (2003) 'electorale' en 'niet-electorale' activiteiten noemen. Veel van de lokale activiteiten zijn gericht op de positie van migranten in Rotterdam. Dat 80 procent van de respondenten tijdens de laatste gemeenteraadsverkiezingen gestemd heeft op een linksgeoriënteerde partij (in veruit de meeste gevallen de PvdA) kan voor een belangrijk deel worden gezien als een stem tegen de harde toon van Leefbaar Rotterdam in het integratiedebat. Met name het hoge opkomstpercentage onder Marokkanen was opvallend: dit steeg van 39 procent in 2002 naar 58 procent in 2006 (Tillie 2006, 22). Hoewel onder onze respondenten het aandeel 'actieve burgers' vermoedelijk is oververtegenwoordigd, is het

gezien het feit dat de respondenten tot de middenklasse behoren niet verwonderlijk dat het opkomstpercentage beduidend hoger ligt dan de gemiddelde opkomst in Rotterdam.<sup>11</sup>

Ook het aandeel respondenten dat momenteel vrijwilligerswerk verricht is relatief hoog, hoewel dit percentage niet veel verschilt van het Rotterdamse gemiddelde van 31 procent (De Graaf 2008, 21).<sup>12</sup> Een meerderheid van deze respondenten verricht vrijwilligerswerk in een zelforganisatie: een organisatie geleid door en gericht op migranten. Deze zelforganisaties zijn vooral gericht op het verbeteren van de maatschappelijke positie van de eigen groep, bijvoorbeeld door het geven van huiswerkbegeleiding aan jongeren, het organiseren van activiteiten voor ouderen en het bieden van een ondersteunend netwerk voor hoogopgeleide allochtonen. Vaak hebben de respondenten binnen deze organisaties een bestuurlijke functie. Veel respondenten zijn daarnaast ook betrokken bij organisaties die zich niet specifiek richten op migranten. Zo zijn verschillende respondenten als vrijwilliger actief op de school van hun kinderen of verrichten zij onbetaalde activiteiten voor een sportvereniging.

Naast stemmen en het verrichten van vrijwilligerswerk zijn er nog andere manieren waarop burgers hun betrokkenheid kunnen tonen bij verschillende politieke en maatschappelijke kwesties (vgl. Koopmans e.a. 2005; Martiniello 2006). In ons onderzoek hebben we daarom ook gekeken naar de betrokkenheid van migranten bij verschillende activiteiten die gericht zijn op het bereiken van een bepaald politiek of maatschappelijk doel. De activiteiten die we hebben onderzocht zijn: contact opnemen met de media, contact opnemen met politici en deelnemen aan een demonstratie. Deze activiteiten dienden in het afgelopen jaar te hebben plaatsgevonden. We noemen deze activiteiten 'lokaal' indien zij plaatsvonden in of gericht waren op Rotterdam en 'transnationaal' wanneer de activiteiten plaatsvonden in of gericht waren op het herkomstland (vgl. Ostergaard-Nielsen 2003).

Deelname aan een of meer politieke en sociale acties op lokaal niveau blijkt minder gebruikelijk dan deelname aan de meer traditionele activiteiten zoals stemmen en vrijwilligerswerk. Toch heeft bijna een kwart van de respondenten aan minstens één zo'n activiteit deelgenomen. Veel van de contacten

met lokale politici en lokale media betroffen vraagstukken die met de multiculturele samenleving te maken hebben. Sommige contacten waren echter meer algemeen van aard; deze hadden bijvoorbeeld betrekking op speelvoorzieningen en sportvelden in de buurt. De lokale demonstraties waaraan de respondenten hebben deelgenomen hadden vooral betrekking op hun werk of op de buurt.

Sommige, voornamelijk Turkse, respondenten hebben deelgenomen aan een op het herkomstland gerichte actie. Zo hebben enkele Turks-Koerdische en Turkse respondenten deelgenomen aan een demonstratie in het herkomstland, voor dan wel tegen de PKK (de Koerdische Arbeiderspartij) (vgl. Van den Bos en Nell 2006, 209). Daarnaast hebben sommige Turkse respondenten de Nederlandse media benaderd om te reageren op de verslaggeving over de Armeense genocide.<sup>13</sup>

Dat het vaak lastig is om onderscheid te maken tussen lokale, nationale en transnationale kwesties<sup>14</sup> blijkt wel uit het volgende voorbeeld. Een Marokkaanse man die actief is binnen een zelforganisatie in Rotterdam, heeft contact gezocht met een tv-station in Marokko om zo zijn Marokkaanse achterban in Rotterdam te bereiken. De respondent was van mening dat het effectiever was om zijn berichten te verspreiden via de Marokkaanse media dan via de lokale of nationale media in Nederland, aangezien een groot deel van de Marokkanen in Rotterdam via de satelliet naar de Marokkaanse tv kijkt.

Hoewel sommige respondenten lokale en transnationale politieke activiteiten combineren (minder dan 20 procent), is bijna tweederde van de respondenten uitsluitend actief op het lokale niveau. Er was slechts een respondent die wel betrokken was bij een transnationale politieke activiteit, maar lokaal niet actief was. Ten slotte is er een kleine groep respondenten die noch lokaal noch transnationaal participeert in de verschillende burgerschapspraktijken.

### 5 Lokale en transnationale identificatie

Naast de betrokkenheid van migranten bij politieke activiteiten is er een tweede dimensie van transnationaal burgerschap die volop in de belangstelling staat in het publieke en wetenschappelijke debat: de grensoverschrijdende gevoelens van verbondenheid van migranten. Dubbele nationaliteiten en transnationale activiteiten worden vaak beschouwd als een

teken van hechte verbondenheid met het herkomstland en daarmee als een bedreiging voor de identificatie met het land van vestiging (Smith en Bakker 2008). Verschillende wetenschappelijke studies hebben echter laten zien dat migranten zich met meerdere plaatsen of groepen tegelijk kunnen identificeren (vgl. Ehrkamp 2005; Groenewold 2008). In deze paragraaf onderzoeken we in welke mate de allochtone middenklasse in Rotterdam lokale en transnationale gevoelens van verbondenheid combineert. Zoals eerder aangegeven zien sommige Turkse respondenten hun dubbele nationaliteit als symbool van hun binding met zowel Nederland als Turkije. Veruit de meeste respondenten – ongeacht hun etnische achtergrond – geven echter aan dat hun gevoelens van verbondenheid losstaan van de paspoorten die ze bezitten. Hoewel een aantal respondenten aangeeft dat de Nederlandse nationaliteit voor hen een emotionele betekenis heeft, zien de meeste respondenten hun Nederlandse paspoort vooral als een handig reisdocument. Ook het paspoort van het herkomstland wordt veelal gezien als een formaliteit. Een Marokkaanse respondent zegt hierover het volgende:

‘Er kan geen afstand worden gedaan van de Marokkaanse nationaliteit. Als dat wel mogelijk zou zijn, dan ik het doen. Ik voel me meer verbonden met Nederland. Ik ben niet zo patriotistisch ten aanzien van het Marokkaans-zijn. Bovendien, iemand kan ook Marokkaans zijn zonder een Marokkaans paspoort. Het gaat veel meer om wat je eet, naar welke muziek je luistert en wat voor kleding je draagt.’

Om de processen van identificatie beter te kunnen begrijpen, moeten we dus naar meer kijken dan enkel het paspoort of de paspoorten. We hebben de gevoelens van verbondenheid van de respondenten gemeten aan de hand van een non-verbaal meetinstrument (vgl. Engbersen e.a.; Snel e.a. 2006). Tijdens de interviews hebben we de respondenten

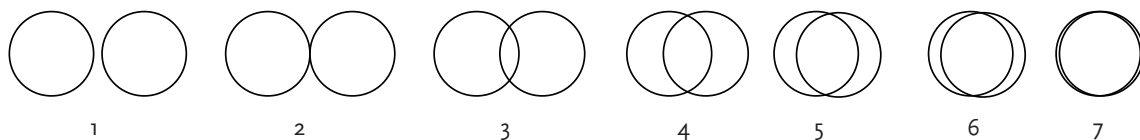
zeven tekeningen voorgelegd, elk bestaand uit twee cirkels die in de eerste tekening helemaal los van elkaar staan en elkaar in de volgende tekeningen steeds meer overlappen (zie figuur 1). Bij deze tekeningen hebben we de vraag gesteld ‘Welke tekening laat het beste zien hoe uw relatie is met ieder van de volgende groepen?’ Deze groepen bestonden uit: (1) leden van de eigen groep (Surinamers/Turken/Marokkanen) in Nederland, (2) Rotterdammers, (3) Nederlanders, (4) leden van de eigen groep in het herkomstland en (5) leden van de eigen groep in andere landen (de ‘diaspora’).

In tabel 2 zijn de uitkomsten weergegeven van de gevoelens van verbondenheid van de allochtone middenklasse met verschillende groepen. De tabel geeft de gemiddelde scores weer op een schaal van 1 tot 7.

De allochtone middenklasse voelt zich in de eerste plaats verbonden met de eigen groep in Nederland. Dit komt overeen met de eerdere bevinding dat de lokale participatie zich voor een belangrijk deel richt op de eigen achterban. Daarnaast voelt de allochtone middenklasse zich sterk verbonden met de stad Rotterdam en haar inwoners. De verbondenheid met Rotterdammers is gemiddeld sterker dan die met autochtone Nederlanders. Eerdere studies hebben laten zien dat voor veel migranten een stedelijke identiteit toegankelijker is dan identificatie met Nederland (vgl. Entzinger en Dourleijn 2008; Groenewold 2008). Een van de Surinaamse respondenten zei hierover tijdens het interview:

‘Ik wil me wel een echte Nederlander voelen, maar omdat anderen me niet zo zien, kan ik dat niet.’

Veel respondenten vertelden dat ze niet als Nederlander worden gezien, omdat ze er niet ‘Nederlands’ uitzien. Zij hebben echter het gevoel dat niemand hen de stedelijke identiteit kan ontzeggen. Ehrkamp (2005, 361), die onderzoek heeft verricht onder Turkse migranten in de Duitse stad Duisberg, merkt



Figuur 1. Cirkelscores

hierover het volgende op: 'As Turkish immigrants transform the neighbourhood into Turkish space, they take ownership and feel more comfortable being Turkish in the local place.' Volgens Ehrkamp gaan lokale gevoelens van verbondenheid dan ook vaak samen met transnationale identificaties.

Tabel 2. Gevoelens van verbondenheid met verschillende groepen (gemiddelde scores)

	Surinamers (N = 75)	Turken (N = 75)	Marokkanen (N = 75)	Totaal (N = 225)
<b>Voelt zich verbonden met:</b>				
Eigen groep in Nederland	4.5	4.4	4.6	4.5
Rotterdamers	3.9	4.0	4.3	4.0
Autochtonen	3.7	3.5	3.9	3.7
Eigen groep in herkomstland	3.7	3.7	3.4	3.5
Eigen groep in andere landen	2.8	2.5	3.0	2.8

Wanneer we kijken naar de scores in tabel 2, dan zien we dat de identificatie met Rotterdamers sterker is dan de identificatie met mensen in het herkomstland. Vooral respondenten die tot de tweede generatie behoren gaven tijdens de interviews aan dat zij door mensen in het herkomstland vaak als toerist worden gezien en dat zij zich daardoor ook zo voelen. De gevoelens van verbondenheid met mensen in het herkomstland zijn echter aanzienlijk sterker dan die met de 'diaspora' (vgl. Snel e.a. 2006). De verwachting van onder andere Lucassen (2006) dat bij de tweede generatie de 'panetnische' identificatie sterker zou zijn dan de identificatie met het herkomstland wordt dan ook niet bevestigd door onze resultaten.

Op basis van tabel 2 kan niet direct geconcludeerd worden of lokale en transnationale gevoelens van verbondenheid elkaar uitsluiten of dat deze juist vaak samengaan. Om dit te onderzoeken hebben we een regressieanalyse uitgevoerd, gebaseerd op de cirkelscores. De resultaten van tabel 3 maken duidelijk dat de tweede generatie zich inderdaad minder verbonden voelt met mensen in het herkomstland dan de eerste generatie. Etniciteit en geslacht blijven geen invloed te hebben op de mate van trans-

nationale identificatie. In model II is lokale identificatie toegevoegd. De uitkomsten laten zien dat er een positief verband bestaat tussen transnationale en lokale identificatie: respondenten die zich nauw verbonden voelen met Rotterdamers, identificeren zich sterker met mensen in het herkomstland dan degenen die zich minder sterk lokaal identificeren. De uitkomsten bevestigen dat mensen meerdere identiteiten met elkaar combineren (Groenewold 2009, 111).

Tabel 3. Determinanten van transnationale identificatie

	Model I	Model II
<b>Etniciteit (vergeleken met Turken)</b>		
Surinamers	0.01	0.01
Marokkanen	-0.13	-0.03
<b>Sekse (man)</b>	0.03	0.02
<b>Tweede generatie</b>	-0.21**	-0.21**
<b>Leeftijd (vergeleken met 21-30-jarigen)</b>		
31-40 jaar	0.02	-0.02
41-50 jaar	0.01	-0.05
50 plus	0.20**	0.16
<b>Lokale identificatie</b>		0.23*
<b>Verklaarde variantie R<sup>2</sup></b>	0.12	0.17

\*\* 0.05, \* 0.01

## 6 Conclusie

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is er sprake van een toenemende stroom van literatuur over transnationale netwerken en de wijze waarop transnationale identiteiten worden gevormd (Levitt en Sorensen 2004). Daarnaast is ook de interesse voor transnationaal burgerschap toegenomen. Onderzoek naar transnationalisme richt zich echter vaak op migranten van wie bekend is dat zij transnationaal actief zijn. Door dit selecteren op basis van de afhankelijke variabele wordt het belang van transnationale bindingen vaak overdreven (Portes 2003; Guarnizo e.a. 2003). Een andere tekortkoming in de bestaande literatuur is dat weinig onderzoek aandacht besteedt aan de relatie tussen *lokaal* en *transnationaal* burgerschap. De meeste studies zijn gericht op de relatie tussen het nationale en het transnationale niveau. In dit artikel hebben we beargumenteerd dat Rotterdam een, om met Robert Merton te spreken, 'strategic research site' is om



de relatie tussen lokaal en transnationaal burgerschap te onderzoeken. Rotterdam is de stad met het grootste aandeel migranten in Nederland en met een groeiende allochtone middenklasse. Het is daarnaast ook de stad waar lokaal en transnationaal burgerschap sterk gepolitiseerd worden, onder andere door de partij Leefbaar Rotterdam.

Ons onderzoek onder Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Rotterdammers die tot de middenklasse behoren, laat zien dat het belang van transnationaal burgerschap niet moet worden overschat (vgl. Nell 2009). Hoewel de respondenten beschikken over de benodigde financiële middelen om transnationaal actief te zijn, is hun aandacht veel meer gericht op de stad waarin zij wonen. Op het lokale niveau vinden vormen van actief burgerschap en processen van sociale identificatie plaats. De uitkomsten van ons onderzoek laten zien dat Rotterdam een actieve allochtone middenklasse heeft. Dit blijkt niet alleen uit de betrokkenheid van de respondenten bij verschillende politieke en maatschappelijke activiteiten, maar ook uit hun sterke identificatie met Rotterdam. Dit neemt niet weg dat de allochtone middenklasse aangeeft zich het meest verbonden te voelen met de eigen etnische groep. Dit wijst erop dat etnische identificatie nog altijd een krachtige bron is voor de vorming van identiteiten.

In ons onderzoek hebben we een strikte definitie gehanteerd van *actief burgerschap*: het gaat hierbij om politieke participatie en processen van identificatie. Volgens deze definitie komen transnationale vormen van actief burgerschap slechts in geringe mate voor onder onze respondenten. Dat wil niet zeggen dat het fenomeen van ‘transnationalisme’ onbeduidend is. Uit ons onderzoek blijkt tegelijkertijd dat migranten allerlei private activiteiten ontwikkelen van sociaal-culturele (familiebezoek, kijken naar buitenlandse zenders) en economische aard (sturen van geld, eigen huisbezit) (Van Bochove e.a. 2008). Het zou echter een inflatie van het begrip burgerschap betekenen wanneer alle transnationale sociaal-culturele en economische activiteiten ook onder de noemer transnationaal burgerschap zouden worden geplaatst.

Onze resultaten wijzen er echter niet op dat transnationalisme in brede zin irrelevant is. We hebben ons in dit artikel vooral gericht op activiteiten in de publieke sfeer. Transnationale activiteiten die migranten ondernemen in de private sfeer kunnen echter ook van belang zijn voor patronen van etnische identificatie en voor de betrokkenheid met het herkomstland. Dergelijke activiteiten kunnen een kader bieden voor toekomstige vormen van transnationaal burgerschap.

## Noten

- 1 Zie over de groei van de allochtone middenklasse Dagevos e.a. (2006), Crul en Heering (2008) en CBS (2008).
- 2 Zo wordt er onder meer geschreven over ecologisch, cultureel, kosmopolitisch, postnationaal, en consumentenburgerschap (vgl. Urry 2000, 64).
- 3 De auteurs onderscheiden ‘electorale’ en ‘niet-electorale’ activiteiten. Dit onderscheid komt grotendeels overeen met wat wij het verschil noemen tussen politiek en civil society (Guarnizo e.a. 2003, 1223).
- 4 Onder ‘politieke claims’ verstaan de auteurs activiteiten in de publieke sfeer, die erop gericht zijn om politieke eisen naar voren te brengen of om anderen op te roepen tot actie. Verschillende actoren – zoals migrantengroepen – komen met dergelijke claims op voor hun belangen (Koopmans e.a. 2005, 24).
- 5 Deze cijfers zijn gebaseerd op de CBS-definitie van ‘allochtoon’: een persoon die woonachtig is in Nederland en van wie ten minste één ouder is geboren in het buitenland (in dit geval Suriname, Turkije of Marokko).
- 6 Het SCP gebruikt verschillende indicatoren voor het meten van de omvang van de allochtone middenklasse. Naast allochtonen met een baan op minimaal mbo-niveau kan ook

- een deel van de allochtonen met een eigen onderneming tot de middenklasse gerekend worden (Dagevos e.a. 2006). We hebben daarom ook enkele zelfstandig ondernemers in het onderzoek betrokken. We hebben alleen ondernemers geïnterviewd die minimaal een jaar actief zijn in de zakelijke dienstverlening, aangezien in deze sector vooral hoogopgeleide migranten actief zijn (Rusinovic 2006).
- 7 Zie bijvoorbeeld het eerder genoemde onderscheid tussen ‘electorale’ en ‘niet-electorale’ politieke activiteiten van Guarnizo e.a. (2003), het onderscheid tussen ‘conventionele’ en ‘non-conventionele’ politiek van Martiniello (2006) en het onderscheid tussen ‘politics’ en ‘subpolitics’ van Beck (1997).
- 8 Immigranten zonder de Nederlandse nationaliteit kunnen stemrecht krijgen voor de lokale verkiezingen wanneer zij langer dan vijf jaar legaal in Nederland verblijven.
- 9 Ter illustratie van het verschil tussen Turkse en Marokkaanse respondenten voor wat betreft hun interesse in de politiek van het herkomstland: terwijl bijna 90 procent van de Turkse respondenten een politieke partij uit het herkomstland wist te noemen, was dit minder dan 30 procent onder de Marokkaanse respondenten. Volgens Nell (2009) worden



dergelijke verschillen verklaard door de actievare rol die de Turkse staat speelt in het leven van emigranten.

10 Gedurende het interview hebben we de respondenten gevraagd hoeveel vertrouwen zij hebben in politieke partijen en maatschappelijke organisaties in het land van herkomst. De uitkomsten hiervan laten zien dat onder alle etnische groepen het vertrouwen in maatschappelijke organisaties groter is dan het vertrouwen in politieke partijen. De Turkse respondenten hebben, in vergelijking met de Surinaamse en Marokkaanse respondenten, het meeste vertrouwen in politieke partijen in het herkomstland.

11 Het opkomstpercentage over heel Rotterdam berekend was in 2006 58 procent.

12 Het percentage van De Graaf is echter niet geheel vergelijkbaar, aangezien wij hebben gekeken naar vrijwilligerswerk dat plaatsvindt in een lokale organisatie.

13 De Armeense genocide verwijst naar de massamoorden die zijn begaan onder het Ottomaanse rijk. De Armeense kwestie werd actueel tijdens de laatste verkiezingen, omdat drie potentiële Kamerleden – van verschillende partijen – het partijstandpunt, waarin de genocide werd erkend, niet konden onderschrijven. Deze kandidaten werden vervolgens van de kandidatenlijsten verwijderd.

14 Zie voor dit punt ook Ostergaard-Nielsen (2003, 22); Tarrow (2005); Ehrkamp (2005); Modood (2007, 137); Nederveen Pieterse (2007, 187).

## Literatuur

- Bauböck, R., 1994, *Transnational citizenship. membership and rights in international migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, R., 2003, 'Reinventing urban citizenship', *Citizenship Studies*, 7 (2): 139-160.
- Bauböck, R. (red.), 2006, *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beck, U., 1997, *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bloemraad, I., A. Korteweg en G. Yurdakul, 2008, 'Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state'. *Annual Review of Sociology*, 34: 153-179.
- Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen, 2008, *Burgerschapsbriefing 5: Transnationale betrokkenheid*, www.eur.nl/fsw/burgerschap, geraadpleegd op 5 januari 2009.
- Bosniak, L., 2006, *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Brink, G. van den, 2006, *Culturele contrasten. Het verhaal van de migranten in Rotterdam*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Castles, S. en A. Davidson, 2000, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- CBS, 2008, *Jaarrapport integratie 2008*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- COS, 2008, *Bevolking van Rotterdam naar etniciteit (CBS-definitie)*, op 1-1-2000 t/m 2008, <http://cos.rotterdam.nl/smart-site229.dws?goto=2207135&style=2033&substyle=>, geraadpleegd op 28 november 2008.
- Dagevos, J., S. Hoff en A. Soede, 2006, 'Minderheden in de middenklasse'. In: Sociaal en Cultureel Planbureau. *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006*. Den Haag: SCP, 117-152.
- Dekker, P., 2008, 'Civil society'. In: A. van den Broek en S. Keuzenkamp (red.), *Het dagelijks leven van allochtone stedelingen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 78-100.
- DeSipio, L., H. Pachon, R.O. De la Garza en J. Lee, 2003, *Immigrant politics at home and abroad. How Latino immigrants engage the politics of their home communities and the United States*. Claremont: Tomás Rivera Policy Institute.
- Duyvendak, J.W., E. Engelen en I. de Haan, 2008, *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Ehrkamp, P., 2005, 'Placing identities. Transnational practices and local attachments of Turkish immigrants in Germany'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (2): 345-364.
- Engbersen, G., E. Snel, A. Leerkes, M. van San en H. Entzinger, 2003, *Over landsgrenzen. Transnationale betrokkenheid en integratie*. Rotterdam: RISBO.
- Engbersen, G., J. van der Leun en J. de Boom, 2007, 'The fragmentation of migration and crime in the Netherlands'. *Crime and Justice*, 35: 289-452.
- Entzinger, H. en E. Dourleijn, 2008, *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*. Assen: Van Gorcum.
- Fennema, M. en J. Tillie, 2001, 'Civic community, political participation and political trust of ethnic groups'. *Connections*, 24 (4): 26-41.
- Fox, J., 2005, 'Unpacking "transnational citizenship"'. *Annual Review of Political Science*, 8: 171-201.
- Graaf, P.A. de, 2008, *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Rotterdam 2007*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.
- Groenewold, G., 2008, 'Identities and intercultural relations'. In: M. Crul en L. Heering (red.), *The position of the Turkish and Moroccan second generation in Amsterdam and Rotterdam. The TIES study in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 105-127.
- Guarnizo, L.E., A. Portes en W. Haller, 2003, 'Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants'. *American Journal of Sociology*, 108 (6), 1224-1248.
- Gunsteren, H.R. van, 1998, *A theory of citizenship: organizing plurality in contemporary democracies*. Boulder: Westview Press.
- Hart, B. de, 2005, 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh'. *Migrantenstudies*, 21 (4): 224-238.
- Holston, J. (red.), 1999, *Cities and citizenship*, Durham: Duke University Press.
- Holston, J. en A. Appadurai, 1999, 'Introduction: Cities and citizenship'. In: J. Holston (red.), *Cities and citizenship*, Durham: Duke University Press, 1-18.
- Inis, E.F., 2000, 'Introduction: Democracy, citizenship and the city'. In: E.F. Inis (red.), *Democracy, citizenship and the global city*, Londen/New York: Routledge, 1-21.

- Itzigsohn, J., 2000, 'Immigration and the boundaries of citizenship: The Institutions of immigrants's political transnationalism'. *International Migration Review*, 34 (4): 1126-1154.
- Jones-Correa, M., 2005, 'Mexican migrants and their relation to US Latino civil society'. Paper presented at the seminar *Mexican migrant social and civic participation in the United States*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Koopmans, R., P. Statham, M. Giugni en F. Passy, 2005, *Contested citizenship. Immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis/Londen: University of Minnesota Press.
- Levitt, P. en N.N. Sorensen, 2004, 'The transnational turn in migration studies'. *Global Migration Perspectives*, 6, Geneva: Global Commission on International Migration.
- Lucassen, L., 2006, 'Is transnationalism compatible with assimilation? Examples from Western Europe since 1850'. *IMIS-Beiträge*, 29: 15-35.
- Martiniello, M. (red.), 1995, *Migration, citizenship and ethno-national identities in the European Union*. Brookfield: Avebury.
- Martiniello, M., 2006, 'Political participation, mobilization and representation of immigrants and their offspring in Europe'. In: R. Bauböck (red.), *Migration and citizenship. Legal status, rights and political participation*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 83-105.
- Modood, T., 2007, *Multiculturalism. A civic idea*. Cambridge: Polity Press.
- Morawska, E., 2003, 'Immigrant transnationalism and assimilation: a variety of combinations and the analytic strategy it suggests'. In: C. Joppke en E. Morawska (red.), *Toward assimilation and citizenship: immigrants in liberal nation-states*, Houndmills: Palgrave, 133-176.
- Nederveen Pieterse, J., 2007, *Ethnicities and global multi-culture. Pants for an octopus*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nell, L.M., 2007, '(Post) Colonial transnational actors and homeland political development: the case of Surinam'. In: T. van Naerssen, E. Spaan en A. Zoomers (red.), *Global migration and development*, New York: Routledge, 231-250.
- Nell, L.M., 2009, *Transnational migrant politics. Historical structures and current events*. Amsterdam: Amsterdam University Press (forthcoming).
- Ostergaard-Nielsen, E.K., 2003, 'The politics of migrants' transnational political Practices'. *International Migration Review*, 37 (3): 760-786.
- Portes, A., 2003, 'Conclusion: Theoretical convergences and empirical evidence in the study of immigrant transnationalism', *International Migration Review*, 37 (3): 864-892.
- Rusinovic, K., 2006, *Dynamic entrepreneurship. First and second-generation immigrant entrepreneurs in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sassen, S., 1999, 'Whose city is it? Globalization and the formation of new claims'. In: J. Holston (red.), *Cities and Citizenship*, Durham: Duke University Press, 177-194.
- Scheffer, P., 2007, *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schinkel, W., 2007, 'Tegen 'actief burgerschap''. *Justitiële verkenningen*, 33 (8): 70-90.
- Smith, M.P. en M. Bakker, 2008, *Citizenship across borders. The political transnationalism of el migrante*. Ithaca/Londen: Cornell University Press.
- Snel, E., G. Engbersen en A. Leerkes, 2006, 'Transnational involvement and social integration'. *Global Networks*, 6: 285-308.
- Soysal, Y.N., 1994, *Limits of citizenship. Migrants and post-national membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- Stevenson, N., 2003, *Cultural citizenship. Cosmopolitan questions*. Berkshire: Open University Press.
- Tarrow, S., 2005, *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press.
- Tillie, J., 2006, 'De strategieën van de allochtone kiezer'. *Socialisme en Democratie*, 63 (12), 20-27.
- Urry, J., 2000, 'Global flows and global citizenship'. In: E.F. Isin (red.), *Democracy, citizenship and the global gity*, Londen: Routledge, 62-78.

## Appendix

Tabel A1. Achtergrondkenmerken (in percentages)

	Surinamers	Turken	Marokkanen	Totaal
<b>Geslacht</b>				
– Man	51	52	52	52
– Vrouw	49	48	48	48
<b>Leeftijd</b>				
– tot 25	5	12	5	8
– 25 tot 35	40	49	52	47
– 35 tot 45	21	27	33	27
– 45 tot 55	23	12	8	14
– 55 en ouder	11	0	1	4
<b>Opleiding*</b>				
– Mbo	17	9	17	15
– Hbo	51	49	55	52
– Universiteit	19	28	20	22
– Anders	13	13	8	12
<b>Type baan</b>				
– Loondienst	75	81	88	81
– Zelfstandig	19	12	3	11
– Beide	7	7	9	8
<b>Niveau baan**</b>				
– Mbo-niveau	16	21	23	21
– Hbo-niveau	62	61	64	63
– Universitair	16	17	11	15
– Anders	5	2	1	3
<b>Generatie***</b>				
– 1e generatie	32	28	39	33
– 2e generatie	68	72	61	67
<b>Nationaliteit</b>				
– Alleen Nederlandse	96	5	0	34
– Dubbele nationaliteit****	1	94	97	64
– Alleen herkomstland	3	1	3	2
<b>Totaal</b>	<b>100 (N = 75)</b>	<b>100 (N = 75)</b>	<b>100 (N = 75)</b>	<b>100 (N = 225)</b>

\* Het gaat hier om het hoogst behaalde diploma.

\*\* Dit betreft de respondenten die in loondienst werken.

\*\*\* Tot de tweede generatie rekenen we degenen die in Nederland zijn geboren en degenen die vóór hun twaalfde levensjaar naar Nederland zijn gekomen.

\*\*\*\* Eén Surinaamse respondent is in het bezit van zowel de Nederlandse als de Amerikaanse nationaliteit.

# Burgerschap in Nederland 1992-2008: voortschrijdend inzicht?

**Herman van Gunsteren**

Herman van Gunsteren is emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden. Tevens is hij rapporteur bij Nieuwspoor 2009.

*Correspondentiegegevens:*  
Prof. dr. H. van Gunsteren  
Murillostraat 5  
1077 ND Amsterdam  
vangunsv@xsw4all.nl

## Inleiding

Ben je een betere burger naarmate je meer als Nederlander handelt en voelt? De verhouding van burgerschap en specifieke lokale worteling is altijd problematisch geweest. In onze wereld van staten geeft burgerschap alleen bescherming en macht als dit gekoppeld is aan een bepaalde soevereine staat die op een territoir zijn wetten weet te handhaven. Wereldburgerschap blijft een luchtspiegeling voor mensen die feitelijk of rechtens stateloos zijn. Burgerschap kan in de reëel bestaande wereldorde alleen gerealiseerd worden als dit verankerd is in een bepaalde staat.

De vraag is wat het karakter van die verankering is. Is die van 'technische' aard – in Engeland rijd je rechts, in Nederland spreek je Nederlands of Engels omdat op de meldkamer bij een brand nu eenmaal geen vijftig tolken kunnen zitten – of gaat het om een diepere, emotionele binding – om 'identificatie' met Nederland? Na de Tweede Wereldoorlog heerste de overtuiging dat diepgewortelde overtuigingen en loyaliteiten, zoals die van gelovige christenen of marxisten, vanwege hun politieke splijtstofkarakter maar beter buiten de politiek konden worden gehouden. In de jaren negentig rees echter het besef

dat het liberale burgerbegrip, met zijn onderscheid tussen het goede en het rechtvaardige, niet meer voor voldoende binding tussen burgers kon zorgen. Om 'sociale cohesie' te herstellen ging de nationale overheid in wetgeving, beleid en retoriek het Nederlandse aspect van burgerschap meer gewicht geven. Burgers moeten zich met Nederland identificeren en actief (maar niet negativistisch) meedoen. De uitoefening van burgerschap vereist kennis van en identificatie met de Nederlandse cultuur, zo is de nieuwe overtuiging.

De vraag is wat die cultuur inhoudt en wie deze mag definiëren. Elk individu voor zich, burgers in een politieke partij verenigd, wetenschappers, of de overheid? Tweede Kamerlid Kamp zei op de televisie tegen mede Tweede Kamerlid Arib dat zij geheel was ingeburgerd, maar helaas nog één ding verkeerd deed (zij antwoordde niet dat Kamp wel drie dingen verkeerd deed, maar voegde zich naar zijn definitiemacht). Paul Scheffer (2007, 401) omschrijft in een dik boek tot welk 'wij' je moet behoren voor je als burger mee kan gaan doen. En in haar reactie op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (2007) stelt de regering dat de kernwaarden van de rechtsstaat de grondslag van de Nederlandse identiteit zijn

(2008). Zijn we hiermee na een omweg terug bij af, doordat hier wordt neergezet dat het typisch Nederlands is om een rechtsstatelijk gezekerd liberaal burgerbegrip te koesteren? In het volgende traceer ik de herdefiniëring van burgerschap die zich in Nederland tussen 1992 en 2008 heeft voltrokken.

### Klassieke visies op burgerschap

#### *De klassiek liberale visie op burgerschap*

In 1992 verzorgde ik als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een studie over *Eigentijds burgerschap* (1992). Gezien de toenemende verschillen in levensstijlen van mensen die zich in Nederland bevonden werd daarin betoogd dat thans de primaire taak van burgers was hun verschillen zodanig te organiseren dat er voor alle betrokkenen een redelijke toegang tot burgerschap is. Vroeger kon men doorgaans vertrouwen op een gedeelde cultuur waarin personen en zaken vanzelfsprekend hun plaats hadden. Ook hun plaats als burger. Daarvoor was zelden extra aandacht of inspanning vereist. Nu er door migratie en door het scheppen van zelfgekozen leefstijlen minder gedeelde vanzelfsprekendheden zijn, zo luidde de boodschap van *Eigentijds burgerschap*, vraagt het reproduceren van burgerschap voor allen die in de publieke sfeer met elkaar te maken hebben vaardigheden en de bereidheid om elkaars burgerschap te willen.

De studie vroeg aandacht voor iets nieuws, namelijk het pas recent acuut geworden probleem van botsende levensstijlen, maar sloot voor de formulering van de daarmee corresponderende opgave voor burgers aan bij oude en gevestigde theorie. In ruwe schets ziet die er als volgt uit. Burger is hij die zowel regeert als geregeerd wordt. Om dit te kunnen moet hij autonoom, oordeelkundig en lotsverbonden zijn. Een slaaf is niet autonoom, want afhankelijk van de wil(lekeur) van zijn eigenaar. Ook recombinante vormen van slavernij, zoals werk van vreemdelingen in de kassen of in de prostitutie, verdragen zich niet met het vereiste van autonomie. Een burger moet in staat zijn zelf in situaties zijn oordeel daarover te vormen. Dementen en kinderen kunnen dat onvoldoende. Lotsverbonden zijn mensen wanneer het handelen van de één onvermijdelijk ingrijpende consequenties voor het leven van de ander heeft. Automobilisten op dezelfde weg zijn lotsverbonden. Illegalen en gevestigde burgers die zich op hetzelfde

territoir bevinden zijn dat eveneens. De verbondenheid kan ook biologisch, historisch of cultureel van aard zijn – ouders en kinderen, oorlogsslachtoffers, sprekers van dezelfde taal. Maar ook in die gevallen is lotsverbondenheid een feitelijke toestand die niet uitgewist kan worden door de ogen te sluiten en de gedachten op iets anders te richten. Mensen kunnen bij de feitelijke toestand van lotsverbondenheid uiteraard gevoelens hebben, maar die zijn niet bepalend ervoor. De onontkoombaarheid van de lotsverbondenheid dwingt betrokkenen om daarmee op de een of andere wijze om te gaan. Zij kunnen de ander bedreigen, bedriegen, vergassen, doden of onderwerpen, met hem in gesprek gaan, onderhandelen, et cetera. In een republiek geven mensen aan hun lotsverbondenheid gestalte door met elkaar als burgers om te gaan.

De gevestigde burgertheorie anno 1992 kende wel varianten. Sommigen stelden de individuele vrijheid en keuze van de burger voorop, anderen wezen erop dat het individu zonder inbedding in maatschappelijke gemeenschappen te weinig houvast heeft om überhaupt zinvol te kunnen kiezen (communitarisme) en weer anderen benadrukten de onmisbaarheid van een dwingend publiek verband, de republiek. Bij al hun verschillen bleven deze benaderingen toch varianten van wat we het klassiek liberale burgerbegrip mogen noemen.

In de klassieke liberaal-democratische visie geeft burgerschap het recht om, binnen de grenzen van de wet, anders te zijn. Gedrag en opvattingen van de eigenzinnige burger mogen bij anderen als zinloos, gestoord, achterlijk of dom overkomen, maar zolang medeburgers er geen schade door lijden is dat geen geldige reden voor een verbod. De burger heeft niet alleen het recht om zijn anders zijn openlijk te tonen zonder bedreiging met straf of sociale uitstoting, maar ook het recht om anderen, via de instituties van de republiek, voor zijn standpunt te winnen. Vrijheid van meningsuiting, van nieuws-garing, van vereniging en vergadering, van demonstratie en staking bieden beschermde gelegenheden voor burgers om hun standpunten aan het oordeel van medeburgers te onderwerpen.

De burger mag zich bij de rechter beklagen over oneerlijkheid, onredelijkheid, partijdigheid of corruptie in de werking van deze instituties van de republiek. De klacht kan zich richten tegen medeburgers of tegen de republikeinse overheid zelf.

De kosten van dergelijke procedures spelen bij de beoordeling van de klacht in beginsel geen rol. Rechtvaardigheid heeft geen prijs, zo luidt de fictie. Veel klachten zijn irritant en bewerkelijk, en achteraf bezien vaak misplaatst. Maar zinloos zijn ze niet, omdat tevoren nooit vaststaat of we te maken hebben met die enkele keer dat een klacht wel doel treft. Veel Kamervragen treffen geen doel, maar dat is onvoldoende reden het stellen ervan dwingend te beperken. Als één op de vijftig ervan wel doel treft, is de score toch nog veel beter dan bij de menselijke bevruchting. Als de baby mooi en gewenst is malen we niet om verspilling.

In hun uiteenzettingen zijn burgers verplicht het medeburgerschap van hun tegenstanders te willen, net als ze in de rechtszaal gehouden zijn hun tegenpartij als rechtsgenoot te erkennen. Deze verplichting stelt grenzen aan de vorm waarin burgers hun standpunten naar voren mogen brengen. Geen absoluut recht dus om 'te zeggen wat je denkt' of om te kwetsen en te beledigen. Burgers zijn verplicht om de toegang tot burgerschap van allen te respecteren, ook van mensen met wie ze zo overhoop liggen dat ze buiten de republiek tot gewelddadigheid en burgeroorlog zouden overgaan.

De overheid dient in de klassieke liberaal-democratische visie zonder aanzien des persoons met burgers om te gaan, dat wil zeggen burgers gelijk te behandelen tenzij er een geldige reden is om onderscheid tussen hen te maken. Tussen overheid en burger dient *onpersoonlijk* vertrouwen te heersen. Geen vriendjespolitiek of vertrouwen gebaseerd op het feit dat men elkaar in netwerken heeft leren kennen. En ook geen 'verstoren', geen gebruik van overheidsbevoegdheden om 'criminelen', terreurverdachten en andere risicoburgers dwars te zitten en uit hun tent te lokken opdat hun misdadigheid eindelijk wettelijk bewezen kan worden.

#### *Neorepublikeins burgerschap*

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was de klassieke liberale visie op burgerschap een vanzelfsprekend ideaal. Er waren wel verschillen van inzicht over hoe dit te bereiken, bijvoorbeeld door ieder zijn eigen gang te laten gaan of door juist de daarmee dreigende onverschilligheid en vereenzaming door gemeenschapsvorming tegen te gaan, maar over het ideaal van vrij burgerschap en de wenselijkheid dat allen die in Nederland leven daartoe

toegang hebben was men het eens. Over de inhoud van burgerschap, over rechten en plichten, werd weinig nagedacht en geschreven. Burgerschap stond voor vrijheid, en emancipatie voor toegang daartoe van mensen uit achtergebleven of achtergestelde groepen. Aan de uitoefening van eenmaal verkregen burgerschap werd nauwelijks aandacht besteed. Dat was een zaak van de vrije burgers zelf. In principe zag men daar geen probleem waarover grondig nagedacht zou moeten worden. Als zich problemen voordeden, zocht men daarvoor ad hoc een oplossing, zonder het burgerschap van de betrokkenen zelf ter discussie te stellen.

Gegeven de verdunning van een eens vanzelfsprekende cultuur van omgang tussen burgers, zo betoogde de WRR-studie *Eigentijds burgerschap* (1992), moest aan de inhoud van burgerschap en de vaardigheden die voor hun verkeer als burgers nodig zijn, thans expliciet aandacht worden besteed. Men kon niet meer eenvoudig vertrouwen op het ordenend vermogen van een 'dikke' gedeelde cultuur. Pogingen om van overheidswege zo'n cultuur te scheppen of op te leggen zijn uit den boze, want in strijd met het ideaal van vrij burgerschap. Het is aan de burgers zelf om in hun interacties zo'n cultuur te herscheppen. Wel is het een legitieme taak van de overheid te bevorderen dat burgers zich de hiervoor vereiste vaardigheden kunnen verwerven. Een burgerlijke cultuur is niet meer voor alle betrokkenen een vertrouwd en vanzelfsprekend kompas – in toenemende mate botsen de vanzelfsprekendheden van verschillende groepen burgers. Een burgerlijke cultuur, die vreedzaam samenleven van verschillende vrije mensen mogelijk maakt, moet tegenwoordig door betrokkenen zelf worden gemaakt. Reproductie van burgerschap, zo betoogde de studie, vindt plaats doordat betrokkenen hun omgang zo vormgeven dat burgerschap voor allen bereikbaar is. Burgers maken zelf hun cultuur. De overheid is neutraal en houdt zich hierbuiten zolang haar geweldsmonopolie niet in het geding komt.

Behalve de constatering dat burgerlijke cultuur niet meer voor alle betrokkenen een vanzelfsprekend gegeven is, bracht *Eigentijds burgerschap* nog een correctie op het klassieke burgerbegrip aan: burgerschap is een ambt. De aandacht voor emancipatie van allen tot volwaardige burgers had geleid tot een slordig spraakgebruik, waarin de 'gewone burger' tegenover de bekleeders van bijzondere machtsposi-



ties in de republiek werd gesteld. Pogingen om de positie van de gewone burger te verbeteren moesten, gegeven dit spraakgebruik, welhaast per definitie stranden. Immers, voor zover het lukte de gewone burger in bepaalde situaties meer macht te geven hield hij op een 'gewone burger' te zijn. Vruchtbaarder, aldus de WRR-studie, is het om burgerschap zelf op te vatten als een ambt, voor de uitoefening waarvan bepaalde eisen van autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit (aan lotsverbondenheid met alle medeburgers) gelden. In de republiek worden publieke ambten door gewone burgers uitgeoefend. Overheidsdienaren kunnen zodoende te maken krijgen met ambtsconflicten wanneer de eisen van hun bijzondere positie zich niet verdragen met die van burgerschap. De zuivering van ambtenaren na de Tweede Wereldoorlog kan in deze termen beter begrepen worden dan in eenvoudige termen van goed of fout.

Het neorepublikeinse burgerschap, dat de WRR-studie presenteerde, werd bekritiseerd omdat het te 'dun' zou zijn, te weinig houvast zou bieden. Het is waar dat neorepublikeins burgerschap niet de diepste loyaliteit en binding van mensen betreft. Dit burgerschap is een 'second best'. Het is wat mensen zouden kiezen als hun eerste keus – dat allen leven overeenkomstig de diepste waarden van de kiezer en zijn geloofsgenoten – niet zonder burgeroorlog te verwezenlijken is. Het neorepublikeinse burgerbegrip is inderdaad dun en bovendien mensenmaaksel – geen gave van de natuur of van goddelijke openbaring. Het wordt gereproduceerd door burgers in wording in hun interactie. Dat is een fundament dat onder omstandigheden kwetsbaar kan blijken. Maar dat is waar een republiek het mee moet doen. De kunst van de uitoefening van burgerschap is de republiek zo stevig en veerkrachtig te maken dat die bedreigende situaties intact kan doorstaan.

We zullen verderop zien hoe na 1992 de Nederlandse overheid ertoe overging om zelf een uit de joods-christelijke traditie voortkomende 'dikke' burgercultuur te formuleren en die via eisen van inburgering op te leggen. Dat beleid vormde een breuk met de klassiek liberale visie op burgerschap.

### Doorwerking van burgerschap in praktijken

Waar vroeger de aandacht voor burgerschap zich richtte op de toegang ertoe, op emancipatie, rees in de jaren negentig van de vorige eeuw het besef dat

ook de uitoefening van eenmaal verkregen burgerschap problemen kan opleveren. Mensen kunnen formeel burger zijn, maar materieel, in concreto, daar toch geen gestalte aan weten te geven. Dat kan komen doordat ze het te druk hebben met het eigen leven, met het hoofd boven water houden, met kinderen, met carrière of het gezond houden van het eigen lijf. Het kan komen doordat de burgerlijke initiatieven die ze wel nemen in een samenleving waarin iedereen het druk heeft geen respons vinden. Als ze een bijeenkomst organiseren, komt er bijna niemand. De uitoefening van burgerschap kan in concreto ook op niets uitlopen doordat mensen de daarvoor onmisbare vaardigheden ontberen. Geen Nederlands spreken, niet kunnen luisteren en je niet in het standpunt van een ander kunnen inleven, niet kunnen vergaderen en je niet weten te schikken in compromisbesluiten. Uitoefening van burgerschap kan ook worden gefrustreerd door een handicap – een invalide die niet zelf naar een vergadering kan gaan en evenmin met haar rolstoel het spreekgestoelte op het podium kan beklimmen. En ten slotte kan burgerschap gefrustreerd worden wanneer mensen zich bevinden in instituties, in dwingende structuren, waarbinnen de uitoefening ervan niet of slechts beperkt mogelijk is. Denk aan ziekenhuizen, aan het leger, aan geestelijk gestoorden, dementerende ouderen en lichamelijk gehandicapt die in instellingen zijn opgenomen.

Onvolledig burgerschap – mensen wier formeel burgerschap materieel onvoldoende gestalte krijgt – bleek veel meer voor te komen dan vroeger gedacht. Emancipatie is met het verkrijgen van formeel burgerschap niet voltooid. Het besef dat de uitoefening van burgerschap in concrete situaties vaardigheden en zorg vereist leidde in de jaren negentig van de vorige eeuw tot ruime aandacht voor burgerschap in maatschappelijke praktijken en instituties. Initiatieven om mensen tot participatie te brengen en om de bloei van een levendige civil society te bevorderen; trainingen in vaardigheden die voor de uitoefening van burgerschap onmisbaar zijn; en beleid en wetgeving die erop gericht zijn om mensen die zich in dwingende instituties ophouden toch zo veel mogelijk als burgers tegemoet te treden. Er kwam een stroom van publicaties op gang die erop gericht waren om tenminste de gedeeltelijke uitoefening van burgerschap te realiseren in situaties waarin dit niet volledig mogelijk was (Horstman 1999; Van

Gennep en Habekothé 2003; Oudenampsen 1999; Schuurman 2002). Al deze studies gaan over de positie van 'mensen waar iets mee is' (de uitdrukking is van Douwe van Houten 1999).

De aandacht voor burgerschap in praktijken en de initiatieven om de daadwerkelijke uitoefening ervan te verbeteren waren nieuw, maar ze situeerden zich niettemin binnen het emancipatoire streven van het klassieke begrip van burgerschap. Ze brachten geen nieuwe notie van burgerschap. Dat was in de jaren negentig anders op het niveau van ideologie en nationaal politiek debat.

### Sociale cohesie als politieke kwestie

In de politiek ging men zich zorgen maken over wat mensen nog bindt in een samenleving waar individuen hun eigen belang voorop stellen ('ik eerst'). Verschillende ontwikkelingen maakten dat deze kwestie urgent werd:

- het wegvallen van de disciplinerende door de Koude Oorlog;
- de erosie van een voor ieder vanzelfsprekende burgerlijke cultuur;
- nieuwkomers in het land die eigen stukken taal en cultuur meenemen en daaraan vasthouden;
- de opkomst van identiteitspolitiek.

Voor het klassiek liberale burgerbegrip levert in het bijzonder de opkomst van het identiteitsdenken in de publieke sfeer problemen. Het liberale burgerbegrip eist publieke gelijkheid voor de wet, zonder aanzien des persoons. Het garandeert de vrijheid om naar eigen inzicht zalig te worden, mits anderen daarvan geen last hebben (achter de voordeuren ben je vrij). Publieke manifestaties van private opvattingen over hoe een goed leven te leiden laat deze visie eigenlijk niet toe, aangezien men hiermee snel verzeild zou raken in het opleggen van één bepaalde notie van goed leven. Probleem is dat in het denken over identiteit, erkenning en vernedering, dat in de jaren negentig opkwam, juist de publieke erkenning van identiteit een onmisbaar onderdeel is van wat door betrokkenen als het goede leven wordt gezien. Zij willen hun 'roots' niet hoeven te verhullen, maar integendeel voor hun identiteit openlijk uitkomen. Ze eisen van anderen, die niet dezelfde 'roots' hebben, erkenning van die identiteit. Achterwege blijven hiervan ervaren zij als vernederend. Zij achten zich achtergesteld zolang hun anders zijn niet pu-

bliekelijk erkend en gerespecteerd wordt. In feite eisen ze daarmee erkenning van fundamentele ongelijkheid in de publieke sfeer, terwijl het klassiek liberale burgerbegrip juist de gelijkheid van allen voorop stelde.

In de politieke theorie is geprobeerd om het liberale uitgangspunt zodanig bij te stellen dat het plaats biedt voor redelijke publieke erkenning van fundamentele verschillen in identiteit van burgers van eenzelfde staat. Will Kymlicka (1995) en zijn navolgers ontwikkelden een begrip van 'multicultureel burgerschap'. In Nederland werd, om aan de nieuwe eisen van identiteitspolitiek tegemoet te komen, aansluiting gezocht bij de aloude organisatorische traditie van verzuilingspolitiek (die sinds de jaren zestig juist zo aan belang had ingeboet). Nederland was altijd al multicultureel en multireligieus geweest en zou dit, zo dacht men, met de komst van nieuwe identiteitsgroepen ook blijven.

Echter, niet allen deelden dit standpunt. Onder aanvoering van Frits Bolkestein werd erop gewezen dat een samenleving zonder 'bezielend verband' uiteen valt en onbestuurbaar wordt. Het vrijelijk toelaten van nieuwe culturen en identiteiten ondergraaft datgene wat Nederlanders nog bindt. Een samenleving die al dreigt te versplinteren door een te joyeus gebruik van de vrijheden van de jaren zestig kan zich deze extra last niet veroorloven. Wat bescherming en versterking behoeft is niet de cultuur van nieuwkomers, maar de Nederlandse cultuur, die haar wortels heeft in de 'joods-christelijke' traditie.

Bolkestein werd aanvankelijk heftig bekritiseerd, maar kreeg allengs meer bijval. Velen begonnen in te zien dat het verzekeren van 'sociale cohesie', van binding in de samenleving, een urgente politieke kwestie was. Over hoe die binding te versterken – door een bezinning op normen en waarden, door een oproep tot meer fatsoen, door onderwijs in vaderlandse geschiedenis waar we trots op zijn, of door te accentueren wat wij Nederlanders in vreemde culturen afwijzen – bestond wel verschil van inzicht. Maar eens was men het in politiek leidende kringen over de urgentie van meer sociale cohesie. Om het gebrek hieraan tegen te gaan werden ijlings onderzoeksprogramma's en leerstoelen opgetuigd (net als indertijd bij de ophief over de negatieve opinies van Nederlandse jongeren over Duitsers Duitslandstudies en Duitsland-professoren uit de grond werden gestampt). In politieke debatten dook steeds vaker

de uitdrukking ‘goed burgerschap’ op. Een goed burger is iemand die door zijn actief en voorbeeldig gedrag sociale cohesie bevordert. Een dergelijk onderscheid tussen goede en minder goede (of slechte) burgers laat zich moeilijk inpassen in het klassiek liberale burgerbegrip. Dat maakte immers een strikt onderscheid tussen het rechtvaardige en het goede, waarbij het laatstgenoemde een zaak is van private individuele keuze waar de overheid zich buiten moet houden. Het enige onderscheid tussen burgers dat de overheid mocht maken was dat tussen degenen die zich wel of niet aan de wet houden.

### Nederlands/cultureel burgerschap

Na de eeuwwisseling treedt in de politieke meningsvorming over sociale cohesie een versnelling en verharding op. Aanpakken en doorzetten is nu geboden, de tijd voor oeverloos praten is voorbij. Met zijn essay *Het multiculturele drama* opende Paul Scheffer (2000) velen de ogen. Multiculturalisme werd plotseling passé, een historische vergissing. 9/11 liet zien dat de islam niet zo maar een onschuldige religie was. Dat beeld werd bevestigd door de moord op Theo van Gogh in 2004. En het succes van Pim Fortuyn toonde aan dat leidende politici geen barst begrepen van wat onder grote delen van de bevolking werkelijk leefde.

Geschrokken probeerden politici daarvan te leren en hun leven te beteren. Zeggen wat je denkt en doen wat je zegt werd het devies. Duidelijke afspraken maken, ‘targets’ formuleren, en je bereid verklaren je hierop te laten afrekenen. Intern, in het verbale verkeer tussen bestuurders, wordt ‘doorzettingsmacht’ een gevleugeld woord. Die macht moet door de bureaucratische jungle heen snijden en een einde maken aan het voortdurende gepraat waardoor daadwerkelijk aanpakken van problemen uitblijft. Extern, naar de burgers toe, gaat het er vooral om daadkracht te tonen. Er zal immers niks lukken zolang het beeld van politici dat bij de bevolking leeft niet verandert. Dan blijven de kloof en het wantrouwen. Ook met inzet van geld en goede adviezen lukt het veel politici niet om deze omslag in de beeldvorming te bewerkstelligen. Wie het wel lukt, zoals Geert Wilders, zit in de peilingen op rozen en kan zich veel permitteren.

De nieuwe ferme aanpak geldt ook het burgerschap. De centrale overheid gaat actief Nederlands burgerschap bevorderen. Voor de goede uitoefening

daarvan acht zij vertrouwdheid met de Nederlandse cultuur en haar bronnen vereist. Inburgeringscursussen worden verplicht gesteld om deze aan nieuwkomers bij te brengen alvorens zij als volwaardige burgers kunnen worden geaccepteerd. Wie aan deze eisen van invoeging in de Nederlandse cultuur niet voldoet moet zo spoedig mogelijk het land uit. Ook op mensen die Nederlands burger zijn, maar tevens een paspoort van een andere staat hebben, wordt druk uitgeoefend om hun loyaliteit te tonen door uitdrukkelijk voor of tegen Nederland te kiezen door een van hun paspoorten en nationaliteiten op te geven (ter vergelijking: succesvolle en rijke Chinezen in Californië hebben er wel vijf (Ong 1999)). Burgers die zich misdragen moeten daarop door medeburgers worden aangesproken en als ze de wet overtreden dienen ze door een lik op stuk beleid onmiddellijk gecorrigeerd te worden. Een softe aanpak en het jarenlang gedogen hebben het kwaad alleen maar voort laten bestaan. Direct erop af en waar nodig meteen ingrijpen is nu het devies (van de leidende politici – hoe dit ter plekke uitvoering krijgt is een heel andere kwestie).

Naast assimilatie van nieuwkomers en disciplineren van burgers die zich niet volgens de fatsoensnormen van de Nederlandse cultuur gedragen, vindt ook een herbronning en afstoffen van die cultuur zelf plaats. De bron is joods-christelijk en niet islamitisch. Wie, zoals minister Vogelaar, de mogelijkheid oppert dat in een land waar vrijheid van godsdienst geldt in de toekomst ook de islam tot die bron zal gaan behoren wordt ‘knettergek’ en buiten de orde verklaard. (In mijn ogen lag haar fout al eerder, namelijk in het meegaan met de aanbidning van heilige bronnen van cultuur. Met Huizinga (1952) ben ik van mening dat cultuur ontstaat uit spel, geordende strijd. Bronnen worden er later bij verzonnen.) Waar we in de jaren negentig dachten dat de Nederlandse cultuur niet bestaat, dat kenmerkend voor Nederland juist de diversiteit en tolerantie waren, worden er na 2000 door de overheid talrijke initiatieven ondernomen om die beweerde eenheid van de Nederlandse cultuur te herstellen. Er komen een nationaalhistorisch museum en een canon, iedereen moet Nederlands spreken en de nationale herinneringsmomenten meebeleven. Verdonk noemt haar beweging ‘Trots Op Nederland’. Als prinses Maxima constateert dat de Nederlandse burger niet bestaat, wordt de regering, die haar toe-

liet dit te zeggen, heftig bekritiseerd. En weg met de WRR, die haar op dit verkeerde pad heeft gestuurd. Net nu we stevig op weg zijn om de fictie van één Nederlandse cultuur waar te maken, mag dit streven niet worden gedwarsboomd. Zeker niet door een lid van het Koninklijk Huis dat die eenheid nu juist dient te symboliseren. (Een fictie is een algemeen als nuttig aanvaarde onwaarheid. Het maatschappelijke verkeer kan nauwelijks zonder. Bij een 'goede morgen' of een 'prettig weekend' misstaat de vraag of de spreker dit waarlijk meent.)

#### *Preventie en risicoburgers*

Na de aanslagen van 9/11 en Madrid gaat de overheid meer aan het voorkomen van verdere aanslagen doen. De toenemende nadruk op preventie en het formuleren van bevoegdheden om in te grijpen voordat het kwaad is geschied breiden zich al spoedig uit tot buiten het terrein van terreurbestrijding in strikte zin. Allerlei activiteiten die wel eens met terreur te maken zouden kunnen krijgen worden met het oog op dit mogelijk verband gedisciplineerd. Maar ook daarbuiten wint preventie aan vanzelfsprekende legitimiteit. In de gezondheidszorg, bij het beleid rond jeugd en gezin en bij de roep om nu maatregelen te nemen om te voorkomen dat de vergrijzing in de toekomst onbetaalbaar wordt, betogen beleidsmakers steeds vaker dat voorkomen toch beter dan genezen is. Om dreigingen het hoofd te kunnen bieden worden de bevoegdheden van de overheid uitgebreid. Die geven de overheid het recht om in het leven van burgers in te grijpen, niet om wat ze gedaan hebben maar om wat ze naar het oordeel van experts zeer waarschijnlijk zullen gaan doen als niet nu wordt ingegrepen. Risicoburgers mogen en moeten extra in de gaten worden gehouden. En waar nodig ook vastgehouden. Er ontstaan zo twee soorten burgers: normale burgers en risicoburgers.

Het van overheidswege corrigeren van burgers leidt in combinatie met de overtuiging dat mensen in hun handelen door hun cultuur gedreven worden tot bemoeienis met het denken van mensen. Minister Cramer wil ervoor zorgen dat wat zij goed vindt bij de mensen 'achter de ogen' komt te zitten. Religies en ander gedachtegoed worden bestreden omdat ze 'onvermijdelijk' tot geweld zouden leiden. Zulke vormen van 'mind control' en hersenspoeling bleven in de klassieke visie op burgerschap strikt verboden. Geen controle vooraf, geen censuur, en

achteraf alleen ingrijpen op grond van daden die de wet verbiedt – nooit ingrijpen op grond van toegevoegde gedachten.

Al met al heeft de centrale overheid de afgelopen jaren door wetgeving en beleid een ingrijpende herdefinitie van burgerschap bewerkstelligd. Waar het klassieke burgerbegrip betrekking had op het handelen van burgers en hun gedachten met rust liet, ziet het nieuwe burgerbegrip in gedachten, cultuur en identiteit juist de drijfveer van handelen en het aangrijpingspunt voor corrigerend ingrijpen. Ingrijpen voordat een handeling plaats gaat vinden is niet langer taboe, maar wordt veeleer als verstandig en legitiem beleid voorgesteld. De burgers wordt een recht op veiligheid toegeschreven, ze mogen van de overheid verwachten dat die tijdig preventief optreedt en ze behoedt voor gevaren, ook als die van medeburgers komen. Waar het klassieke burgerbegrip onderscheid maakte tussen enerzijds sociaal-cultureel conformisme en anderzijds het recht van de burger om daarvan af te wijken mits hij zich binnen de grenzen van de wet houdt, wordt met het nieuwe burgerschapsbegrip juist een samengaan van politiek/juridisch en sociaal/cultureel burgerschap beoogd. Alleen als de Nederlandse cultuur en de eisen van burgerschap elkaar versterken kunnen sociale cohesie en regeerbaarheid verwezenlijkt worden. Van multicultureel burgerschap zijn we zodoende geëvolueerd naar een door de staat aangedreven monocultureel Nederlands burgerschap.

#### **Terug naar klassiek liberaal burgerschap?**

Met de opkomst van dit nieuwe begrip van burgerschap is het klassieke liberale burgerschap niet zonder meer verdwenen. Het nieuwe begrip is sterk doordat het van overheidswege wordt gepropageerd. Het is verankerd in nieuwe wetgeving en instituties die tot taak krijgen om nieuwkomers en risicoburgers tot normale Nederlanders te maken. Maar daarmee zit het nog niet bij alle burgers 'achter de ogen'. Er zijn nog velen die het klassieke begrip van burgerschap koesteren. Bovendien zijn er velen, ook onder politici en beleidsmakers, die zowel het oude als het nieuwe begrip van burgerschap aanhangen. Zonder al te veel nadenken gaan zij ervan uit dat het nieuwe begrip slechts een accentverschuiving binnen het oude burgerschapsconcept behelst, een noodzakelijke aanpassing bij de eisen en realiteit van deze tijd. En ten slotte is het klassiek liberale burgerbegrip

met zijn emancipatorische ambities verankerd in bestaande maatschappelijke praktijken. Van overheidswege wordt weliswaar geprobeerd om de nieuwe conceptie van burgerschap ingang te doen vinden door deze praktijken, via regelgeving, financiering en moraliserende aansporing te disciplineren. Dit lukt echter maar ten dele. Gevestigde maatschappelijke praktijken in een samenleving van vrije burgers laten zich niet zo eenvoudig gelijkschakelen.

De overwinning van het neo-Nederlandse burgerbegrip is dus nog geen voldoende feit. Te meer niet nu geleidelijk aan zowel beleidsmakers als gewone burgers de minder leuke implicaties ervan gaan ervaren en onderkennen. Het nieuwe burgerbegrip geeft inderdaad de nodige houvast, richting en duidelijkheid. De vraag is echter ten koste waarvan.

De mate van disciplineren en het bij voortduring in de gaten houden van risicoburgers verdragen zich moeilijk met de elementaire vrijheid die aan burgers ten opzichte van elkaar en van de overheid wordt toegedicht.

De nieuwe definitie van een goede burger komt gevaarlijk dicht bij de stelling dat dit iemand is die zich zo gedraagt dat de overheid hem goed kan besturen. Wat zodoende verloren gaat is de stem van de eigenwijze burger, die vaak storend is, maar waarin onder omstandigheden ook de informatie en impuls besloten liggen waardoor de republiek met verrassingen veerkrachtig kan omgaan (het waarom wordt uiteengezet in Van Gunsteren 2006).

Als sociaal/cultureel en politiek/juridisch burgerschap geacht worden samen te vallen wordt het moeilijk om vanuit de ene soort burgerschap tekorten van de andere te onderkennen en te compenseren. De nadruk op cultuur, religie en andere primaire bindingen leidt licht tot een herleving van intolerantie en godsdiensttwisten waarvan we in de moderne tijd eindelijk verlost hoopten te zijn.

Ook theoretisch is er op de notie van Nederlands/cultureel burgerschap het een en ander aan te merken (Van Gunsteren 2008). Het gebezigde begrip van cultuur is simplistisch en in het licht van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht achterlijk. Culturen vormen geen eenheid en bepalen het handelen van mensen niet één op één. Ook mensen in wie kernwaarden van een cultuur diep verankerd zijn, kunnen hiervan onder omstandigheden dramatisch afwijken. De gevaren van preventie, zoals schade door 'friendly fire' van beveiligers, worden

miskend. Als zulke schade zich voordoet wordt dat als incident of menselijke fout afgedaan. Schade door preventief optreden wordt niet systematisch gedocumenteerd en bij de beslissing om al dan niet tot preventie over te gaan worden de gevaren ervan dan ook niet systematisch meegewogen. Dat geldt ook bij het preventief optreden jegens mensen die het ongeluk hebben als risicoburgers geclassificeerd te worden.

Het streven om in te grijpen voor het kwaad is geschied leidt in combinatie met de overtuiging dat het handelen van mensen door hun cultuur wordt bepaald tot pogingen om door tijdig ingrijpen in culturele overtuigingen te voorkomen dat mensen ontsporen. Vroeger heette dat 'mind control' of hersenspoeling – iets wat alleen in totalitaire staten voorkwam maar in vrije samenlevingen taboe was.

Het nieuwe burgerbegrip heeft dus zijn prijs, zoveel is duidelijk. Voor- en tegenstanders zijn het slechts oneens over hoe hoog die is en over de vraag of de verwachte baten die prijs waard zijn. Maar die baten moeten dan wel komen. Het is de vraag of dat zal gebeuren. Is de nieuwe conceptie van Nederlands burgerschap bij nader inzien wel geschikt om de gestelde doelen van sociale cohesie, veiligheid en herstel van legitimiteit bij de bevolking te verwezenlijken?

Op sommige plekken in politiek leidende kringen knaagt twijfel. Niet bij Dijsselbloem en Wilders, die een harde en confronterende aanpak van risicoburgers voorstaan die niet bij de voordeur stopt. Niet bij Balkenende die tot actief burgerschap – meedoen – oproept, maar burgers afkeurt als ze daarbij negativisme ten toon spreiden. Twijfel en een koerswijziging lees ik wel in de regeringreactie (2008) op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (2007), dat bij de presentatie ervan in 2007 door de speech van prinses Maxima zo veel stof deed opwaaien. Die reactie liet een jaar op zich wachten. Een jaar waarin behoorlijk veel nagedacht en onderhandeld zal zijn.

'Het kabinet kan en wil niet voorschrijven wat Nederlanderschap voor mensen betekent en op welke wijze mensen zich identificeren met Nederland. Het kabinet kan en wil wél aangeven op welke wijze het binding in de samenleving wil bevorderen. Met de nadruk op de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat als grondslag voor vrije identificatie draagt het kabinet een boodschap uit over identiteit

die inclusief is en ruimte laat voor de vele manieren waarop mensen zich legitiem kunnen identificeren' (Ministerie van Justitie 2008, 15). Identificatie met Nederland is wenselijk, maar je mag zelf bepalen langs welke weg en op welke gronden je daartoe komt, zolang je maar uitkomt bij en vasthoudt aan de kernwaarden van de rechtsstaat. Meervoudige nationaliteit hoeft niet verboden te worden als zijnde een blijk van gebrekkige loyaliteit. Wel dient voorkomen te worden dat mensen die permanent in Nederland verblijven geen Nederlands burger zouden kunnen worden. Het kabinet aanvaardt dat burgers meerdere identiteiten hebben. Dat is prima zolang ze zich maar houden aan de democratische rechtsstaat. Opmerkelijk is ook dat het kabinet identificatie met Nederland niet alleen als een probleem van nieuwkomers ziet – hun probleem – maar ook als een plicht voor mensen die allang Nederlander zijn – van ons allen. Dit zijn allemaal overwegingen die passen bij het klassiek liberale burgerbegrip en die een bijstellen van de koers van de voorgaande kabinetten Balkenende markeren. Maar deze bijstelling is nog geen ommekeer.

Op een aantal punten houdt het kabinet vast aan het nieuwe Nederlands/culturele burgerbegrip. De wijze en de gronden waarop mensen zich met Nederland identificeren zijn vrij, maar identificatie blijft plicht. Geen vrijblijvendheid en geen negativisme. Burgers mogen niet onverschillig hun eigen

leven leiden, maar dienen zich door meedoen betrokken te tonen bij de Nederlandse samenleving. 'Actieve deelname aan de Nederlandse samenleving is een taak van alle burgers' (Ministerie van Justitie 2008, 10). En hoewel het hoe en langs welke weg van de gewenste identificatie met Nederland zich door de overheid niet laat voorschrijven, wil het kabinet toch tegemoet komen bij de behoefte aan houvast daarbij. 'Het kabinet is van mening dat de Nederlandse taal het cement vormt van de Nederlandse samenleving en aan de basis staat van identificatie met Nederland' (*ibid.*).

Met deze regeringreactie zijn we dus niet volledig terug bij het vertrekpunt van liberaal burgerschap. Gebleven is immers de nadruk op het belang van identificatie met Nederland, van een 'wij' waaraan mensen zich moeten committeren alvorens ze als burgers met elkaar van mening mogen gaan verschillen. Wel veranderd zijn de opvattingen over hoe dit 'wij' verwezenlijkt mag en kan worden. De zachte, vrijwillige lijn wint ten koste van de harde. Gebleven is ook de identificatie met Nederland. Veranderd is echter de vaststelling van wat 'Nederland' inhoudt. De rechtsstatelijke vrijheden, zonder welke burgerschap van welke snit dan ook niet uitgeoefend kan worden, zijn daarbij weer in het centrum geplaatst.

## Literatuur

- Gennep, A. van en R. Habekothé, 2000, *Verskil moet er zijn: Ondersteuning van mensen met een ernstige meervoudige handicap*. Utrecht: NIZW.
- Gunsteren, H. van, 2006, *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H. van, 2008, *Bouwen op burgers*. Amsterdam: Van Gennep.
- Horstman, K., 1999, *Gezondheidspolitiek in een risicocultuur: Burgerschap in het tijdperk van de voorspellende geneeskunde*. Den Haag: Rathenau instituut.
- Houten, D. van, 1999, *De standaardmens voorbij: Over zorg, verzorgingsstaat en burgerschap*. Maarssen: De Tijdstroom.
- Huizinga, J., 1952, *Homo ludens: Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerie van Justitie, 2008, *Kabinetsstandpunt WRR-rapport Identificatie met Nederland*, www.justitie.nl, geraadpleegd op 19 augustus 2008.
- Ong, A., 1999, *Flexible citizenship: The cultural logics of transnationality*. Durham: Duke University Press.
- Oudenampsen, D., 1999, *De patiënt als burger. De burger als patiënt. Burgerschap en kwaliteitsbeoordeling in de gezondheidszorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Scheffer, P., 2007, *Land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Scheffer, P., 2000, 'Het multiculturele drama'. *NRC Handelsblad*, 29 januari.
- Schuurman, M., 2002, *Mensen met verstandelijke beperkingen in de samenleving*. Utrecht: LKNG.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR, 1992, *Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren*. Den Haag: Sdu uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR, 2007, *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



# Aspecten van burgerschap

*Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland*

# Friso van Houdt en Willem Schinkel

Friso van Houdt is als promovendus verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Willem Schinkel is universitair hoofddocent theoretische sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. W. Schinkel  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Capaciteitsgroep Sociologie  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam  
Schinkel@fsw.eur.nl

## Inleiding

Al sinds begin jaren negentig is duidelijk dat 'burgerschap' terug is van weggeweest (Kymlicka en Norman 1994; Van Gunsteren 1998). Nog steeds staat het begrip centraal in de aandacht in wetenschap en beleid. Daarbij valt op dat sociale wetenschappers interesse hebben in vormen van burgerschap die het traditionele staatsburgerschap overstijgen, terwijl beleidsmakers en politici eerder neigen naar een verzwaring van dat nationaal staatsburgerschap met nieuwe dimensies. Sociologen analyseren en pleiten bijvoorbeeld voor 'transnationaal burgerschap' (Bauböck 1994; Soysal 1994; Sassen 2006), voor 'kosmopolitisch burgerschap' of voor 'wereldburgerschap' (Habermas 1996; Dower 2000; Falk 2003; Benhabib 2004). Saskia Sassen constateert een denationalisering van burgerschap ondanks gelijktijdige pogingen tot renationalisering ervan (Sassen 2006, 22).

In beleid zien we tegenwoordig een nieuwe nadruk op 'actief burgerschap' die sterk gekoppeld is aan nationale cultuur, zoals bijvoorbeeld aan 'normen en waarden'. We zien ook een verschuiving van het belang dat gehecht wordt aan formeel burgerschap naar een relatief gewicht dat aan moreel bur-

gerschap gegeven wordt (Schinkel 2007b; 2009c). Dat hangt samen met het feit dat burgerschap centraal is komen te staan in het integratiebeleid.

We gaan er hier vanuit dat burgerschap sociologisch gezien een staatsgerereguleerd mechanisme van in- en uitsluiting is (Brubaker 1992, 21; Bosniak 2006, 124-125; Delanty 2007). Zo verkrijgen bij voorbeeld personen via het toekennen van staatsburgerschap lidmaatschap van een nationale politieke gemeenschap en dit onderscheidt hen van bijvoorbeeld staatsburgers van andere nationale gemeenschappen en statelozen. De recente aandacht in beleid voor burgerschap heeft alles te maken met de problemen die natiestaten ondervinden bij het komen tot sluiting in tijden van globalisering (vgl. Jacobson 1996). In dit artikel stellen we ons ten doel de hedendaagse, Nederlandse situatie ten aanzien van de *beleidsmatige invulling van burgerschap* in een historisch kader te plaatsen. Onze focus is dus het beleid, alsmede de juridische inkadering van burgerschap. Dat is een eigenstandige realiteit die de moeite van het beschrijven waard is in een tijd waar burgerschap een centrale beleidsterm is. Het levert natuurlijk ook beperkingen in ons perspectief op, maar een gedegen analyse van de koppelingen tus-

sen beleid en praktijk – waarvoor dit artikel een te kort bestek is – vergt allereerst een grondig beargumenteerd overzicht van de ontwikkelingen in recht en beleid. In latere publicaties zullen we nader ingaan op de ontwikkelingen waarop beleidsveranderingen antwoorden zijn. In dit artikel richten we ons op twee assen die het mogelijk maken verschillende aspecten van burgerschap te belichten (vgl. Schinkel 2009c). De assen zijn dus bedoeld om een zicht op het fenomeen burgerschap te construeren. De assen overlappen in die zin dat wat onder de bespreking van de ene as valt, ook besproken wordt in het licht van de andere as. Maar de keuze van deze assen is zodanig dat de ontwikkeling van burgerschap in Nederland in beide gevallen in een ander licht zichtbaar wordt.

De eerste as waarop we opereren, is de as die bestaat uit meerdere dimensies van burgerschap. Burgerschap kan beperkt zijn tot staatsrechtelijke rechten en plichten, maar kan ook uitgebreid worden naar sociale rechten en plichten. Of het kan uitgebreid worden met culturele rechten en plichten. We laten zien op welke manier burgerschap in de loop van de geschiedenis is uitgebreid en maken daarbij gebruik van de benaderingen van Brubaker (1992) en Marshall (1963) en van Nederlandse toepassingen daarvan.

De tweede as die leidend is voor onze bespreking is de as formeel-moreel (vgl. Schinkel 2007a; 2007b; 2009c). Daarbij gaat het om de *relatieve* nadruk die gelegd wordt op staatsburgerschap in formele zin vis-à-vis morele invullingen van de ‘goede burger’ of de ‘actieve burger’. We hanteren dus een onderscheid tussen *formeel burgerschap* en *moreel burgerschap* (vgl. Kymlicka en Norman 1994, 353; Habermas 1996; Delanty 2007; Van Dixhoorn 2005; Schinkel 2009c). Formeel burgerschap heeft betrekking op de *juridische status* zoals *lidmaatschap* van een juridisch-politieke orde (een staat), maar ook op *sociale rechten*. Moreel burgerschap is iets heel anders. Bij moreel burgerschap gaat het om een *buitenjuridische normatieve invulling* van wat de goede burger is of moet zijn en doen. Het formele kent altijd een morele kant. In de praktijk zijn formeel burgerschap en moreel burgerschap dus nooit zonder meer van elkaar te scheiden. Er zitten bijvoorbeeld morele aspecten aan het betalen van belastingen. Maar bij het analytisch onderscheid tussen formeel en moreel burgerschap gaat het om het *relatieve gewicht*

dat gegeven wordt aan ofwel de formele, ofwel de morele aspecten van burgerschap. We stellen moreel en formeel burgerschap hier dan ook niet voor als twee afzonderlijke vormen van burgerschap, maar nemen de as formeel-moreel om een bepaald aspect van burgerschap te belichten. We gaan na op welke manier de balans gezocht wordt tussen de formele en de morele kanten van burgerschap, met name in beleid dat burgerschapsbeelden promoot zonder dat die juridisch afdwingbaar zijn. Dat doen we met name met betrekking tot de situatie sinds midden jaren negentig. Daarbij gaan we ook in op de hedendaagse situatie, die te typeren is als een selectieve ‘virtualisering van burgerschap’.

### Sociaalhistorisch onderzoek naar staatsburgerschap in Duitsland, Frankrijk en Nederland

Allereerst staan we stil bij een benadering die zich met name richt op de ontwikkeling van formeel staatsburgerschap, waarbij het vooral gaat om de staatsrechtelijke in- en uitsluitingsgronden. Sociaalhistorisch onderzoek naar de ontwikkeling van staatsburgerschap is uitgevoerd door Brubaker (1992). Hij onderzocht de institutionalisering van staatsburgerschap in Duitsland en Frankrijk en geeft verklaringen voor de verschillende manieren waarop in die twee landen burgerschap in beleid is geformaliseerd. Cruciaal voor beleid ten aanzien van staatsburgerschap is de politieke cultuur en het nationaal bewustzijn van een land. Brubaker onderscheidt hierbij drie uitingsvormen. Ten eerste een etnonationaal zelfbegrip, ten tweede een nationaal-staatelijk zelfbegrip en ten derde een zelfbegrip als immigratiesamenleving.

Met een etnonationaal zelfbegrip bedoelt Brubaker een zelfbegrip waarin de natie, onafhankelijk van het institutionele en territoriale raamwerk van de staat, als een etnische en etnoculturele gemeenschap wordt gezien. Etnonationaal bewustzijn correspondeert met toekenning van staatsburgerschap op basis van *jus sanguinis* (gebaseerd op de bloedlijn). Met een staatsnationaal zelfbegrip bedoelt Brubaker een zelfbegrip waarin de natie begrepen wordt als ingebed in en onafscheidelijk van het institutionele en territoriale raamwerk van de staat. Het toekennen van burgerschap geschiedt primair op basis van *jus sanguinis* maar kan worden aangevuld met elementen van *jus soli* (gebaseerd op geboortegrond). Dit

echter wel onder voorwaarden.<sup>1</sup> Het zelfbegrip van klassieke immigratielanden heeft betrekking op de veronderstelde assimilerende werking van geboorte en het opgroeien op een bepaalde bodem. Dit zelfbewustzijn correspondeert met het toekennen van burgerschap op basis van grond (*jus soli*). Schematisch kan worden weergegeven zoals in figuur 1.

Ten aanzien van naturalisatie (het verkrijgen/aannemen van de nationaliteit van een land) onderscheidt Brubaker een ‘discretionair systeem’, waarbij naturalisatie als een gunst wordt beschouwd, van een systeem waarbij naturalisatie als een recht wordt beschouwd waarbij men alleen aan bepaalde voorwaarden hoeft te voldoen om te naturaliseren. In een discretionair systeem wordt naturalisatie niet aangemoedigd, sterker het wordt ontmoedigd. Administratief moet er veel worden geregeld, de regelgeving is enorm en vaag. Cruciaal is dat een verzoek altijd door de overheid kan worden afgewezen omdat de overheid zich het recht van toewijzing behoudt. Een discretionair systeem correspondeert met een restrictief en ontmoedigingsbeleid.

Het sociaalhistorisch model van Brubaker is door Heijs in 1995 gehanteerd voor de analyse van de ontwikkeling van staatsburgerschap in Nederland. Heijs onderscheidt globaal drie perioden. De eerste periode van 1814 tot 1892 is er in Nederland primair sprake van wetgeving gebaseerd op *jus soli* (Heijs 1995, 216). Nationaliteit werd op basis van geboorte op het Nederlands grondgebied toegekend. De tweede periode vangt aan in 1892 met de wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap. Sindsdien is er sprake van een systeem gebaseerd op afstamming (via de vader ofwel *jus sanguinis a patre*).<sup>2</sup>

De derde periode, vanaf 1953 is de periode waarin *jus soli*-elementen aan het systeem gebaseerd op *jus sanguinis* werd toegevoegd. Grond werd dus weer belangrijk om de Nederlandse nationaliteit te krij-

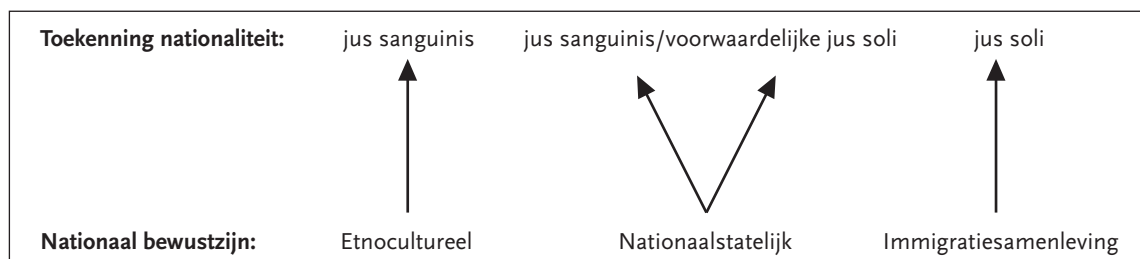
gen. Hierdoor kregen ‘derde generatie immigranten’ automatisch staatsburgerschap. Van belang hierbij is de Rijkswet op het Nederlandschap van 1984. In deze wet werd naast *jus sanguinis a patre* ook *jus sanguinis a matre* erkend en verkregen daarnaast tweede generatie immigranten bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een optie op het staatsburgerschap (De Groot en Tratnik 2002, 77).

Tabel 1. Staatsburgerschap in Nederland

Periode	Regulatiebasis	1e generatie	2e generatie	3e generatie
1814-1892	<i>jus soli</i>	naturalisatie	automatisch bij geboorte	automatisch bij geboorte
1892-1953	<i>jus sanguinis</i>	naturalisatie	naturalisatie	naturalisatie
1953-1984	<i>jus sanguinis</i> en <i>jus soli</i>	naturalisatie	naturalisatie	automatisch bij geboorte
1984-2008	<i>jus sanguinis</i> en <i>jus soli</i>	naturalisatie	optie leeftijd 18 jaar	automatisch bij geboorte

Gebaseerd op Heijs (1995, 216) en De Groot en Tratnik (2002, 116)

Bovenstaande resumerend en toepassend: daar waar Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten vrij gemakkelijk en consistent in de theorie van Brubaker te plaatsen zijn (respectievelijk met een etnocultureel, staatsnationaal en immigratiesamenleving zelfbewustzijn, waarbij Brubaker overigens wel opmerkt dat er de laatste tijd sprake is van toenadering tussen de landen op het gebied van beleid) geldt voor Nederland dat het op een wisselende manier van zichzelf bewust is dan wel pragmatisch omgaat met positioneren en het kiezen van een strategie (zoals Engeland bijvoorbeeld pragmatisch met immigratie omgaat (Delanty, 1997, 288)).



Figuur 1. Staatsburgerschap volgens Brubaker

### Sociaalhistorisch onderzoek naar dimensies van burgerschap in Engeland en Nederland

Een tweede historische benadering richt zich op de verschillende dimensies van burgerschap. Burgerschap is meerlagig (Yuval-Davis 1999) en kent dimensies als het staatsrechtelijke, het civieljuridische, het politieke, sociale en het culturele. Sociaalhistorisch onderzoek naar de ontwikkeling van burgerschapsdimensies is gedaan door Marshall (1963). Hij beschreef de ontwikkeling van nationaal burgerschap in Engeland over een periode van 250 jaar. Hij onderscheidt hierbij drie dimensies die elkaar in de tijd opvolgden. Ten eerste is de civieljuridisch dimensie ontwikkeld in de zeventiende en achttiende eeuw. Het gaat hierbij om juridische rechten gericht op de wettelijke status van het individu, vrijheid van meningsuiting, recht op eerlijke rechtsgang en gelijke toegang tot instituties zoals de rechtbank. Ten tweede is de politieke dimensie ontwikkeld in de achttiende en negentiende eeuw. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van het kiesrecht en politieke instituties zoals het parlement en politieke partijen. Ten derde is de sociaaleconomische dimensie ontwikkeld in de negentiende en twintigste eeuw. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het recht op sociale verzorging en sociale zekerheid. Van belang hierbij was de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Schematisch kan dit worden weergegeven als in tabel 2.

Tabel 2. De ontwikkeling van burgerschap in Engeland volgens Marshall

Periode	Dimensie	Rechten	Instituties
17-18e eeuw	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
18-19e eeuw	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
19-20e eeuw	sociaal-economisch	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Een dergelijke analyse van de ontwikkeling van dimensies van burgerschap ontbreekt nog voor Nederland. In deze paragraaf geven we daartoe een aanzet.

Van belang voor de ontwikkeling van burgerschap in Nederland was de grondwet van 1814. In deze grondwet werd de civieljuridische dimensie van burgerschap gecodificeerd. Zoals de vrijheid van het individu, de vrijheid en gelijkheid van godsdienst, vrije toegang tot de rechter en de openbaarheid van

rechtspraak. In de grondwet van 1815 kwamen daar de gelijkheid voor de wet, het recht op eigendom, de gelijke benoembaarheid, het recht op petitie en de vrijheid van de drukpers bij. Dit werd met de grondwetswijziging van 1848 uitgebreid met het recht van vereniging en vergadering, de vrijheid van onderwijs en het briefgeheim. Om de gelijkheid voor de wet te bevestigen werd in 1814 een onafhankelijke rechterlijke macht ingesteld. Het bereik van de rechtspraak betrof de gehele ruimtelijke sfeer van het Koninkrijk der Nederlanden waardoor eenheid van rechtspraak werd vastgelegd (Daalder 1991).

De eenheidsstaat Nederland kreeg ook een eigen nationaal parlement: de Staten-Generaal. De Staten-Generaal waren eerst nog gewestelijk van karakter maar werden genationaliseerd (Van Schendelen 1993). Tussen 1814 en 1919 vormden de Staten-Generaal echter geen parlement op basis van algemeen stemrecht (Daalder 1991, 54-55). De oligarchische politieke structuur en conservatieve cultuur stonden de invoering van algemeen kiesrecht in de weg (De Wit 1975). Het duurde van 1814 tot 1919 totdat directe volksinvloed mogelijk werd. Cruciaal echter voor de ontwikkeling van de politieke sfeer is de grondwetswijziging van 1848. Onder het eerste ministerie Thorbecke kwamen in korte tijd drie belangrijke wetten tot stand: de kieswet, de provinciewet en de gemeentewet. Als gevolg van de wijziging werd de politieke structuur veranderd en de standenstructuur doorbroken. Politiek burgerschap werd net als in Frankrijk in principe universeel mogelijk, maar was het in de praktijk nog niet (Daalder 1991; Brubaker 1992; Elzinga 1997). Wel werd de electorale representatie steeds verder uitgebreid (Van Schendelen 1993).

Na de grondwetswijziging van 1848 werd politiek burgerschap nog op basis van criteria zoals belastingafdracht beperkt maar toch steeds verder, zij het langzaam, uitgebreid (zie Elzinga 1997). Vanaf 1870 werd het kiesrecht een belangrijk sociaalpolitiek vraagstuk. In deze tijd ontstonden ook de eerste politieke partijen. In 1878 ontstond de eerste politieke partij (Antirevolutionairen) en de tweede in 1892 (Radicalen) (Van Doorn 1996, 251). De sociale druk op het bereiken van algemeen kiesrecht werd vanaf de jaren 1880 steeds groter. Vanwege een grondwetsherziening in 1887 werd het censusstelsel beëindigd waarbij een geavanceerd systeem werd ingevoerd dat was gebaseerd op kenmerken van geschiktheid en/

of maatschappelijke welstand. Geschiktheid werd vastgesteld door een examen in daarvoor aangewezene beroepen en maatschappelijke welstand werd vastgesteld op basis van een zeker inkomen (vastgesteld door bijvoorbeeld het betalen van belasting, het bezitten van een huis, het hebben van een dienstverband of een pensioen en de zogenaamde grootboek- en spaarbankkiezers) (Elzinga 1997). In 1900 werden de kenmerken van geschiktheid en welstand nog meer uitgebreid. Steeds meer mannen werden dus geschikt geacht of konden door gestegen welvaart voldoen aan het welzijns criterium en mochten stemmen. In deze periode waren de 'Rode Dinsdagen' van 1911 en 1912 (grote demonstraties tijdens de opening van de Staten-Generaal) een openbare manifestatie van de roep om algemeen kiesrecht maar ook een manifestatie van georganiseerde bewegingen in Nederland waar rekening mee gehouden diende te worden. In 1917 werd in Nederland het algemeen kiesrecht voor mannen ingevoerd en het verbod op kiesrecht voor vrouwen uit de grondwet gehaald. In 1919 werd bij initiatiefwet Marchant aan vrouwen het kiesrecht toegekend (Daalder 1991).

Om de ontwikkeling van sociale burgerschapsrechten te beschrijven wordt onderstaand gekeken naar de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid in de Nederlandse wetgeving. Van belang hierbij zijn de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving met betrekking tot arbeidsongeschiktheid, ouderdom, ziektekosten en werkloosheid. Van belang voor de ontwikkeling van de sociaaleconomische dimensie is vooral de periode na de tweede wereldoorlog, maar dit werd voorafgegaan door een 'lange sissier' (De Swaan 1988). Zo werd in 1901 de Ongevallenwet aangenomen en trad in 1919 de wetgeving op invaliditeit en ouderdomspensioen in (De Swaan 1988, 217). Na de Tweede Wereldoorlog was er eerst sprake van een Noodpensioenwet (onder Drees) en deze werd in 1956 opgevolgd door de Algemene Ouderdomswet. Alle burgers, ongeacht hun inkomen, vielen voor het eerst onder een sociale zekerheidswet (De Swaan 1988, 222). Ter vervolmaking van de verzorgingsstaat werd in 1963 de Algemene Bijstandswet ingevoerd en in 1967 de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Dit werd in 1968 aangevuld door de Algemene wet bijzondere Ziektekosten en in 1976 met de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet die alle ingezetenen verzekerde.

Samenvattend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van burgerschap in Nederland qua chronologie correspondeert met de analyse van Marshall voor Engeland. De specifieke periodisering verschilt echter. Schematisch kan dit voor Nederland worden weergegeven als in tabel 3.

Tabel 3. De ontwikkeling van burgerschap in Nederland

Periode	Dimensie	Rechten	Instituties
1785-1848	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
1848-1919	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
1919-1980	sociaal-economisch	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Een belangrijke aanvulling van Marshall is gelegen in de culturele dimensie van burgerschap. Cultureel burgerschap kan worden omschreven als het recht op deelname aan het cultureel erfgoed en de plicht bij te dragen aan de handhaving en ontwikkeling van het cultureel erfgoed (beide) via taal, gebruiken, onderwijs, media en religie (vgl. Turner 1990; Miller 2002, 231; Roche 2002). Deze culturele dimensie van burgerschap bestaat al sinds de negentiende eeuw en heeft bijgedragen aan natiestaatvorming (De Swaan 1988; Roche 2002). Het onderwijs in Nederland werd met de belangrijkste wetten in 1806 betrekkelijk vroeg geregeld, hoewel dit pas in 1901 tot een algemene leerplicht en dus leerrecht zou leiden (Knippenberg en De Pater 1988, 136-138; De Swaan 1988, 107-111).

De onderwijshervormingen hadden vooral tot doel het jonge politieke bestel te stabiliseren en alle 'maatschappelijke en religieuze deugden' aan te leren (Knippenberg en De Pater 1988, 137). Men wilde hiermee 'de brede massa van het volk verheffen tot burgers die bereid en in staat waren tot participatie in het nieuwe, nationale Gemenebest' (De Swaan 1988, 109). Tot 1840 bleef het systeem werken totdat onder confessionelen de inhoud van het leerplan op de staatsscholen ter discussie werd gesteld, hetgeen later bekend zou worden als de schoolstrijd. Uiteindelijk werd dan wel in 1901 de algemene leerplicht (recht op scholing) ingevoerd, maar de meeste kinderen bezochten toen al een school. De schoolstrijd leverde in 1920 een Onderwijswet op waarbij openbare en confessionele scholen door de overheid werden onderhouden (Knippenberg en De Pater

1988, 137). Schematisch kan een en ander worden weergegeven al in tabel 4.

Tabel 4. De ontwikkeling van burgerschap in Nederland aangevuld met een culturele dimensie

Periode	Dimensie	Rechten	Instituties
18-19e eeuw	civieljuridisch	juridische rechten	rechtbanken
19-20e eeuw	cultureel	culturele rechten	onderwijs
19-20e eeuw	politiek	politieke rechten	parlement en politieke partijen
20e eeuw	sociaal	sociale rechten	verzorgingsarrangementen

Het is de culturele dimensie die vanuit (kritiek op dan wel erkenning van) de vermeende multiculturaliteit (Schinkel 2008a) van Nederland als gevolg van immigratie wederom centraal staat. Het is dan ook minder adequaat te spreken van een culturalisering van burgerschap (Tonkens, Hurenkamp en Duyvendak 2008) dan van een reculturalisering. Die past bij de toegenomen aandacht voor cultuur die zichtbaar is in allerlei domeinen (Jameson 1998; Nash 2001), niet in het minst in het 'integratiedebat' (Schinkel 2007a). Daarin gaat burgerschap vanaf begin jaren negentig een cruciale rol spelen (Schinkel 2007b).

#### Contemporaine ontwikkelingen: een nieuwe balans tussen formeel en moreel burgerschap in Nederland

Het tweede aspect van burgerschap dat we belichten heeft betrekking op de as formeel-moreel. Tegen het eind van de jaren tachtig krijgt burgerschap een meer moreel geladen invulling. Eerst gebeurt dat nog binnen de hierboven besproken context van arbeid en verzorgingsstaatarrangementen. In het voetspoor van het 'nieuwe paternalisme' (Mead 1997) en de 'welfare to workfare'-beweging in de Verenigde Staten wordt 'sociaal burgerschap' een notie waarmee de plicht te werken, ook voor wie verzorgingsstatelijke inkomensondersteuning ontvangt, uitgedrukt wordt (Dercksen en Engbersen 1992). Sinds midden jaren negentig is een nieuwe ontwikkeling te constateren die zich tevens afspeelt op de as formeel/moreel burgerschap. Er vindt een relatieve verschuiving plaats van een nadruk op formeel burgerschap naar een nadruk op moreel burgerschap. Die verschui-

ving heeft dan vooral te maken met de incorporatie van burgerschap binnen een integratiediscours dat hegemoniale kenmerken heeft (Schinkel 2008a). Binnen het integratiediscours is 'cultuur' in de gemoraliseerde zin van 'normen en waarden' centraal komen te staan (Schinkel 2007a). Op het moment dat 'integratie' in termen van 'burgerschap' gedefinieerd werd, werd ook binnen burgerschap een moralisering zichtbaar (Schinkel 2008b). Dit werd ten eerste duidelijk in het inburgeringsbeleid (Spijkerboer 2007). Ook in de inburgering kwamen normen en waarden centraal te staan (Van Huis en De Regt 2005; Bjornson 2007; Schinkel en Van den Berg 2008). En: inburgering werd en wordt in toenemende mate in morele en niet in formele termen gezien. Zo stelt Vermeulen:

'Voorheen werd voorondersteld, dat als de migrant maar gelijke rechten had gekregen – in juridische zin burger was geworden – hij (sic, auteurs) 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 vanzelf volgen. Deze volgorde is nu aan het veranderen. De dominante opvatting is geworden dat de migrant eerst tot een burger in de sociaalpsychologische 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)

Voor de nieuwkomers komt moreel burgerschap daarmee vóór het verkrijgen van formeel burgerschap. En voor de n-de generatie migranten (Schinkel 2007a), die al langer in Nederland zijn, geldt dat waar formeel burgerschap eerder als de kroon op de 'integratie' en als teken van het succes ervan gezien werd, nu moreel burgerschap als die kroon gezien wordt en formeel burgerschap als slechts het begin. Dat hangt samen met het feit dat 'integra-



tie' tegenwoordig vaak 'n-de generatie migranten' betreft (Schinkel 2007a), die dus niet rechtstreeks gemigreerd zijn, maar kinderen van migrant(en) zijn, en die in veel gevallen reeds in het bezit zijn van formele burgerschapsrechten. Juist daar is het van belang om, in geval van vermeende gebrekkige 'integratie', burgerschap via de morele pool te problematiseren. Burgerschap verandert zo van het recht anders te zijn (Van Gunsteren 2008) in de plicht gelijk (als in: hetzelfde) te zijn. In allerlei beleidsdiscoursen komt bovendien veelvuldig een problematisering van 'alleenstaande moeders', 'radicalisering', 'het goed opvoeden van kinderen' et cetera naar voren die in verband wordt gebracht met 'actief burgerschap'. Doorgaans zijn het daarbij, al dan niet impliciet (Schinkel 2009c), 'allochtonen' die het specifieke voorwerp van burgerschapsproblematisering zijn. Burgerschap is bovendien, onder invloed van het integratiediscours, sterk in het teken van 'loyaliteit' komen te staan (Vermeulen 2007, 54, 112).

#### De virtualisering van burgerschap

Sinds 1994 is de beleidsdefinitie van integratie: 'burgerschap'. Daarin ligt allereerst de hierboven besproken moralisering van burgerschap vevat. Maar het brengt ook met zich mee dat het onderscheid tussen de 'goede' of 'actieve' burger meer en meer langs de 'etnische' scheidlijnen van 'geïntegreerd/niet geïntegreerd' gaat lopen. Feitelijk gaat het daarbij echter om een onderscheid tussen burgers die dispensatie van integratie hebben verkregen, en bij wie 'integratie' in het geheel geen issue is, en burgers (hier bedoeld zowel in de zin van aliens, denizens als citizens) bij wie 'integratie' wel gethematiseerd wordt (Schinkel 2007a). Bij die burgers die in de formele zin burger zijn, maar die toch niet goed of niet volledig 'geïntegreerd' zijn, vindt een *virtualisering van burgerschap* plaats. Want hoewel zij in de formele zin burger zijn, maar niet goed 'geïntegreerd' zijn, en 'integratie' (sinds 1994) als 'burgerschap' gedefiniëerd wordt, zijn ze toch eigenlijk weer geen burgers. Dat is mogelijk op grond van de stilzwijgende definitie van 'burgerschap' in morele termen. Dat wil zeggen dat hun burgerschap gevirtualiseerd wordt: het wordt virtueel in plaats van actueel en het wordt een *virtus*, een deugd, zoals het bij de Romeinse humanisten was. Hoewel er in zekere zin dus een rearticulatie van een republikeins burgerschapscon-

cept plaatsvindt dat op deugden gebaseerd is, staat daarbij echter niet een republikeinse *opvatting* centraal. Hierin is feitelijk zowel de republikeinse (Van Gunsteren 1998) als communitaristische (Delanty 1997) nadruk op 'actief burgerschap' vevat, evenals een conservatieve (Delanty 1997) nadruk op normen en waarden en een liberale (Delanty 1997; Habermas 1998; Van Gunsteren 1998) nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid'.

Hoewel dus 'burgerschap' toegejuicht kan worden als universalistisch begrip (zij het binnen nationaalstatelijke kaders), in tegenstelling tot 'integratie', dat in effect uiterst selectief wordt toegepast, functioneert ook burgerschap wel degelijk uitsluitend. Dat kan ook moeilijk anders, omdat het een mechanisme van insluiting, en dus noodzakelijkerwijs van uitsluiting is. Zo wijst Delanty er ook terecht op dat noties als 'mondiaal burgerschap' of 'kosmopolitisch burgerschap' de uitsluitingsdimensie van burgerschap veronachtzamen en dus fundamenteel leeg zijn (Delanty 1997, 287). De virtualisering van burgerschap behelst de uitsluitende werking van burgerschap precies in de benadrukking dat burgerschap het eindstadium van insluiting ('integratie') is. Het effect ervan is een eenzijdig – bij 'allochtonen' – problematiseren van burgerschap, met als gevolg dat het formele burgerschap van velen geconstrueerd wordt als maar een begin van echte insluiting. Dat betekent een discursieve ontheffing uit het burgerschap van dergelijke burgers. De virtualisering van burgerschap zorgt dus voor een transformatie van het burgerschapsconcept die het een in- en uitsluitingsmechanisme van het discursieve domein van 'de samenleving' maakt (Schinkel 2007). Daarmee is deze transformatie van burgerschap ook te zien als onderdeel van een voortschrijdend proces van staatsvorming. Waar traditionele natiestaten op verschillende manieren in hun soevereiniteit bedreigd worden (Schinkel 2009b), bijvoorbeeld als gevolg van mondiale migratiestromen, probeert de staat via een herijking van burgerschap op een nieuwe manier burgers in- en uit te sluiten, ditmaal via de definitie van het domein van 'de samenleving'. De beschreven transformatie van burgerschap zou dus als een element van een nieuwe positionering van de staat ten opzichte van de samenleving gezien kunnen worden. Zo kunnen de transformaties van het burgerschapsconcept gezien worden als antwoorden op een veranderende realiteit. Dat is een

punt dat die we in volgende publicaties verder zullen ontwikkelen.

### Conclusie

Burgerschap is een mechanisme van in- en uitsluiting dat zich historisch gezien heeft uitgebreid over twee assen en dat zich steeds op nieuwe terreinen laat inzetten. Daarmee krijgt het in eerste instantie een steeds groter bereik van effectiviteit. Dat wil zeggen dat het een groter veld beslaat waarop het effect heeft. Het verschuift dus verder naar 'rechts' op de eerste as die we in dit artikel als leidend genomen hebben: het krijgt steeds meer dimensies en loopt achtereenvolgens langs civiele, culturele, politieke, sociaaleconomische en weer culturele lijnen. Tegelijkertijd is het van belang te zien hoe op een tweede as, die door het onderscheid tussen formeel burgerschap en moreel burgerschap gekenmerkt wordt, een verschuiving plaatsvindt in de richting van een relatief grotere nadruk op moreel burgerschap. Aldus ontstaat een mengeling van burgerschapsdimensies en -substanties, waarin zowel elementen uit republikeinse, als uit communitaristische, liberale en conservatieve tradities opgenomen zijn. Dat past alszins in het hedendaagse neonationalistische Nederland, dat een wankel balans tussen een loyaliteit aan de natie combineert met een neoliberale politiek van de 'eigen verantwoordelijkheid', een conservatieve nadruk op normen en waarden, gezin en op-

voeding, en een communitaristische nadruk op gemeenschapszin – alles onder de noemer van 'actief burgerschap', en alles in sterke mate – zij het niet exclusief – geïntegreerd in de context van het onderscheid tussen 'de samenleving' en diegenen die 'niet goed geïntegreerd' zijn. Het past ook in een tijd waarin de natiestaat in een tijd van globalisering (Schinkel 2009b) op nieuwe manieren probeert aan populatieregulering te doen. Het levert echter een overbelasting van het burgerschapsconcept op. Burgerschap is nog steeds een mechanisme van in- en uitsluiting. Het is dat zowel van de natiestaat – via de juridisch gecodificeerde rechten en plichten van formeel burgerschap – als van de samenleving – via de discursieve codificatie van de normen en waarden die een individu kwalificeren als 'lid van de samenleving'. Maar het concept dreigt, in zowel de uitbreiding van de dimensies ervan (eerste as) als in de morele overbelasting ervan (tweede as) aan betekenis te verliezen. Iets wat alles betekent, verliest immers uiteindelijk aan betekenis. Zo lijkt het erop dat aandacht voor burgerschap momenteel een politieke en beleidsmatige mode is die issues symbolisch weet te verbinden, beleidsafdelingen een naam weet te geven en beleidsplannen een label kan geven, maar die, als iedere mode, overwaait. Wat dan over blijft is een concept dat meerlagig is en vele dimensies heeft, dat formele en morele aspecten heeft, maar dat zeker geen panacee is voor vastgelopen beleidsterreinen.

### Noten

1 Van belang vanuit het nationaalstatelijk perspectief is de mate van binding aan de staat en van belang vanuit etnocultureel perspectief is de aard van de binding met de staat (Brubaker 1992, 123-124). Vanuit een nationaalstatelijk perspectief is er geen fundamentele afkeuring van jus soli omdat men uitgaat van de assimilerende werking van de instituties en de grond van de staat. Het geboren worden op de grond wordt echter vanuit dit perspectief, zeker in een tijd van toegenomen mobiliteit, als een zwakke indicator voor eventuele voortdoring van de banden met de natiestaat gezien. Onvoorwaardelijke toekenning op basis van jus soli gaat dus

te ver. Sterke indicatoren voor een binding met de moderne staat zijn echter verlengd verblijf, ouderlijk ingezetenschap of ouderlijke geboorteplaats. Daarom is vanuit nationaalstatelijk perspectief jus soli onder voorwaarden mogelijk. Vanuit etnonationaal perspectief zijn burgerschap op basis van zowel onvoorwaardelijke jus soli als voorwaardelijke jus soli onmogelijk. Burgerschap is dan namelijk gebaseerd op afkomst en niet op grond. Het gaat hierbij dus om de aard van de binding (de aard van de binding wordt bepaald door afkomst/bloed).  
2 *Jus sanguinis a matre* kwam slechts in uitzonderingsgevallen tot uitdrukking (De Groot en Tratnik 2002, 77).

### Literatuur

Bauböck, R. (red.), 1994, *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Citizens in Europe*. Avebury: Aldershot.  
Benhabib, S., 2004, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.
- Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Londen: Harvard University Press.
- Daalder, H., 1991, 'De Ontwikkeling van de Parlementaire Democratie in Nederland'. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse Democratie*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink, 52-83.
- Delanty, G., 1997, 'Models of citizenship: Defining European identity and citizenship'. *Citizenship Studies*, 1: 285-303.
- Delanty, G., 2007, 'European Citizenship: A Critical Assessment'. *Citizenship Studies*, 11: 64-72.
- 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.
- Doorn, J.A.A. van, 1996, *De Draagbare Van Doorn*. Amsterdam: Prometheus.
- Dower, N., 2000, 'The idea of global citizenship – a sympathetic assessment'. *Global Society*, 14: 553-567.
- Elzinga, D.J., 1997, *Het Nederlandse Kiesrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Falk, R., 2003, 'Recasting Citizenship'. In: R. Robertson en K.A. White, *Globalization: Critical Concepts in Sociology, Volume III: Global Membership and Participation*, Londen: Routledge, 93-106.
- Gunsteren, H.R. van, 1998, *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary societies*. Boulder: Westview Press.
- Gunsteren, H.R. van, 2008, *Bouwen op burgers. Over cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Genep.
- Groot, G.R. de en M. Tratnik, 2002, *Nederlands Nationaliteitsrecht* (3e druk). Deventer: Kluwer.
- Habermas, J., 1996, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heijs, E., 1995, *Van Vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Huis, I. van en A. de Regt, 2005, 'Tussen dwang en dialoog. Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen'. *Sociologie*, 1: 382-406.
- Jameson, F., 1998, *The Cultural Turn. Selected Writings on the Postmodern, 1983-1998*. Londen: Verso.
- Kymlicka, W. en W. Norman, 1994, 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory'. *Ethics*, 104: 352-381.
- Knippenberg, H. en B. den Pater, 1988, *De Eenwording van Nederland: Schaalvergroting en Integratie Sinds 1800*. Nijmegen: Sun.
- Marshall, T.H., 1963, 'Citizenship and Social Class'. In G. Shafir (red.), *The Citizenship Debates: A Reader*, Londen: University of Minnesota Press, 93-111.
- Mead, L. (red.), 1997, *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Miller, T., 2002, Cultural Citizenship. In E. Isin en B. Turner (red.), *Handbook of Citizenship Studies*, Londen: Sage Publications, 231-244.
- Nash, K., 2001, 'The "Cultural Turn" in Social Theory: Towards a Theory of Cultural Politics'. *Sociology*, 35: 77-92.
- Sassen, S., 2006, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 1993, 'Het Parlement'. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink, 187-208.
- Roche, M., 2002, Social Citizenship: Grounds of Social Change. In: E. Isin en B. Turner (red.), *Handbook of Citizenship Studies*, Londen: Sage Publications, 69-86.
- 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., 2008a, *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.
- Schinkel, W., 2008b, 'The Moralization of Citizenship in Dutch Integration Discourse'. *Amsterdam Law Forum*, 1: 15-26.
- Schinkel, W., 2009a, *Aspects of Violence. Towards a Sociological Theory of Violence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schinkel, W. (red.), 2009b, *Globalization & the State: Sociological Perspectives on the State of the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schinkel, W., 2009c, 'The Virtualization of Citizenship'. Te verschijnen in: *Critical Sociology*.
- Schinkel, W. en M.A. van den Berg, 2009, 'Polariserend en moraliserend burgerschap in de inburgering'. In: RMO (red.), *Polarisatie: Bedreigend en verrijkend*, Amsterdam: SWP, 188-205.
- Soysal, Y.N., 1994, *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press.
- Spijkerboer, T., 2007, *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Swaan, A. de, 1988, *Zorg en de Staat*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Tonkens, E., M. Hurenkamp en J.W. Duyvendak, 2008, *Culturalization of Citizenship in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Sciences Research (ASSR).
- Turner, B.S., 1990, 'Outline of a Theory of Citizenship'. *Sociology*, 24: 189-217.
- Vermeulen, B.P., 2007, *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wit, C.H.E. de, 1980, *Thorbecke, Staatsman en Historicus*. Nijmegen: Sun.
- Yuval-Davis, N., 1999, 'The "Multi-Layered Citizen". Citizenship in the Age of Glocalization'. *International Feminist Journal of Politics*, 1: 119-136.

# Multicultureel integratiebeleid in Nederland: voer voor historici of actualiteit?

**Ruud Koopmans**

Ruud Koopmans is directeur van de afdeling 'Migration, Integration, Transnationalization' aan het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).<sup>1</sup>

*Correspondentiegegevens:*

Prof. dr. R. Koopmans  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
(WZB)  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlijn  
Duitsland  
koopmans@wzb.eu

'Ik appelleer aan islamitische vrouwen: kom in het heden aan.... Jullie wonen hier, dus doe die hoofddoek af! .... Het geeft geen pas, dat een moslimman modieus gekleed over straat gaat terwijl zijn vrouw een onopvallende lange jas en een hoofddoek moet dragen. ... Het signaal van onze samenleving aan islamitische vrouwen moet zijn: Wij ondersteunen jullie! Laat je tot niets dwingen!'

## Inleiding

Volgens vele deelnemers aan het wetenschappelijke integratiedebat is het Nederlandse multiculturele integratiebeleid vanaf het begin van de jaren negentig afgebrokkeld en sinds de opkomst van Pim Fortuyn geheel verdwenen (Rijkschroeff e.a. 2003; WRR 2007). Het Nederlandse integratiebeleid van de laatste jaren kenmerkt zich in die optiek door een sterke assimilatie-druk en een afkeer van het groepsgerichte beleid dat kenmerkend was voor het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. Volgens Duyvendak (2008, 172) is allang niet meer sprake van 'een teveel aan multiculturalisme, maar van precies het tegenovergestelde. Nederland is sterk mono-

cultureel (...) er zijn weinig landen die zo dwingend homogeen zijn als Nederland.' De ommekeer in het Nederlandse integratiebeleid is volgens sommigen ronduit gevaarlijk. Engelen (2008, 160) spreekt over 'neonationalistisch beleid' en schuwt niet recente ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid in verband te brengen met door onverantwoordelijke opiniemakers aangewakkerde 'Blut und Boden' gevoelens. Spijkerboer (2007, 12) meent dat door het nieuwe inburgeringsbeleid 'de kern van het politieke bestel dat in Nederland in de afgelopen vier eeuwen met vallen en opstaan is uitgedokterd' dreigt te worden aangetast.

In tegenstelling tot deze visie van een teloorgang van het multiculturalisme en de opkomst van een benepen assimilationistisch nationalisme, hebben meer empirische georiënteerde studies juist gewezen op de opmerkelijke persistentie van inclusief en multicultureel beleid in Nederland, met name op het lokale niveau. In zijn studie van de lokale beleidspraktijk ten aanzien van de islam en islamitische organisaties in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Zaanstad komt Maussen (2006a; zie uitvoeriger Maussen 2006b) tot de conclusie:

‘Ondanks het feit dat in het landelijke publieke en politieke debat wordt gepleit voor een radicale verandering van het beleid rond de Islam, blijkt in de onderzochte steden dat bestuurders en beleidsmakers overwegend doorgaan met hun pogingen om pluralistische en dialogische beleidsvisies te combineren. Wanneer het gaat om religieuze voorzieningen voor de Islam blijkt de pluralistische beleidsvisie stevig verankerd in het beleid.’

Poppelaars en Scholten komen op basis van een vergelijking van nationale en lokale beleidsteksten en lokale case studies in Rotterdam tot een soortgelijke conclusie. De auteurs spreken van ‘the limited extent to which the turn in official policy discourse seems to have taken effect in concrete policy practices’ (Poppelaars en Scholten 2008, 339) en wijzen op de sterke padafhankelijkheid van beleid.

‘In the Netherlands, just as in France, immigrants are framed as individual citizens of the national imagined community..., and group-specific measures have been abandoned because of their effects in terms of privileging specific groups and reifying group differences.... However, local policy implementation is characterized by precisely such tailor-made approaches, which have proved to be remarkably resilient, reflecting the accommodative approach toward immigrant integration that prevailed until the 1990s. ... Moreover, cities often still subsidize a myriad of community and migrant organizations, including mosque organizations, for conducting social-cultural activities. ...Although long-term subsidies specifically aimed at migrant populations were abandoned..., these organizations still receive subsidies, albeit on a different timescale and under the aegis of general (ethnicity-blind) subsidy criteria’ (Poppelaars en Scholten 2008, 336-342)

In mijn kritiek op het vorig jaar verschenen WRR-rapport *Identificatie met Nederland* heb ik de vermeende teloorgang van het multiculturele beleid in Nederland ook voor het nationale niveau gerelativeerd:

‘[D]e bewering van de WRR dat Nederland een eenduidige keuze voor Nederland zou verlan-

gen, en in het verlengde daarvan een vergaande aanpassing aan de Nederlandse cultuur, is empirisch ongefundeerd. ... In onze buurlanden discussieert men over zaken die in Nederland al lang en breed gemeengoed zijn: hoofddoekjes of het recht van moslims op eigen scholen of eigen godsdienstonderwijs. In het WRR-rapport wordt kortom een karikatuur geschetst van de Nederlandse omgang met culturele verschillen en afwijkende identiteiten.’

In een recent themanummer van Migrantenstudies over het rapport kaatsen de WRR-auteurs de bal terug:

‘Volgens hem [Koopmans] voert Nederlands nog steeds een onvervalst multicultureel beleid, zeker vergeleken met andere landen... Dit is echter langzamerhand een achterhaald punt ... De rechtssocioloog Groenendijk wees ons er zelfs op dat hij ons juist veel te mild vond in de karakterisering van de ontwikkelingen in het beleid.’ (Kremer e.a. 2008, 218)

De inschattingen over hoe ingrijpend de veranderingen in het Nederlandse integratiebeleid in de laatste jaren nu zijn geweest, lopen dus nogal uiteen. Is er nu sprake van een radicale ommekeer naar een onvervalst assimilationisme (Engelen, Duyvendak, Spijkerboer, Groenendijk), of leeft de multiculturele beleidspraktijk ondanks de retoriek van het nationale publieke debat verder op het lokale niveau (Maussen, Poppelaars en Scholten), of zelfs op het nationale niveau (Koopmans)? Die vraag kan niet door welles-nietes discussies worden beslecht, maar, in navolging van wat Maussen en Poppelaars en Scholten voor het lokale niveau hebben gedaan, door een empirische analyse van beleid, waarin vergelijkingen zowel door de tijd heen als met andere landen worden gemaakt. Dat is het doel van dit artikel.

Daarbij dient voorop te worden gesteld dat het empirische materiaal dat ik zal behandelen betrekking heeft op beleid en niet op de veelbeklaagde – maar door de klagers nimmer systematisch empirisch onderzochte – ‘toon’ van het publieke debat. Daarover valt ook veel te zeggen, maar dat moet wachten tot een andere gelegenheid (al kan ik het niet laten er toch iets over te zeggen; zie het citaat waarmee dit artikel opent). Tevens is het belangrijk

vooraf duidelijk te maken dat ik met beleid concrete, empirisch vaststelbare wetgeving, jurisprudentie en beleidspraktijken bedoel, dit in tegenstelling tot het geduldige papier van landelijke beleidsnota's (waarop bijvoorbeeld de analyse van Rijkschroeff e.a. 2003 gebaseerd is), dat op zijn hoogst iets zegt over beleidsvoornemens, maar zoals Poppelaars en Scholten al hebben laten zien, niet per se veel over het daadwerkelijk gevoerde beleid.

Met multicultureel integratiebeleid bedoel ik (in navolging van onder andere Kymlicka 1995) een benadering die gekenmerkt wordt door de combinatie van twee elementen: aan de ene kant een hoge mate van individuele rechtsgelijkheid tussen migranten en ingezetenen, en aan de andere kant een relatief grote ruimte voor de expressie van culturele en religieuze uitingen van migrantengroepen gecombineerd met speciale rechten en voorzieningen voor verschillende etnische en religieuze groepen.<sup>2</sup> De integratiefilosofie achter dit beleid (Favell 1998) is dat de overheid de integratie van migranten het beste bevordert door rechtsgelijkheid aan te bieden zonder voorwaarden vooraf, eigen etnische en religieuze groepsstructuren te ondersteunen en hen in beleidsadvies en -implementatie te incorporeren, gedifferentieerd beleid te voeren dat aansluit bij de specifieke culturele achtergrond en wensen van etnische en religieuze groepen, en zo veel mogelijk

ruimte en bescherming te bieden aan de expressie van de culturele gewoontes en tradities van bepaalde groepen (zoals religieuze geïnspireerde kleding of gedragingen), ook in publieke instituties. Volgens velen is in het huidige Nederland van een multicultureel beleid in deze zin geen sprake meer: de individuele rechtsgelijkheid van migranten is uitgehold en cultureel pluralistisch beleid heeft plaatsgemaakt voor een alles doordringende nadruk op assimilatie. Laten we kijken in hoeverre dat beeld klopt.

#### Indicatoren voor integratiebeleid en visies op burgerschap: ontwikkelingen door de tijd en internationale verschillen

In 1997 publiceerden Harald Waldrauch en Christoph Hofinger de eerste omvattende poging om integratiebeleid internationaal vergelijkend te meten. In hun *Legal Obstacles to Integration Index (LOI)* keken zij naar de situatie in 1995 wat betreft naturalisatiebeleid, regels voor gezinsvorming en -hereniging, wetgeving met betrekking tot permanente verblijfsvergunningen en toegang tot de arbeidsmarkt. Van de acht onderzochte landen bleek dat Nederland na Zweden op deze gebieden de meest inclusieve wetgeving kende, dat wil zeggen dat immigranten in Nederland aan relatief weinig voorwaarden hoefden te voldoen om rechtsgelijkheid met autochtonen te verkrijgen. België en Frankrijk voerden ook een re-

Tabel 1. Mate van rechtsgelijkheid van migranten in drie internationaal vergelijkende studies in tien West-Europese landen en Canada, 1995-2007

	LOI Index 1995 (lage score = hoge mate van rechtsgelijkheid)	European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004 (gemiddelde van 5 dimensies; hoge score = hoge mate van rechtsgelijkheid)	MIPEX Index 2007 (0-100; hoge score = hoge mate van rechtsgelijkheid)
Oostenrijk	3,47	88,76	39
Denemarken	–	82,10	44
Zwitserland	3,33	–	50
Duitsland	2,48	93,38	53
Frankrijk	1,83	105,81	55
Verenigd Koninkrijk	2,68	101,55	63
Noorwegen	–	–	64
Canada	–	–	67
Nederland	1,57	110,67	68
België	1,73	117,25	69
Zweden	1,25	110,57	88



latief inclusief beleid, terwijl Zwitserland en Oostenrijk en in mindere mate Duitsland en het Verenigd Koninkrijk duidelijk restrictievere regelgeving kenden. Deze internationaal vergelijkende gegevens bevestigen de bij mijn weten door niemand bestreden these dat Nederland tot midden jaren negentig een relatief inclusief integratiebeleid kende. Zoals we gezien hebben, lopen de meningen uiteen over wat er nadien gebeurd is.

Inzicht daarin biedt de European Civic Citizenship and Inclusion Index van de Brusselse Migration Policy Group en de British Council, die het beleid in 2004 in kaart brengt voor de vijftien 'oude' lidstaten van de Europese Unie op basis van een, in vergelijking met Waldrauch en Hofinger uitgebreide, indicatorenset (Geddes en Niessen 2005). De indicatoren hebben betrekking op vijf gebieden: toegang tot de arbeidsmarkt, regels met betrekking tot de verkrijging van permanente verblijfsvergunningen, gezinsvorming en -hereniging, naturalisatie en tenslotte (nieuw in vergelijking met de indicatoren van Waldrauch en Hofinger) anti-discriminatiewetgeving. In de tweede kolom van tabel 1 zijn de resultaten weergegeven voor de acht West-Europese EU-landen die wat migratiepatronen met Nederland vergelijkbaar zijn (d.w.z. landen die pas recentelijk met immigratie op massale schaal geconfronteerd zijn, zoals Finland, Ierland en de Zuid-Europese EU-lidstaten zijn niet opgenomen – al deze landen scoren overigens lager op de index dan Nederland). Twee jaar na de verkiezingsdoorbraak van Pim Fortuyn en drie jaar na 9/11 blijkt dat Nederland onder de vijftien onderzochte landen nog steeds het op één na (ditmaal moet Nederland België in plaats van Zweden laten voorgaan) meest inclusieve integratiebeleid voert. Meer in het algemeen zijn de landenverschillen zeer stabiel in vergelijking met de gegevens van Waldrauch en Hofinger voor 1995. Alleen het Verenigd Koninkrijk komt in de meting van 2004 duidelijk inclusiever uit de bus dan in 1995. Waldrauch and Hofinger hadden echter al hun twijfels uitgesproken over hun inschatting van het Britse beleid: 'the UK, being the methodological "problem child" in the sample [vanwege de traditie van common law, die betekent dat veel zaken niet in wetgeving maar in jurisprudentie worden bepaald, RK], might be judged by the LOI-index as being more rigid than it really is' (Waldrauch en Hofinger 1997, 279).

Nu zou het natuurlijk zo kunnen zijn dat de veronderstelde radicale verscherping van het Nederlandse integratiebeleid in 2004 nog maar gedeeltelijk zijn neerslag had gevonden in concreet beleid. Of dat zo is, valt na te gaan op basis van de nog uitgebreidere indicatorenset die de Migration Policy Group voor 2007 verzamelde (Niessen e.a. 2007). Deze Migrant Integration Policy Index bestrijkt 27 Europese landen plus Canada en omvat in totaal 140 beleidsindicatoren verdeeld over zes gebieden: de vijf die ook al in 2004 onderzocht werden plus 'politieke participatie' als nieuw terrein, dat onder andere het bestaan van speciale inspraakorganen en de subsidiering van migrantenorganisaties omvat. Ook in 2007 is (zie de laatste kolom van tabel 1) van een radicale omslag in het Nederlandse beleid weinig te merken, hoewel de veranderingen in het inburgeringsbeleid en de verscherping van de wetgeving met betrekking tot huwelijksmigratie, die in de eerder geciteerde woorden van Spijkerboer het in vier eeuwen moeizaam opgebouwde democratische stelsel doen wankelen, in de gegevens verwerkt zijn. Onder de 28 landen komt Nederland nu op de vierde plaats, na Zweden, België en Portugal, maar vóór Canada, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, om maar te zwijgen van Duitsland, Denemarken en bijna-hekkesluis Oostenrijk (alleen de Letse wetgeving is nog restrictiever). Wederom blijken de landenverschillen opmerkelijk stabiel te zijn in vergelijking met 2004 en 1995.

Bekijken we de zes onderzochte gebieden van integratiebeleid afzonderlijk, dan blijkt dat Nederland op alle gebieden bovengemiddeld inclusief uit de bus komt, met uitzondering van gezinsvorming en -hereniging, waar Nederland door de invoering van de inburgeringstoets in het buitenland in de middenmoot (zestiende plaats) belandt. De beste scores behaalt Nederland wat betreft antidiscriminatiebeleid en politieke participatie (beide een vijfde plaats). In tegenstelling tot de vermeende afschaffing van subsidies voor etnische zelforganisaties concludeert het rapport (Niessen e.a. 2007): 'Immigrant organisations that participate in these consultations can receive funding or support without further conditions under favourable implementation policies that rank third out of the 28, tied with DE [Duitsland] and NO [Noorwegen].' Dat etnische zelforganisaties (met uitzondering van de landelijke inspraakorga-

nen) over het algemeen geen structurele subsidies (dat wil zeggen onvoorwaardelijke subsidie voor de organisatie als zodanig, los van de daarmee georganiseerde activiteiten) meer krijgen is waar, maar de projectsubsidies vloeien nog steeds rijkelijk.

Er kleven echter twee beperkingen aan de tot nu toe gepresenteerde gegevens. Ten eerste laten ze weliswaar vergelijkingen tussen landen toe, maar geen vergelijking door de tijd omdat de indices in 1995, 2004 en 2007 op verschillende, in de loop der tijd steeds gedetailleerdere, incatorensets zijn gebaseerd. Het zou daarom zo kunnen zijn dat Nederland weliswaar nog steeds relatief inclusief uit de bus komt, maar alle landen inmiddels naar een in hoge mate restrictief integratiebeleid zijn opgeschoven. Ten tweede omvat de MIPEX-index weliswaar een aantal elementen van multicultureel versus assimilationistisch beleid – taal- en andere assimilatie-eisen bij inburgering en huwelijksmigratie, inspraak en subsidies voor zelforganisaties – maar laat hij ook een aantal belangrijke aspecten daarvan buiten beschouwing. Aan deze beide beperkingen wordt tegemoet gekomen door de tweedimensionale index van de auteurs van *Contested Citizenship* (Koopmans e.a. 2005, 31-73). De eerste dimensie overlapt sterk met de MIPEX-index en omvat de toegang voor migranten tot individuele gelijke rechten: formele – dat wil zeggen, niet-culturele – voorwaarden voor naturalisatie, de mate van rechtsongelijkheid tussen vreemdelingen en staatsburgers, en antidiscriminatiebeleid. Bij de tweede dimensie gaat het om de omgang met culturele groepsverschillen in de vorm van culturele eisen (taalkennis of andere vormen van assimilatie) die gesteld worden bij naturalisatie, de mate waarin bijzondere culturele uitingen van minderheidsgroeperingen toegestaan worden (zoals bijvoorbeeld het islamitisch begraven, het halal slachten van dieren of het dragen van een hoofddoek op openbare scholen), speciale institutionele voorzieningen voor minderheidsgroepen (zoals islamitische scholen of mediaprogrammering voor etnische groepen), voorkeursbeleid voor minderheidsgroeperingen op de arbeidsmarkt, en tenslotte inspraakvoorzieningen voor etnische zelforganisaties zoals die ook in de MIPEX zijn opgenomen. De indexscores werden in deze studie op basis van dezelfde indicatorenset berekend voor drie tijdpunten – 1980, 1990 en 2002 – en vijf landen: Nederland, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Interessant is allereerst dat in alle landen de trend van 1980 tot 2002 gaat in de richting van zowel meer individuele rechtsgelijkheid als meer cultureel pluralisme (Koopmans e.a. 2005, 73). Tegelijkertijd blijven de landenverschillen, net als in de eerder behandelde indices, opmerkelijk stabiel. Wat individuele rechtsgelijkheid betreft zijn de resultaten zeer vergelijkbaar met die van Waldrauch en Hofinger voor 1995 en Geddes en Niessen voor 2004: Nederland kende anno 2002 het meest inclusieve beleid, op de voet gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, vervolgens op afstand Duitsland en tenslotte als hekkensluiter Zwitserland.<sup>3</sup> Op de culturele dimensie liggen de verschillen iets anders, met name omdat Frankrijk weliswaar inclusief is als het gaat om de integratie van migranten als individu, maar weinig tegemoetkomend is waar het om de erkenning van culturele verschillen gaat. Nederland voert echter ook op de culturele dimensie het vijftal aan, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en ten slotte Zwitserland.

Nederland onderscheidt zich in cultureelpluralistische zin onder andere doordat het:

- anders dan de andere vier landen de wet op de lijkbezorging heeft aangepast aan het islamitisch begraven binnen 24 uur na overlijden en zonder kist;
- anders dan Frankrijk, Zwitserland en de meerderheid van de Duitse deelstaten leraressen op openbare scholen toestaat een hoofddoek te dragen;
- meer gesubsidieerde islamitische scholen kent dan de andere vier landen bij elkaar (Nederland heeft er 43, Frankrijk en Zwitserland hebben er geen, Duitsland twee en Groot-Brittanie vier);
- veruit het breedste aanbod heeft aan programma's voor minderheden in de publieke media, onder andere in de vorm van de regel die de Nederlandse Programma Stichting (NPS) verplicht 20 procent van haar zendtijd aan 'multiculturele programmering' te besteden;
- als enige van de vijf landen een actief voorkeursbeleid voor alloctonen voert voor overheidsfuncties;
- als enige van de vijf landen gesubsidieerde nationale inspraakkoepels kent voor elk van de belangrijkste erkende minderheidsgroeperingen.

Hoewel de laatste meting van de 'Contested Citizenship Index' gebaseerd was op de situatie in 2002, zijn alle voorgaande voorbeelden in de tegenwoordige tijd gesteld. Onlangs hebben mijn Berlijnse medewerkers Michalowski, Waibel en ik de beleidsmetingen namelijk nog eens overgedaan voor de situatie in 2008. Daaruit bleek dat alle bovengenoemde voorbeelden waarin Nederland zich in multiculturele zin onderscheidt van de andere landen nog steeds onverkort gelden. In Nederland discussieren we tegenwoordig over boerka's en niqaabs, maar alleen omdat de discussie over hoofdoekjes in het onderwijs in ons land allang ten faveure van de draagsters is afgesloten – geen Fortuyn of Wilders die daar iets aan veranderd heeft. De inspraakkoepels zijn er ook nog steeds, al bestaan ze in sommige steden niet meer afzonderlijk voor elke etnische groep (wat sowieso een unicum voor Nederland was en op het nationale niveau nog steeds is). Ook op dit terrein is de padafhankelijkheid sterk: de laatste loot aan de stam, het Inspraakorgaan Chinezen, werd nota bene in 2004 door minister Rita Verdonk geïnstalleerd.

Is er dan niets veranderd in Nederland in de laatste jaren? Jazeker wel, op een paar punten worden sterkere assimilatie-eisen gesteld bij de toekenning van rechten en enkele speciale regelingen voor minderheidsgroeperingen zijn geschrapt:

- Inburgeringscursussen zijn verplichtender geworden en het succesvol doorlopen ervan is een voorwaarde geworden voor naturalisatie. Huwelijksmigranten moeten een eenvoudigere versie van de inburgeringstoets afleggen alvorens ze naar Nederland mogen komen.
- Het gesubsidieerde onderwijs in allochtone levende talen (voorheen onderwijs in eigen taal en cultuur) is afgeschaft.
- De Wet Samen, die beoogde de arbeidsmarktparticipatie van allochtonen in het bedrijfsleven door verplichte voortgangsrapportages door werkgevers te vergroten, is niet verlengd.

Aan de relatieve positie van Nederland ten opzichte van de andere landen verandert dat echter niet zoveel. In sommige gevallen hebben andere landen soortgelijke maatregelen ingevoerd. Een taal- en maatschappelijke kennistoets is tegenwoordig ook in onder andere Duitsland, Frankrijk en het Verenigd

Koninkrijk onderdeel van de naturalisatieprocedure en in de eerste twee landen geldt net als in Nederland dat huwelijksmigranten al in het land van herkomst met succes een eenvoudige taaltoets moeten afsluiten. In andere gevallen heeft Nederland zaken afgeschaft die andere landen sowieso nooit gekend hebben – zoals de (zwakke en in de praktijk niet zeer werkzame) positieve actie in het bedrijfsleven in de vorm van de Wet Samen.

Daar staat tegenover dat op sommige punten waar Nederland heeft vastgehouden aan geldend multicultureel beleid, andere landen zich verder van een cultureel pluralistische burgerschapsvisie hebben verwijderd, bijvoorbeeld waar het gaat om de islamitische hoofddoek. In Frankrijk is die nu ook voor scholieren verboden en in Zuid-Duitse deelstaten als Beieren en Baden-Württemberg is het nu officieel beleid (praktijk was het altijd al) dat hoofddoeken als symbool van religiositeit voor leraressen verboden zijn, maar het habijt van de onderwijzende non onder het mom van 'arbeidskleding' wel is toegestaan.

#### **Recente voorbeelden van multiculturalisme in de media en het personeelsbeleid van de overheid**

Op sommige terreinen is het Nederlandse multiculturele beleid de laatste jaren zelfs eerder geïntensiveerd dan afgenomen. Een voorbeeld is de multiculturele programmering in de media. Sinds 2008 zendt de NPS dagelijks op de radio en vanaf januari 2009 ook op televisie het programma *Dichtbij Nederland* uit (zie [www.dichtbijnederland.nl](http://www.dichtbijnederland.nl)). Het is instructief de aankondiging van het programma te citeren:

'Dichtbij Nederland is vijf dagen per week volgens een vast, herkenbaar format opgebouwd. Of het nu over de Antillen, Suriname, Turkije, Marokko of Afrika gaat. Kern van het programma is dat de verhalen van mensen altijd dichtbij voelen, ook al spelen die verhalen zich af op duizenden kilometers van ons land. Dichtbij Nederland kent één vaste presentator of presentatrice en daarnaast wisselende co-hosts, die gekoppeld zijn aan de specifieke edities (Antillen, Suriname, Turkije, Marokko, Afrika). ...'  
'Verder is er in Dichtbij Nederland altijd veel ruimte voor sport. Want als er iets is dat men-

sen internationaal verbindt, dan is het sport wel. Wat betekent het debuut van Ibrahim Afellay van PSV in Oranje in Marokko? Hoe gaat het met voetballer Yildirim (ex-Heerenveen) in Turkije? We zijn er bij als het Kleurrijk Elftal een wedstrijd speelt in het Clarence Seedorf Stadion in Suriname. En hoe staat met de medaillekansen van hardloper Churandy Martina uit Curaçao? ...'

'In de mini-docusop Ondertussen in... wordt elk seizoen een interessante arena gevolgd. Per editie (Antillen, Suriname, Turkije, Marokko, Afrika) is er een eigen Ondertussen in ...'

Onvervalster multicultureel beleid *à la Hollandaise* kun je niet bedenken. Er is niets mis met de doelstelling de zichtbaarheid van migranten en hun nakomelingen in de media te vergroten. Die doelstelling kennen ze ook in Frankrijk en Duitsland of bij de commerciële Nederlandse zenders, die allochtone acteurs en personages in algemene publieksprogramma's als *Goede tijden, slechte tijden* hebben geïntegreerd. Het idee achter *Dichtbij Nederland* is echter van een ander kaliber: aparte programma's voor 'allochtonen', opvallenderwijs alleen voor 'niet-westerse' allochtonen (Polen, Duitsers of Japanners hebben blijkbaar geen behoefte aan eigen programmering). Of er veel mensen naar *Dichtbij Nederland* zullen kijken? Ik vermoed van niet: ondanks de vele uren multiculturele programmering bij de publieke omroep blijkt uit onderzoek dat de 'allochtoon' liever naar de commerciële zenders kijkt (Volkskrant 2007).

Op het punt van voorkeursbeleid voor overheidsfuncties op basis van het behoren tot een bepaalde groep heeft Nederland eveneens eerder een tandje bij dan de vermeende grote stap terug gezet. Voor een eerste voorbeeld kunnen we dicht bij huis blijven, namelijk de wetenschap. Sinds 2004 financiert de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) samen met het ministerie van Onderwijs het programma 'Mozaïek' dat jaarlijks vier miljoen euro ter beschikking stelt voor ongeveer 20 promotieplaatsen voor afgestudeerden van allochtone komaf (zie [www.nwo.nl](http://www.nwo.nl)). Of dat fair is ten opzichte van afgestudeerden uit autochtone families van een lagere sociaaleconomische status die misschien wel minstens zo veel barrières hebben moeten overwinnen als de zoon of dochter van

Chinese of Surinaamse middenklasseouders, is een vraag die u voor uzelf mag beantwoorden. Waar het hier om gaat, is dat je lang moet zoeken naar andere landen waar zulk voorkeursbeleid voor allochtone promovendi bestaat.

Het leger en de politie voeren actief campagne om allochtonen voor een loopbaan bij deze instituties te interesseren. Dat is mooi, maar daar blijft het niet bij. Wie als Turkse Nederlander bij de politie of in het Nederlandse leger werkzaam is, kan sinds juni 2002 aanspraak maken op een renteloze lening van 6000 euro om bij het Turkse ministerie van Defensie een deel van de Turkse dienstplicht af te kopen. Om de resterende maand Turkse dienstplicht te vervullen kan men vervolgens een maand buitengewoon verlof bij het Nederlandse leger opnemen, met behoud van bezoldiging. Kent u een ander land waar het ministerie van Defensie financieel bijspringt om militairen te helpen hun zelfgekozen verplichtingen aan de krijgsmacht van een ander land te vervullen?

Het meest recente voorbeeld betreft het door minister Ter Horst ingevoerde voorkeursbeleid voor leidinggevende functies bij de politie. De helft van alle Kroonbenoemingen (korpsschefs en plaatsvervangend korpsschefs) moet de komende drie jaar gaan naar een vrouw of een allochtoon. De vacatures in de managementlaag daar direct onder worden voor dertig procent ingevuld door vrouwen en allochtonen. De reactie van commissaris Ronald Zwart, districtschef in Groningen:

#### 'Welke reacties krijgt u op het 'diversiteitbeleid' van minister Ter Horst?

'Er zijn collega's die vragen waarom het zo dwingend moet worden opgelegd. Het doet pijn als ze worden gepasseerd door mensen van wie ze het nooit hadden verwacht. Anderzijds is er ook begrip. Als het beleid niet dwingend is, kan je nog honderd jaar doormodderen voordat de politie een afspiegeling is van de maatschappij. Daarnaast is er een groep politiemensen die hun hart vasthoudt vanwege het gebrek aan politie-ervaring van de zij-instromers, de vrouwen en allochtonen, die van buiten de organisatie komen. Hoe opereert zo'n persoon bij een grote ramp, vragen zij zich af.'

'Is het bezwaar van gebrek aan vakmanschap terecht?'

‘Sommigen zullen inderdaad weinig weten van het politievak. Maar mag je verlangen dat ze alle kennis al meteen in huis hebben? Zij brengen iets anders in: het vermogen om met een frisse blik naar de zaken te kijken. Hun leidinggevende ervaring in een andere sector is belangrijk. Vrouwen en allochtonen worden niet gezocht vanwege hun kennis van het politievak; die is al voldoende aanwezig. Hun meerwaarde is diversiteit, een andere invalshoek. Ze moeten juist zichzelf blijven en zich niet aanpassen. Dat maakt de organisatie sterker.’ (Volkskrant 2008)

Laat u zich opereren door een zij-instromende chirurg omdat zij zo’n frisse Turkse blik op de menselijke anatomie heeft? Medische kennis is toch onder de operatie-assistenten en het verplegend personeel al voldoende aanwezig?

#### **‘Iedere vogel vliegt in zijn eigen zwerm’ – op stap in de allochtone natuur**

Zoals we gezien hebben is het multiculturele Nederlandse integratiebeleid geen uitstervende diersoort. De termen waaronder het firmeert veranderen van tijd tot tijd – momenteel is het label ‘diversiteitsbeleid’ favoriet – maar de inhoud bloeit onveranderd voort. Deze natuurmetaforen kunnen we letterlijk nemen. Het multiculturele beleid persisteert namelijk niet alleen waar het al bestond; de logica van het groepsdenken ontdekt voortdurend nieuwe toepassingsgebieden, recentelijk de allochtone natuurbeleving:

‘Een prettig bijverschijnsel van de multiculturele samenleving is dat er een frisse, gevarieerde kijk op de natuur en het leefmilieu aan het ontstaan is. Allochtonen brengen hun eigen waarden en visie met zich mee en verrijken daarmee onze beleving en verbreden ons blikveld.’ (Stichting wAarde, [www.waarde.nl](http://www.waarde.nl))

Maar vanzelf gaat dat natuurlijk niet: ‘Hoe kun je nieuwe Nederlanders uitnodigen de (nu nog overheersend ‘witte’) natuurgebieden in Nederland te ontdekken?’ is de prangende vraag die de ‘Stichting wAarde’ stelt. Het antwoord daarop luidt dat zelfs de natuur niet cultureel neutraal is in een multiculturele samenleving. De Nederlandse natuur zoals we

die kennen, komt vooral tegemoet aan het autochtone natuurbild:

‘Tegen deze achtergrond heeft de Stichting wAarde de afgelopen jaren haar oor te luisteren gelegd bij tal van nieuwe Nederlanders. Dit heeft onder meer geleid tot nieuwe accenten binnen het beheer van natuurgebieden, waarbij in toenemende mate afstand wordt genomen van het al te beperkte concept ‘kijknatuur’ en recreanten meer mogelijkheden worden geboden om van de paden af te gaan om in bomen te klimmen, het gebied te verkennen en eetbare vruchten, noten en paddestoelen te verzamelen.’

Als het probleem van de culturele bias in de Nederlandse natuur eenmaal is vastgesteld, geldt het onderzoek te doen naar de preciese aard van de allochtone natuurbeleving:

‘De beleving van natuur door allochtonen is nog maar beperkt onderzocht. Uit onderzoek van De Boer en Schulting ... bleek dat men graag verzorgde natuur ziet. Natuur waar de bomen netjes opgeruimd worden en de bermgen gemaaid. ... Men beleeft de natuur ook door het te gebruiken bijvoorbeeld in de vorm van rapen/plukken van vruchten of het aanraken van planten en bomen. Men vindt het storend op de paden te moeten blijven en overal af te moeten blijven. In verschillende onderzoeken komt naar voren dat allochtonen veel kennis en ervaring hebben met het gebruik van planten, struiken, bomen en diersoorten als genees- en/of consumptiemiddel. Veel kennis hierover verdwijnt of is al verdwenen, omdat de Nederlandse natuur voor een belangrijk deel afgeschermd is tegen het vrije plukken, rapen en betreden.’ (De Boer 2007, 18)

Aldus een onderzoeksrapport over de natuurbeleving van (natuurlijk alleen ‘niet-westerse’) allochtonen in opdracht van de Stichting Nationale Parken. De aanbevelingen van het rapport komen uit de standaardgereedschapkast van het multiculturele beleid: ‘definieer de doelgroep’, ‘maak gebruik van intermediairs die afkomstig zijn uit de doelgroep’, ‘betrek bij het organiseren van een bijeenkomst in een zo vroeg mogelijk stadium een allochtone organisatie’, ‘zorg voor materiaal in meerdere talen’, ‘maak ge-

bruik van de communicatiekanalen van allochtone groepen zoals lokale omroepen, kranten, tijdschriften, lokale bladen'; maar pas op: 'het gebruik van humor en spreekwoorden in de tekst en het gebruik van afbeeldingen kunnen in verschillende culturen andere betekenissen hebben' (De Boer 2007, 23).

Het gaat hier niet om marginale verschijnselen. Om te beginnen bestaan dit soort organisaties in Nederland altijd bij de gratie van subsidiestromen: 'Het werk van Stichting wAarde wordt mede mogelijk gemaakt door subsidies en financiële bijdragen van ministeries als LNV [Landbouw, Natuur en Milieu] en VROM [Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer] en fondsen als het VSBfonds en het Prins Bernhard Cultuurfonds, alsmede sponsoring door bedrijven en bijdragen van particulieren' kunnen we op de website lezen. En serieus genomen wordt de organisatie ook. Op 14 februari 2007 organiseerde zij in Utrecht het symposium *Natuur en milieu in multicultureel perspectief*. Dagvoorzitter was Herman Wijffels (voorzitter van de Sociaal-Economische Raad) en onder de sprekers waren Hans van der Vlist (directeur-generaal bij VROM, ter vervanging van staatsecretaris van Geel, die wegens ziekte niet kon) en natuurlijk Sadik Harchoui, de directeur van 'Forum, Instituut voor multiculturele ontwikkeling', de spin in het web van het zogenaamd niet meer bestaand multicultureel subsidiecircuits. Misschien kent u de Stichting wAarde ook van de televisie, want samen met de omroep NCRV ontwikkelde zij de serie *Wereldboom*, die vanaf mei 2007 werd uitgezonden. 'Nieuwe Nederlanders hebben een andere culturele achtergrond en een geheel eigen landschaps- en natuurbeleving', aldus de NCRV ([www.tv-visie.nl](http://www.tv-visie.nl)).

'Aangegeven wordt hoe waardevol het voor nieuwe Nederlanders kan zijn om daadwerkelijk te "aarden" in Nederland, onder meer door een relatie met de natuur in hun nieuwe leefomgeving aan te gaan. De televisieserie wil laten zien dat dit kan zonder de band met de natuur in het land van herkomst te verloochnen.'

Zoals het tegenwoordig hoort bij een zichzelf respecterend multicultureel project, draagt het koningshuis zijn steentje bij:

'In iedere aflevering vertelt prinses Irene van Lippe-Biesterfeld vanuit haar betrokkenheid bij

de natuur, over heimwee, over je thuisvoelen en het belang van het behoud van je eigen identiteit. De prinses benadrukt dat nieuwe Nederlanders ons kunnen laten herontdekken hoe mooi en belangrijk onze natuur is.'

Het aanbod van subsidiestromen heeft de neiging zijn eigen vraag te creëren. Met de ontdekking van de geheel eigen allochtone natuurbeleving en het grote belang van het behoud van de eigen natuuridentiteit, heeft Nederland inmiddels de wereldpirmeur van een ontlukende sector van allochtone natuur- en milieuorganisaties. Stichting Kantara in Amsterdam, bijvoorbeeld, die de Marokkaanse natuurbeleving voor haar rekening neemt: 'De Nederlandse natuur is het bijna exclusieve terrein van blank Nederland. Kantara pleit al jaren voor meer diversiteit in het groen en organiseert natuurwerkdagen.' Kantara vraagt ook aandacht voor de 'factoren die de natuurbeleving van allochtonen kunnen storen, bijvoorbeeld: aanstootgevende (naakt)recreatie; gebruik van alcohol en drugs; honden(poep); te veel regelgeving (alleen op paden lopen)'. Ook de Stichting Kantara is geen marginale organisatie. Met subsidie van de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij en in samenwerking met Natuurmonumenten wordt in het Nationaal Park Zuid-Kennemerland het 'natuurspeelbos Marhaba' gerealiseerd (zie [www.knhm.nl](http://www.knhm.nl)). Kantara-voorzitter Mostafa El-Filali is lid van de Raad van Advies van Staatsbosbeheer.

In Rotterdam hebben we (of hadden we: er is geen recent spoor van de organisatie meer te ontdekken, waarschijnlijk is ze na afloop van de projectsubsidie net zo snel verdwenen als opgekomen) de 'Milieuacademie voor de Arabische Gemeenschap Rotterdam' onder leiding van Khaled Chouket, die, hoe zouden we ze kunnen vergeten op dit terrein, voorstelt 'met de moslimdoelgroep in gesprek te komen via de imams of de imams zelf van informatie te voorzien over natuur- en milieuzaken' (zie [www.milieucentrum.rotterdam.nl](http://www.milieucentrum.rotterdam.nl)).

Voor de Turkse natuurliefhebber is er de 'Stichting TEMA-NL – Nederlands-Turkse stichting voor bestrijding van bodemerosie, voor herbebossing en bescherming van het natuurlijke milieu'. Een van de projecten, met een bedrag van 75.000 euro gesubsidieerd (zie [www.senter.nl](http://www.senter.nl)) via de Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu van het



ministerie van VROM (SMOM-regeling), is gericht op 'het opleiden van Turkse voorlichters verspreid over heel Nederland. Zij gaan de leden van Turkse organisaties voorlichten op het gebied van natuur en milieu'. De naam van het project kan als samenvatting dienen van de manier waarop Nederland aan het begrip 'biodiversiteit' een geheel nieuwe invulling heeft gegeven: 'Iedere vogel vliegt in zijn eigen zwerm' (www.sme.nl).

### Conclusie

Poppelaars en Scholten (2008) hadden in hun analyses van lokaal integratiebeleid al geconstateerd dat er een discrepantie bestaat tussen wat in officiële verklaringen van bestuurders wordt beweerd ('we voeren geen doelgroepgericht beleid meer'; 'het gaat om gedeeld burgerschap' et cetera) en de beleidspraktijk. In dit artikel heb ik betoogd dat dit niet alleen geldt voor het lokale niveau, maar net zo goed voor het landelijk beleid in verschillende maatschappelijke sectoren. Poppelaars en Scholten menen dat de persistentie van het multiculturele beleid op het lokale niveau deels het gevolg is van het feit dat lokale bestuurders direct met integratieproblemen worden geconfronteerd en zij daarom kiezen voor een pragmatische aanpak. Er is echter niets 'inevitable' aan 'the instrumental use of migrant organizations' (Poppelaars en Scholten 2008, 350) om concrete problemen pragmatisch op te lossen. Het is waar dat 'policy formulation inevitably consists of defining categories of eligible people', maar er is helemaal niets onvermijdelijks aan de Nederlandse neiging die groepen als het om integratie gaat steeds weer in termen van etniciteit en religie te definiëren en niet in termen van opleiding, buurt of sociaaleconomische klasse. Bovendien blijkt dat het multiculturele beleid ook op het nationale niveau voortduurt, ook als daar geen concrete aanleiding voor is in de vorm van een enorme probleemdruk die om een oplossing schreeuwt (zie de multiculturele programmering in de media of de allochtone natuurbeleving).

Wat is dan wel de oorzaak dat het multiculturele beleid persisteert in weerwil van de opkomst van rechtspopulistische politici als Geert Wilders en ondanks de plechtige verzekeringen van regeringszijde dat men het multiculturele beleid afgezworen heeft? Het antwoord ligt voor een belangrijk deel in een ander door Poppelaars en Scholten benadrukt mechanisme: padafhankelijkheid. Twee decennia

van officieel gewild multicultureel beleid hebben een breed veld van allochtone zelforganisaties, integratiespecialisten bij de overheid, multiculturele advies- en onderzoeksbureaus, diversiteitsdeskundigen in het bedrijfsleven en migratie- en integratieonderzoeksinstituten in het leven geroepen, die uit een moeilijk ontwarbare combinatie van gewoonte, overtuiging en welbegrepen eigenbelang er gezamenlijk toe bij dragen dat het multiculturele beleid en de bijbehorende geldstromen in stand blijven.

Dat die geldstromen tegenwoordig vooral vloeien onder de noemer 'diversiteitsbeleid', heeft daar niets aan veranderd. Officieel zou diversiteitsbeleid een verandering moeten betekenen ten opzichte van het oude multiculturele beleid dat gericht was op de eigen cultuur en identiteit van migranten. De doelstelling nu is het bevorderen van een gelijkwaardige participatie van allochtone burgers in algemene instituties zoals de media, het politieapparaat, of de natuur. Maar het middel waarnaar gegrepen wordt om die doelstelling te bereiken, is dezelfde benadering van apart beleid voor etnisch en religieus gedefinieerde doelgroepen met hun eigen, heel speciale, 'frisse' cultuur die behouden en gekoesterd dient te worden, natuurlijk onder inschakeling van gesubsidieerde 'intermediairs' uit de betreffende doelgroepen.

De vraag of het goed, slecht of irrelevant is voor de oplossing van integratieproblemen dat Nederland nog altijd tot de Europese landen behoort waar migranten het makkelijkst toegang tot rechten hebben en waar het meest tegemoetgekomen wordt aan hun – reële of veronderstelde – culturele eigenheid, was niet de inzet van dit artikel. Die discussie dient verder gevoerd te worden, maar dat kan alleen op een zinvolle manier wanneer dat op basis van een empirisch accurate inschatting van het Nederlandse beleid gebeurt. De steeds weer herhaalde bewering dat het Nederlandse integratiebeleid enorm restrictief en assimilationistisch geworden is, is in strijd met de feiten en maakt een constructieve wetenschappelijke discussie over beleid en beleidsuitkomsten onmogelijk.

Ten slotte nog dit: het citaat aan het begin van dit artikel is niet van Pim Fortuyn, Rita Verdonk, of Ayaan Hirsi Ali, maar van Ekin Deligöz, lid van de Duitse Bondsdag voor *Die Grünen*, gedaan in het kader van een in oktober 2006 in *Bild am Sonntag* gepubliceerde gemeenschappelijke oproep met Lale

Akgün (Bondsdaglid voor de sociaaldemocratische SPD) en Mehmet Daimagüler (voormalig lid van het nationale bestuur van de liberale FDP). Zolang in *De Telegraaf* geen soortgelijke oproep van Naima

Azough en Nebahat Albayrak verschenen is, valt het met de toon van het Nederlandse publieke debat misschien ook nog wel mee.

## Noten

1 Ik bedank Ines Michalowski en twee anonieme referenten voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 Zonder de tweede component is sprake van een 'universalistisch' integratiebeleid als in Frankrijk, waarin migranten weliswaar een hoge mate van individuele rechtsgelijkheid hebben, maar op basis van een ongedeelde visie van burgerschap, waarin weinig ruimte is voor speciale voorzieningen, rechten of behandeling van de leden van verschillende culturele en religieuze groepen. Zonder individuele rechtsgelijkheid vervalt multicultureel beleid in 'segregationisme', een benadering die het meest kenmerkend was voor de vroege gastarbeidersperiode, toen de overheid weliswaar voorzieningen en subsidies ten behoeve van de eigen taal en cultuur van gastarbeiders aanbood, maar zonder hen de gelijke rechten van het Nederlands staatsburgerschap aan te bieden – dit natuurlijk vanuit de wederzijdse veronderstelling dat hun

verblijf in Nederland slechts tijdelijk was. Bij afwezigheid van beide elementen, tenslotte, is sprake van een 'etnisch-assimilationistisch' beleid, dat zowel individuele als culturele en religieuze rechten vooral voor de leden van de autochtone etnoculturele groep reserveert. Het beleid in Zuid-Duitse deelstaten als Beieren is daarvan een voorbeeld. Naturalisatieregels worden restrictief gehandhaafd zodat maar weinig migranten tot gelijkberechtigde staatsburgers kunnen worden, en wat betreft culturele rechten wordt het christendom openlijk geprivilegieerd ten opzichte van de islam. Volgens Duyvendak, Engelen, Spijkerboer cum suis is het Nederland van tegenwoordig een soort Beieren of erger.

3 Anno 1980 scoorde Nederland nog lager dan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, hetgeen met name te wijten is aan het feit dat het Nederlandse naturalisatiebeleid pas in de loop van de jaren tachtig geliberaliseerd werd.

## Literatuur

Boer, T.A. de, 2007, *Literatuuronderzoek naar gebruik en beleven van natuur van niet-westerse allochtonen in Nederland t.b.v. Nationale Parken*. Wageningen: Alterra.  
 Duyvendak, J.W., 2008, 'Een land dat zich niet laat kennen?', *Migrantenstudies*, 3: 170-173.  
 Duyvendak, J.W., E. Engelen en I. de Haan, 2008, *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker.  
 Engelen, E., 2008, 'Inleiding: hunkeren naar een Heimat'. *Migrantenstudies*, 3: 158-163.  
 Favell, A., 1998, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills/Basingstoke: Macmillan.  
 Geddes, A., J. Niessen, e.a., 2005, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. Brussel: British Council.  
 Koopmans, R., P. Statham, M. Giugni en F. Passy, 2005, *Contested citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.  
 Kremer, M., D. Broeders en P. Meurs, 2008, 'Het snijvlak tussen wetenschap en politiek is vlijmscherp'. *Migrantenstudies*, 3: 215-222.  
 Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.  
 Maussen, M., 2006a, 'Ruimte voor de islam? Lokaal beleid onder de loep'. *Waterstof. Krant van Waterland*, 20 november.

Maussen, M., 2006, *Ruimte voor de islam? Stedelijk beleid, voorzieningen, organisaties*. Apeldoorn: Het Spinhuis.  
 Niessen, J., T. Huddleston en L. Citron, 2007, *Migrant Integration Policy Index*. Brussel: British Council (online toegankelijk via [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu)).  
 Poppelaars, C. en P. Scholten, 2008, 'Two worlds apart. The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands'. *Administration & Society*, 40: 335-357.  
 Rijkschroeff, R., J.W. Duyvendak en T. Pels, 2003, *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.  
 Spijkerboer, T., 2007, *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*. Den Haag: Sdu Uitgevers.  
 Volkskrant, de, 2007, 'Allochtonen kijken liever naar GTST', 28 februari.  
 Volkskrant, de, 2008, 'Voorkeursbeleid remt loopbaanblikke politiechefs', 10 oktober.  
 Waldrauch, H. en C. Hofinger, 1997, 'An index to measure the legal obstacles to the integration of migrants'. *New Community*, 23 (2): 271-285.  
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR, 2007, *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Websites

[www.dichtbijnederland.nl/2.htm](http://www.dichtbijnederland.nl/2.htm), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.knhm.nl/nl/hoofdmenu/onze-projecten/projectenlijst/natuurspeelbos-marhaba](http://www.knhm.nl/nl/hoofdmenu/onze-projecten/projectenlijst/natuurspeelbos-marhaba), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.milieucentrum.rotterdam.nl/index.php?text\\_ID=269&txt=yes&onderwerp\\_ID=24&subonderwerp\\_ID=154](http://www.milieucentrum.rotterdam.nl/index.php?text_ID=269&txt=yes&onderwerp_ID=24&subonderwerp_ID=154), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP\\_5RNBJK](http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_5RNBJK), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.senter.nl/mmfiles/SMOM%20projecten%20en%20programma's%202005\\_tcm24-187454.pdf](http://www.senter.nl/mmfiles/SMOM%20projecten%20en%20programma's%202005_tcm24-187454.pdf), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.sme.nl/projecten\\_iederevogel.htm](http://www.sme.nl/projecten_iederevogel.htm), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.tv-visie.nl/inhoud/nederland/de-wereldboom-ncrv-over-grenzeloze-natuurbeleving\\_15757/](http://www.tv-visie.nl/inhoud/nederland/de-wereldboom-ncrv-over-grenzeloze-natuurbeleving_15757/), geraadpleegd op 18 november 2008.

[www.waarde.nl](http://www.waarde.nl), geraadpleegd op 18 november 2008.

# Reflectie & debat

## *Onder redactie van Ewald Engelen*

Kredietcrisis of niet, er zijn weinig onderwerpen die het Nederlandse gemoed zo beroeren als het integratievraagstuk, en dan in het bijzonder het vraagstuk van de integratie van jonge Marokkaanse Nederlanders. Een goede graadmeter voor de vurigheid van dat gemoed is de website van de Volkskrant waar opiniërende stukken over integratie steevast ver boven de honderd reacties van lezers genereren. Ook binnen Academia wil dat gemoed het beoordelingsvermogen nog wel eens vertroebelen. Deze aflevering van Reflectie & debat is daar een uitmuntend voorbeeld van. Veel bijval (en afval) heeft het etnografische onderzoek van Jan Dirk de Jong naar de straatcultuur van Marokkaanse jongens – *Kapot Moeilijk. Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens* (2007) – sinds verschijnen mogen ontvangen. Grof gezegd, en daarmee onrecht doend aan de genuanceerdheid van De Jongs eigen conclusies, luidt de

claim van het boek dat het deviant groepsgedrag van Marokkaanse jongens weinig van doen heeft met de Marokkaanse cultuur en vooral een situationele oorzaak heeft; het is het straatgedrag van minder kansrijke groepen in de Nederlandse samenleving, die weinig verschilt van het oudere straatgedrag van witte arbeidersjongens.

Niet iedereen was/is deze conclusie welgevallig. In deze R&D een kritische bespreking van De Jongs onderzoek van een drietal auteurs die claimen al in een vroeg stadium de culturele factor te hebben 'ontdekt' en De Jong verwijten geen kennis te hebben genomen van het vroege werk van bijvoorbeeld Wermölder (1990). Drie tegen een en een licht verongelijkt verwijt vonden wij wat al te veel academisch straatgedrag en hebben daarom de promotor van De Jong gevraagd een repliek te schrijven. En zoals Frank van Gemert, de promotor in kwestie, aan het slot van zijn repliek terecht constateert: wordt vervolgd, kredietcrisis of niet...

*Ewald Engelen*

## Literatuur

Wermölder, H., 1990, *Een generatie op drift: de geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.

# Reflectie & debat

## Cultuur onder vuur

*Kanttekeningen en opmerkingen bij het proefschrift Kapot Moeilijk van Jan Dirk de Jong over delinquent groepsgedrag van Marokkaanse jongens*

### 1 Inleiding

‘Kapot moeilijk’, zo heet het proefschrift van criminoloog Jan Dirk de Jong (2007). De titel – straattaal voor ‘ontzettend stoer’ – verwijst naar het delinquente groepsgedrag van Marokkaanse jongens in Amsterdam-West en lijkt bovendien een stille verwijzing naar de auteur zelf te zijn. Het is immers ‘stoer’ langdurig veldwerk te verrichten onder jongeren die te boek staan als moeilijk benaderbaar. Het is ook ‘stoer’ de aanval te openen op, zoals de Jong het noemt, ‘de culturele verklaring’. Volgens de onderzoeker heeft het gedrag van deze jongens niets te maken met etnische afkomst. Verklaringen waarin dat verband wel gelegd wordt, zouden daarom niet deugen; niet in de laatste plaats vanwege hun stigmatiserende karakter.

Deze opvatting is prikkelend en interessant in het debat over oorzaken van de maar niet-overwaaiende criminaliteit en overlast van Marokkaanse jongens in Nederland. Is het de Marokkaans-Riffijnse cultuur, de Nederlandse samenleving, de specifiek maatschappelijke omstandigheden of zijn het de

**Eric Bervoets,  
Huug van Ooijen en  
Hans Werdmölder**

Eric Bervoets is bestuurskundige en werkzaam als senior onderzoeker en adviseur bij het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) te Den Haag. Huug van Ooijen is cultureel antropoloog en werkt als organisatieadviseur in de publieke sector. Hans Werdmölder is als universitair hoofddocent en senior onderzoeker culturele antropologie en criminologie verbonden aan de Universiteit Utrecht, Roosevelt Academy Middelburg en Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) te Den Haag.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. H. Werdmölder  
Universiteit Utrecht  
Wiarda Instituut, Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek  
Boothstraat 6  
3512 BW Utrecht  
h.werdmolder@uu.nl

groepsprocessen die de hoge criminaliteit en het sociaal-hinderlijk gedrag van Marokkaanse jongens verklaren? Voor De Jong is het antwoord duidelijk. Hij plaatst vanaf pagina één het woord Marokkaans tussen aanhalingstekens, waarmee hij wil aangeven dat het om in Nederland opgegroeide jongens gaat, met ‘toevallig’ een Marokkaans kleurtje.

Het debat over cultuur als bron en mogelijke verklaring lijkt een wetenschappelijk onderonsje, maar het is meer. Het heeft wel degelijk beleidsimplicaties en krijgt daarmee ook een politieke dimensie. Zo is de discussie over het ingrijpen bij gezinnen ‘achter de voordeur’, al dan niet via ‘drang en dwang’ trajecten, een gevolg van de constatering door hulpverleners dat er fundamenteel iets misgaat in de opvoeding bij een belangrijk deel van de Marokkaanse gezinnen in Nederland. En opvoeding heeft zoals we weten behalve met socialisatie alles te maken met cultuuroverdracht. Cultuur is niet aangeboren, maar aangeleerd gedrag. Het proces van *encultuuratie* kan in Marokko heel goed voldoen, maar in Nederland blijkt een deel van de Marokkaanse ouders

onvoldoende in staat hun kinderen voldoende te begeleiden en bij te sturen.

## 2 Theoretisch model: knap ingewikkeld

De Jong maakt het zich niet gemakkelijk. Voor zijn analyse gebruikt hij een combinatie van sociologische en psychologische theorieën: de microsociologische theorie van John H. Turner, die aangeeft dat mensen de innerlijke behoefte hebben om zich bij groepen aan te sluiten; theorieën uit de sociale psychologie die moeten verklaren waarom juist 'Marokkaanse' jongens zoveel vrije tijd met elkaar doorbrengen als gevolg van gedeelde ervaringen. Vervolgens de zelfcategorisatietheorie van John C. Turner, die uitlegt dat mensen zichzelf zien als lid van een groep op grond van fysieke kenmerken, uiterlijke herkenbaarheid en minderheidsstatus. Tot slot, de sociale identiteitstheorie van Tajfel en Turner die stelt dat groepsvorming ook het gevolg is van de reacties van buitenaf. De Jong benadrukt dat laatstgenoemd mechanisme bij voortduring. Marokkaanse jongeren hebben last van negatieve etikettering en gaan volgens hem gebukt onder een 'knellende onmacht' die uitmondt in vijandschap naar buitenstaanders en delinquent groepsgedrag.

Het model heeft veel weg van een tautologische redenering; het is zowel de uitkomst als startpunt van zijn analyse. Er is niet gekozen voor falsificatie en het model wordt niet echt verfijnd en nader uitgewerkt naar aanleiding van de empirie. De Jong doet bovendien geen poging te zoeken naar gegevens die niet passen in zijn model. De onderzoeker heeft ook geen oog voor de historie van het verschijnsel. Zo laat hij gemakshalve buiten beschouwing dat Marokkaanse jongens al in de jaren tachtig veel overlast gaven en crimineel actief waren – toen nog niet of veel minder sprake was van een 'eenzijdig debat', negatieve etikettering door de media en culturele stereotypering.

## 3 Going native

De Jong heeft zich in zijn veldwerk beperkt tot het straatleven van Marokkaanse jongens en hun onderlinge interacties. Hij deed observaties en hield interviews. De entree tot het onderzoeksveld ging niet zonder slag of stoot; uitvoerig wordt beschreven hoeveel moeite het kostte om gegevens te verzamelen en het vertrouwen van de onderzoeksgroep te winnen. De Jong ervoer dat hij daarmee af en toe

(te?) ver ging. Zo beschrijft hij een voorval waarbij hij zelf meedoet aan hinderlijk en anti-sociaal gedrag ('terror geven'), waarvoor hij zich achteraf schaamt.

De interviews waren half-gestructureerd en deels 'vrij-associatief'. Moeten we hieruit opmaken dat de onderzoeker zijn gegevens verzamelde door middel van 'het langs de neus weg vragen', met in zijn achterhoofd een topiclijst? De vragen die tijdens de veldgesprekken aan de orde kwamen hadden slechts betrekking op het feitelijk groepsgedrag, niet of nauwelijks over persoonlijke zaken zoals ervaringen met school, gezin, moskee, islam, wonen, werk en hulpverlening. Een gemiste kans: dat soort vragen zou nu juist erg bruikbaar zijn geweest om zijn model te toetsen. Dat model gaat er immers van uit dat het gedrag van jongeren (mede) verband houdt met de wijze waarop de samenleving (kennelijk) omgaat met dit type Marokkaanse jongens.

Het door De Jong geschetste eendimensionale portret draagt juist bij aan de 'stereotype beeldvorming', een gegeven waarover de onderzoeker zich zelf in zijn boek stelselmatig beklagt. In zijn analyse merkt De Jong op dat bij de beschrijving het perspectief van de jongens centraal staat. Dit 'jongerenperspectief' wordt echter als de enige waarheid gezien. De auteur wil het gedrag van de 'Marokkaanse' straatjongens overigens niet goedpraten, maar hij zegt er wel begrip voor te hebben. De Jong heeft met een aantal jongens vriendschappen gesloten, zodanig dat hij opmerkt het moeilijk te vinden een boek te schrijven dat hen in een negatief daglicht zou plaatst. 'Going native' heet dat in de antropologie, een bekende valkuil bij dit type onderzoek. De onderzoeker krijgt zo alleen te horen wat hij wil horen en observeert alleen wat hij wil zien.

## 4 Het bagatelliseren van de culturele factor

Tot halverwege de jaren negentig was het 'not done' om als wetenschapper de allochtone jeugdcriminaliteit in verband te brengen met etnische afkomst en cultuur. Mede dankzij het werk van Werdmölder, (1990), Leuw (1997) en Van Gemert (1998) werd dit sociaalwetenschappelijk taboe stapje voor stapje beslecht. Daarbij werd het zoeklicht gericht op de wisselwerking tussen Marokkaanse opvoedingspatronen en Nederlandse instituties, op het overheersende wantrouwen bij Marokkanen, en op de andere



opvattingen bij vele Marokkanen over gedoogbeleid en de aanpak door de politie en justitie.

De Jong doet voorkomen of deze inzichten hem niet bekend zijn, althans hij doet er niets mee. De verklaring voor het probleemgedrag van Marokkaanse jongeren is, aldus De Jong, vooral te vinden in de groepsprocessen op straat, de plek waar Marokkaanse jongens hun vrije tijd doorbrengen. Jongens voelen zich al gauw afgewezen doordat Nederlanders hen zien als 'kut-Marokkanen' of 'Marokkaanse straatterroristen'. Hierdoor zijn zij sterker op elkaar aangewezen, zij raken verstrikt in hun straatcultuur, wat uitmondt in vijandschap en heftig delinquent groepsgedrag. Volgens de promovendus is de Nederlandse samenleving hiervoor verantwoordelijk. Kritiekloos reproduceert hij daarmee de visie van de jongeren dat de oorzaken steeds bij anderen en niet bij hen zelf dienen te worden gezocht. Hierin echoën de heersende opvattingen door van het maatschappelijk debat uit de jaren tachtig en negentig die heden ten dagen als min of meer politiek-correct worden afgedaan.

Merkwaardig genoeg meent De Jong dat de gedeelde Marokkaanse én islamitische identiteit wel een goede verklaring zou zijn voor het gevoel van saamhorigheid van deze Amsterdamse schoffies (2007, 220). Met andere woorden, het 'Marokkaan-zijn' speelt alleen een rol van betekenis wanneer het leidt tot positief gedrag. Dat lijkt op meten met twee maten.

En zo komen we bij de 'hamvraag'. Is het gedrag van deze straatjongens in Amsterdam-West nu 'typisch Marokkaans'? Wij menen van niet. Dit gedrag is in Marokko ondenkbaar. Cultuur is bovendien een dynamisch verschijnsel, er bestaat dus niet zoiets als een 'Marokkaanse cultuur' als statische entiteit. Dat neemt niet weg dat het afwijkende gedrag bij een deel van de Marokkaanse jongens in Nederland wel degelijk doordesemd is met bepaalde Marokkaanse culturele patronen en legitimaties.

Naar ons inzicht is sprake van een onvruchtbare en negatieve wisselwerking tussen cultuuroverdracht in de opvoeding thuis en de context waarin die overdracht plaatsvindt, alsmede de verwachtingen die vanuit de instituties in de Nederlandse samenleving (bijvoorbeeld school en arbeid) worden gesteld. Dit proces is vergelijkbaar met wat in de literatuur wel op individueel niveau het 'verinnerlijkt cultuurconflict' wordt genoemd (Wermölder 2005). Dit alles

neemt natuurlijk niet weg dat er altijd sprake zal zijn van een voedingsbodem van maatschappelijke factoren (werkloosheid, schooluitval, discriminatie, opgroeien in verwaarloosde buurten, en dergelijke), die mede van invloed kunnen zijn op het delinquente en hinderlijke gedrag onder jongeren.

### 5 Hoe verder? Implicaties voor onderzoek en beleid

Het proefschrift van De Jong roept veel vragen op en laat veel vragen onbeantwoord. Maar hoe nu verder? We ronden deze bijdrage af met suggesties voor onderzoek én beleid. Het debat over de verklaring van antisociaal en delinquent gedrag van Marokkaanse jongens is immers, zoals we aangaven, meer dan een wetenschappelijk onderonsje. De uitkomst ervan is uitermate relevant, ook voor de wereld van beleid, politiek en vooral voor de uitvoering. Vandaar dat we er niet aan ontkomen om onderzoeksimplicaties en beleidsimplicaties in elkaar over te laten gaan.

Wetenschappelijke publicaties, sociaal beleid en justitiële reacties waarbij voortdurend wordt benadrukt dat de oorzaken van het probleem buiten de jongeren, de Marokkaanse gemeenschap en 'de' Marokkaanse cultuur in Nederland moeten worden gezocht, zijn versluisend, bestendigend en dragen niet bij aan de oplossing van de problemen. Bovendien doen zij geen recht aan de noodzaak meer nadruk te leggen op de eigen rol en verantwoordelijkheid van Marokkanen zelf. Heel veel Marokkaanse Nederlanders schamen zich diep voor de uitspattingen van een deel van 'hun' jongeren. Zij vinden ook dat de gemeenschap best de hand in eigen boezem mag steken, hoewel slechts enkelen daadwerkelijk bereid zijn initiatieven hiertoe te nemen.

Volgens ons heeft weer een nieuw onderzoek naar het straatgedrag van Marokkaanse jongeren, met weinig aandacht voor de culturele en sociale context, weinig zin. Het budget voor onderzoek kan beter worden besteed aan de wisselwerking tussen jongeren met instanties als politie, justitie, jongerenwerk en jeugdzorg. Nodig is onderzoek naar concrete uitvoeringspraktijken, waarin hopelijk scherper wordt wat werkt onder bepaalde omstandigheden en (juist ook) wat niet. Zo moet beter worden nagegaan welk aandeel verschillende instanties hebben in het probleemgedrag van Marokkaanse jongeren. Dat soort studies is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk

lijk een stuk relevanter (zie bijvoorbeeld de studie van Kop e.a. 2007 naar de omgang van politie met Marokkaanse jongeren). Recent nog werd in Den Bosch een grondig onderzoek verricht naar twintig Marokkaanse veelplegers waarin weer eens aan het licht is gekomen dat het instanties nog steeds niet lukt om met één mond te spreken, dat de dossiervorming over probleemjongeren vaak meer dan beroerd is en dat vaak veel te laat wordt ingegrepen (Van Wijk en Schoenmakers 2008). En dat geldt niet alleen voor Den Bosch.

Het onderzoek naar jongeren en instanties zou zich ook dienen te richten op de al dan niet wenselijke categorale aanpak van Marokkaanse jongeren. Moeten we jongens, die zich op een cultureel specifieke wijze manifesteren, ook op een specifieke manier benaderen en behandelen? Hoewel wij cultuurverklaringen bepaald niet afwijzen, is een doorvertaling van deze verklaringen naar beleid, via doelgroepen- of categoriaal beleid, volgens ons soms wel, maar vaak ook niet een juiste keuze. Neem de heikele vraag of het Nederlands jeugdstrafrecht wel is toegesneden op een effectieve aanpak van Marokkaanse criminele jongens. Wij zijn terughoudend waar het een speciale benadering in het jeugdstrafrecht aangaat. Nodig is vroeger en sneller (voorwaardelijk) straffen en daarmee tegenhouden van een carrière als veelpleger. Dat zet bij alle jongeren, ongeacht hun etnische afkomst, meer zoden aan de dijk.

Dit laat onverlet dat categoriaal straffen wel het overwogen en het onderzoeken waard is. Interessant is het mechanisme dat de Australische criminoloog John Braithwaite *reintegrative shaming* heeft genoemd: het proces van morele afkeuring en sociale controle. Sommige ouders kiezen ervoor om hun criminele zonen tijdelijk en onder toezicht te resocialiseren in Marokko. Daar worden ze geconfronteerd met een samenleving, die op een meer collectieve afkeurende wijze reageert op afwijkend gedrag. Kinderrechters en reclassering staan echter nogal sceptisch tegenover dit type maatregelen vanwege het ontbreken van professioneel toezicht en effectieve controle. Maar waarom zouden we niet gebruikmaken van de inzichten van de betrokken ouders zelf?

Met het argument 'je kan ze anders niet bereiken', maken ook hulpverleners veelvuldig gebruik van zogeheten categorale uitgangspunten en methodieken, liefst uitgevoerd door 'eigen' mensen. Kleeft aan dit soort categorale praktijken niet het gevaar dat zij, al dan niet ongewild, bijdragen aan 'cultuurversterking'? Zou het niet beter zijn om de jongeren op individuele wijze te bejegenen, een gelijke-monniken-gelijke-kappen model?

Deze vragen – categoriaal of algemeen; groepsgewijze of individuele aanpak – zijn nu al decennia concrete dilemma's in beleid en uitvoering waarover merkwaardig genoeg 'in het veld' geen eenstemmigheid bestaat en geen noemenswaardig en bruikbaar onderzoek voorhanden is.

Bij de politie is eveneens discussie over een categorale benadering. Wellicht zou eens kunnen worden onderzocht wat het rendement is van aparte trainingen over Marokkaanse jongeren en Marokkaanse cultuur. Enige tijd terug stelde een korpschef voor politiemensen naar Marokko te sturen om daar te leren hoe met Marokkaanse jongeren in Nederland moet worden omgegaan. De politie heeft overal in Nederland de ambitie om het contact met de Marokkaanse gemeenschap en haar jongeren te blijven opzoeken. Hiervoor is volgens haar culturele expertise nodig, om de plank niet mis te slaan en om beter de weg te vinden in deze voor buitenstaanders vaak ondoorzichtige gemeenschap.

Volgens ons is het belangrijker dat de politie met één mond spreekt en zich betrouwbaar en consequent toont. Dus: niet willekeurig en ondoordacht hard optreedt om vervolgens weer de 'dialogo' aan te gaan. Een Marokkaanse jongen vertelde een van ons in een interview dat hij niet wist wat de politie nu eigenlijk wilde en dat hij en zijn maten daar op straat behoorlijk misbruik van maakten door politiemensen tegen elkaar uit te spelen (Bervoets 2006).

Het zou pas 'kapot moeilijk' zijn als we na decennia van onderzoek en beleid erin slagen de onevenredige overlast, criminaliteit en schooluitval van Marokkaanse jongeren substantieel terug te dringen en een stap vooruit te zetten, ook in de theorievorming. Niet nodig is onderzoek dat leidt tot een herhaling van zetten en om de hete brei heen draait.

### Literatuur

- Bervoets, E., 2006, *Tussen respect en doorpakken: een onderzoek naar de politieke aanpak van Marokkaanse jongens in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Gemert, F. van, 1998, *Ieder voor zich: kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Jong, J.-D. de, 2007, *Kapot moeilijk; een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.
- Kop, N., M. Eeuwema en H. Ferwerda, 2007, *Conflict op straat: strijden of mijden*. Politie en Wetenschap. Den Haag: Reed Business.
- Leuw, E., 1997, *Criminaliteit en etnische minderheden: een criminologische analyse*. Den Haag: WODC.
- Wermölder, H., 1990, *Een generatie op drift: de geschiedenis van een Marokkaanse randgroep*. Arnhem: Gouda Quint.
- Wermölder, H., 2005, *Marokkaanse lieverdjes*. Amsterdam: Balans.
- Wijk, A. van en Y. Schoenmakers, 2008, *Tussen onmacht en wil: een kwalitatief onderzoek naar twintig Marokkaanse veelplegers* [in Den Bosch]. Apeldoorn: Politieacademie.

# Cultuur op den duur

*Een repliek op de kanttekeningen*

Frank van Gemert werkt als universitair docent bij de afdeling Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU).

*Correspondentiegegevens:*

Dr. F.H.M. van Gemert  
Vrije Universiteit Amsterdam  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
De Boelelaan 1105  
1081 HV Amsterdam  
f.vangemert@rechten.vu.nl

### Inleiding

Bovenstaande bijdrage van Bervoets, Van Ooijen en Werdmölder is geschreven naar aanleiding van het proefschrift van Jan Dirk de Jong, maar een recensie is het niet. De problematiek van criminele Marokkaanse jongens staat weliswaar centraal, maar een deel van de inhoud geeft vooral hun eigen opvattingen weer en een daarmee samenhangende onderzoeksagenda. Nieuw onderzoek in de geest van het werk van De Jong heeft volgens hen weinig zin. Op zijn werk hebben zij forse kritiek.

In deze reactie ga ik niet al die kritiek van commentaar voorzien of trachten te weerleggen. Dat is niet aan mij. Ik licht er een aantal punten uit, bij sommige sta ik wat langer stil.

De passages over 'stoere' presentatie en stellingname vind ik qua toon en inhoud niet passend in een wetenschappelijk debat. De opmerkingen over *going native* zijn goedkoop en nogal merkwaardig als twee van de auteurs antropoloog zijn en dus zouden moeten weten hoe dergelijk onderzoek in de praktijk gaat. Het is ook raar De Jong te verwijten dat hij de kans gemist heeft zijn model te toetsen wanneer we overduidelijk te maken hebben met een etnografisch

onderzoek dat exploratief van aard is. Het is daarnaast onjuist hem aan te wijzen dat hij enkel zaken meldt die passen in zijn model, dat dus nergens gefalsificeerd zou worden. De lezer kan op pagina 210-11 van De Jongs boek daarvoor het bewijs vinden.

De Jong heeft een nieuw theoretisch kader gezocht voor zijn onderzoek. Zelf heb ik wel eens gewezen op de relevantie van groepsdynamische processen bij dit soort straatcriminaliteit, maar De Jong komt de eer toe dit grondig te hebben uitgewerkt. Hij gebruikt sociaalpsychologische en microsociologische inzichten en dat is een waardevolle toevoeging aan de toch al zeer uitgebreide literatuur over dit onderwerp. Het is niet terecht dat de auteurs zijn model met een al te simpele weergave als 'tautologie' bestempelen, als om het met een enkele pennestreek terzijde te kunnen schuiven.

### Cultuur als verklaring

Beide kampen buigen zich over de vraag of cultuur crimineel gedrag van Marokkaanse jongens (deels) verklaart. De Jong zegt van niet en daarmee bevindt hij zich lijnrecht tegenover de drie auteurs. Overigens kan worden opgemerkt dat Werdmölder pas later dit standpunt is gaan huldigen. Eerder stelde

hij bijvoorbeeld vast dat de saamhorigheid van de jeugdbende die hij onderzocht niet was gebaseerd op etniciteit, maar op gemeenschappelijke ervaringen en socialisatie in een buurt (Werdmölder 1986, 44). Dat klinkt als een bevinding van De Jong, maar dit terzijde.

Ikzelf heb in deze discussie rond cultuur ook een duit in het zakje gedaan. In mijn dissertatie (1998) heb ik expliciet gewezen op de rol van cultuur, iets wat tot die tijd nauwelijks gebeurde. Ook ik heb moeite met de conclusie van De Jong dat cultuur niet ter zake doet, maar anders dan de drie auteurs resulteert dat niet in een categorische afwijzing van zijn proefschrift. Eerder roept het bij mij nieuwe vragen op.

De Jong zet met zijn stellingname de discussie op scherp. Hij biedt niet zozeer een aanvullende verklaring aan, maar verwerpt andere standpunten. Dat leidt tot polemiek en kan het debat een extra impuls geven. Vanuit zijn standpunt kan hij evenwel niet beargumenteren waarom we bij Turkse jongens niet met een soortgelijke probleem worstelen. Hun vaders kwamen ook als gastarbeiders naar Nederland, de gezinnen hadden een vergelijkbare sociaal-economische positie en woonden in dezelfde achterstandswijken. Hoe zit dat?

Van de andere kant, lees ik De Jongs dissertatie vooral als een verhaal met een analyse van het heden. En daarbij kan ik me goed voorstellen dat die Marokkaanse cultuur een andere plaats heeft en er misschien minder toe doet. Laat me dat uitleggen door op twee dingen te wijzen.

### Straat en tijd

Het probleem van de criminaliteit van Marokkaanse jongens mag dan al sinds de jaren tachtig bestaan, het is steeds meer een probleem *op straat* geworden. Iedere krantenlezer kent verhalen over Amsterdam-West, Kanaleneiland, Gouda, Ede of de Schilderswijk. De Jong schrijft over de verwevenheid met straatcultuur en neemt daarmee een andere positie in dan de drie auteurs die wijzen op cultuuroverdracht in het gezin, de mankerende aansluiting met de Nederlandse instituties en natuurlijk de maat-

schappelijke voedingsbodem. Dit is een belangrijk verschil, want ze verwijzen dus naar verschillende contexten waarbinnen gedrag wordt aangeleerd. Net als de Jong ben ik van mening dat het problematische gedrag wordt geleerd op straat en niet in het gezin. Ik heb daarnaast ook bezwaar tegen de notie van 'overdracht', omdat dit het doorgeven van onveranderlijke bagage lijkt te impliceren.

Het boek van De Jong is voor mij ook een verhaal over cultuur, alleen spreekt hij van 'straatcultuur'. Anders dan hij, ben ik niet geneigd een lijn te trekken tussen Marokkaanse cultuur en straatcultuur. Immers, waar begint de één en houdt de ander op?

Er is nog een ander aspect dat zeer relevant lijkt, maar ik kom het niet tegen bij De Jong, noch bij de drie auteurs. Ik doel hier op een aspect dat de laatste auteurs expliciet noemen, maar eigenlijk toch over het hoofd zien: cultuur is dynamisch. Als ik de dissertaties van Werdmölder (1990), van mij (Van Gemert 1998) en van De Jong (2007) naast elkaar leg, dan stel ik vast dat het steeds om criminele Marokkaanse jongens gaat. Deze jongens raken met de tijd echter steeds verder verwijderd van het moment van migratie. Is het dan niet voorstelbaar of is het misschien zelfs vanzelfsprekend, dat de invloed van Marokkaanse cultuur verandert en/of vermindert? Ter verduidelijking: ik meen dat de jongens van Werdmölder onderling Tamazight spraken, die van mij wisselden dat af met Nederlands, terwijl die van De Jong straattaal gebruikten. Dat lijkt me geen toeval.

Ik denk dat beide partijen hun claims wat moeten bijstellen. Bervoets, Van Ooijen en Werdmölder omdat zij beweren dat Marokkaanse cultuur blijvend van invloed is, en De Jong omdat hij straatcultuur *an sich* beschrijft, zonder de transformatie vanuit Marokkaanse elementen in zijn analyse toe te laten.

Anders dan de drie auteurs denk ik dat onderzoek naar straatgedrag van Marokkaanse jongens nog steeds belangwekkende inzichten kan opleveren. Ik zou het toejuichen wanneer bijvoorbeeld een AIO de drie dissertaties eens nauwgezet op culturele aspecten vergelijkt. De drie onderzoekers zijn vast bereid daaraan hun medewerking te verlenen.

### Literatuur

Werdmölder, H., 1986, *Van vriendenkring tot randgroep. Marokkaanse jongeren in een oude stadswijk*. Houten: Het Wereldvenster.

# Niet alleen Geert Wilders schendt de grenzen van het democratisch debat

Jean Tillie is als bijzonder hoogleraar en adjunct-directeur verbonden aan het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. J. Tillie

IMES

Oudezijds Achterburgwal 237

1012 DL Amsterdam

J.N.Tillie@uva.nl

Geert Wilders wordt vervolgd voor zijn bijdrage aan het debat over de multiculturele samenleving. De afgelopen jaren is er veel geklaagd over de toon van het integratiedebat. Veel mensen vonden de toon te hard, anderen vonden dat duidelijk gezegd moest worden wat lange tijd verzwegen werd: de multiculturele samenleving kent veel problemen. De toon van een debat is echter niet interessant. Het is een volstrekt willekeurig criterium: wat de één een harde toon vindt, leidt bij de ander tot een geeuw van verveeldheid. Wat wél belangrijk is, is het democratisch gehalte van een debat. En op dit belangrijke punt is het met het integratiedebat in Nederland fout gegaan.

Het publieke debat moet zo open mogelijk worden gevoerd maar er zijn drie regels die nooit of te nimmer geschonden mogen worden omdat het debat dan zijn democratisch karakter verliest. Deze regels zijn mooi omschreven door mijn collega's Meindert Fennema en Marcel Maussen en kunnen worden samengevat als: niet oproepen tot geweld, niet oproepen tot uitsluiting van burgers en het te allen tijde respecteren van de menselijke waardigheid.

Het publieke debat moet voor alles gewelddoos zijn. In een democratie worden conflicten tussen ge-

lijkwaardige burgers niet met geweld opgelost. Het oproepen tot geweld plaatst het debat buiten de democratie en verhindert een volledig open discussie binnen die democratie.

Verder mag niemand, op welk kenmerk dan ook, worden uitgesloten van de discussie. Ieder lid van de politieke gemeenschap heeft toegang tot het publieke debat. Verkregen rechten zijn onomkeerbaar. Op het moment dat niet-Nederlanders stemrecht krijgen bij lokale verkiezingen, zijn ze lid van de politieke gemeenschap en kunnen ze niet worden uitgesloten. Dit moet wel onderscheiden worden van discussies over *toegang* tot de politieke gemeenschap. Als ik hetzelfde voorbeeld blijf hanteren: de vraag of niet-Nederlanders stemrecht mogen krijgen bij nationale verkiezingen valt wél binnen de grenzen van het publieke debat. Hier zijn diverse standpunten mogelijk. Sommige zullen voor zijn omdat dit de integratie van immigranten bevordert, anderen tegen omdat zij bang zijn voor een al te multiculturele politieke gemeenschap. Zijn de rechten echter verkregen dan kan niemand meer worden geëxcommuniceerd (net zoals het kiesrecht van vrouwen ook niet meer kan worden ontnomen omdat er eens tijden waren waarop zij geen stemrecht hadden).



Ten slotte moet de menselijke waardigheid te allen tijde worden gewaarborgd. Mensen mogen in het publieke debat bijvoorbeeld niet met dieren worden vergeleken omdat dit de fundamentele menselijke waardigheid ontkent. En dan gaat het met name om dieren die in een bepaalde cultuur als 'minderwaardig' worden gezien. Een bekend voorbeeld is de Eindhovense imam El Mounni die stelde dat 'homo's erger dan varkens zijn'. Ook de uitlating van Theo van Gogh over moslims als de 'vijfde colonne van geitenneukers' moet om deze reden worden afgewezen. Een veel beladener voorbeeld zijn de nazi's die in de jaren dertig van de vorige eeuw joden met ratten vergeleken. De ontkenning van de menselijke waardigheid opent de mogelijkheid dat inhumane maatregelen tegen mensen worden genomen.

Naast deze drie taboes op het democratisch debat is wederzijds respect belangrijk. Binnen ieder debat worden de standpunten van de tegenstander gerespecteerd. Men is het weliswaar niet eens met deze standpunten, maar ze worden wel als legitiem gezien. Partij Voor de Vrijheid-leider Geert Wilders die minister Vogelaar 'knettergek' noemt, schendt deze regel van wederzijds respect en sluit Vogelaar uit. Bovendien mag men in een democratisch debat alleen maar spreken namens mensen die men daadwerkelijk vertegenwoordigt en waar men ook verantwoording aan moet afleggen. Een vakbondsman of -vrouw kan alleen spreken namens de leden van zijn

of haar vereniging en niet namens alle arbeiders. Een politieke partij kan alleen spreken namens haar leden en haar kiezers en nooit namens alle Nederlanders. In die zin is het problematisch dat de Partij Voor de Vrijheid en Trots op Nederland geen leden hebben waar de politieke leiders verantwoording aan moeten afleggen. Zij kunnen spreken namens hun kiezers, maar nooit namens alle Nederlanders of namens alle 'hardwerkende mensen'. Deelnemers aan het democratisch debat die claimen namens een groep te spreken moeten hun wortels dus in de civiele maatschappij hebben of in een groep mensen waar ze verantwoording aan afleggen zoals de leden van een politieke partij.

De drie taboes van het democratisch debat (geweldloosheid, niemand uitsluiten en het respecteren van de menselijke waardigheid) zijn in de discussies rond de multiculturele samenleving regelmatig geschonden en niet alleen door Geert Wilders. 'Jongerenimam' AbdulJabbar van de Ven schendt de geen-geweldregel als hij hardop hoopt dat Geert Wilders zal sterven. Rita Verdonk schendt de geen-uitsluitingsregel als ze aan een orthodoxe moslim met de Nederlandse nationaliteit, die vrouwen geen hand wil schudden, vraagt waarom hij eigenlijk in Nederland blijft. Debat binnen een democratie is goed en noodzakelijk. Maar voer de discussie wel binnen de grenzen van die democratie.

# Abstracts

**Gabriël van den Brink**

## **Polarization or polder model?**

After a summary of several contributions in this volume, we focus on certain problems and omissions in the debate about citizenship and the position of migrants in Dutch society. First, nearly all the contributions are related to the level of theoretical concepts or policy proposals, neglecting the level of social behaviour and important changes of social reality. Second, all authors acknowledge the fact that the moral dimensions of citizenship have become more important, yet nobody seems to be interested in a scientific explanation of this remarkable fact. In response to these omissions we try to understand why the Netherlands has changed from an open society into a community struck by xenophobia. One explanation might be that the intensity of social interaction has increased considerably. Another explanation is related to the fact the level of education has grown, creating a higher expectations of 'normal' behaviour. Together these tendencies undermine the ('typical Dutch') tradition of tolerance or deviant behaviour generally and for 'strange' behaviour of migrants specifically.

**Alfons Fermin**

## **Citizenship and cultural diversity in Dutch Integration Policy**

Since 1994, the concept of citizenship is a central concept in Dutch Integration policy for immigrants and their descendants. Gradually, the concept has become a moral category of good and active citizenship, associated with all kinds of obligations. Since the turn of the century it is even used to urge on – especially – Muslims to assimilate to mainstream culture and fundamental norms and values. This contrasts sharply with the Dutch multicultural policy of the 1980s. How is it possible for political and policy discourse to change in such a radical way within a few decades? And what role played the concept of citizenship in these changes? This article seeks to answer these questions by investigating how the concept of citizenship has been interpreted and applied differently over time in Dutch discourse on integration policy, focussing on issues of unity versus ethno-cultural diversity. With this purpose, first, the concept of citizenship is defined and differentiated in four dimensions and various perspectives. Next, Dutch political and policy discourse of the last 25 years is examined in broad lines. Subse-

quently, the Dutch discourse is analysed in more detail in debates of the last decades on dual nationality and on civic integration policy.

**Marianne van Bochove, Katja Rusinovic and Godfried Engbersen**

**Local or transnational? Active citizenship among middle-class immigrants**

In public debate on immigrants' political ties with their country of origin, two assumptions prevail. The first assumption is that many immigrants engage in transnational political activities. The second is that forms of transnational citizenship are an impediment for the development of local citizenship. However, so far little research has been done on the importance of, and the relationship between, local and transnational citizenship. In this article, we focus on local and transnational forms of *active citizenship*, here understood as the total of political practices and processes of identification. Our study, conducted among middle-class immigrants in Rotterdam, indicates that the importance of active transnational citizenship should not be overstated. Among these middle-class immigrants, political practices are primarily focused on the local level; political practices directed to the home country appear to be quite rare. If we look at processes of identification, we see that a majority of the middle-class immigrants have a strong urban identity. Many of them combine this local identification with feelings of belonging with people in their home country. These local and transnational identifications seem to reinforce, rather than impede, each other.

**Herman van Gunsteren**

**Citizenship in the Netherlands 1992-2008: what has been (un)learned?**

This article traces the redefinition of citizenship that Dutch governments have tried to accomplish through legislation and various policy initiatives. The classical liberal notion of citizenship is said to provide insufficient social cohesion. More emphasis on integration into the typically Dutch culture is offered as a remedy. Newcomers are only accepted as full citizens after they have been introduced and trained in the essential elements of this culture. Criticisms of this policy are presented. Lately the government itself seems to have second thoughts on the definition of citizenship.

**Friso van Houdt and Willem Schinkel**  
**Aspects of citizenship**

The historical transformations of Dutch citizenship are assessed in this article in light of two aspects. One concerns the dimensions and layers of citizenship; the other pertains to the relative stress laid on either formal or moral citizenship. We illustrate how citizenship was broadened from civic to political, social and cultural rights. Then we discuss the recent moralization of citizenship in the context of Dutch debates on immigrant integration. We illustrate how the relative stress on moral citizenship therein pertains to a virtual disenfranchisement of non-native Dutch citizens.

**Ruud Koopmans**

**Multicultural integration policies in the Netherlands: history or current reality?**

According to many observers, multicultural integration policies have strongly eroded in the Netherlands since the early 1990s and particularly following the rise of Pim Fortuyn in 2002. In this view, the Netherlands now follow harsh, assimilationist policies that threaten the foundations of democracy. Policy studies on the local level have however found strong continuities. This article investigates changes and continuities in Dutch integration policies on the national level. The cross-national policy data compiled in the Migration Policy Index show that the Netherlands are in 2007 still among the European countries that offer immigrants and their descendants the largest degree of legal equality. Comparative data on accommodation policies regarding immigrant cultures and religions show that Dutch policies are still culturally pluralist compared to most other European countries, e.g., by recognizing immigrants' ethnic and religious identities and practices, subsidizing and incorporating their associations, and providing preferential access to public sector jobs. Quantitative comparative policy data are supplemented by qualitative examples of pluralist policies in the media, the police force, and nature conservation and recreation. The article concludes that in spite of rhetoric to the contrary, there is strong path dependence in Dutch integration policies, also on the national level.

Abstracts