

# Inburgering. Van integratie naar acculturatie.

Dirk Jacobs

In mei 2000 was ik één van de genodigden op een gespreksavond in Antwerpen over de inburgeringsthematiek in België en Nederland. Ik woonde, na een periode van vier jaar AIO-schap in Nederland, onderhand alweer bijna drie jaar in Brussel en had het Nederlandse beleid niet meer zo aandachtig gevolgd. Ik diende daarom bij de voorbereiding van mijn interventie na te gaan welke ontwikkelingen het inburgeringsbeleid ondertussen in Nederland had doorgemaakt. Tot mijn groot jolijt kwam ik zo niet alleen het vooruitgangsrapport over de nota 'Kansen krijgen, kansen pakken' van minister van Boxtel voor Grote Steden en Integratiebeleid op het spoor, maar stootte ik eveneens op een heuse website, met de naam 'het inburgernet' (<http://www.inburgernet.nl>). Een mooie site die een volledig overzicht van recente regelgeving en procedures beidt en praktische tips voor gemeentebesturen aanreikt, grafisch verfraaid met allerlei klaarlijk Hollandse kazen. Nog afgezien van het feit dat de makers van de site de kaas verkozen als hét Nederlandse symbool bij uitstek, verbaasde ik mij vooral over het feit dat er überhaupt een flink gestoffeerde webstek bestond over inburgering. Een teken aan de wand dat er sinds mijn vertrek uit Utrecht onderhand een heuse inburgeringsindustrie was ontstaan. Cijfers in het vooruitgangsrapport inburgering bevestigden dat vermoeden. Voor het jaar 2000 werd maar liefst 295 miljoen gulden uitgetrokken voor het inburgeringsprogramma voor een doelpubliek van ruim 20.000 nieuwkomers. Dat zijn cijfers waar men in Vlaanderen van gaat duizelen. In Vlaanderen wordt voor het onthaalbeleid van nieuwkomers in het jaar 2000 in totaal 265 miljoen Belgische frank voorzien, wat zo'n 14 miljoen gulden is. Nu hoopt men dat bedrag de komende jaren gevoelig op te drijven en de relatief ongecoördineerde initiatieven op het vlak van onthaal van nieuwkomers te bundelen in een heus inburgeringsprogramma naar Nederlands model. Ook in Brussel willen de Nederlandstaligen onthaaltrajecten ontwikkelen. Aan Waalse en Franstalige zijde in Brussel denkt men niet in die richting en gaat men ervan uit dat het Franstalige algemeen beleid dat op assimilatie gericht is in voldoende mate werkt. 'Inburgering' is overigens een term die erg moeilijk in het Frans (en evenmin in het Engels) te vertalen valt. Burgerschap, *citoyenneté* of *citizenship* kent men wel, maar 'inburgering' krijgt men zelfs met de beste wil van de wereld nauwelijks uitgelegd in één zin. Het is dan ook een van die typisch Nederlandse termen – 'gedoogbeleid' en 'onthaasting' horen ook in dat rijtje – die men in Vlaanderen nog wel wil en kan begrijpen, maar buiten het Nederlandse taalgebied totaal onvertaalbare - of erger – onzinnige concepten lijken. Hoe zou men 'inburgering' aan Franstalige of Engelstalige collega's kunnen uitleggen? Onvermijdelijk zou het vertrekpunt de term 'burgerschap' vormen. Een term die ook in Frankrijk en de Angelsaksische wereld terug is van weggeweest. Onderhand zijn we in het Nederlandstalige gebied al zo vertrouwd met de term 'inburgering' dat we er nog nauwelijks bij stil staan wat nu precies de verhouding is met het concept burgerschap. Het lijkt alsof we het al jaren - wat zeg ik? -, al eeuwen over inburgering hebben. In Vlaanderen moet er dikwijls op gewezen worden dat de pas recent uit Nederland geïmporteerde term ook daar nog maar een relatief korte geschiedenis kent en bovenal een bepaalde beleidskeuze impliceert. Inburgering is niet uit de lucht komen vallen, maar moet gesitueerd worden tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het minderhedenbeleid aan de ene kant en een gewijzigde politiek-ideologische constellatie aan de andere kant. Ik probeer daar in dit essay in alle bescheidenheid een beknopte kritische reconstructie van te maken en het concept 'inburgering' te verduidelijken aan de hand van de bredere burgerschapsnotie.

## De opmars van het burgerschap

Eind jaren tachtig dook in het veld van de sociale wetenschappen een onmiskenbare thematische trend op. Of het nu ging over armoede, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg, minderhe-

den, nationale identiteit of democratie, overal verscheen het begrip burgerschap ten tonele (zie Turner, 1990; Kymlicka & Norman, 1994; Van Steenberg, 1994). Het was plots weer *bon ton* sociale problemen en vraagstukken in termen van burgerschap, in termen van de verhouding tussen individuele rechten en verbondenheid met een gemeenschap, te formuleren. In de jaren negentig maakte de term burgerschap een succesvolle doorstart en groeide zo uit tot één van de belangrijkste hoera-begrippen (Bovens, 1991) in academische middens. De titels van internationale congressen, publicaties en onderzoeksprojecten logen er niet om. Burgerschap werd als toverconcept gretig omarmd om de relatie tussen individu, staat, markt en maatschappij te helpen duiden in een wereld met een diversiteit aan 'nieuwe' fenomenen. De crisis van de verzorgingsstaat, de zoektocht naar een politieke (en etnische) identiteit in de voormalige Oostbloklanden, de poging een postnationale Europese Unie te creëren, de omgang met multiculturaliteit en de opkomst van de zogeheten postmoderne cultuur, kortom alle veelvuldig gethematiseerde ontwikkelingen van de jaren tachtig en negentig, leenden zich volgens velen om vertaald te worden in termen van burgerschap. Ongetwijfeld heeft het veelkoppig karakter van het begrip voor een groot stuk tot dat succes bijgedragen. Als container-begrip vormt burgerschap immers een vlag die vele ladingen kan dekken. Bovendien kent het begrip een sterke normatieve connotatie en werd ze daarom ook gretig in de politieke arena aangewend, wat haar succes in de academische wereld wellicht eerder versterkt dan afgeremd heeft.

Wie het bos door de bomen wil blijven zien, kan als strategie best twee basisconcepties van burgerschap onderscheiden: burgerschap-als-legale-status en burgerschap-als-gewenste-praktijk (Kymlicka & Norman, 1994: 353). Allereerst is er de conceptie van burgerschap-als-legale-status waarbij doorgaans vanuit het kader van de natie-staat vertrokken wordt en burgerschap opgevat wordt als een formele juridische status die rechten verleent aan individuen ten opzichte van de staat. In navolging van het klassieke onderscheid volgens T.H. Marshall (1963) gaat het daarbij om drie categorieën aan rechten. Allereerst omvat het burgerschap civiele rechten, burgerlijke vrijheden, die het individu een fundamenteel minimum aan bescherming moeten bieden. Te denken valt aan bescherming tegen arbitraire vrijheidsberoving, vrijheid van meningsuiting en geloof, het recht op eigendom, het recht op het vrijelijk aangaan van contracten en de garantie van eerlijke rechtspraak. Een volgende dimensie omvat politieke rechten die mogelijkheden tot deelname aan de politieke besluitvorming moeten veilig stellen. Een derde dimensie beslaat sociale rechten die een minimum aan economische welvaart en sociale zekerheid moeten garanderen bij de (her)verdeling van belangrijke goederen en diensten. Binnen de benadering van burgerschap-als-legale-status wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen het volledig formeel lidmaatschap van een natie - het staatsburgerschap dat tot bezit van alle rechten leidt - en een partiële vorm van lidmaatschap die slechts tot een beperkt aantal rechten leidt (Stewart, 1995: 67). Bij dit laatste moet met name gedacht worden aan de rechten die buitenlandse inwoners van een natie-staat toegekend worden op basis van hun ingezetenschap, het feit dat zij officieel in het land gedomicileerd zijn. Vaak kennen zij civiele en sociale rechten, maar ontberen zij het politiek burgerschap. Als algemene omschrijving van de conceptie van burgerschap-als-legale-status kan gesteld worden dat de vraag in hoeverre een individu rechten ontvangt van de staat, centraal staat. Van Stokkom (1991: 151) spreekt in deze over de 'toegangscomponent' van burgerschap.

Daartegenover staat de 'verantwoordelijkheidscomponent' (Van Stokkom, 1991: 151) van de conceptie van burgerschap-als-gewenste-praktijk. Deze normatief geladen opvatting van burgerschap ent zich eerder op de (abstracte) idee van democratie als een actieve politieke gemeenschap (Stewart, 1995: 74). In die opvatting staat de burger als actief individu centraal die doorheen alledaagse politieke praktijken tot de vorming van een (politieke) gemeenschap bijdraagt. Individuen staan er met hun verschillende visies en initiatieven tegenover elkaar, creëren in interactie een publieke ruimte en constitueren zichzelf zo tot burgers. De nadruk ligt in deze benadering niet zozeer op een formele status maar op een actieve houding, op verantwoordelijkheidszin en op het zoeken naar een balans tussen rechten en plichten in de verhouding tussen individu en gemeenschap. Burgerschap is volgens deze benadering met andere woorden vooral een houding, een praktijk. Het kan in deze context

verhelderend zijn daarom de term burgerzin boven het begrip burgerschap te gebruiken (Bovens, 1991).

Deels opgaand in het politiek filosofische debat tussen liberalisme en communitarisme, zijn in het sociaal-wetenschappelijk gebruik van het begrip burgerschap de beide bovengenoemde dimensies aan bod gekomen. Vaak werd daarbij de spanning tussen burgerschap-als-legale-status en burgerschap-als-gewenste-praktijk, tussen de 'toegangscomponent' en de 'verantwoordelijkheidscomponent', nadrukkelijk gethematiseerd (zie bv. Stewart, 1995; Habermas, 1994; Van Gunsteren, 1994). De meeste auteurs verkozen echter duidelijk de nadruk te leggen op de thematiek van verantwoordelijkheid en deugden, die centraal staat in de normatieve burgerschapsconceptie en volgens hen in het klassieke gebruik van het begrip burgerschap teveel ondergesneeuwd geraakt was (zie Kymlicka & Norman, 1994).

Een tot op zekere hoogte vergelijkbaar fenomeen trad op in de politieke arena waar met name de conceptie van burgerschap-als-gewenste-praktijk en de notie van burgerzin, opgeld gemaakt hebben. Zelfbestuur en verantwoordelijkheid van het individu als bron voor sociale integratie kwamen immers weer op het ideologische voorplan te staan. Vanuit verschillende hoeken werd het morele karakter van maatschappelijke participatie en de noodzakelijke koppeling van rechten en plichten benadrukt. Het meest in het oog springend zijn en waren hierbij wellicht het neo-conservatief en neo-liberaal denken waarin gepleit wordt voor een terugtreden van de staat, de herwaardering van traditionele deugden en het benadrukken van de verantwoordelijkheden van het individu. Zo bepleitte de rechterzijde van het politieke spectrum een afbraak van het 'luimakende' systeem van de verzorgingsstaat, de versteviging van de deugdzame 'civil society' en de herwaardering van het gezin als hoeksteen van de samenleving. Het individu, de burger, was 'herontdekt' en werd 'opnieuw' verantwoordelijkheid toegedicht in een tijd dat staatsverzorging van wieg tot graf tot een onrealistische wensdroom omgedoopt werd. Calculatie, freeridership, luiheid en gemakzucht moesten bestreden worden, terwijl deugdzaamheid, arbeidsethos en individuele verantwoordelijkheid op het voorplan moesten komen te staan. *Rechts* deelde de opkomst van het plichtendiscours en de nadruk op moraliteit en verantwoordelijkheid echter ook met strekkingen van de andere kant van het politieke spectrum. Zo draagt en droeg (nieuw) *Links*, onder impuls van nieuwe sociale bewegingen georganiseerd rond het feminisme en ecologisme (Roche, 1992: 49), in Europa de noties plicht en verantwoordelijkheid eveneens een warm hart toe. De nadruk op persoonlijke deugdzaamheid en verantwoordelijkheidszin staat er evenzeer centraal vanuit de gedachte dat niet alles vanuit de staat afgedwongen kan worden.

### **Vreemdelingen, burgerschap en burgerzin**

Parallel aan het brede succes van het begrip burgerschap in de sociale wetenschappen, groeide met name in de politieke sociologie de aandacht voor veranderingen in burgerschap-als-legale-status (op het gebied van civiele, sociale en politieke rechten) in relatie tot de internationale (arbeids)migratie in het naoorlogse Europa. Terzake vallen als dominante stromingen twee concurrerende benaderingen aan te stippen. Aan de ene kant is er het zogeheten *denizenship model*, waarin met name gewezen wordt op het ontstaan van gradaties in formeel burgerschap binnen de context van de natie-staat (Hammar, 1990; Brubaker, 1990; Layton-Henry, 1990). Aan de andere kant manifesteert zich een interpretatiekader dat met de naam *postnationaal model* aangeduid kan worden, waarin gewezen wordt op het ontstaan van een nieuw soort burgerschapsdenken voorbij de logica van de natie-staat (Soy-sal, 1994; Jacobson, 1996).

Volgens het *denizenship model* is er met de komst van migranten en het verlenen van bepaalde rechten aan deze vreemdelingen (op basis van ingezetenschap in plaats van nationaliteit) een gradatie in vormen van formeel burgerschap ontstaan. Bepaalde rechten, sociale goederen en diensten worden niet langer voorbehouden aan staatsburgers maar komen toe aan allen die duurzaam op een bepaald grondgebied gevestigd zijn. Zo werden in het kielzog van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat (Heisler & Heisler, 1991) sociale en economische rechten aan migranten verleend,

ongeacht hun nationaliteit. In sommige landen werden in een later stadium ook lokale politieke rechten aan vreemdelingen toegekend. Volledige politieke rechten bleven echter overal in Europa voorbehouden aan staatsburgers, dit omwille van het principe van volkssoevereiniteit en het vraagstuk van legitimatie van de natie-staat. Hierdoor ontstond een situatie waarin legaal gevestigde vreemdelingen in zowat alle (juridische) opzichten gelijk werden aan staatsburgers, behalve dan op het vlak van de politieke rechten. Dit leidde tot een vorm van 'partieel burgerschap' (Brubaker, 1990) waarbij men een onderscheid kan maken tussen volwaardige 'citizens' (staatsburgers die alle rechten genieten) en 'denizens' (Hammar, 1990a) (ingezetenen die alle rechten genieten, behalve volledige politieke rechten). Volgens het denizenship model is dit een anomalie die op de lange duur tot aanpassing noopt (Mouffe, 1992; Layton-Henry, 1990) hetzij door versoepeling van nationaliteitsverwerving, hetzij door toekenning van politieke rechten los van nationaliteit.

Volgens het *postnationaal model* zit de transformatie veel dieper en maakt het formeel burgerschap (de toekenning van rechten) zich meer ten gronde los van de logica van de natie-staat. Toekenning van rechten verandert op alle fronten op dezelfde manier en omwille van dezelfde redenen: het 'mens zijn' en de daarbij horende grondrechten vormen in het naoorlogse Europa de basis van elk discours omtrent burgerschap en verdringt langzaam maar zeker het belang van nationale identiteit (Soysal, 1994). Burgerschap wordt niet langer gelegitimeerd binnen de contouren van de natie-staat, maar ontleent haar legitimiteit aan het narratief van universele mensenrechten dat gecodificeerd is in allerlei internationale verdragen. De groei van dit narratief leidde tot de snelle expansie van rechten van immigranten. De opkomst van internationale politieke instanties is in dat proces een belangrijke factor. De ontwikkelingen op het gebied van politieke rechten gaan wat langzamer omdat de hardnekkige symboliek van nationale soevereiniteit daar stokken in de wielen steekt. Het postnationaal model lijkt echter te impliceren dat toekenning van politieke rechten aan vreemdelingen op alle politieke niveaus op den lange duur onvermijdelijk is (Klopp, 1995). Volgens een auteur als Jacobson (1996) is deze transformatie van het klassieke burgerschap niet zonder gevaar: hij meent dat immigratie tot een devaluatie van (staats)burgerschap heeft geleid en dat dit op termijn de legitimiteit van de staat ondermijnt en zelfs het 'pact tussen staat en burger' (sic) vernietigt.

Het is opvallend dat in beide modellen het vraagstuk van politieke rechten voor vreemdelingen een anomalie vormt; waar civiele en sociale rechten volgens een welbepaalde logica aan niet-staatsburgers toegekend werden, leidde diezelfde logica niet tot de toekenning van politieke rechten. Beide modellen lijken er bovendien van uit te gaan dat het vraagstuk van politieke participatie van vreemdelingen op den lange duur opgelost moet en/of zal worden. De algemene verklaring waarom de toekenning van politieke rechten aan vreemdelingen tot nog toe achterop blijft op de toekenning van andere rechten, loopt in beide interpretatiekaders overigens gelijk. Beiden dichten een doorslaggevende rol toe aan de idee van volkssoevereiniteit en haar betekenis in de democratische legitimering van de natie-staat. Het voorbehouden van nationaal kiesrecht vormt in beide modellen de laatste uiting en het ultieme bastion van het klassieke (staats)burgerschap, dat respectievelijk door het criterium van ingezetenschap bij verlening van rechten of door de opkomst van een universalistisch narratief aan waarde heeft ingeboet. Tegelijkertijd laten beide modellen daarmee een aantal vragen onbeantwoord. Wat precies de reden is dat inzake nationaal kiesrecht het staatsburgerschap overal zo gekoesterd wordt maar het terzelfder tijd in bepaalde landen wel mogelijk is het lokaal kiesrecht aan vreemdelingen te verlenen, blijft onduidelijk. Een antwoord op de vraag waarom toekenning van lokaal kiesrecht slechts in bepaalde landen en in verschillende gradaties optreedt, blijft eveneens uit. Waarom landen hun voorwaarden versoepelen of verstrengen om het staatsburgerschap te verwerven, blijft evenzeer grotendeels buiten het gezichtsveld. Tenslotte blijven specifieke verwachtingen van beleidsmakers omtrent burgerzin van nieuwkomers buiten beeld.

Nu lijkt precies de notie van burgerzin bij migranten, de 'verantwoordelijkheidscomponent' (Van Stokkom, 1991: 151) van de conceptie van burgerschap-als-gewenste-praktijk, in de politieke arena een uitermate belangrijke rol te kennen in discussies over de multiculturele samenleving. Migranten krijgen niet alleen nieuwe rechten, ze zijn ook deelgenoot in een aantal plichten. Ze zijn

het onderwerp van bespiegelingen over de rol van de nieuwkomer in de samenleving als nieuwe burger. Een nieuwe burger waarvan evengoed als van de gevestigden een actieve rol in de samenleving en een zekere burgerzin verwacht wordt. Vaak bestaan twijfels of angsten over de verantwoordelijkheidszin van de nieuwkomers en hun houding in de permanente zoektocht naar de balans tussen rechten en plichten in de verhouding tussen individu en gemeenschap. De nood aan loyaliteit tegenover de gastsamenleving en een zekere mate van acculturatie vervullen bij die bedenkingen doorgaans een centrale rol. Zelfs al wil men alle nieuwkomers niet zomaar het staatsburgerschap en alle daaraan verbonden rechten toekennen, dan verwacht men toch een minimum aan acculturatie en burgerzin om in de pluriforme samenleving op een gezonde wijze te functioneren. Voor wat hoort wat, is de impliciete redenering die daarbij dikwijls om de hoek komt kijken. De overheid en samenleving moet niet alleen rechten en kansen bieden aan nieuwkomers, de nieuwkomers moeten ook een positieve rol innemen in de samenleving. Plichten moeten nagekomen worden, verantwoordelijkheden moeten opgenomen worden en aangereikte kansen moeten verzilverd worden. Dat geldt voor autochtone staatsburgers, dat geldt voor allochtone staatsburgers en dat geldt voor vreemdelingen. Dikwijls zijn er bekommernissen dat dit voor allochtone medeburgers en vreemdelingen een stuk minder een uitgemaakte zaak is dan voor autochtone staatsburgers. Ze zijn misschien niet 'Nederlands' genoeg. Men meent dat er bij allochtonen een zekere mate van acculturatie vereist is. Zij moeten dan ook 'ingeburgerd' worden. Desnoods tegen wil en dank.

De stelling dat nieuwkomers meer 'Nederlands' moeten worden, is over de jaren heen steeds luider gaan klinken in het zogenaamde minderhedendebat. In politieke discussies over verlening van het kiesrecht en versoepeling van de verwerving van het staatsburgerschap speelde heel lang het hardnekkige argument dat vreemdelingen op het vlak van (politieke) cultuur te verschillend zijn om op een verantwoorde manier mee het beleid te bepalen en (op zijn minst een zekere vorm van) acculturatie noodzakelijk is om het volledige kiesrecht en/of het staatsburgerschap te verwerven (Jacobs, 1998). Lange tijd werd er in Nederland verder echter nauwelijks een punt gemaakt van culturele verscheidenheid. Integratie kon gerealiseerd worden met 'behoud van eigen identiteit', zo heette één van de uitgangspunten van het minderhedenbeleid. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig kreeg het argument waarin gesteld werd dat voor optimale integratie een zekere mate van assimilatie (of toch zeker acculturatie) onontbeerlijk is, echter steeds meer gehoor. Men had nieuwkomers te lang aan hun lot overgelaten, te veel in eigen kringen laten verkeren en te weinig verplicht om zich actief op de Nederlandse samenleving te richten, zo luidde het. Het hoefde niet dat de nieuwkomer zijn eigen identiteit verloochende in een totale assimilatie naar Frans-republikeins model, maar er werd toch verwacht dat de eigen culturele identiteit de zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving niet in de weg zou staan. Precies daar wrong volgens velen het schoentje. Inburgering zou dat voortaan verhelpen bij nieuwe migranten. Inburgering zou het proces van acculturatie bespoedigen.

### **Van integratie tot inburgering**

De term 'inburgering' en het huidige inburgeringsbeleid kunnen niet begrepen worden zonder het in de context te zien van de ontwikkeling vanuit het eerdere Nederlandse minderheden- en allochtonenbeleid. Bij de ontwikkeling van het eerste geïntegreerd beleid rond allochtonen, het zogenaamde *Minderhedenbeleid*, speelde het in juni 1979 uitgebrachte rapport *Etnische Minderheden van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR)*, een adviesgroep van academici, een belangrijke rol. Het document benadrukte dat enerzijds de achterstelling van (bepaalde groepen) immigranten en allochtonen bestreden moest worden en anderzijds het ideaal van een tolerante, multiculturele samenleving gepropageerd diende te worden (WRR, 1979; zie ook Vermeulen & Penninx, 1994: 9). Die visie werd in 1983 overgenomen in de zogenaamde *Minderhedennota* (Bijl. Hand. TK, 82-83, 16102/21) die de officiële blauwdruk voor het te voeren Minderhedenbeleid zou gaan vormen. Hoewel men ervan uitging dat de immigratie naar

Nederland door middel van een streng toelatingsbeleid gelimiteerd diende te worden, erkende de nota dat het grootste deel van de immigranten die zich in de loop van de jaren zestig en zeventig in Nederland gevestigd hadden, niet tijdelijk maar permanent in het land zouden verblijven. Het overheidsbeleid zou op die realiteit afgestemd moeten worden. Daartoe zou in belangrijke mate de rechtspositie van immigranten versterkt worden. Verder zou de emancipatie van de etnische minderheden bevorderd worden door hen te laten integreren met behoud van de eigen identiteit. Culturele verschillen werden aanvaard en het behoud van de cultuur van het land van origine zelfs gestimuleerd, terwijl men anderzijds sociaal-economische ongelijkheid wilde wegwerken. Daartoe werden allerlei vormen van categoriaal beleid ontwikkeld. Aan het eind de jaren tachtig stak in toenemende mate kritiek de kop op over het minderhedenbeleid. Problemen van vreemdelingen en etnische minderheden (en het gedeeltelijk falen van de doelstellingen van het Minderhedenbeleid) werden hand over hand gedefinieerd als het gevolg van het 'cultureel' anders-zijn van de doelgroep. Allochtonen moesten zich nu toch maar eens aanpassen, ook op cultureel vlak, indien men enige vooruitgang wilde boeken. De Nederlandse cultuur viel volgens sommigen bovendien sowieso te verkiezen boven andere culturen en de achterstand van allochtonen viel terug te voeren op hun culturele bagage. Frits Bolkestein verwoordde het in een onderhand berucht opiniestuk 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt' in *de Volkskrant* (12/9/91) erg stellig en provocatief toen hij de mening ventileerde dat er grenzen waren aan de multiculturele samenleving omdat niet alle culturen als gelijkwaardig beschouwd konden worden. Socio-economische achterstanden konden volgens Bolkestein enkel weggewerkt worden door inpassing en het opgeven van de 'integratie met behoud van de eigen identiteit'. Migranten dienden zich meer in te spannen om zich bepaalde vaardigheden eigen te maken om beter in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren. Het zou een misvatting zijn dat Bolkestein eigenhandig de aanzet gaf tot deze ommezwaai richting individuele aanpassing en acculturatie in het vertoog over het minderhedenbeleid (zie Jacobs, 1998: 135), maar het waren wel vooral zijn uitspraken die het anderen makkelijker maakten met eenzelfde verhaal uit te pakken zonder van latent racisme of xenofobie beschuldigd te worden. Eerder had het rapport *Allochtonenbeleid* van de WRR (1989) reeds benadrukt dat de overheid zich beter zou concentreren op het wegwerken van achterstand in het onderwijs en de arbeidsmarkt en cultuur in de eerste plaats als een private aangelegenheid zou moeten beschouwen. De ambitieuze doelstellingen van het minderhedenbeleid om sociaal-economische achterstand van migranten weg te werken waren immers niet gehaald. Er werd daarom gevraagd minder nadruk te vestigen op emancipatie met behoud van eigen identiteit maar integendeel meer inspanningen te leveren op het vlak van taalverwerving en sociaal-economische zelfredzaamheid als op zichzelf staande doelstelling.

Deze kritieken vielen niet in dovemansoren en luidden in de jaren negentig een paradigmawissel in van een minderhedenbeleid naar een zogenaamd integratiebeleid dat kadert in een algemeen achterstandsbeleid (Entzinger, 1996). In 1994 werd het minderhedenbeleid ook expliciet omgedoopt tot een integratiebeleid etnische minderheden. Categoriaal beleid werd meer en meer vervangen door individueel-inclusief beleid en er werd gesteld dat nieuwkomers in toenemende mate op hun eigen verantwoordelijkheden aangesproken zouden (kunnen) worden. In diezelfde geest groeide de gedachte dat men niet dezelfde fout mocht maken om relatief weinig aandacht te besteden aan taalverwerving bij nieuwe migranten die via de asielwetgeving of familiehereniging naar Nederland kwamen. In 1994 kwamen prof. dr. Han Entzinger en prof. dr. Arie van der Zwan met een advies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* (1994) op de proppen – in de wandelgangen al snel het advies 'Han en Zwan' gedoopt – waarin derhalve gepleit werd voor een verplicht inburgeringscontract voor nieuwkomers. De professoren stelden een inburgeringstraject voor met taallessen, maatschappijoriëntatie, het aanleren van sociale vaardigheden en een voorbereidingstraject naar de arbeidsmarkt toe. Basisfilosofie was de zelfredzaamheid van nieuwkomers te verbeteren zodat zij makkelijker aan een baan zouden geraken. Arbeid werd immers als dé weg bij uitstek naar maatschappelijk integratie gezien. Om tegemoet te komen aan het probleem van een gebrek aan arbeidsplaatsen – de Nederlandse economie stond nog maar

aan het begin van haar huidige *boom* -, werd bovendien een concessiestelsel voorgesteld waarbij banen voor nieuwkomers gecreëerd zouden worden die uitzonderlijk in bepaalde omstandigheden aan een soepeler regime met betrekking tot bepaalde wettelijke regels en cao-verplichtingen (bijvoorbeeld qua verloning onder het minimumloon en arbeidsomstandigheden) onderworpen zouden worden. Die laatste (neo-liberale) idee ging (een deel van) het toenmalig kabinet te ver omdat het dreigde een aantal sociale verworvenheden op de helling te plaatsen, maar het voorstel om tot een onthaaltraject voor nieuwkomers te komen, viel wel in goede aarde. In aansluiting op enkele pilootonthaalprojecten werd in 1996 een landelijk onthaalprogramma op poten gezet voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Na een proefperiode werd het inburgeringsprogramma ook voor niet-uitkeringsgerechtigde nieuwkomers verplicht gesteld met de introductie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) die op 30 september 1998 van kracht werd. Officieel heeft de WIN tot doel 'de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen' via een inburgeringsprogramma met een educatief gedeelte (Nederlands als Tweede Taal, Maatschappijoriëntatie en Beroepenoriëntatie) en een individuele trajectbeleiding en maatschappelijke begeleiding. Nieuwkomers die weigeren, kregen voortaan mogelijk een sanctie opgelegd (bijvoorbeeld onder de vorm van het korten op een eventuele uitkering of een bestuurlijke boete).

### **Integratie of disciplineren?**

Ongetwijfeld hebben de onthaaltrajecten heel wat merites. Het bestaan van een inburgeringsprogramma lijkt een erg goede zaak, al was het maar omdat vele nieuwkomers die er gebruik van (moeten) maken er zo enthousiast over zijn. Hoewel het geen wondermiddel is voor integratie op de arbeidsmarkt en andere maatschappelijke velden, helpt het nieuwkomers ongetwijfeld een heel eind op weg om hun eerste stappen te zetten in de Nederlandse samenleving. Het verplichte karakter wordt doorgaans verdedigd met het argument dat op die manier een aantal vaak eerder kwetsbare groepen (zoals bepaalde geïmmigreerde islamitische vrouwen) bereikt worden die anders zeer moeilijk aangesproken zouden kunnen worden. Dat is een nobel streven maar neemt niet weg dat er een aantal belangrijke kritische bedenkingen bij een systeem van verplichte inburgering geformuleerd kunnen worden. Ik beperk me hier tot een bedenking aangaande het selectieve karakter van verplichte inburgering in Nederland. Inburgeringstrajecten zijn er voor nieuwkomers uit niet-EU-landen, in de praktijk vluchtelingen en mensen die naar hier komen in het kader van gezinshereniging. EU-burgers en onderdanen van de Europese Economische ruimte moeten geen inburgeringstraject doorlopen. Sowieso zouden EU-burgers (en EER-burgers) daar in het licht van het vrije verkeer van personen binnen de Unie ook nooit toe verplicht kunnen worden. Ook nieuwkomers uit vele rijke OESO-landen zoals Amerikanen en Japanners moeten zich niet inburgeren. Evengoed horen Turken die vallen onder het besluit van de associatieraad EEG-Turkije en Polen die vallen onder het Associatieverdrag EU-Polen niet tot de doelgroep van de WIN. Antilliaanse Nederlanders moeten zich dan weer wel inburgeren. Hoe is dit onderscheid verdedigbaar? Waarom mag een Ier en Japanner het wel vertikken om zich het Nederlands eigen te maken, maar verwachten we van een Somali en een Koerd dat hij allerlei lessen volgt? Het heeft er alle schijn van dat het systeem in feite enkel de arme groepen (afkomstig uit de niet-OESO-landen) viseert. Op de Antwerpse gespreksavond over inburgering stelde ik op polemische wijze dat het hierbij eigenlijk gaat om het 'disciplineren' van lieden uit arme landen voor optimale inschakeling op onze arbeidsmarkt. Prof. Entzinger nam mij die typering tot mijn verbazing niet kwalijk en zag er op de bewuste gespreksavond geen graten in het disciplinerend karakter van inburgering bij mensen uit arme landen te bevestigen. Hij wees erop dat het feit dat inburgering aanstuurt op disciplineren minder schandalig is dan het lijkt omdat het leven immers één lang proces van disciplineren inhoudt. Zelf schoof hij als vriendelijker alternatief de term 'socialisering' naar voren. Het inburgeringsprogramma stuurt als het ware aan op een socialisering van de meest kwetsbare

nieuwkomers die een makkelijkere inschakeling op de arbeidsmarkt mogelijk maakt. De selectiviteit laat daarbij niet alleen toe moeilijk bereikbare groepen toch te benaderen maar zorgt er ook voor dat geen geld verspild wordt aan kapitaalkrachtige nieuwkomers (zoals bijvoorbeeld Japanse managers) - en deze laatsten (door de verplichte inburgering) niet afgeschrikt worden om naar Nederland te komen.

## Conclusie

'Inburgering' is een term die gesitueerd moet worden tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het minderhedenbeleid aan de ene kant en een gewijzigde politiek-ideologische constellatie aan de andere kant. Het slaat op de normatieve dimensie van burgerschap, die we wellicht het best als 'burgerzin' aanduiden, en houdt verband met de idee dat allochtonen een aantal basisvaardigheden (taalkennis, maatschappijoriëntatie, sociale vaardigheden) meester moeten zijn om op een goede manier in de pluriforme samenleving te kunnen functioneren. Het is het product van een zekere malaise rond het falen van het minderhedenbeleid dat gestoeld was op de premisse integratie en emancipatie met behoud van eigen identiteit. Het zogenaamde failliet van het minderhedenbeleid zorgde ervoor dat in de jaren negentig een grotere klemtoon gelegd werd op de eigen verantwoordelijkheden van de betrokkenen in het allochtonenbeleid en de roep om (ook culturele) aanpassing toenam. De inburgeringsgedachte en het inburgeringsbeleid was hiervan de vertaling naar nieuwe migranten toe. Men meende dat nieuwkomers voortaan meteen een onthaaltraject dienen af te leggen die hen in staat stelt relatief snel de Nederlandse taal te leren, kennis te maken met een aantal basisregels van de Nederlandse samenleving en hen voor te bereiden op inschakeling in de arbeidsmarkt. Het feit dat het inburgeringsbeleid op selectieve wijze een verplichting inhoudt van het volgen van onthaaltrajecten door (voornamelijk) niet-OESO vreemdelingen roept een aantal fundamentele kritische vragen op. Ondanks de nobele bedoelingen en positieve effecten lijkt het selectieve karakter een al dan niet bewust neveneffect te ressorteren dat het nieuwkomers uit arme landen klaarstoomt – op polemische wijze kan men spreken over 'disciplineren' - om als arbeidsreserve op de arbeidsmarkt ingeschakeld te worden. Van de betrokkenen wordt een zekere mate van sociale en culturele assimilatie verwacht, terwijl diezelfde eisen niet gesteld worden aan migranten uit rijke landen. Zo wordt qua burgerschapsstatus naast de reeds bestaande onderscheidingen tussen Nederlanders en niet-Nederlanders enerzijds en tussen EU-burgers en derdelanders anderzijds een bijkomend onderscheid onder de ingezetenen geïntroduceerd tussen nieuwkomers uit arme landen (min of meer overlappend met de niet-OESO-landen) en nieuwkomers uit rijkere landen (min of meer overlappend met de OESO-landen). Men kan zich afvragen of dit gerechtvaardigd of wenselijk is.

## Referenties

- Bijlagen Handelingen der Tweede Kamer van de Staten-Generaal.
- Bovens, M. (1991) 'Burgerschap of burgerzin?', *Beleid en Maatschappij*, (3): 113-114.
- Brubaker, R. (1990) 'Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis', *International Sociology*, 5 (4): 379-407.
- Entzinger, H. (1996) 'Minderheden of medeburgers? Naar een nieuw integratieparadigma', pp.80-97 in H. Heeren, P. Vogel & H. Werdmöller (red.) *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.
- Gunsteren, H. van (1994) 'Four conceptions of citizenship', pp.36-48 in B. van Steenbergen (red.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Habermas, J. (1994) 'Citizenship and National Identity', pp.20-35 in B. van Steenbergen (red.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.

- Heisler, M. & Heisler, B. (1991) 'Citizenship – Old, New and Changing: Inclusion, Exclusion and Limbo for Ethnic Groups and Migrants in the Modern Democratic State', pp. 98-128 in J. Fijalkowski, H. Merkens & F. Schmidt (red.) *Dominant National Cultures and Ethnic Minorities*. Berlin: Free University of Berlin.
- Jacobs, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat over kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Gent: Academia Press.
- Jacobson, D. (1996) *Rights across borders. Immigration and the decline of the citizenship*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Klopp, B. (1995) 'Book review. Limits of Citizenship', *American Journal of Sociology*, 101 (3): 779-781.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1994) 'Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory', *Ethics*, (104): 352-381.
- Layton-Herny, Z. (1990) *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Marshall, T. (1963) *Sociology at the Crossroads and other essays*. London: Heineman.
- Mouffe, C. (1992) *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*. London: Verso.
- Roche, M. (1992) *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.
- Steenbergen, B. van (1994) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Stokkom, B. van (1991) 'Modern burgerschap. Vormende en eroderende krachten', in P. Cliteur, P. Van Gennip & L. Laeyendecker (red.) *Burgerschap, levensbeschouwing en criminaliteit. Humanistische, katholieke en protestantse visies op de kwaliteit van de huidige samenleving*. Amersfoort: Acco.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. London: University of Chicago Press.
- Stewart, A. (1995) 'Two conceptions of citizenship', *British Journal of Sociology*, 46 (1): 63-78.
- Turner, B. (1990) 'Outline of a theory of citizenship', *Sociology*, 24 (2): 189-217.
- Vermeulen, H. & Penninx, R. (1994) *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979) *Etnische minderheden*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Sdu.
- Zwan, van der A. & Entzinger, H. (1994) *Beleidsopvolging minderhedendebat*. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.

## Over de auteur

Dr. Dirk Jacobs (°1971) is van Belgische nationaliteit, licentiaat in de sociologie (Universiteit Gent) en doctor in de sociale wetenschappen (Universiteit Utrecht). Hij is sinds oktober 1998 als onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Politieke Sociologie en Methodologie van de Katholieke Universiteit Brussel. Van 1994 tot 1998 was hij AIO bij de Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-Economisch Bestuur aan de Universiteit Utrecht. Hij werkt momenteel aan een onderzoek naar multiculturaliteit in het tweetalige Brusselse veld met de steun van de Vlaamse minister voor Cultuur, Jeugd, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking.