

# Burgerschap en inburgering\*

Roland Pierik

## 1 Inleiding

Burgerschap is het stiefkindje binnen de familie van politieke idealen. Alhoewel het onmiskenbaar een belangrijk element is binnen de theorievorming over de constitutionele democratie, is het veel minder aansprekend dan de ‘grootsche’ idealen van vrijheid, gelijkheid en broederschap. Omdat burgerschap automatisch wordt verkregen bij geboorte, wordt het bezit ervan soms te makkelijk als vanzelfsprekend aangenomen. Hannah Arendt laat zien dat de waarde vooral zichtbaar wordt in extreme situaties, bijvoorbeeld als men de kans loopt om het burgerschap te verliezen:

‘Something much more fundamental than freedom and justice, which are rights of citizens, is at stake when belonging to a community into which one is born is no longer a matter of course and not belonging no longer a matter of choice, or when one is placed in a situation where, unless he commits a crime, his treatment by others does not depend on what he does or does not do. This extremity, and nothing else, is the situation of people deprived of human rights. (...) We become aware of the existence of a right to have rights (...) and a right to belong to some kind of organized community, only when millions of people emerge who had lost and could not regain these rights because of the new global political situation.’<sup>1</sup>

Stateloos worden, het verliezen van het lidmaatschap in een concrete politieke gemeenschap staat volgens Arendt gelijk aan het verliezen van toegang tot mensenrechten. Arendts betoog toont via een omweg het grote belang van iets dat in liberaal-democratische samenlevingen en theorievorming soms te makkelijk wordt ondergewaardeerd: burgerschap.

Burgerschap is een notoir complex en essentieel omstreden begrip dat in de literatuur op vele verschillende manieren wordt gedefinieerd. De enige constante lijkt te zijn dat het primair wordt beschreven in termen van de relatie tussen de politieke gemeenschap en de burger. Zoals Olaf Tans in zijn inleiding al aangeeft, wordt deze relatie in hedendaagse democratische rechtsstaten primair door het recht bepaald: het recht bepaalt onder welke voorwaarden burgerschap ontstaat en welke rechten en plichten daarmee samenhangen. Deze nadruk op het recht

\* Met dank aan de deelnemers aan de discussiebijeenkomst van het *Paul Scholten Centre voor metajuridisch onderzoek*, Universiteit van Amsterdam, met name Nienke Doornbos, Michael Merry, Nanda Oudejans en Marc de Wilde voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Arendt 1968, p. 177. Arendt lijkt te vooronderstellen dat het Westfaalse systeem van relatief soevereine staten de beste bescherming biedt van de mensenrechten, en ze lijkt dit te verkiezen boven een meer kosmopolitisch systeem.

past vooral binnen de liberale conceptie van burgerschap die de nadruk legt op 'burgerschap als (juridische) status'. In dit artikel wil ik deze liberale conceptie relateren aan twee andere, namelijk de republikeinse conceptie van 'burgerschap als activiteit' en de communitaristische conceptie van 'burgerschap als identiteit'. De laatste concepties onttrekken zich, ten minste gedeeltelijk, aan de invloed van het positieve recht.

Het doel van dit artikel is te verklaren waarom burgerschap zo'n omstreden begrip is door te laten zien dat het concept gebaseerd is op zeer verschillende normatieve tradities. Deze tradities zijn onderling strijdig, maar tegelijkertijd van belang voor een goede beschrijving van wat burgerschap inhoudt in hedendaagse pluralistische constitutioneel-democratische samenlevingen. Paragraaf 2 licht de drie burgerschapsconcepties toe aan de hand van de theoretische modellen die eraan ten grondslag liggen: het liberalisme, het republikanisme en het communitarisme. Paragraaf 3 bespreekt twee onderlinge spanningen tussen de verschillende burgerschapsconcepties: eerst die tussen de liberale en republikeinse conceptie en daarna tussen de liberale en republikeinse conceptie enerzijds en de communitaristische anderzijds. In paragraaf 4 zal deze conceptuele analyse worden gebruikt om een beleidsterrein te analyseren dat heel nadrukkelijk stoelt op het idee van burgerschap, namelijk de integratie van immigranten door middel van inburgeringsbeleid. Paragraaf 5 sluit af.

Eén disclaimer: dit artikel behandelt burgerschap binnen een begrensde politieke samenleving en gaat daarom voorbij aan andere mogelijk relevante benaderingen: de meer kosmopolitische benaderingen van wereldburgerschap,<sup>2</sup> aan benaderingen die het lokale burgerschap in buurt of stad benadrukken<sup>3</sup> of aan benaderingen die het recht op *toegang tot* burgerschap via asiel centraal stellen.<sup>4</sup>

## 2 Drie concepties van burgerschap

Hannah Arendt beschrijft burgerschap als *the right to have rights*, het recht om aanspraak te kunnen doen op rechten. Dit impliceert binnen het Westfaalse systeem van soevereine staten ten eerste het recht om deel uit te maken van een (specifieke) politieke gemeenschap en ten tweede het recht om aanspraak te kunnen maken op de (positieve) rechten die met dit staatsburgerschap samenhangen. Deze benadering komt overeen met de eerste, liberale conceptie van burgerschap waarin de nadruk vooral ligt op burgerschap als *juridische status*: een burger kan aanspraak maken op een catalogus van grondrechten: burgerrechten, politieke rechten en sociale rechten die haar in staat stellen om zelfgekozen doelen te verwezenlijken.<sup>5</sup> Liberalen leggen veel nadruk op de autonomie van personen, de beginselen van vrijheid en gelijkheid die hieraan ten grondslag liggen, en de klassieke grondrechten die deze beginselen garanderen. Voor Nederlandse burgers zijn deze grondrechten opgesomd in de Nederlandse grondwet, in het Europese

2 Voor een analyse van kosmopolitisch burgerschap zie Pierik & Werner 2010.

3 Oomen 2009, p. 60.

4 Oudejans 2011.

5 Marshall 1965, p. 78 e.v.

gemeenschapsrecht en in internationale (mensenrechten)verdragen. Dit liberale model wordt ook wel het passieve of private model van burgerschap genoemd omdat het de nadruk primair legt op de aanspraak die burgers *kunnen* maken op rechten, ongeacht of ze *feitelijk* van deze rechten gebruikmaken, en op de corresponderende plichten voor anderen – medeburgers en de overheid – om niet te interfereren. Ingezetenen verkrijgen gewoonlijk het (juridische) burgerschap met alle bijbehorende rechten bij geboorte en voor hen is het erg moeilijk om deze status en de bijbehorende rechten (niet-vrijwillig) kwijt te raken.

Het is moeilijk om het belang van deze liberale conceptie van burgerschap te overschatten: “The benefits of private citizenship are not to be sneezed at: they place certain basic human goods (security, prosperity, and freedom) within the grasp of nearly all, and that is nothing less than a fantastic human achievement.”<sup>6</sup> Maar tegelijkertijd wordt breed erkend dat dit model incompleet is. Republikeinen stellen dat burgerschap meer is dan alleen een juridische status en dat het ook een opdracht inhoudt om actief in de samenleving te participeren.<sup>7</sup> Hiermee komen we bij het tweede, *republikeinse model*, waarin burgerschap wordt opgevat als een normatief ideaal waarbij burgers worden geacht als gelijke en volwaardige deelnemers te participeren in het politieke proces. Dit model hangt samen met het ideaal van burgers die gezamenlijk vorm geven aan hun samenleving door zelfbestuur binnen een democratie. Als tegenwicht van het liberale passieve en private model van burgerschap zouden we het republikeinse model het publieke en actieve model kunnen noemen:

‘Republican citizenship is quite demanding: it requires a capacity to communicate, an awareness of interdependence among citizens, a sense of responsibility to the wider society and an inclination to engage deliberatively with others in public debate.’<sup>8</sup>

Dit verklaart de benaming van *burgerschap als activiteit*; precies deze actieve participatie in de publieke sfeer – *political agency* – onderscheidt burgers van onderdanen.

De derde, *communitaristische* conceptie benadrukt burgerschap als identificatie met de samenleving. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat individuele persoonlijkheid niet uit zichzelf ontstaat, maar gevormd wordt in een dialogische interactie met medeburgers binnen een specifieke samenleving.<sup>9</sup> Deze dialogische interactie verwijst zowel naar een cultuur die als gezamenlijk referentiepunt functioneert, als naar waarden en normen die de leden van de samenleving onderling verbinden. Deze cultuur is gebaseerd op historisch gegroeide tradities en is vaak innig verstrengeld met de dominante religie in de betreffende samenleving. De staat wordt gezien als de institutionele incarnatie van deze samenleving, die de taak heeft om deze gezamenlijke identiteit voor de toekomst te behouden. Bur-

6 Macedo 1990, p. 39.

7 Van Gunsteren 1988, p. 732.

8 Honohan 2010, p. 91.

9 Taylor 1994, p. 32.

gerschap wordt gedefinieerd in termen van individuele identificatie met deze samenleving en de dominante cultuur, inclusief de daarin vigerende normen en waarden.

De verschillende concepties van burgerschap benadrukken verschillende functies van de overheid. De liberale conceptie stelt dat de staat een rechtsstaat moet zijn die de rechten van burgers respecteert en garandeert; de republikeinse conceptie stelt dat de staat democratisch georganiseerd moet zijn om het collectieve zelfbestuur van burgers mogelijk te maken. De communitaristische conceptie stelt dat de overheid de mogelijkheden moet scheppen waardoor burgers zich via de cultuur met de samenleving kunnen identificeren. Ik realiseer me dat deze beschrijvingen van de drie burgerschapsconcepties summier zijn; de pretentie is ook niet om de onderliggende theoretische modellen volledig te beschrijven. Het enige doel is om de drie posities als ideaaltypes te presenteren als aanknopingspunt voor de verdere analyse.<sup>10</sup>

### 3 De spanning tussen burgerschapsconcepties

De drie bovengenoemde concepties benadrukken verschillende aspecten van burgerschap. Binnen het liberale model staat de burger als bezitter van rechten centraal; binnen het republikeinse model staat de burger als actieve participant in collectieve besluitvorming centraal; binnen het communitaristische model staat de burger centraal als iemand die zich identificeert met de samenleving en de daarin vigerende normen en waarden. Elke benadering benadrukt een belangrijk element van burgerschap, maar geen van de drie is omvattend genoeg om een compleet beeld te geven van wat burgerschap inhoudt in hedendaagse constitutioneel-democratieën. Tegelijkertijd kunnen ze ook niet zo maar worden samengevoegd omdat ze, zoals ik in deze paragraaf wil betogen, uit verschillende normatieve tradities voortkomen die onderling op gespannen voet met elkaar staan. In de volgende paragrafen wil ik onderlinge spanningen tussen de verschillende burgerschapsconcepties analyseren. Eerst die tussen de liberale en republikeinse conceptie (par. 3.1) daarna de spanning tussen de liberale en republikeinse conceptie enerzijds en de communitaristische anderzijds (par. 3.2).

#### 3.1 *De spanning tussen burgerrechten en burgerplichten*

De nadruk binnen het liberale model op grondrechten gaat vaak (impliciet) uit van de vooronderstelling dat deze grondrechten universeel zijn, terwijl het republikeinse model de actieve participatie in een concrete begrensde samenleving benadrukt. Hier lijken het universalisme en particularisme in conflict te komen: hoe kunnen deze rechten universeel zijn als ze de uitkomst zijn van collectief zelfbestuur binnen een concrete, begrensde samenleving? Maar dit is meer een spanning binnen de liberaal-democratische theorie dan een spanning in de liberaal-democratische politieke praktijk. Inderdaad, weinig liberalen accepteren de

10 Voor een meer uitgebreide beschrijving van deze (en andere) politiek-filosofische posities zie Kymlicka 2002.

uiterste consequentie van de claim van universaliteit van mensenrechten, namelijk dat ze op wereldschaal moeten worden afgedwongen via een of andere vorm van politiek kosmopolitisme. De meeste liberalen wijzen de wereldregering met bijpassende globale zwaarmacht af als utopisch of gevaarlijk, zo mooi beschreven in de bekende woorden van Immanuel Kant: 'A universal despotism which saps all man's energies and ends in the graveyard of freedom.'<sup>11</sup> Veel liberalen proclameren het universele karakter van mensenrechten maar accepteren de centrale boodschap van Arendt, zoals besproken in de inleiding: deze mensenrechten kunnen alleen handen en voeten krijgen als gepositieerde grondrechten binnen concrete politieke gemeenschappen.<sup>12</sup> Zodra deze conclusie geaccepteerd wordt, wordt de spanning tussen liberalisme en republikenisme veel minder pregnant: grondrechten kunnen het beste worden gegarandeerd in concrete politieke gemeenschappen. Echter, de overheid binnen deze concrete gemeenschap kan deze rechten alleen maar garanderen indien de burgers hun plichten ook serieus nemen: een democratie, bijvoorbeeld, kan alleen functioneren als burgers ook bereid zijn te gaan stemmen. Het vermeende conflict tussen universalisme en particularisme verandert dan in een zoektocht naar de juiste balans tussen burgerrechten en burgerplichten. De vraag is dan welke burgerplichten uit dit burgerschap voortvloeien.

Het klassieke (voormoderne) republikenisme is vaak bekritiseerd omdat het de toewijding aan de *res publica* te veel verheerlijkt en dat het een intrinsieke waarde toedicht aan de participatie in de politieke besluitvorming.<sup>13</sup> Deze opvatting lijkt in schril contrast te staan met de manier waarop de meeste burgers in Nederland (en veel andere westerse samenlevingen) hun leven inrichten. De meeste zijn wel (eens) politiek actief, maar weinig Nederlanders zien actieve participatie in de politiek als het hoogste doel in het leven. De meeste burgers spenderen toch verreweg de meeste tijd en energie aan het privéleven, inclusief familie en gezinsleven, werk en hobby's.<sup>14</sup> Het hedendaagse republikenisme benadrukt daarom vooral het *instrumentele belang* van actieve participatie in politiek. Binnen de democratische regeringsvorm is actieve politieke betrokkenheid van burgers van belang omdat dit de manier is waarop ze hun standpunten en belangen kunnen laten doorwerken in het collectieve besluitvormingsproces. Omgekeerd geredeneerd: de actieve betrokkenheid van burgers is de enige manier waarop politici en bestuurders binnen een democratisch besluitvormingsproces verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun daden. Maar naast deze door republikenen benadrukte politieke participatie zijn er meer voorbeelden te geven van de burgerplichten die serieus moeten worden genomen om het goed functioneren van de politieke gemeenschap mogelijk te maken:

- Binnen open en pluralistische samenlevingen dienen burgers bereid te zijn om in de publieke ruimte te interacteren en samen te werken met mensen die

11 Kant 1991, p. 94. Voor een analyse van deze spanning zie Pierik & Werner 2010, p. 3-4.

12 Hirsch Ballin 2011.

13 Kymlicka & Norman 1994, p. 262; Honohan 2010, p. 93.

14 Recent onderzoek laat zien dat Nederlandse burgers politiek als de minst belangrijke levenssfeer beschouwen, na (achtereenvolgens) familie, vrienden, vrije tijd, werk en (voor gelovigen) religie. Van der Meer & Dekker 2011, p. 211-225.

mogelijk anders zijn dan zichzelf: de conducteur in de trein, collega's op het werk, de kassière bij de supermarkt, de ambtenaar op het gemeentehuis. Burgers kunnen niet verwachten alleen met *ons-soort-mensen* in aanraking te komen. Samenleven vooronderstelt een minimaal incasservermogen ten opzichte van het onbekende en tolerantie ten opzichte van verschillen in religie, etnische achtergrond, sekse, seksuele voorkeur, et cetera.

- Een samenleving kan alleen functioneren als burgers in principe zelf de verantwoordelijk nemen om in hun levensonderhoud te voorzien. Zelfstandigheid en zelfredzaamheid zijn het uitgangspunt; burgers kunnen alleen op de instituties van sociale zekerheid terugvallen als ze buiten hun schuld in de problemen komen, denk aan onvrijwillige werkloosheid, functiebeperkingen als gevolg van aangeboren handicaps, et cetera.
- Binnen de verzorgingsstaat dienen burgers primair zelf verantwoordelijkheid te dragen voor keuzen voor wat betreft een (on)gezond leven: sterke drank, tabak, ongezond dieet, onvoldoende sport. Indien burgers niet bereid zijn primair hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen gezondheid, zal dit het systeem van collectieve sociale zorg op termijn ondermijnen.

Burgerschap als juridische status kan alleen in stand worden gehouden als burgerschap als opdracht serieus wordt genomen, als burgers niet te veel een cliëntelistische houding aannemen ten opzichte van de overheid. Habermas bijvoorbeeld waarschuwt dat een te eenzijdige nadruk op rechten kan leiden tot een 'privatist retreat from citizenship and a particular "clientalization" of the citizen's role'.<sup>15</sup> Wat burgers van hun politieke instituties kunnen verwachten, wordt mede bepaald door de mate waarin ze bereid te zijn zich in te spannen voor deze instituties: 'The institutions of constitutional freedom are only worth as much as a population makes of them.'<sup>16</sup> Rousseau benadrukt dan weer de kringloop tussen burgerrechten die individuele vrijheid genereren en de burgerplichten van het collectieve zelfbestuur: 'Obedience to the law one has prescribed for oneself is freedom.'<sup>17</sup> Uit deze conclusies volgt dat de spanning tussen het liberale en het republikeinse burgerschapsmodel betrekkelijk is. Immers, beide modellen vooronderstellen elkaar wederzijds, de een kan niet worden begrepen zonder een verwijzing naar de ander. Ze staan op gespannen voet met elkaar, maar tegelijkertijd zijn het onlosmakelijke en constitutionele elementen van wat burgerschap inhoudt in constitutionele democratieën.<sup>18</sup>

Het verschil is dat (klassieke) *burgerrechten* individueel geconsumeerd worden en relatief duidelijk uitgekristalliseerd zijn in het positieve recht, terwijl *burgerplichten* minder makkelijk in eenduidige voorschriften zijn te vatten. Het veronderstelt op zijn minst een zekere mate van betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak. Ten eerste veronderstelt het een cultuur waarin de wet gewoonlijk als richtinggevend wordt gezien en waar wetsovertredingen zoals belastingontduiking

15 Habermas 1992, p. 10-11.

16 Habermas 1992, p. 7.

17 Rousseau 1978, p. 56.

18 Habermas noemt deze symbiotische relatie 'co-originality'. Om deze reden zal ik, waar gepast, beide als één stroming, het liberaal-republikanisme presenteren. Habermas 1996, p. 128-129.

niet als lofwaardig gedrag worden geaccepteerd. Maar paradoxaal genoeg veronderstelt dit ook weer niet dat rechtsregels ongereflekteerd gevolgd moeten worden. Het uitgangspunt van *regels zijn regels en die zijn er niet voor niets* is niet noodzakelijk een kenmerk van goed burgerschap omdat zelfbestuur ook een gezamenlijke reflectie veronderstelt op rechten, plichten en wetten. Dit kan betekenen dat bepaalde wetten of voorschriften onderwerp van discussie kunnen worden omdat ze in strijd zijn met vigerende ideeën over wat rechtvaardig of doelmatig is. Burgerschap kan zelfs veronderstellen dat burgerlijke ongehoorzaamheid, het bewust en expliciet regels overtreden om deze daarmee ter discussie te stellen, gerechtvaardigd is.<sup>19</sup> Het is heel goed mogelijk dat het huidige maatschappelijke verzet tegen de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers als Mauro Manuel en hulp aan deze ‘illegalen’ door republikeinen wordt beschouwd als legitiem verzet tegen overheidsbeleid.

Ten tweede veronderstelt burgerschap een bepaalde mate van *supererogatoir* handelen, dat wil zeggen een inspanning van burgers voor de publieke zaak die uitgaat boven datgene wat juridisch kan worden afgedwongen: ‘Citizenship [also] entails responsibilities that cannot be defined entirely in terms of legal or binding requirements, but depend on the broader attitudes and inclinations of citizens.’<sup>20</sup>

De vrijheid van meningsuiting levert alleen een zinvolle discussie op als deelnemers aan een publiek debat ook bepaalde plichten aanvaarden die verder gaan dan strafrechtelijk afdwingbare plichten (verbod op belediging etc.). Het stemrecht bij verkiezingen is een belangrijk democratisch grondrecht, maar stemmen is geen wettelijke plicht.<sup>21</sup> In een land met miljoenen stemgerechtigden is de kans dat jouw stem de doorslag geeft verwaarloosbaar klein, terwijl je in de tijd dat je heen en weer naar het stembureau bent gefietst ook de afwas had kunnen doen. Maar een democratisch systeem wordt ondermijnd indien iedereen de afwasborstel boven het stempotlood verkiest. Hetzelfde geldt voor actieve participatie in de politiek: de tijd die je besteedt in de gemeentepolitiek, kun je ook gebruiken voor hobby’s die primair op de privésfeer gericht zijn: trainen voor de halve marathon, het verzamelen van voetbalplaatjes of het opknappen van de eigen woning.

Een constitutioneel-democratische samenleving is kritisch afhankelijk van inspanningen van burgers waarvan de opbrengsten niet meteen zichtbaar of individueel incasseerbaar zijn. Tegelijkertijd is het niet noodzakelijk dat alle burgers hun burgerplichten opnemen; de democratie kan goed functioneren zelfs als maar 80% van de burgers opkomt bij verkiezingen en een aanzienlijk deel structureel

19 Van der Burg 1986.

20 Honohan 2010, p. 92.

21 In België bestaat er een stemplicht. Tussen 1978 en 2010 heeft de opkomst bij Belgische landelijke verkiezingen altijd tussen de 80-90% gelegen, slechts zo’n 5% hoger dan die in Nederland (zie voor gegevens België: [www.ibz.rrn.fgov.be/#](http://www.ibz.rrn.fgov.be/#); voor gegevens Nederland: [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)). De vervolging en bestraffing op het verzuim van de stemplicht worden geregeld in de artikelen 209 en 210 van het Algemeen Kieswetboek. De verantwoordelijke minister De Clerck heeft echter verklaard dat vervolging van niet-stemmers geen enkele prioriteit heeft (verslag Kamercommissie voor Justitie, 3 maart 2010, zie [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/52/ic815.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/52/ic815.pdf), p. 25-27).



politiek inactief is.<sup>22</sup> Kortom: ‘verantwoordelijk burgerschap’ in termen van vrijwillig geaccepteerde burgerplichten is van groot belang, maar wat dit precies inhoudt voor burgers kan niet in eenduidige richtlijnen worden uitgewerkt. Ook is het erg moeilijk om aan te geven wat de grenswaarde van politieke inactiviteit is waaronder het voortbestaan van de instituties van de democratische rechtsstaat in gevaar komt. Dit is de reden waarom liberale en republikeinse politici en politiek-theoretici gewoonlijk erg terughoudend zijn in hun voorstellen om dit verantwoorde burgerschap in termen van concrete burgerschapsplichten bij (volwassen) ingezetenen te promoten.<sup>23</sup>

### 3.2 *De spanning tussen dunne en dikke burgerschapsconcepties*

Een tweede spanning tussen burgerschapsconcepties valt te herkennen in de kritiek van liberaal-republikeinse denkers die menen dat de communitaristische nadruk op identificatie van burgers met maatschappelijke normen en waarden een te dikke burgerschapsopvatting verraadt. Dit is de doorwerking van het bekende liberalisme-communitarismedebat binnen het terrein van burgerschap. Communitaristen veronderstellen dat burgerschap een bepaalde gezamenlijke identiteit impliceert. Liberalen stellen dat zo’n gezamenlijke identiteit niet kan bestaan omdat de vrijheid van geweten en religie er juist toe zal leiden dat binnen de samenleving een grote variëteit van religieuze overtuigingen en levensfilosofieën zal ontstaan.<sup>24</sup> Een overheid die een poging doet om een gezamenlijke identiteit in de samenleving te promoten, komt al snel in botsing met het recht op eerbiediging van het privéleven zoals vastgelegd in art. 8 van het EVRM. Indien de overheid deze identiteit via het onderwijs zou willen overbrengen, stuit ze onmiddellijk op art. 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.<sup>25</sup> Liberaal-republikeinen stellen daarom dat de conceptie van burgerschap zou moeten worden beperkt tot datgene wat van burgers verwacht mag worden in hun dagelijkse interactie met medeburgers in de publieke ruimte; het mag niet ook een gezamenlijk idee van het goede (privé)leven bevatten.<sup>26</sup>

Liberaal-republikeinen stellen dat het onwaarschijnlijk en onnodig is dat burgers in pluralistische samenlevingen een gezamenlijke identiteit delen. Gereformeerden, moslims en atheïsten zullen het er niet over eens zijn hoe het goede leven en de perfecte samenleving eruitzien. Tegelijkertijd leven ze wel in één politieke gemeenschap, zijn ze wederzijds afhankelijk en moeten dus samen beslissen over specifieke spelregels waar ze als burgers op kunnen terugvallen en waar ze hun medeburgers op kunnen aanspreken. Burgers kunnen in hun persoonlijke leven

22 Ze hebben vaak zelfs voldoende incasseringsvermogen om een bepaalde mate van antidemocratische tendenties te neutraliseren. Rawls 1993, p. 39.

23 Kymlicka & Norman 1994, p. 360, 368-369.

24 Rawls 1987, p. 10.

25 Met name met deze frase uit art. 1 van het Tweede Protocol: ‘Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, verbiedt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.’ Een voorbeeld van zo’n conflict is de welbekende *Lautsi*-zaak voor het EHRM. Voor een analyse zie Pierik 2012.

26 Rawls 1993, p. 176.



zeer verschillende normen en waarden aanhangen en toch vreedzaam samenleven, zolang ze maar een *overlappende consensus* delen over de 'spelregels van het samenleven'.<sup>27</sup> Isuelt Honohan laat mooi zien hoe de dikke communautaire en de dunne republikeinse identiteit kunnen worden gescheiden:

"The common good and solidarity of citizens have often been defined in terms of thick moral purposes and cultural identity, but citizens in modern societies cannot share a common good in this sense. Yet citizens are mutually vulnerable, and share a common predicament and something like a common fate or future insofar as they are related in multiple interdependencies in practices bounded by the state. Rather than there being a single authoritative account of the common good, what constitutes it in different instances always has to be determined through deliberation among different perspectives, and is always open to change."<sup>28</sup>

Het republikeinse burgerschapsconcept is gebaseerd op de gedachte dat burgers zich bewust zijn van hun wederzijdse kwetsbaarheid, dat ze erkennen dat ze een gemeenschappelijk lot delen en dat ze daarom bereid zijn om in gezamenlijkheid te beslissen over de spelregels en instituties van hun samenleving. Vanuit hun eigen normen en waarden, hun eigen idee van het goede leven moeten burgers bereid en in staat zijn om bij te dragen aan (het zelfbestuur van) de politieke gemeenschap waarvan ze deel uitmaken. Het republikeins model van burgerschap veronderstelt wel een gevoel van verbondenheid met de staat, maar ziet de staat als een continu gezamenlijk *work in progress* zoals die in de loop van de tijd in een proces van collectief zelfbestuur voortdurend ontwikkelt. Sommige elementen zijn stevig verankerd en niet eenvoudig te veranderen: datgene wat in de grondwet is vastgelegd, kan alleen via speciale procedures worden veranderd. Andere elementen – 'reguliere wetgeving' en bestuursmaatregelen – zijn makkelijker te veranderen. Kortom, republikeinen benadrukken het dynamische en open karakter van politieke gemeenschappen, terwijl communitaristen benadrukken dat de samenleving wordt gekenmerkt door een welbepaald en relatief onveranderbare gemeenschappelijke identiteit.

Eenzijds denk ik dat de liberale kritiek op de dikke communitaristische conceptie van burgerschap terecht is. Een identificatie met medeburgers op basis van gezamenlijke normen en waarden lijkt in hedendaagse pluralistische samenlevingen zowel onbereikbaar en onwenselijk. Voor zover identificatie van belang is, zou het volgens Andrew Mason meer een identificatie moeten zijn met de politieke gemeenschap, haar belangrijke instituties, en de praktijken die daarmee samenhangen:

'A person has a sense of belonging to a polity if and only if she identifies with most of its major institutions and some of its practices and feels at home in them. When a person identifies with the institutions and practices of a polity,

27 Rawls 1993, p. 144 e.v.

28 Honohan 2010, p. 93-94.

she regards her flourishing as intimately linked to their flourishing. In order to be able to identify with something outside herself, a person must be able to perceive it as valuable, at least on balance, and see her concerns reflected in it. When a person feels at home in a practice or institution, she is able to find her way around it, and she experiences participation in it as natural.<sup>29</sup>

Anderzijds is het binnen de ahistorische en formalistische benadering van het liberaal-republikanisme moeilijk om het samenleven in de politieke gemeenschap op een aansprekende manier te beschrijven. Een politieke gemeenschap is meer dan een willekeurige verzameling personen, georganiseerd volgens abstract constitutioneel-democratische beginselen. Zoals Charles Taylor het zo mooi formuleert: 'For the people to be sovereign, they need to form an entity and *have a personality*.'<sup>30</sup> De verwijzing naar een 'zelf' in het collectieve zelfbestuur veronderstelt een 'wij' in de eerste persoon meervoud met een gezamenlijke identiteit. Bij het formuleren van wat die 'wij' is, wordt gewoonlijk voortgebouwd op contingente waarden, symbolen en praktijken die hun oorsprong hebben in de geschiedenis en tradities van de specifieke samenleving. Deze contingente (want historisch en territoriaal bepaalde) 'wij' is van belang voor het democratische zelfbestuur, maar valt minder goed te begrijpen in de burgerschapsconceptie van het liberaal-republikanisme dan die van het communitarisme. Waarom zouden we ons inspannen binnen het collectief zelfbestuur als er niets is dat ons samenbindt, als er niets is dat we gemeen hebben? Michael Sandel legt de vinger op de zere plek als hij concludeert dat 'the liberal vision is parasitic on a notion of community it officially rejects'.<sup>31</sup>

Hier stuiten we wel degelijk op een spanning tussen het liberaal-republikeinse communitaristische burgerschapsidee. Zijn Honohans dunne republikeinse identiteit – als alternatief voor de dikke communitaristische identiteit – en Masons identificatie met de politieke gemeenschap en haar instituties – in plaats van identificatie met de samenleving – wel voldoende om de 'wij' die onszelf besturen voldoende te conceptualiseren? Heeft Sandel gelijk dat het liberaal-republikeinse model een minimale gemeenschappelijkheid *vooronderstelt* die het niet kan *afdwingen* in termen van burgerschapsplichten? Critici van het communitarisme stuiten hier op de beperkingen van het liberaal-republikeinse burgerschapsmodel: wat zijn nu die kernwaarden van de Nederlandse politieke gemeenschap, de spelregels van het samenleven die door de burgers (en toekomstige burgers in het geval van immigratie) moeten worden omarmd om een vreedzame samenleving mogelijk te maken, en hoe vallen die spelregels van het publieke leven te onderscheiden van de normen die voornamelijk betrekking hebben op een persoonlijke ethiek van het goede of waardevolle leven? En waar ligt het onderscheid tussen de maatschappelijke samenleving (*society*) en de politieke samenleving (*polity*)? Is er geen onvermijdelijk *spill-over* effect tussen beide sferen? En is de identificatie met de politieke gemeenschap voldoende om te kunnen spreken van een 'wij' eerste

29 Mason 2000, p. 227.

30 Taylor 2010, p. 29. Mijn cursivering.

31 Sandel 1984, p. 91.

persoon meervoud, wat een constitutieve voorwaarde is voor collectief zelfbestuur?

### 3.3 *De spanning tussen verschillende burgerschapsconcepties: een conclusie*

Burgerschap is een omstrede en notoir moeilijk te definiëren begrip omdat het aspecten bevat van verschillende normatieve tradities die onderling op gespannen voet met elkaar staan. Hierboven zijn er een aantal uitgewerkt: het moeizame evenwicht tussen burgerrechten en burgerplichten, de onmogelijkheid van het formuleren van burgerplichten in eenduidige richtlijnen, en de moeilijkheid om dunne en dikke burgerschapsconcepties te scheiden. Dit is de reden waarom liberale en republikeinse politici en politiek-theoretici gewoonlijk erg terughoudend zijn in hun voorstellen om dit verantwoorde burgerschap in termen van concrete burgerschapsplichten bij (volwassen) ingezetenen te promoten. Deze terughoudendheid is vervolgens weer onderwerp van kritiek van meer communitaristisch ingestelde denkers en politici. Net deze burgerschapsplichten staan echter centraal in het beleid ten aanzien van nieuwkomers, met name immigranten uit niet-westerse samenlevingen. In de volgende paragraaf zal ik dit inburgeringsbeleid aan de hand van de drie verschillende concepties van burgerschap bespreken.

## 4 **Burgerschap en inburgering als integratiebeleid**

### 4.1 *De opkomst van inburgeringstests*

De integratie van immigranten is in de laatste decennia een belangrijk politiek thema geworden binnen Europese staten. Tot het midden van de jaren 1990 werd aangenomen dat integratie van nieuwkomers slechts een kwestie van tijd was en van informele socialisatie in het land van aankomst. Immigranten werden geacht te integreren vanuit hun eigen instituties die, indien nodig, door de overheid (financieel) werden ondersteund. Daarnaast werd de arbeidsmarkt gezien als een belangrijk middel voor opwaartse mobiliteit en integratie in de nieuwe samenleving.

Een twintigtal jaar geleden werd deze passieve opvatting ten opzichte van integratie echter onderwerp van zware kritiek. Deze kritiek kwam voort uit een acuut bewustzijn dat het minderhedenbeleid gefaald had om nieuwkomers in Europese staten te integreren. Ruud Koopmans stelt dat de gemakkelijke toegang tot gelijke rechten, inclusief een onbeperkte toegang tot verzorgingsstaatsarrangementen, in combinatie met een grote mate van faciliteren van culturele verschillen, de sociaaleconomische integratie van immigranten in de weg heeft gestaan.<sup>32</sup> Dit gold met name voor laaggeschoolde immigranten van islamitische afkomst. De Nederlandse regering schrijft in 1996:

‘Een grote groep nieuwkomers beschikt (...) niet over bedoelde kennis en vaardigheden, waardoor zij in een achterstandssituatie kunnen geraken en waardoor zij niet zelfstandig in sociaal of economisch opzicht een weg zullen

32 Koopmans 2010, p. 2.

kunnen vinden in de Nederlandse samenleving. Voor deze categorie nieuwkomers is inburgering wenselijk en noodzakelijk.<sup>33</sup>

Dit inzicht heeft geleid tot nieuwe wetgeving waarin de actieve bevordering van integratie centraal stond. In elf Europese lidstaten zijn verplichte inburgeringscursussen en naturalisatie-examens geïntroduceerd die ervoor moeten zorgen dat nieuwkomers beter integreren.<sup>34</sup>

In het Nederlandse integratiebeleid is het begrip 'burgerschap' al in 1994 omarmd als 'het leidende beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland'.<sup>35</sup> Integratiebeleid draait niet alleen taalbeheersing, van nieuwkomers wordt ook geëist dat ze 'inburgeren.' Dit heeft in 1998 geleid tot de *Wet Inburgering Minderheden* (WIN 1998), die in 2007 is vervangen door de *Wet Inburgering* (WI 2007), waarin het inburgeringsexamen verplicht werd gesteld.

#### 4.2 Kritiek op het inburgeringsbeleid

In de academische literatuur heeft deze inburgeringswetgeving veel kritiek te verduren gekregen. In de literatuur zijn twee hoofdvormen van kritiek te herkennen, die te begrijpen zijn in termen van de spanningen tussen de verschillende burgerschapsconcepties zoals besproken in par. 3. De eerste lijn van kritiek hangt samen met de discussie over de relatie tussen burgerrechten en burgerplichten (zie par. 3.1) en trekt de intenties van het inburgeringsbeleid in twijfel. Liav Orgad stelt dat westerse landen bevangen zijn geraakt door een morele paniek die aangewakkerd is door de overdreven aandacht voor geïsoleerde gevallen van gedwongen huwelijken, vrouwenbesnijdenis en eerwraak en die mogelijk heeft geleid tot een overdreven strikt integratiebeleid.<sup>36</sup> Zijn de verplichte cursussen en examens werkelijk ingegeven door liberale overwegingen van persoonlijke autonomie en republikeinse overwegingen van actief burgerschap, of zijn het domweg verkapte anti-immigratiemaatregelen?<sup>37</sup> Het kan geen toeval zijn, zo concludeert Dora Kostakopoulou fijntjes, dat deze maatregelen samenvallen met 'Islamophobic campaigns and the increasing influence of right-wing parties that underpin elites' concerns to reduce (unwanted) migration as well as the number of naturalisations'.<sup>38</sup> Ze stelt dat de inburgerplicht in de vorm van een examen niet te verenigen is met liberale uitgangspunten:

'Individuals should be valued, not evaluated and tested; should be respected, not presumed to be deficient, backward or inferior. (...) More importantly, as

33 Memorie van toelichting bij de Wet Inburgering Minderheden (WIN 1998), *Kamerstukken II* 1996/97, 25 114, nr. 6, p. 19.

34 Michalowski 2009, p. 8.

35 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Contourennota integratiebeleid etnische minderheden, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 684, nr. 2, p. 5.

36 Orgad 2009, p. 61.

37 Kostakopoulou 2010, p. 17.

38 Kostakopoulou 2010, p. 17.

actual contributors to the commonwealth, they should be recognised as equals and rightful beneficiaries.<sup>39</sup>

Kostakopoulou stelt dat dit soort (in)burgerplichten niet mogen worden opgelegd aan nieuwkomers omdat ze in strijd zijn met liberale grondrechten. Liav Orgad waarschuwt dat dit soort inburgeringsbeleid het gevaar loopt ten prooi te vallen aan de paradox van het liberalisme: 'Liberal states, in order to preserve what they perceive as a liberal regime, are resorting to illiberal means to guarantee liberal values.'<sup>40</sup> Deze visie staat haaks op die van Koopmans zoals weergegeven in de vorige paragraaf: het beleid van vóór de inburgeringsexamens was dat immigranten te makkelijk toegang tot burgerrechten verkregen, waardoor ze onvoldoende werden aangemoedigd hun republikeinse plichten op te nemen.

Vanuit een liberaal burgerschapsconcept valt tegen de positie van Kostakopoulou wel iets in te brengen. Immers, ingezetenen gaan *ook* door een inburgeringstraject, weliswaar niet als volwassene maar wel tijdens hun jeugd. Formeel, omdat burgerschapsonderwijs een belangrijk element van het curriculum is op lagere en middelbare scholen. Daarnaast levert het opgroeien en opgeleid worden in een politieke gemeenschap een langdurig informeel socialisatieproces op waardoor (toekomstige) burgers de noodzakelijke kennis opdoen over de belangrijke instituties en praktijken. En alhoewel burgerschapsplichten niet juridisch worden afgedwongen, worden ze wel degelijk verondersteld. Het voortbestaan van liberaal-democratische samenlevingen is immers kritisch afhankelijk van het feit dat voldoende burgers deze plichten ter harte nemen. Het argument tegen inburgeringsexamens dat kennis wordt gevraagd die ingezetenen niet paraat hebben, is op zichzelf geen argument tegen deze inburgeringsexamens. Het lijkt meer een argument te zijn tegen de gebrekkige burgerschapseducatie aan ingezetenen. Aangezien immigranten vaak uit samenlevingen komen met culturele waarden die sterk afwijken van waarden in de ontvangende gemeenschap, is het legitiem dat liberaal-democratische overheden verwachten dat nieuwkomers inburgeren in hun nieuwe samenleving.<sup>41</sup>

De discussie gaat dan niet over de vraag *of* inburgeringsexamens al dan niet zijn toegestaan. De meeste critici zijn niet tegen het integratietesten als zodanig, maar trekken in twijfel of de inhoud van de recent ingevoerde cursussen en examens te verenigen zijn met centrale liberaal-democratische waarden. Hier komen we bij de spanning tussen dunne en dikke burgerschapsconcepties zoals besproken in paragraaf 3.2. Han Entzinger stelt dat een liberaal-democratische staat die een actief beleid van assimilatie aan nieuwkomers oplegt, al snel in conflict komt met haar eigen principes van vrijheid en tolerantie.<sup>42</sup> Burgers, oud en nieuw, moeten vrij worden gelaten om hun privéleven in te richten aan de hand van zelfgekozen ideeën van het goede leven, zolang ze hun burgerplichten maar vervullen en

39 Kostakopoulou 2010, p. 17.

40 Orgad 2009, p. 92.

41 Of inburgeringstesten hiervoor het meest geëigende middel zijn, wordt besproken in par. 4.4.

42 Entzinger 2003, p. 80.

de rechten van andere burgers niet schenden.<sup>43</sup> Indien het inburgeringsbeleid vereist dat nieuwkomers zich identificeren met de dominante cultuur en dat ze de daarin vigerende normen en waarden internaliseren, verwordt integratie tot assimilatie. Maar de vraag is dan waar het omslagpunt ligt tussen integratie en assimilatie.

In de volgende paragraaf zal ik de huidige inburgeringswetgeving beschrijven in termen van de verschillende burgerschapsconcepties en laten zien dat de wetgeving met de overgang van de WIN 1998 naar de WI 2007 is verschoven van een meer republikeins integratiemodel naar een meer communitaristisch assimilatiemodel.

#### 4.3 *Burgerschapsconcepties in de inburgeringswetgeving*

Hoe vallen de *Wet Inburgering Minderheden* en de *Wet Inburgering* te begrijpen in termen van de verschillende burgerschapsconcepties? De WIN 1998 valt goed te begrijpen in liberaal-republikeinse termen: van nieuwkomers wordt verwacht dat ze 'zich zo snel mogelijk zelfstandig in die samenleving kunnen redden' en 'dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving'. Het kabinetsbeleid is gericht op inburgering van nieuwkomers, 'dat wil zeggen het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen'.<sup>44</sup> Meer communitaristische terminologie van een gezamenlijke identiteit of normen en waarden is in deze wet niet te vinden; het gaat primair 'om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en het verwerven van een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt'.<sup>45</sup>

De *Wet Inburgering 2007* (WI 2007) is al veel meer in de richting van een communitaristisch burgerschapsconcept opgeschoven. Naast de taaleis, die onverminderd wordt gesteld, ligt de nadruk op:

'(...) het in acht nemen van normen en waarden die in de Nederlandse samenleving zijn verankerd van belang voor het welslagen van de integratie. (...) Voor deelname aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland zijn het kennen van de basisbeginselen van de Nederlandse taal en het delen van vigerende normen en basiswaarden onontbeerlijk. (...) Burgerschap houdt in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen.'<sup>46</sup>

Twee verschillen vallen op bij de vergelijking van de WIN 1998 en de WI 2007, die beide wijzen op een verschuiving van het meer liberaal-republikeinse naar het communitaristische model.<sup>47</sup> Ten eerste verschuift de nadruk van de zelfred-

43 Scheffler 2007, p. 111.

44 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 114, nr. 3, p. 1.

45 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 114, nr. 3, p. 1.

46 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nr. 3, p. 11.

47 Deze verschuiving wordt ook waargenomen door De Hart & Van Oers 2006.

zaamheid van de nieuwe burger naar de aanpassing van de nieuwe burger in de Nederlandse samenleving. De nadruk op 'normen en waarden die in de samenleving zijn verankerd' en op het 'delen van vigerende normen en basiswaarden' lijkt meer te verwijzen naar een culturele dan naar een politieke gemeenschap. Deze indruk wordt versterkt in de memorie van toelichting bij de WI 2007, waar het idee van nationale identiteit expliciet wordt omarmd als hoeksteen van het integratiebeleid: 'In zijn integratiebeleid heeft het kabinet een omslag gemaakt van het accentueren en accepteren van culturele verschillen naar het voorop stellen van wat ons als Nederlandse samenleving bindt, wat wij gemeenschappelijk hebben.'<sup>48</sup> Het gaat niet meer om de acceptatie van de republikeinse spelregels van de politieke gemeenschap; de nadruk ligt op een nationale cultuur waarin bepaalde normen en waarden – blijkbaar – algemeen gedeeld worden.

In de terminologie van de wetgeving valt een duidelijke verschuiving te zien van nadruk op identificatie met de politieke gemeenschap (*polity*) naar de identificatie met de samenleving (*community*) en instemming met vigerende normen en waarden: 'Consensus over de basiswaarden en de vigerende normen (...) zijn daarvoor naar de mening van de regering noodzakelijk.'<sup>49</sup> De regering lijkt zich van deze verschuiving bewust, getuige de volgende toelichting bij de WI 2007:

'Bij gedeeld burgerschap wordt het gemeenschappelijke voorop gesteld. Dit betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit of dat integratie gelijk staat aan assimilatie. Het betekent wel dat in het overheidsbeleid het accent moet liggen op het gemeenschappelijke. Dat is de Nederlandse taal, dat zijn de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. (...) Het begrip assimilatie wordt in relatie tot migranten gewoonlijk gebruikt als aanduiding van een proces of een toestand van volledige overname van alle aspecten van de cultuur van het land waar een migrant zich vestigt. (...) Dit kan en wil het kabinet niet van migranten eisen.'<sup>50</sup>

Op de cruciale vragen wordt door de regering echter geen antwoord gegeven. Waar houdt volgens de regering integratie op en begint assimilatie? En waarom is de regering zo zeker dat er bij de WI 2007 geen sprake is van assimilatie?

#### 4.4 *Burgerschapstesten*

Het finale oordeel van het integratiebeleid zou uiteindelijk moeten plaatsvinden aan de hand van een inhoudelijke beoordeling van (concrete vragen uit) het Nederlandse inburgeringsexamen. Een volledige beoordeling van deze testen valt buiten het bestek van dit artikel en is bovendien niet mogelijk omdat de inhoud van deze examens geheim is.<sup>51</sup> Vanuit een liberaal-republikeins perspectief is dit opvallend, want inburgering is bij uitstek een thema dat raakt aan de wortels van

48 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nr. 7, p. 9.

49 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nr. 3, p. 40.

50 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nr. 7, p. 9.

51 Op [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl) is wel een aantal voorbeeldvragen te vinden.



de identiteit van de politieke gemeenschap. Juist de discussie over wat van inburgeraars mag worden verwacht, is een discussie over hoe een politieke gemeenschap zichzelf ziet. Het is daarom vreemd dat de inhoud van deze testen niet wordt vastgesteld via het collectieve zelfbestuur, maar door extern ingehuurde bureaus.<sup>52</sup>

Ik zal in deze paragraaf op basis van de discussie over de verschillende burgerschapsconcepties een aantal algemene richtlijnen formuleren waaraan dit soort inburgeringsexamens zouden moeten voldoen en deze toelichten aan de hand van voorbeelden van concrete vragen uit andere inburgeringsexamens.

Vanuit het liberale burgerschaps perspectief kan vooraf de vraag worden gesteld of dit soort examens überhaupt gerechtvaardigd kunnen zijn. Indien Kostakopoulou gelijk heeft dat het beleid niet als doel heeft om integratie te bevorderen maar om immigratie tegen te gaan, is het in strijd met het beginsel van *détournement de pouvoir*. Maar zolang deze intuïtie niet hard te maken is, lijken inburgeringstesten geoorloofd te zijn, voor zover ze een bijdrage leveren aan de voorwaarden die nodig zijn voor de stabiliteit van liberaal-democratische samenlevingen. Immers, het voortbestaan van zo'n stabiel liberaal-democratisch regime lijkt een *sine qua non* te zijn voor de bescherming van burgerrechten. Maar aangezien deze testen wel degelijk inbreuk maken op de vrijheid van de individuele inburgeraar – weliswaar nog geen volledig staatsburger maar al wel op een tijdelijk visum toegelaten tot de politieke gemeenschap – zijn ze alleen geoorloofd indien er goede redenen zijn om aan te nemen dat ze noodzakelijk zijn om die vaardigheden en disposities over te brengen en indien er en geen minder-vergaande maatregelen voorhanden zijn om dit doel te bereiken. Maar deze assumpties zijn gebaseerd op empirische claims die moeilijk te verifiëren zijn en bovendien erg gevoelig zijn voor politieke manipulatie: de stabiliteit van liberale democratieën is mogelijk in gevaar door immigratie; inburgeringstesten leveren een essentiële bijdrage om deze instabiliteit tegen te gaan; en inburgeringstesten zijn het meest geëigende middel om dit doel te bereiken. Zolang we geen duidelijke bewijzen hebben dat Europese liberale democratieën in gevaar zijn, en zolang wel duidelijk is dat dit soort testen de vrijheid inperken maar niet duidelijk is of ze effectief zijn, zouden we Kostakopoulou kunnen volgen en ze overboord gooien. Andrew Mason stelt een meer prudente benadering voor:

‘If we were to adopt a “maximin” rule – that is, aim to make the worst case scenario as good as possible – then this would appear to permit citizenship tests: if it were the case that without these tests, the conditions required for a reasonably just society to be created or sustained would be significantly eroded, then this might be judged worse than the other main possible outcome, namely, that these tests made no difference to these conditions but denied the just entitlement of long-term residents to citizenship.’<sup>53</sup>

52 De tests worden gemaakt door *Bureau ICE* en het *CITO*.

53 Mason 2000, p. 11.

Vanuit de gedachte dat niet alleen burgerschap te makkelijk als vanzelfsprekend wordt aangenomen maar ook de stabiliteit van liberale democratieën niet evident is, valt er veel voor Masons behoedzame methode te zeggen. Maar de conclusie *dat* inburgeringstesten te rechtvaardigen zijn, impliceert niet dat *elke* inburgeringstest dat is.

Vanuit het republikeinse en communitaristische perspectief kan er vooral worden gediscussieerd over de *inhoud* van deze tests. Het republikeinse burgerschapsconcept vereist dat nieuwkomers die vaardigheden en disposities opdoen die van belang zijn om als zelfstandig burger in de samenleving te functioneren. Een belangrijke taak van dit soort inburgeringstrajecten moet dan ook zijn het overdragen van de belangrijke grondwettelijke waarden van de liberale democratie – gelijkheid van burgers, scheiding religie en staat, et cetera. Dit betekent niet dat nieuwkomers het met deze politieke waarden eens moeten zijn, het betekent slechts dat ze moeten accepteren dat dit de waarden zijn waarop de Nederlandse politieke gemeenschap is georganiseerd.

Dit raakt mijns inziens aan de kern van het onderscheid tussen de liberaal-republikeinse en communitaristische benadering. Tijdens het inburgeringsproces moeten nieuwkomers kennis krijgen van de manier waarop de belangrijke politiek-bestuurlijke en juridische instituties georganiseerd zijn en van hen mag een acceptatie of erkenning worden verwacht van de onderliggende liberaal-democratische waarden. Van nieuwkomers mag niet worden geëist dat ze zich met deze waarden identificeren, omdat dit in strijd is met centrale grondrechten zoals vastgelegd in de grondwet en internationale verdragen, met name het EVRM: vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, eerbiediging van persoonlijke levenssfeer, et cetera. Bovendien leidt dit weer tot de door Orgad beschreven paradox van het liberalisme. Het is, bijvoorbeeld, nieuwkomers toegestaan om het vanuit een religieuze overtuiging oneens te zijn met de wettige erkenning van het homohuwelijk – net zoals veel orthodoxe christenen het met deze wetgeving oneens zijn. Het staat hun ook vrij om hiertegen politieke actie te voeren zolang ze maar accepteren dat de wettige constellatie in Nederland sinds april 2001 zodanig is dat het huwelijk wettelijk open staat voor mensen van gelijk geslacht en dat dit zo blijft zolang de wetgeving niet verandert.

Dit punt kan worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld uit een inburgeringstest, de leidraad bij interviews van nieuwkomers in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg. De vraag luidde als volgt: ‘Wat is uw houding ten opzichte van het bekritisieren van een religie? Vindt u dat dit toegestaan is?’ Deze formulering van de vraag lijkt in strijd te zijn met de eisen van het liberaal-republikeinse burgerschapsmodel. Het gaat er niet om of een inburgeraar (of ingezetene) persoonlijk van mening is of religies bekritiseerd mogen worden. Het gaat om de vraag of een inburgeraar weet hoe in het land van aankomst dit soort zaken wettelijk geregeld zijn, en dit als wettige regeling accepteert. Het is bijvoorbeeld voor nieuwkomers uit meer islamitische landen van belang te weten dat in westerse landen, die van oorsprong op de christelijke leest geschoeid zijn, de scheiding tussen religie en de staat veel verder is doorgevoerd, en dat dit implicaties heeft, bij-

voorbeeld dat kranten het wettelijke recht hebben om cartoons te publiceren die volgens sommigen zeer beledigend zijn.<sup>54</sup>

Een categorie van vragen die *geen* deel mogen uitmaken van deze inburgeringstesten, zijn vragen die niets te maken hebben met politiek burgerschap, maar die zich op de brede samenleving richten. In paragraaf 3.2 heb ik aangegeven dat het onderscheid tussen dikke en dunne burgerschapsconcepties soms moeilijk te maken is, en dat het de vraag is of de dunne liberaal-republikeinse concepties voldoende in staat zijn de 'wij' te conceptualiseren die voorondersteld wordt bij collectief zelfbestuur. Maar vragen die geheel losstaan van wat deelnemen aan de politieke gemeenschap inhoudt, en verwijzen naar contingente elementen van nationale tradities, vallen onder de door de Nederlandse regering gehanteerde definitie van assimilatie, namelijk de 'volledige overname van alle aspecten van de cultuur van het land waar een migrant zich vestigt', iets wat het kabinet niet van migranten 'kan en wil eisen'.<sup>55</sup> Dit kan worden toegelicht aan de hand van twee voorbeelden. Het testmateriaal voor de Engelse *Life in the UK*-test bevatte de volgende vraag: Waar komt de Kerstman vandaan? Antwoordmogelijkheden waren: Lapland, IJsland en de Noordpool. De Duitse deelstaat Hessen overwoog een test (die uiteindelijk niet is gebruikt) met de vraag: op welk sportevenement heeft de film 'het mirakel van Bern' betrekking? Het juiste antwoord was de 3-2 overwinning van Duitsland op Hongarije in het wereldkampioenschap voetbal van 1954.

Dit soort vragen horen niet thuis in een inburgeringstest. Dit betekent niet dat dit soort informatie niet mag worden overgedragen in inburgeringscursussen, integendeel. Deze informatie kan van groot belang zijn bij het kennismakingsproces met de nieuwe samenleving. Maar dit soort thema's mogen geen onderwerp van toetsing tijdens een inburgeringsexamen zijn, omdat kennis van de juiste antwoorden op deze vragen irrelevant is voor de goede integratie als burger van een liberaal-democratische politieke gemeenschap. Nieuwkomers kunnen niet worden verplicht om zich te engageren met maatschappelijke cultuur in een samenleving die geen intrinsieke relatie heeft met politiek-bestuurlijke en juridische instituties of met iemands functioneren als burger in de politieke samenleving.<sup>56</sup>

Dit maakt het opstellen van een inburgeringsexamen een moeilijke opgave. Enerzijds dient het examen betekenisvol te zijn, dat wil zeggen, feitelijk bij te dragen aan integratie van nieuwkomers. Anderzijds dient het legitiem te zijn, dat wil zeggen, niet in strijd met centraal liberaal-democratische waarden. En met name binnen constitutioneel-democratische samenlevingen, waar de nadruk ligt op tolerantie voor diversiteit en persoonlijke vrijheden, is het vinden van het juiste evenwicht tussen effectieve en legitieme inburgeringstesten geen sinecure.

## 5 Conclusie

Burgerschap is *the right to have rights*, het recht om aanspraak te kunnen maken op burgerrechten binnen een politieke gemeenschap. Burgerschap is een omstre-

54 Rostbøll 2010.

55 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 9.

56 Miller 2008, p. 385.

den begrip omdat het aspecten bevat van verschillende normatieve tradities die onderling op gespannen voet met elkaar staan: liberalisme, republikenisme en communitarisme. Dit is niet alleen een academisch debat; ook binnen het politieke debat zijn deze verschillende burgerschapsconcepties terug te vinden. Opvallend genoeg vertonen deze debatten tegengestelde ontwikkelingen. Waar binnen academische debatten het communitarisme zijn rol als dominante stroming is verloren, en het republikenisme (inclusief de discussies over de deliberatieve democratie) recent veel opgeld heeft gedaan, valt er in de Nederlandse politiek, met name in het inburgeringsdebat, een tegengestelde trend te ontwaren. Dit laatste is goed te verklaren door de veel genoemde maatschappelijke ontwikkelingen: 9/11, de moord op Theo van Gogh, de opkomst van anti-immigratiepartijen als de PVV.

In dit artikel is burgerschap in hedendaagse liberaal-democratische samenlevingen beschreven in termen van de gespannen verhouding tussen deze stromingen. Deze gespannen verhouding komt met name goed tot uitdrukking in het inburgeringsbeleid. Het *doel* van inburgering is het beste te formuleren in termen van het liberale concept van burgerschap: inburgering heeft als doel om de status te verkrijgen van volwaardig burger, inclusief de politieke, sociale en economische grondrechten die daarbij horen. Maar de plichten die met deze inburgering gepaard gaan kunnen op gespannen voet staan met de burgerrechten die binnen het liberalisme centraal staan. Het *middel* van inburgering valt het best in republikeinse termen te begrijpen: welke vaardigheden dienen nieuwkomers te vergaren om als zelfstandig burger in een democratische rechtsstaat te functioneren? Het *probleem* met inburgering, tenminste vanuit een constitutioneel-democratisch perspectief, zit hem in het communitaristische element, als van inburgeraars te veel wordt verwacht dat ze zich identificeren met de samenleving van aankomst en de daarin vigerende normen en waarden.

Inburgeringsbeleid is gerechtvaardigd in liberaal-democratische samenlevingen indien het feitelijk bijdraagt aan integratie van nieuwkomers zonder te verworden tot assimilatie, dat wil zeggen integratie mag niet in strijd komen met dezelfde liberaal-democratische waarden die ze wil beschermen. De moeilijkheden die bij de conceptualisering van de term 'burgerschap' al duidelijk werden, komen dubbel en dwars terug in de beschrijving van inburgeringsbeleid, omdat het erg moeilijk is om aan te geven waar integratie ophoudt en assimilatie begint.

## Literatuur

- Arendt, H., *The Origins of Totalitarianism*, New York: Harcourt, Brace and Jovanovich 1968.
- Burg, W. van der, *Een andere visie op burgerlijke ongehoorzaamheid*, Deventer: Kluwer 1986.
- Entzinger, H., 'The rise and fall of multiculturalism: The case of the Netherlands', in: C. Joppke & E. Morawska (eds.), *Towards Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Houndmills: Palgrave Macmillan 2003.
- Gunsteren, H.R. van, 'Admission to Citizenship', *Ethics* (98) 1988-4.
- Habermas, J. 'Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe', *Praxis International* (12) 1992-1, p. 10-11.
- Habermas, J., *Between Facts and Norms*, Cambridge, MA: MIT Press 1996.

- Hart, B. de & R. van Oers, 'European Trends in Nationality Law', in: R. Bauböck e.a. (eds.), *Acquisition And Loss Of Nationality: Policies And Trends In 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- Hirsch Ballin, E.M.H., *Burgerrechten* (oratie), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2011.
- Honohan, I., 'Republican Requirements for Access to Citizenship', in: G. Calder, P. Cole & J. Seglow (eds.), *Citizenship acquisition and national belonging: Migration, Membership and the Liberal Democratic State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010.
- Kant, I., 'Perpetual Peace', in: H. Reiss (ed.), *Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press 1991.
- Koopmans, R., 'Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (36) 2010-1.
- Kostakopoulou, D., 'What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test', in: R. Bauböck & C. Joppke (eds.), *How liberal are citizenship tests?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 2010.
- Kymlicka, W., *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford: Oxford University Press 2002.
- Kymlicka W. & W. Norman, 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory', *Ethics* (104) 1994-2.
- Macedo, S., *Liberal Virtues: Citizenship, Virtue, and Community*, Oxford: Oxford University Press 1990.
- Marshall, T.H., 'Citizenship and Social Class', in: *Class, Citizenship and Social Development* New York: Anchor 1965.
- Mason, A., *Community, Solidarity, and Belonging: Levels of Community and Their Normative Significance*, Cambridge: Cambridge University Press 2000.
- Meer, T. van der & P. Dekker, 'Politieke participatie: over politieke dieren en burger-nachtwakers', in: L. Halman & I. Sieben (red.), *Respect man! Tolerantie, solidariteit en andere moderne waarden*, Amersfoort: Celsus 2011, p. 211-225.
- Michalowski, I., 'Citizenship Tests in Five Countries – An Expression of Political Liberalism?', *WZB Discussion Paper* 2009.
- Miller, D., 'Immigrants, Nations, and Citizenship', *Journal of Political Philosophy* (16) 2008-4.
- Oomen, B., 'Constitutioneel bewustzijn in Nederland: Van burgerzin, burgerschap en de onzichtbare Grondwet', *Recht der Werkelijkheid* 2009-2.
- Orgad, L., 'Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe', *American Journal of Comparative Law* (58) 2009-1.
- Oudejans, N., *Asylum: A philosophical inquiry into the international protection of refugees*, Oisterwijk: BOXPress 2011.
- Pierik, R., 'Het EHRM en het Europese rechtsstatelijk deficiet: Een analyse van de Lautsi-zaak', *Nederlands Juristenblad* 2012-20.
- Pierik, R. & W. Werner (eds.), *Cosmopolitanism In Context: Perspectives From International Law & Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- Rawls, J., 'The idea of an overlapping consensus', *Oxford Journal of Legal Studies* (7) 1987-1.
- Rawls, J., *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press 1993.
- Rostbøll, C.F., 'The use and abuse of "universal values" in the Danish cartoon controversy', *European Political Science Review* (2) 2010-3.
- Rousseau, J.J., *On the Social Contract with Geneva Manuscript and Political Economy*, ed. R.D. Masters, trans. J.R. Masters, New York: St. Martin's Press 1978.
- Sandel, M., 'The Unencumbered Self and the Procedural Republic', *Political Theory* 1984-12.

Scheffler, S., 'Immigration and the Significance of Culture', *Philosophy and Public Affairs* (35) 2007-2.

Taylor, C., 'The Politics of Recognition', in: A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press 1994.

Taylor, C., 'The Meaning of Secularism', *The Hedgehog Review* 2010, Fall.