

Inburgeringsbeleid en burgerschap

Alfons Fermin*

De inburgering van nieuwe immigranten ofwel nieuwkomers heeft zich in de loop van de jaren negentig ontwikkeld tot een van de speerpunten van het Nederlandse integratiebeleid. Het begrip burgerschap speelt een centrale rol bij de legitimatie van dit beleid. Ik zal in dit artikel de normatieve argumentatie van het inburgeringsbeleid doorlichten. Begonnen wordt met een reconstructie van de achterliggende ideeën over burgerschap voor nieuwkomers op basis van een analyse van relevante overheidsdocumenten. Het zal blijken dat het een nogal onuitgewerkt en hybride geheel van opvattingen betreft. Met het doel hierin meer helderheid te scheppen, wordt het onderwerp vervolgens vanuit verschillende politiek-filosofische perspectieven bekeken. Ten slotte zal ik op basis van deze politiek-filosofische beschouwing de veronderstellingen van het Nederlandse beleid inzake burgerschap voor nieuwkomers expliciteren en evalueren. Voorafgaand aan dit alles wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid en op twee vraagstukken inzake burgerschap voor nieuwkomers die als leidraad voor dit artikel worden gehanteerd.

Ontwikkeling van het inburgeringsbeleid

Een belangrijke aanzet tot het ontwikkelen van een inburgeringsbeleid werd gegeven door het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* van 1989. De WRR adviseerde een sluitende opvang van nieuwkomers in combinatie met een basiseducatieplicht om zo de voortdurende immigratie positief te laten uitvallen voor immigrant en samenleving. Het kabinet nam in zijn reactie van 1990 dit voorstel op halfslachtige wijze over. Het erkende dat Nederland feitelijk een immigratieland was geworden en dat voorlopig zou blijven, maar voegde hieraan onmiddellijk toe de immigratie zoveel mogelijk te willen beperken. De regering onderschreef de noodzaak van extra inspanningen voor de opvang van nieuwkomers, maar trok hiervoor nauwelijks extra geld uit.

In eerste instantie richtte de aandacht van de regering zich op het wegwerken van de wachtlijsten bij de taalcursussen. De overheid steunde experimenten in enkele gemeenten om een gestructureerd inburgeringsprogramma te ontwikkelen. Dit programma werd vervolgens door andere gemeenten overgenomen. In de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden* van 1994 werd het voornemen geuit om een inburgeringsbeleid te ontwikkelen, met als kerngedachte: dat nieuwkomers zo snel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving en daarop zo kort mogelijk na hun aankomst worden voorbereid en aangesproken (Ministerie van BiZa, 1994, p. 32). In deze nota werd tevens de herziening van de beleidsfilosofie achter het minderhedenbeleid - die zich begin jaren negentig feitelijk al had voltrokken - geformuleerd en gemotiveerd. Het minderhedenbeleid werd omgedoopt tot integratiebeleid. Tegelijk werd het begrip burgerschap gekozen tot het leidende beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit

diverse culturen in Nederland (Ministerie van BiZa, 1994, p. 5). Dit begrip zou een basis bieden om alle betrokkenen bij het integratieproces, en met name allochtonen, te kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid zich hiervoor in te zetten.

Een nieuwe impuls tot de discussie over inburgeringsbeleid werd gegeven met het beleidsadvies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* dat Van der Zwan en Entzinger in mei 1994 uitbrachten aan de minister van Binnenlandse Zaken. Hun aanbeveling om verplichte inburgeringscontracten in te voeren, werd overgenomen in het regeerakkoord van augustus 1994. Vanaf 1 januari 1996 konden gemeenten (in het kader van de nieuwe Algemene Bijstandswet) uitkeringsgerechtigde nieuwkomers een inburgeringscontract aanbieden. De wettelijke basis die nodig was om ook niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers te verplichten inburgeringstrajecten te volgen, kreeg vorm in de *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN), die sinds 30 september 1998 van kracht is.

Burgerschap en nieuwkomers

Het centraal stellen van het begrip burgerschap binnen het integratie- en inburgeringsbeleid sluit aan bij de herontdekking van de burger in het algemeen binnen politiek, beleid, wetenschap en filosofie (vgl. Hemerijck, Simonis & Leuning, 1992). Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de verantwoordelijkheden van burgers en wat burgers bindt. De hernieuwde aandacht voor burgerschap is te begrijpen tegen de achtergrond van ontwikkelingen zoals de overdracht van bevoegdheden van nationale staten aan supranationale organen, de voortdurende immigratie vanuit armere regionen naar het rijke Westen, de crisis van de verzorgingsstaat en de toenemende individualisering (Beiner, 1995).

Burgerschap is ook een van de centrale begrippen geworden binnen het sociaal-wetenschappelijk en politiek-filosofisch onderzoek naar toelating en integratie van immigranten. In dit artikel zal ik me richten op twee vraagstukken rondom het Nederlandse inburgeringsbeleid, te weten: (1) de effectuering van burgerschap voor nieuwkomers, en (2) de spanning tussen integratie in de samenleving en respect voor de eigenheid van nieuwkomers.¹

De eerste kwestie heeft betrekking op het bevorderen van de maatschappelijke integratie en participatie van nieuwkomers. In een liberale democratie dient de overheid voorwaarden te scheppen voor verwezenlijking van volwaardig burgerschap, ook voor nieuwkomers. Het inburgeringsbeleid is vooral gericht op onderwijs, op het bijbrengen van elementaire kennis en vaardigheden, nodig voor deelname aan de samenleving en voor het uitoefenen van rechten en verantwoordelijkheden van democratisch burgerschap (vgl. Gutmann, 1987). Het betreft het scheppen van voorwaarden voor autonomie of individuele ontplooiing. Maar het verplicht stellen van inburgeringscursussen kan op gespannen voet staan met de waarde van gelijk respect voor de vrijheidsrechten van (nieuwe) burgers. Hier kan zich een conflict voordoen tussen de politieke waarden van negatieve en positieve vrijheid, tussen enerzijds de eis dat de overheid de keuzevrijheid van individuen in de privé-sfeer moet respecteren en anderzijds haar verantwoordelijkheid voorwaarden te scheppen voor autonomie of zelfverwerkelijking van dezelfde burgers. Blokland (1995) duidt dit aan als het emancipatie-dilemma.

Individuele ontplooiing, het verwerven van een positie in de samenleving en verwezenlijking van volwaardig burgerschap vragen evenwel ook inspanningen van nieuwkomers zelf. Niet alleen de belangen van de betrokkenen zijn in het geding, maar

ook het algemeen belang: de stabiliteit, sociale samenhang en kwaliteit van de sociale rechtsstaat en democratie stellen eisen aan de kwaliteiten en inzet van burgers (Kymlicka & Norman, 1994).

Vanuit deze invalshoeken zijn vragen te stellen bij het inburgeringsbeleid. Wordt het beleid primair gelegitimeerd in termen van de belangen van de betrokkenen of van het algemeen belang? Doet zich binnen dit beleid een spanning voor tussen positieve en negatieve vrijheidsbegrippen en hoe wordt hiermee omgegaan? Wat zijn de verantwoordelijkheden van nieuwkomers, zowel tegenover de samenleving als tegenover de eigen maatschappelijke kansen? En wat zijn de verantwoordelijkheden van de ontvangende samenleving? Hoe verhoudt zich een beleid dat verplichtingen oplegt tot het uitgangspunt van gelijk respect voor alle burgers?

De tweede kwestie, de spanning tussen de integrerende functie van burgerschap en het respect voor de eigenheid van immigranten, heeft relatief veel aandacht gekregen van politieke filosofen (o.a. Kymlicka, 1995; Habermas, 1994). Burgerschap wordt gewoonlijk opgevat als een gemeenschappelijke status en identiteit voor burgers, vereist voor zowel de sociale cohesie en stabiliteit van een liberale democratie als de integratie van marginale groepen (Kymlicka, 1998, p. 362). Hier komt een spanning naar voren tussen enerzijds maatschappelijke betrokkenheid en het beschermen van de beginselen van de Nederlandse rechtsstaat, en anderzijds de rechten van minderheden om uiting te geven aan de eigen identiteit. Ook vanuit deze invalshoek zijn vragen te stellen bij het inburgeringsbeleid. Hoe verhoudt zich het inburgeringsbeleid tot het principe van respect voor culturele eigenheid? Impliceert het inburgeringsbeleid dat nieuwkomers zich moeten aanpassen voordat ze worden geaccepteerd als volwaardige en gelijke burgers, en zo ja, op welke gronden is een dergelijk voorwaardelijk burgerschap te rechtvaardigen (vgl. Struijs, 1998, p. 2)?

Het Nederlandse inburgeringsbeleid

Alvorens het beleid te onderzoeken vanuit de zojuist gepresenteerde vraagstukken, zal ik eerst de inhoud van dit beleid sinds het van kracht worden van de WIN uiteenzetten.

Doelen en middelen

Het hoofddoel van het inburgeringsbeleid is: immigranten, die het voornemen hebben zich langdurig in Nederland te vestigen, zo spoedig mogelijk in de gelegenheid te stellen zich zelfstandig een positie in de samenleving te verwerven (*Memorie van Toelichting*, 1996, p. 4). Het beleid moet een oplossing bieden voor het probleem dat een grote groep nieuwkomers niet beschikt over de vereiste elementaire kennis en vaardigheden, waardoor zij in een achterstandssituatie kunnen geraken en waardoor zij niet zelfstandig in sociaal of economisch opzicht een weg zullen vinden in de Nederlandse samenleving (Tweede Kamer 1996-1997, 25114, nr. 6, p. 19). Het inburgeringsbeleid moet dit voorkomen door het verbeteren van de toerusting van nieuwkomers voor hun zelfstandige participatie, met andere woorden, door hun zelfredzaamheid te bevorderen. Drie niveaus van zelfredzaamheid worden onderscheiden: sociale redzaamheid (in staat zijn te functioneren in de lokale samenleving), educatieve redzaamheid (in staat zijn vervolgonderwijs te volgen), en professionele redzaamheid (betaald werk kunnen vinden). Inburgering wordt opgevat als een eerste stap in het integratieproces: door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt (*Memorie*

van *Toelichting*, 1996, p. 1). Het idee is dat een goed inburgeringsbeleid uiteindelijk veel specifiek integratiebeleid voor minderheden overbodig maakt.

Het Rijk vervult vooral een faciliterende en stimulerende rol. Zij wil door middel van een financieringssysteem, regelgeving (o.a. de WIN) en overleg aanzetten tot een - in haar optiek - legitiem, efficiënt en doeltreffend inburgeringsbeleid. Het zijn echter de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke uitvoering van het beleid.

In beginsel legt de WIN een inburgeringsplicht op aan iedere nieuwkomer (Nederlander en niet-Nederlander) van 16 jaar en ouder die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigt. EU-onderdanen zijn echter van deze plicht vrijgesteld vanwege internationale verdragen. De verplichtingen die de WIN aan nieuwkomers oplegt moeten ervoor zorgen dat zij zich aanmelden en, indien nodig, deelnemen aan het programma. Na aanmelding wordt op basis van een inburgeringsonderzoek de noodzaak en de samenstelling van het inburgeringsprogramma bepaald. Dit traject omvat een educatief gedeelte van maximaal 600 uur, bestaande uit cursussen Nederlands als Tweede Taal, Maatschappij Oriëntatie en Beroeporiëntatie, en wordt afgesloten met een toets. Daarnaast omvat het traject een welzijnscomponent, bestaande uit individuele trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding. Ten slotte moet de nieuwkomer worden doorgeleid naar een instantie die zorg draagt voor vervolgonderwijs of toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Het meest controversiële element van het inburgeringsbeleid betreft het opleggen van een inburgerings*plicht*. In de WIN is geregeld dat de gemeente toeziet op het nakomen van de verplichtingen die de WIN aan nieuwkomers oplegt en, indien nodig, sancties toepast op onwillige nieuwkomers in de vorm van een bestuurlijke boete of een korting op de uitkering. Het verplichtende karakter wordt niet alleen gerechtvaardigd in termen van *efficiency*, maar ook op basis van het begrip burgerschap.

Veronderstellingen over burgerschap voor nieuwkomers

Wat zijn de veronderstellingen inzake de kwestie van effectuering van burgerschap voor nieuwkomers? In de *Contourennota* wordt het doel van het integratie- en inburgeringsbeleid verbonden met het begrip burgerschap : burgerschap betekent voor alle bij het integratieproces betrokkenen een keuze voor een blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving met alle daaraan verbonden rechten en plichten (Ministerie van BiZa, 1994, p. 5). Daarbij richt het integratie- en inburgeringsbeleid zich primair op de verwezenlijking van sociale rechten: het bevorderen van sociale insluiting en het tegengaan van marginalisering en sociaal isolement. Eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zijn daarbij sleutelwoorden: in de lijn van meergenoemde *Contourennota* mag van de betrokken nieuwkomers (...) worden verwacht, dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving (*Memorie van Toelichting*, 1996, p.1). Basisvoorzieningen voor de ontwikkeling tot een mondig en weerbaar burger worden zelden alleen als recht opgevoerd, maar altijd verbonden aan de eigen verantwoordelijkheid en inzet van allochtonen.

Wat zijn de argumenten voor deze koppeling van rechten aan plichten? Allereerst acht de regering minder vrijblijvendheid noodzakelijk: zo spreekt ze allochtonen aan op hun eigen verantwoordelijkheid, en gemeenten op hun zorgplicht inzake het garanderen van basisvoorzieningen. Dit alles met het oog op een meer efficiënt en doeltreffend beleid. *Efficiency* is evenwel een subdoel, gericht op zowel het

optimaal benutten van menselijk potentieel als het scheppen van mogelijkheden voor alle burgers om hun rechten te effectueren (Ministerie van BiZa, 1994, p. 5-6). Ten tweede gaat het om de wenselijkheid van een evenwichtige relatie tussen rechten en plichten van burgers: tegenover de verplichting van de nieuwkomer om zich voor inburgering in te spannen staat de zorgplicht van de gemeente hem daartoe in de gelegenheid te stellen (*Memorie van Toelichting*, 1996, p.1). Deze gedachte sluit aan bij een model dat in de WRR-adviezen werd aangereikt, namelijk dat van een activerende verzorgingsstaat met het accent op wederkerigheid van prestaties. Burgers hebben plichten tegenover de eigen maatschappelijke kansen, maar ook tegenover de samenleving - vooral met het oog op het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Spanningen tussen de rechten en plichten van nieuwkomers en tussen positieve en negatieve vrijheidsrechten komen in de teksten niet naar voren.

Het tweede vraagstuk, de verhouding van het inburgeringsbeleid tot het principe van respect voor culturele eigenheid, krijgt nauwelijks aandacht van de overheid. In de *Contourennota* van 1994 wordt het begrip van burgerschap verbonden met uitgangspunten van keuzevrijheid en respect voor diversiteit in de samenleving, maar hiervan is niets terug te vinden in documenten inzake het inburgeringsbeleid. Wel wordt de samenleving waarin de nieuwkomer moet inburgeren voorgesteld als een individualistische en competitieve samenleving, met arbeidsparticipatie als de hoofdroute tot integratie en maatschappelijk succes. Om de kansen van nieuwkomers te vergroten en hun ontwikkeling tot volwaardig burger te bevorderen, wordt onderwijs in de Nederlandse taal en cultuur van belang geacht. De voor de hand liggende vraag naar de verhouding tussen de aanpassing die dit beleid bevordert en het uitgangspunt van respect voor de keuzevrijheid en culturele diversiteit, wordt niet gesteld.

Burgerschap is dus een centrale notie in de legitimatie van het inburgeringsbeleid, maar de inhoud van dit begrip en zijn rol bij de rechtvaardiging van het beleid blijven onduidelijk. In de volgende paragraaf zal ik enkele politiek-filosofische perspectieven op burgerschap behandelen, om zo inzicht te verwerven in de achterliggende ideeën van het beleid en om een beoordeling hiervan mogelijk te maken.

Politiek-filosofische perspectieven op inburgering

In het vervolg zullen de twee vraagstukken inzake burgerschap voor nieuwkomers worden gezien vanuit respectievelijk een egalitair-liberaal, utilistisch, libertair, communitaristisch en republikeins perspectief. Met deze indeling sluit ik aan bij de analyse van het Nederlandse burgerschapsdiscours door Ido de Haan (1993). Ik heb hieraan echter het utilisme toegevoegd, omdat dit perspectief dominant lijkt te zijn onder de beheerders van de verzorgingsstaat. Een korte presentatie als deze kan niet meer dan een karikaturale, ideaaltypische weergave zijn, maar heeft als voordeel dat de verschillen tussen de perspectieven duidelijk naar voren komen.

Egalitair-liberalisme

Het egalitair-liberalisme is een van de meest prominente stromingen binnen de hedendaagse politieke filosofie. Belangrijke vertegenwoordigers zijn John Rawls, Ronald Dworkin en Ralf Dahrendorf.

Het egalitair-liberalisme (liberalism) definieert burgerschap in termen van (civiele, politieke en sociale) rechten. Het onderscheidt zich van het klassiek

liberalisme en libertarisme doordat het in veel sterkere mate rekening houdt met de sociale kosten van het competitieve individualisme dat een liberale samenleving kenmerkt (Van den Brink, 1994a, p. 11). Het egalitair-liberalisme was dominant binnen de naoorlogse burgerschapstheorie. Volgens T.H. Marshall (1992, oorspronkelijk 1950) geeft alleen een verzorgingsstaat op volwaardige wijze uitdrukking aan het (egalitair-liberale) idee van burgerschap: door politieke, sociale en burgerrechten voor allen te waarborgen, verzekert de verzorgingsstaat dat ieder lid van de samenleving zich een volwaardig lid voelt en in staat is tot volwaardige maatschappelijke participatie. Integratie van marginale groepen en nieuwkomers is een kwestie van toekenning en effectuering van gelijke rechten. Burgerschapsrechten zijn onvoorwaardelijk, ze vormen een bescherming van de menselijke waardigheid van alle burgers (Dahrendorf, 1988)

In zijn algemeenheid is het Nederlandse inburgeringsbeleid vanuit dit perspectief verdedigbaar. Maar door sociale rechten te koppelen aan een verplichting tot inburgering, krijgen deze een voorwaardelijk karakter en dat is vanuit egalitair-libertair perspectief onaanvaardbaar.

Het egalitair-liberalisme zou een inburgeringsbeleid primair legitimeren vanuit de overheidsverantwoordelijkheid om voorwaarden te scheppen voor autonomie en kansgelijkheid, met een voorkeur voor een herverdelingsbeleid en een onderwijs- en educatiebeleid. Het liberale ideaal van mondige, zelfstandige burgers komt expliciet naar voren in het door de Nederlandse overheid gehanteerde burgerschapsbegrip en zelfredzaamheid kan worden opgevat als een voorwaarde voor autonomie. Vanuit dit perspectief is het opvallend dat de regering geen oog heeft voor de potentiële spanningsverhouding tussen enerzijds het verplichten tot basiseducatie vanwege redenen van autonomie en anderzijds het respecteren van de vrijheid van individuen om bij het maken van keuzen over de inrichting van hun leven gevrijwaard te zijn van overheidsinterventie. Egalitair-liberalen hebben weinig problemen met overheidsdwang tot het volgen van onderwijs indien het individuen betreft die onvoldoende capaciteiten hebben voor autonoom handelen, zoals in het geval van de onderwijsplicht voor minderjarigen. Maar een basiseducatieplicht voor volwassenen is problematisch. Nieuwkomers verplichten tot het volgen van een inburgeringstraject lijkt eerder op een vernederende vorm van overheidspaternalisme. De voorkeur zou veeleer uitgaan naar het aanbieden van voldoende voorzieningen voor inburgering en het stimuleren van leden van de doelgroep om inburgeringscursussen te volgen (vgl. Gutmann, 1987, p. 280). Overheidsdwang zou alleen aanvaardbaar zijn, indien deelname aan een inburgeringstraject een noodzakelijke voorwaarde zou zijn voor het ontwikkelen van capaciteiten voor autonomie, maar een dergelijke argumentatie is afwezig in de onderzochte overheidsdocumenten. Alternatieven voor een verplichtend inburgeringsbeleid lijken niet te zijn overwogen.

Het egalitair-liberalisme kan een verplichting tot inburgering in ieder geval niet rechtvaardigen op grond van de verantwoordelijkheden van (nieuwe) burgers tegenover de samenleving. In dit perspectief ligt het accent op het ontvouwen van persoonlijke levensdoelen. Politieke participatie en deelname aan het openbare leven zijn hiervoor alleen instrumenteel waardevol. De traditionele egalitair-liberale opvatting betreft, zoals Kymlicka (1998) opmerkt, een nogal passieve opvatting van burgerschap, met het accent op aanspraken van burgers tegenover de staat. Hierop is de afgelopen decennia veel kritiek gekomen - vooral vanuit communitaristische en republikeinse hoek - en tegenwoordig hebben vele egalitair-liberalen wel aandacht voor het onderwerp van burgerschapscompetenties en -verantwoordelijkheden.

Het egalitair-liberalisme meent traditioneel dat conflicten tussen de integrerende functie van burgerschap en het respecteren van de eigenheid van immigranten vermeden kunnen worden indien de overheid zich neutraal opstelt. Volgens dit perspectief wordt samenhang in een liberale democratie gerealiseerd door het garanderen van een uniforme burgerschapsstatus met gelijke rechten voor allen. Het is het ideaal van een staat die cultureel neutraal is jegens de verschillende levensvormen en die de vrije keuzen van individuen respecteert, ook inzake groepslidmaatschap. Speciale minderheidsrechten ter ondersteuning van de ontwikkeling van een eigen identiteit zijn uitgesloten, al zijn er tegenwoordig wel filosofen zoals Will Kymlicka die een dergelijke erkenning op egalitair-liberale gronden verdedigen. Het Nederlandse inburgeringsbeleid past goed bij de egalitair-liberale traditie van politieke neutraliteit. Maar ook al is het bevorderen van gelijke kansen en autonomie niet expliciet gericht op culturele aanpassing, dit zal onvermijdelijk het resultaat zijn van het inburgeringsbeleid. Zoals met name communitaristen beklemtonen, is de notie van persoonlijke autonomie een westerse waarde. Een beleid dat hierop is gericht bevordert culturele aanpassing van immigranten uit niet-westerse culturen. Dat hoeft geen bezwaar te zijn binnen een egalitair-liberaal perspectief, zolang deelname aan de cursussen maar op vrijwillige basis plaatsvindt.

Utilisme

Het utilisme gaat uit van twee grondgedachten: (i) dat alleen welzijn (of een andere maatstaf voor nut) op zichzelf waardevol is en (ii) dat het morele doel dat we moeten bevorderen bestaat uit het bewerkstelligen van een zo groot mogelijk overwicht van niet-moreel goed (welzijn) over kwaad (Kymlicka, 1992). Ik behandel het utilisme in dit artikel omdat het binnen kringen van bestuurders en beleidsvormers een overheersende perspectief lijkt te zijn (Terpstra, 1997, p. 304). Mede daarom zal het utilisme hier in een ruwe vorm worden behandeld, als een positie die de maximalisatie van menselijk welzijn als enig doel stelt.

De verwezenlijking van burgerschap voor nieuwkomers wordt door het utilisme geïnterpreteerd in termen van het maximaliseren van het welzijn van de bevolking. De utilistische denkwijze past dan ook bij uitstek bij het beleidsdiscours over de verzorgingsstaat. Zo stelt Trudy van Asperen (1993) dat het utilisme meer dan andere normatieve theorieën een rechtvaardigende argumentatie *kan* bieden voor veel arrangementen van de verzorgingsstaat. Mijns inziens zou het utilisme in combinatie met het egalitair-liberalisme een meer volledige legitimatie kunnen geven voor de naoorlogse verzorgingsstaat, met vergroting van het welzijn van de bevolking als overheersende doelstelling, evenwel binnen de grenzen van de rechtsstaat en onder de voorwaarde van een gegarandeerd sociaal minimum.

De tegenwoordig in de politiek gangbare kritiek op het minderhedenbeleid van de jaren tachtig, als een softe welzijnsbenadering (zie Fermin, 1997), kan deels begrepen worden als een kritiek op utilistische veronderstellingen. Immers, het utilisme ziet de mens louter als ontvanger van welzijn, als consument (Van Asperen, 1993, p. 26). Net als het egalitair-liberalisme rechtvaardigt het utilisme beleidskeuzen in de niet-politieke termen van individuele behoeften en neigt het naar een opvatting van passief burgerschap.

Hiermee contrasteert het huidige discours van verplichtingen en verantwoordelijkheden van (nieuwe) burgers. Toch spelen ook binnen de argumentatie voor het huidige inburgeringsbeleid utilistische argumenten een rol. Zo spreekt men in

de beleidsteksten onder meer in termen van optimale benutting van menselijk potentieel en het voorkomen van de schadelijke maatschappelijke gevolgen van marginalisering. Het opleggen van een inburgerings*verplichting* aan nieuwkomers is op utilistische gronden te rechtvaardigen indien een dergelijk beleid het beste alternatief zou zijn om het collectief welzijn te vermeerderen. Een dergelijke rechtvaardiging wordt inderdaad door de regering gegeven. Het kabinet ziet een meer verplichtende benadering onder meer als een instrument om het bereik en de effectiviteit van het beleid te vergroten, om uiteindelijk zo veel mogelijk nieuwkomers in te burgeren.

Het utilisme heeft weinig te zeggen over de tweede kwestie, de spanning tussen integratie en het respecteren van de eigenheid van immigranten. Politieke neutraliteit betekent volgens dit perspectief dat de overheid de preferenties van burgers alleen moet registreren en maximaal vervullen, ze mag zich niet uitspreken over de waarde van de voorkeuren van burgers voor bepaalde levensstijlen (Van Asperen, 1993, p. 213). Dat houdt in dat de overheid rekening moet houden met de wensen van nieuwkomers. Maar indien de preferenties van een autochtone meerderheid bepaald zijn door een racistische ideologie, moet de overheid deze voorkeuren evenzeer laten meewegen (vgl. Kymlicka, 1992, p. 25 e.v.). Daarom zou het mogelijk zijn een meer verplichtend en assimilationistisch inburgeringsbeleid op utilistische gronden te legitimeren vanwege xenofobe gevoelens onder de bevolking. Vergelijkbare utilistische overwegingen inzake openbare orde en het behoud van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid spelen (in de *Contourennota*) mee bij de rechtvaardiging van een minder vrijblijvend integratiebeleid.

Libertarisme

Het libertarisme is vooral in de Angelsaksische wereld een stroming van politieke betekenis. Libertaristen staan zeer wantrouwend tegenover staatsinterventie. Hun centrale waarde is een negatieve notie van individuele vrijheid als een sterk recht op niet-inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Een rechtse vorm van libertarisme heeft populariteit verworven als onderdeel van een beweging voor een vrije-markt-economie onder Thatcher en Reagan.² De bekendste vertegenwoordiger van het libertarisme in de politieke filosofie is Robert Nozick. Hoewel het libertarisme in Nederlandse geen politieke stroming van betekenis is, worden libertaire inzichten wel gehanteerd in de kritiek op vermeende uitwassen van de verzorgingsstaat, overigens zonder dat een werkelijke ontmanteling van de verzorgingsstaat wordt voorgestaan (De Haan, 1993). Dit is een reden om haar hier te behandelen.

Het libertarisme richt zich vooral tegen het egalitair-liberale project van verwezenlijking van sociaal burgerschap. De dominante, rechtse vorm van libertarisme erkent alleen klassieke vrijheidsrechten, met het eigendomsrecht voorop. Dit perspectief neigt daardoor naar een koppeling van volwaardig burgerschap aan het verrichten van productieve arbeid (De Haan, 1993, p. 179). Libertaristen bekritisieren een sociaal beleid van herverdeling zoals egalitair-liberalen dat voorstaan, omdat het: (i) een onaanvaardbare aantasting van de individuele vrijheidsrechten zou inhouden, (ii) economisch inefficiënt is, want het marktmechanisme verstoort, en (iii) contraproductief is, omdat het nauwelijks de levenskansen van de armen zal verbeteren, terwijl het wel (hoewel onbedoeld) hun afhankelijkheid van de overheid zal vergroten (Wolff, 1998, p. 617; Kymlicka & Norman, 1994, p. 355). Dergelijke kritiek op de toenemende staatsinterventie bij het streven naar sociale rechtvaardigheid is

regelmatig te horen in de Nederlandse discussies over de herziening van de verzorgingsstaat. Ze klinkt ook door in de kritiek op het vrijblijvende minderhedenbeleid van de jaren tachtig en in het centraal stellen van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid binnen het integratie- en inburgeringsbeleid van de jaren negentig. Aan de andere kant is een libertaire kritiek mogelijk op het verplichte inburgeringsbeleid, omdat het nieuwkomers opvat als onzelfstandige en passieve individuen en het een onaanvaardbare inperking van individuele vrijheidsrechten betreft. Libertaristen zouden bij voorkeur inburgering aan het eigen initiatief van nieuwkomers toevertrouwen. De markt zal automatisch en op een efficiëntere wijze dan de overheid het zou kunnen, voorzien in de behoefte aan inburgeringscursussen.

Het is op grond van libertaire uitgangspunten ook mogelijk collectieve voorzieningen te verdedigen, indien inwoners van een bepaalde staat daartoe zouden besluiten op grond van hun welbegrepen eigenbelang (Tholen, 1997). Dit is bijvoorbeeld mogelijk binnen een vorm van libertarisme dat uitgaat van het principe van wederzijds voordeel (Gauthier, 1986; Kymlicka, 1992). Inburgeringsplichten zouden dan kunnen worden gerechtvaardigd als toegangsvoorwaarden tot de collectieve voorzieningen. Juist omdat dit perspectief veronderstelt dat individuen alleen hun eigenbelang najagen, ligt het accent op het voorkomen van misbruik van sociale voorzieningen, door deze tot een minimum te reduceren en de toegang tot de arrangementen te koppelen aan verplichtingen (Kymlicka & Norman, 1994).

Het libertarisme heeft nauwelijks iets te zeggen over de kwestie van integratie versus respect voor de eigenheid. In het extreme libertaire individualisme is geen plaats voor noties als burgerschap, collectieve identiteit of solidariteit. Ze laat individuen alle vrijheid hun leven naar eigen inzicht vorm te geven. Immigranten hebben de vrijheid eigen gemeenschappen te vormen binnen de samenleving, maar de overheidssteun daarvoor zal minimaal zijn.

Communitarisme

Het filosofisch communitarisme heeft zich in de Verenigde Staten ontwikkeld als kritiek op met name het egalitair-liberalisme, maar deze kritiek is ook van toepassing op het libertarisme en utilisme. Binnen het communitarisme kan onderscheid worden gemaakt tussen een conservatieve en een liberale variant (Bovens, 1998). Het conservatieve communitarisme wordt gevormd door de harde kern van religieus of patriottisch geïnspireerde conservatieven en presenteert zich uitdrukkelijk als alternatief voor dominante liberale stromingen. Deze conservatieve vorm is nauwelijks van belang voor de Nederlandse discussie. Het progressieve of liberale communitarisme (waarbij liberaal moet worden opgevat als 'liberal', dus als egalitair-liberaal) is dat wel. Deze variant neemt in de regel het individu en zijn rechten als uitgangspunt, maar pleit voor een betere balans tussen individu en gemeenschap dan binnen het egalitair-liberalisme. Bekende vertegenwoordigers zijn Michael Walzer, Philip Selznick en Charles Taylor. In Nederland heeft de Amerikaanse filosofische discussie eveneens weerklank gevonden, alhoewel het gemeenschapsdenken in de Nederlandse politieke geschiedenis altijd al een rol speelde en ideeën hieruit in de Nederlandse verzorgingsstaat deels gerealiseerd zijn (Bovens, 1998).

Verwezenlijking van volwaardig burgerschap voor nieuwkomers zal binnen het communitarisme zeker niet worden opgevat in termen van een universalistische opvatting van rechtvaardigheid. Een dergelijke minimale en kille opvatting van

rechtvaardigheid zou alleen een noodoplossing zijn bij afwezigheid van nobelere deugden, zoals welwillendheid en solidariteit binnen een gemeenschap (Kymlicka, 1993). In de ogen van communitaristen is rechtvaardigheid vooral recht doen aan bestaande sociale praktijken (Van den Brink, 1994b, p. 61). De overheid dient daarom gedeelde praktijken en tradities te beschermen, terwijl omgekeerd van burgers een actieve inzet en bijdrage hieraan wordt verwacht. Het niveau van inburgering zal dan ook niet worden afgemeten aan de mate van verwezenlijking van gelijkheid van kansen en van vrijheidsrechten, maar veeleer aan de mate van realisering van volwaardige participatie in sociale praktijken en identificatie met en loyaliteit aan deze samenleving. Ter ondersteuning van dergelijke processen is een inburgeringsbeleid met een accent op het bevorderen van kennis van de Nederlandse taal, samenleving en cultuur zeker verdedigbaar. Aan de andere kant is op communitaristische gronden de eenzijdig cognitieve invulling van het Nederlandse inburgeringsbeleid te bekritisieren. Dit perspectief vraagt aandacht voor de - door het huidige beleid verwaarloosde - sociale en emotionele componenten van inburgering, zoals het zich thuis voelen van nieuwkomers in de samenleving. Bovendien is vanuit dit perspectief het Nederlandse beleid te bekritisieren vanwege het veronachtzamen van de verantwoordelijkheid van autochtonen om nieuwkomers als medeburgers te aanvaarden en hen behulpzaam te zijn bij het vinden van een weg in de samenleving.

Een plicht tot inburgering is op grond van communitaristische ideeën over verantwoordelijkheden van burgers tegenover de nationale gemeenschap en cultuur te rechtvaardigen. Een dergelijke vorm van burgerzin kan evenwel niet van nieuwkomers worden verlangd, omdat ze een identificatie met gemeenschappelijke levensvormen vereist. Een juridisch afdwingbare verplichting vormt dan een goed alternatief. Een communitaristisch inburgeringsbeleid zou in ieder geval *niet* een individualistisch doel als zelfredzaamheid voorop stellen. Communitaristen benadrukken dat vrijheid, individualiteit en autonomie pas mogelijk zijn binnen een gemeenschap en daarom socialisatie binnen en acculturatie aan een bepaalde cultuur veronderstellen. Zij wijzen op de cultuurbepaaldheid van waarden zoals autonomie, en verwijten liberalen het veronachtzamen van de sociale voorwaarden voor het functioneren van rechtvaardige instituties. Instituties zoals het onderwijs, de buurtsamenleving en de arbeidsmarkt hebben geen onbegrensde capaciteit om nieuwkomers op te nemen. Toelating van aanzienlijke aantallen immigranten zou de collectieve voorzieningen van de Nederlandse verzorgingsstaat bedreigen indien de meeste van hen geen werk zouden vinden (Trappenburg, 1998). Op deze gronden zou een gerichtheid van het inburgeringsbeleid op deelname aan de arbeidsmarkt op communitaristische gronden te legitimeren zijn, maar wel naast de bevordering van participatie in andere instituties. Het accent ligt hier op beheersing en burgerverantwoordelijkheden, en niet op individuele emancipatie en rechten, zoals binnen het egalitair-liberalisme.

Het communitarisme heeft een heel andere visie op de kwestie van integratie versus behoud van culturele eigenheid dan het egalitair-liberalisme. Communitaristen zijn gepreoccupeerd met de vraag wat mensen bindt. Het antwoord wordt gezocht in gemeenschappelijke normen en waarden. Burgerschap is in communautaire zin vooral identificatie met een bepaalde, veelal kleinschalige, gemeenschap. In de conservatieve, monoculturele variant impliceert dat voor immigranten een plicht tot aanpassing. De liberale variant zou juist pleiten voor wederzijdse acceptatie en respect die verder gaan dan neutrale tolerantie. Wel zou ook deze variant benadrukken dat de stabiliteit van de instituties van de verzorgingsstaat een grote mate van solidariteit vereist, zodat de overheid taken heeft bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke

cultuur waarvan de verschillende subculturen deel uitmaken. Nieuwe en gevestigde burgers moeten naar elkaar toe groeien via interactie en dialoog, een proces van wederzijdse aanpassing en acceptatie dat moet leiden tot gedeelde betekenissen, waarden en levenswijzen.

Daarentegen bepleiten communitaristen zoals Charles Taylor een politieke erkenning van de diverse sociaal-culturele gemeenschappen binnen een samenleving, waarbij deze gemeenschappen de mogelijkheid wordt geboden eigen, parallelle instituties op te richten. Integratie verloopt in een dergelijk multicultureel perspectief in twee stappen: eerst inburgering en integratie in de sociaal-culturele deelgemeenschap waarmee men zich identificeert of de vorming van een eigen deelgemeenschap, vervolgens de integratie van die deelgemeenschap in de samenleving als geheel. Dit is in feite de christen-democratische notie van integratie via emancipatie in eigen kring (Fermin, 1997).

Republicanisme

Het egalitair-liberalisme is de afgelopen decennia niet alleen bekritiseerd vanuit libertaire en communitaristische hoek, maar ook door republikeins georiënteerde politieke filosofen, zoals Benjamin Barber, Jürgen Habermas en Philip Pettit. Zij bekritisieren het liberalisme vanwege het veronachtzamen van het belang van politieke participatie en deliberatie voor volwaardig burgerschap. De meest overtuigende hedendaagse republikeins georiënteerde theorieën combineren republikeinse ideeën van zelfbestuur van burgers met liberale of communitaristische uitgangspunten inzake rechtvaardigheid en gemeenschap.

Effectuering van burgerschap wordt door republikeinen niet primair verbonden met burgerlijke vrijheden en sociale rechten, maar met politieke inspraakrechten en participatie. Vanuit het republikeinse perspectief zijn burgers in de eerste plaats actieve deelnemers aan de democratische menings- en besluitvorming. Inburgering van nieuwkomers zou in het republicanisme primair worden opgevat als het bevorderen van hun deelname aan politiek (in brede zin). Dat impliceert dat voorwaarden moeten worden geschapen voor het verwerven van competenties om deel te nemen aan openbare discussies en politieke besluitvorming. Kennis van de Nederlandse taal en samenleving zijn zonder meer als zodanig aan te merken en in die zin passen inburgeringscursussen bij dit perspectief. Deze cursussen zouden nieuwkomers evenwel ook elementaire politieke kennis en vaardigheden moeten bijbrengen (Gutmann, 1987, p. 275; Van Gunsteren, 1992, p. 36). De huidige Nederlandse praktijk van inburgering zou ook bekritiseerd worden vanwege zijn eenzijdige cognitieve invulling. Republikeinen benadrukken dat de dagelijkse praktijk de beste leerschool is voor het zich eigen maken van democratische competenties, zoals oordeelkundigheid, civiliteit, zelfbeheersing en weerbaarheid (Van Gunsteren, 1992; De Haan, 1993). Het Nederlandse inburgeringsbeleid biedt hiervoor echter nauwelijks mogelijkheden.

Het republikeinse perspectief ondersteunt het idee van de wederkerigheid van rechten en plichten. Volgens het republicanisme is het functioneren van democratische instituties mede afhankelijk van de kwaliteiten en inzet van burgers. Een republikeinse rechtvaardiging voor de uitbreiding van een dergelijke wederkerigheid naar sociale rechten en plichten, is dat behoud van instituties van de verzorgingsstaat alleen mogelijk is indien burgers hiervan verantwoord gebruik maken (Van Stokkum, 1992). Vanwege de veronachtzaming van het politieke aspect van inburgering is binnen het

Nederlandse inburgeringsbeleid evenwel geen sprake van een evenwichtige relatie tussen rechten en plichten. Inburgering en integratie vormen een weinig nastrevenswaardig doel als dat slechts inhoudt dat allochtonen te gehoorzamen hebben aan criteria voor inburgering die anderen voor hen opstellen, zonder dat zij zelf kunnen meebeslissen over de geldigheid van dergelijke criteria (De Haan, 1995, p. 161). Individuele autonomie is volgens het republicanisme onmogelijk zonder actieve politieke zelfbeschikking: door politiek handelen geven burgers het constitutionele kader waarbinnen individuele autonomie wordt nagestreefd op het meest fundamentele niveau vorm (Van den Brink, 1994b; Habermas 1994). Inburgering kan dus, net als in het egalitair-liberalisme, begrepen worden als een proces van emancipatie tot een autonoom burger, maar binnen het republikeins perspectief ligt het accent op de politieke voorwaarden voor autonomie. Inburgeringsverplichtingen zijn vanuit dit perspectief eerder te rechtvaardigen indien nieuwkomers betrokken worden bij de besluitvorming en uitvoering van het inburgeringsbeleid, en op korte termijn toegang tot politieke rechten en deelname aan de politieke gemeenschap mogelijk wordt gemaakt.

Het republicanisme heeft een heel eigen visie op de spanningsverhouding tussen de integrerende functie van burgerschap en het respecteren van de eigenheid van immigranten. Burgerschap is in het republikeins perspectief politiek van aard en vereist integratie in en identificatie met de politieke gemeenschap en de politieke cultuur (Habermas, 1994). Deze identificatie komt alleen tot stand als burgers kunnen meepraten en -beslissen. Identificatie met de genomen besluiten is in dit perspectief vereist voor het effectief functioneren van wetten en instituties. In hoeverre laat de vereiste aanpassing aan de concrete politieke gemeenschap en politieke cultuur immigranten de ruimte om hun eigenheid te behouden en ontwikkelen?

Diversiteit en verschil van mening vormen in dit perspectief voorwaarden voor publieke deliberatie en politieke activiteit (Koenis, 1997). Republikeinen achten een meer militante vorm van tolerantie noodzakelijk dan liberalen, omdat in hun ogen het functioneren van een democratische samenleving vereist dat men kennis neemt van opvattingen van anderen en de discussie aangaat. Deze tolerantie is gestoeld op het inzicht dat alleen publieke deliberatie over morele conflicten ertoe kan leiden dat burgers, ondanks hun verscheidenheid, een gemeenschappelijkheid herkennen in de politieke taak die aan hen is gesteld (Van den Brink, 1994b, p. 58). Integratie in de politieke gemeenschap vereist van nieuwkomers instemming met de constitutionele grondbeginselen en een zekere aanpassing aan gewoonten, gebruiken en deugden (bijvoorbeeld tolerantie) die noodzakelijk zijn voor het instandhouden van de publieke moraal (Bader, 1994, p. 155; Habermas, 1994). Nieuwkomers moeten zich dus eerst aanpassen aan de politieke cultuur en politieke gemeenschap en zich de competenties eigen maken voor handelen en deliberatie in een democratische, moderne samenleving. Pas daarna kunnen ze via deelname aan openbare discussies en politieke besluitvorming hun specifieke behoeften en wensen naar voren brengen en proberen te bewerkstelligen dat bij de politieke besluitvorming rekening wordt gehouden met de nieuwe multiculturele realiteit. Aan de andere kant zou dit perspectief evenzeer inburgeringseisen stellen aan autochtonen, met name de eis dat zij zich de competenties eigen maken voor het omgaan met pluraliteit (Van Gunsteren, 1992; Nauta, 1995).

Conclusie

De zojuist behandelde perspectieven op burgerschap voor nieuwkomers hebben meer licht geworpen op de normatieve veronderstellingen inzake inburgeringsbeleid. In deze conclusie zullen de veronderstellingen bij het Nederlandse inburgeringsbeleid worden samengevat. Vervolgens zal ik dit beleid kritisch beschouwen op basis van overwegingen afkomstig uit de behandelde perspectieven.

De doeleinden van verwezenlijking van burgerschap voor nieuwkomers waarop het Nederlandse inburgeringsbeleid gericht is, zijn vooral egalitair-liberaal en utilistisch van aard, terwijl de rechtvaardiging van het verplichtende beleid met name in communitaristische en utilistische termen gebeurt. De inhoud en het uiteindelijke *doel* van het Nederlandse inburgeringsbeleid zijn als egalitair-liberaal aan te merken: het is een toerustingsbeleid gericht op het bevorderen van gelijke maatschappelijke kansen, waarbij het aanbieden van een inburgeringstraject slechts een eerste stap vormt in deze richting. Het directe doel van het beleid is het bevorderen van sociale, educatieve en/of professionele redzaamheid. De kennis en vaardigheden die immigranten gedurende het inburgeringstraject verwerven, stellen hen in staat gebruik te maken van voorzieningen op allerlei terrein die hen helpen zich een positie in de samenleving te verwerven en te integreren. In deze zin is het doel van zelfredzaamheid als egalitair-liberaal aan te merken en op te vatten als een voorwaarde voor autonomie. Een *verplichting* tot inburgering is binnen het egalitair-liberalisme evenwel zeer problematisch.

In de *rechtvaardiging* van deze verplichting tot inburgering komen elementen uit verschillende perspectieven naar voren. In de argumentatie voor het beleid gaat de aandacht vooral uit naar de rechtvaardiging van de verdeling van verantwoordelijkheden en het opleggen van verplichtingen. Burgers moeten niet langer alles van de overheid verwachten, maar ook zelf hun verantwoordelijkheid op zich nemen. Hierin klinkt de libertair-geïnspireerde kritiek door op de vrijblijvendheid van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig, namelijk dat het de afhankelijkheid van overheid en deskundigen juist vergroot. De libertaire kritiek op de verzorgingsstaat kan ook worden herkend in de nauwe band die in het integratie- en inburgeringsbeleid van de jaren negentig wordt gelegd tussen burgerschap en productieve arbeid. De rechtvaardiging van de verplichting tot inburgering gebeurt in termen van zowel de verwachte positieve effecten voor individu en samenleving, als de beheersing van onwenselijke maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat hier veelal om utilistische en communitaristische overwegingen.

Daarnaast wordt een verplichting tot inburgering gerechtvaardigd op basis van de notie van een evenwicht tussen rechten en plichten van burgerschap. Het lijkt hier te gaan om een combinatie van egalitair-liberale en communitaristische opvattingen. Het accent op verantwoordelijkheden van burgers tegenover hun eigen maatschappelijke kansen is egalitair-liberaal, maar de vertaling van deze verantwoordelijkheden in burgerplichten is communitaristisch van aard. Verwijzingen naar een evenwicht tussen rechten en plichten lijken vooral gemotiveerd te zijn door de grote sociale en economische belangen die hier in het geding zouden zijn (en die in de *Contourennota* worden genoemd): de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, de beheersbaarheid van gevolgen van immigratie, de instandhouding van een maatschappelijk draagvlak voor het minderhedenbeleid, het bevorderen van sociale cohesie. Communitaristische, utilistische en libertaire overwegingen voeren de boventoon, het republikeins perspectief blijkt niet of nauwelijks een rol te spelen.

De Nederlandse regering neemt wat betreft de kwestie van integratie versus respect

voor culturele eigenheid een traditioneel egalitair-liberaal standpunt in. Ze beschouwt een beleid dat voorwaarden schept voor autonomie door het bijbrengen van praktische kennis en vaardigheden als politiek neutraal. Maar vooral communitaristen wijzen op de cultuurbepaaldheid van elementen van de liberale politieke moraal. Zoals dat bij elk leerproces het geval is, impliceert inburgering onvermijdelijk aanpassing en acculturatie, en als zodanig vraagt het om een rechtvaardiging. Maar in de documenten inzake het inburgeringsbeleid wordt deze kwestie genegeerd. De verwaarlozing van groepsrelaties en -identiteiten binnen het inburgeringsbeleid volgt haast onvermijdelijk uit het centraal stellen van individuele rechten en plichten van nieuwkomers.

De behandeling van verschillende perspectieven op inburgeringsbeleid heeft stof opgeleverd voor een kritische beschouwing van het Nederlandse beleid. Het begrip burgerschap speelt een centrale rol bij de rechtvaardiging van het inburgeringsbeleid, maar de precieze argumentatie blijkt moeilijk te reconstrueren. Een dergelijke ambiguïteit heeft het politieke voordeel dat een discussie over de uitgangspunten van het beleid vermeden wordt. Deze (typisch Nederlandse) strategie van depolitisering leidt gemakkelijker tot consensus (zie Fermin, 1997; Jacobs, 1998). Het hybride karakter van de argumentatie is tevens een gevolg van het feit dat het inburgeringsbeleid, zoals elk beleid, het resultaat is van complexe, collectieve beslissingen, waaraan vele actoren elk vanuit hun eigen visie een bijdrage leveren. Bovenal maakt de morele (bij)betekenis van de term burgerschap het mogelijk individuele nieuwkomers op te roepen tot sociaal verantwoord gedrag en hen te wijzen op hun verplichtingen.

Niettegenstaande het taalgebruik van actief burgerschap gaat het beleid in wezen uit van de passieve nieuwkomer die via verplichtingen moet worden geactiveerd. Nieuwkomers moeten veel, maar hebben niets in te brengen. Ze worden niet gestimuleerd tot zelfredzaamheid tijdens de inburgeringsfase; er wordt van hen niet verwacht dat zij zelf - eventueel in groepsverband - vorm geven aan hun inburgering. De aanduiding toerustingsbeleid zou daarom toepasselijker zijn. Nieuwkomers die een inburgeringstraject hebben doorlopen, zullen zich veelal nog niet ingeburgerd voelen in de Nederlandse samenleving en ook autochtonen zullen hen over het algemeen niet als zodanig beschouwen. Inburgering wordt door de overheid weliswaar als eerste stap in het integratieproces opgevat, maar zelfs daarin schiet het beleid tekort. Tussen inburgeringstraject en arbeidsdeelname blijkt vaak een grote kloof te bestaan. Indien de toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt niet spoedig wordt verbeterd, kan het beleid als mislukt worden beschouwd wat betreft het verwezenlijken van een van zijn hoofddoelen: het bevorderen van integratie via arbeidsdeelname. Juist doordat de centrale begrippen zelfredzaamheid en burgerschap eigenschappen van enkelingen benadrukken, zullen de oorzaken van het falen van het beleid vervolgens gezocht worden op het individuele niveau (vgl. Heerikhuizen, 1997).

Tevens is het bezwaarlijk dat de overheid de indruk wekt dat de toegang tot sociaal burgerschap voorwaardelijk is. Nieuwkomers worden gezien als aspirant-burgers die eerst inburgeringscursussen moeten doorlopen om volwaardige burgers te worden. Vanuit liberaal-egalitair oogpunt vormt dit een onaanvaardbare aantasting van de waarde van gelijk respect voor burgers. Op egalitair-liberale gronden is ook kritiek te leveren op de grote rol van utilistische argumenten bij de rechtvaardiging van de verplichting tot inburgering. Een rechtvaardiging van verplichtingen in termen van effectiviteit gaat ten koste van de legitimiteit van het beleid. De overheid lijkt niet

serieus het minder bezwaarlijke egalitair-liberale alternatief te hebben overwogen, namelijk het scheppen van voldoende voorwaarden en het stimuleren van deelname via positieve prikkels.

Tegen het egalitair-liberalisme kan evenwel worden ingebracht dat het te weinig oog heeft voor de sociale voorwaarden voor de instandhouding van de instituties van de verzorgingsstaat, rechtsstaat en democratie. Een meer evenwichtige verhouding van rechten en verantwoordelijkheden vereist dat het egalitair-liberalistisch model aangevuld wordt met republikeinse en communitaristische inzichten. Bovendien kan een opvatting van burgerschap die het aspect van politieke rechten en participatie negeert, geen volwaardig conceptie van burgerschap worden genoemd. Nu kan de regering nog voorbijgaan aan vragen zoals: waarom worden ingezetenen met een tijdelijke status uitgesloten van het inburgeringsbeleid en waarom worden aan ingeburgerde nieuwkomers geen politieke rechten toegekend? Vanuit een meer volwaardige politieke opvatting van burgerschap kunnen dergelijke vragen over de toegang tot de formele burgerschapsstatus niet langer worden genegeerd. Meer aandacht voor de modellen van communitaristisch en vooral republikeins burgerschap evenals voor kritiek vanuit het egalitair-liberalisme op het verbinden van rechten met plichten, kunnen het Nederlandse inburgeringsbeleid en de legitimering ervan ten goed komen.

Noten

* Alfons Fermin is filosoof en sociaal-cultureel wetenschapper. Hij is in 1997 gepromoveerd op het proefschrift *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. Sinds 1997 voert hij een postdoc-onderzoek uit naar de rechtvaardiging van inburgeringsbeleid aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht, in het kader van het NWO-Stimuleringsprogramma Ethiek & Beleid. Dit artikel is een product hiervan. De auteur is Bert van den Brink, Wibren van der Burg, Han Entzinger, Baukje Prins, Sawitri Saharso en Alies Struijs erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹ Ik laat dus de kwestie van toegang tot (formele) burgerschapsrechten grotendeels buiten beschouwing, vooral omdat dit vraagstuk wordt genegeerd in overheidsdocumenten over inburgeringsbeleid.

² Deze ideologie wordt ook wel aangeduid als neoliberalisme of 'the New Right'. Het betreft een kritiek op de verzorgingsstaat op basis van economisch-libertaire inzichten in combinatie met neoconservatieve denkbeelden van 'law and order'. Filosofisch gezien zijn het libertarisme en het conservatieve communitarisme evenwel verschillende posities die apart moeten worden behandeld (Kymlicka, 1992, p. 155).