



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgerschap en de rol van de overheid

Een kritiek op het Nederlandse inburgeringsexamen

Cohen de Lara, E.

Publication date

2012

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Cohen de Lara, E. (2012). Burgerschap en de rol van de overheid: Een kritiek op het Nederlandse inburgeringsexamen. *Recht der Werkelijkheid*, 33(1), 84-88.

https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtderwerkelijkheid/2012/1/RdW_1380-6424_2012_033_001_007

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

FORUM

Burgerschap en de rol van de overheid: een kritiek op het Nederlandse inburgeringsexamen

Emma Cohen de Lara

De afgelopen jaren wordt er in Europese landen, waaronder Nederland, steeds meer discussie gevoerd over het inburgeringsexamen. Met name toen bleek dat tweede- en derde generatie immigranten zich moeilijk leken te integreren, werden er hogere eisen gesteld aan toelating van nieuwkomers en werden examens aangepast. Al snel bleek dat met het inburgeringsexamen de invulling van het begrip burgerschap op de proef werd gesteld. Een inburgeringsexamen is pas passend als het de vorm van burgerschap test zoals deze beleefd wordt in een specifieke politieke gemeenschap.

Wanneer men echter het Nederlandse inburgeringsexamen beschouwt, dan wordt al snel duidelijk dat hierin verschillende invullingen van burgerschap een rol spelen. Dit kan betekenen dat er meer dan één eenduidige invulling van burgerschap relevant is in Nederland. Een andere plausibele verklaring is dat het examen het resultaat is van een politiek compromis tussen verschillende ideologieën met ieder een eigen opvatting over wat burgerschap is en wat het zou moeten zijn. Zoals eerder vermeld (zie de bijdrage van Tans elders in dit nummer) leent het begrip burgerschap zich gemakkelijk voor een doorkruising van normatieve en empirische observaties.

Los van de vraag naar de oorzaak voor de verschillende burgerschapsbegrippen die naar voren komen in het inburgeringsexamen, wil ik in dit forum betogen dat één van de manieren waarop het inburgeringsexamen invulling geeft aan burgerschap goed past in de Nederlandse cultuur, maar geen onderdeel zou moeten zijn van het inburgeringsexamen. Dit betreft communautair burgerschap, waarbij de nadruk ligt op actief participeren in het zogeheten maatschappelijk middenveld. Politiek-filosofisch gezien wordt deze sector als onafhankelijk beschouwd; het is de derde sector, die noch tot de markt behoort en noch tot de staat. Met name filosoof Alexis de Tocqueville had goede argumenten voor de noodzaak van de onafhankelijkheid van deze sector in een gezonde democratie. Momenteel is het middenveld verweven geraakt met zowel markt en staat en heeft ze aan onafhankelijkheid ingeboet. Het feit dat, door middel van het inburgeringsexamen, de staat zich wederom mengt in de praktijk van communautair burgerschap, is een teken van verdergaande vermenging van sferen. Dit is zorgwekkend, en bovendien is het niet verbazingwekkend dat juist dit gedeelte van het inburgeringsexamen de meeste controverse oproept.

De Wet Inburgering, die sinds 1 januari 2007 van kracht is, legt de verplichting tot integratie op aan zowel nieuwkomers die een tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen als diegenen die een permanente verblijfsvergunning hebben. Dit exa-

men is gelijk voor de naturalisatieprocedure. Het centrale gedeelte van het examen bestaat uit drie delen, waarvan het derde deel 'kennis van de Nederlandse samenleving' omvat. In dit gedeelte worden ongeveer 43 vragen gesteld met behulp van korte films.¹

Een gedeelte van deze vragen, over de Nederlandse geschiedenis, staatsinstellingen en politiek, passen makkelijk in gangbare definities van burgerschap. Kennis over dergelijke onderwerpen is toetsbaar en het ligt voor de hand dat een nieuwkomer die wenst toe te treden tot een politieke gemeenschap zich de regels van politieke participatie eigen maakt. Kennis over, bijvoorbeeld, het stemrecht is belangrijk voor het uitoefenen van de rechten die lidmaatschap aan de gemeenschap met zich mee brengt. Dit vindt aansluiting bij de republikeinse opvatting over burgerschap, waarbij de burger zich actief inzet voor de *res publica*, de publieke zaak.² Nu verlangt men in Nederland niet zozeer naar vormen van directe democratie, maar leeft er wel sterk de gedachte dat alle groepen in de samenleving moeten kunnen meekomen in het politieke spel.

Dergelijke vragen passen ook goed in het liberale gedachtegoed, welke burgerschap beschouwt als een geheel van juridische rechten en plichten waarop diegenen die in een land als burger worden beschouwd aanspraak kunnen maken. Binnen dit model is de fundering voor de politieke gemeenschap als het ware een 'contract' en vormt naturalisatie een verbintenis die de nieuwkomer aangaat met de politieke gemeenschap. Met name het Amerikaanse inburgeringsexamen past sterk in deze traditie; de handleiding stelt dat '[w]hen you are naturalized, you agree to accept all of the responsibilities of being a citizen. You agree to support the US, its Constitution, and its laws. In return, you are rewarded with all the rights and privileges that are part of citizenship' (p. 1). De nadruk ligt hierbij op het individu die een bepaalde status behaalt met het lidmaatschap van de politieke gemeenschap. Vergeleken met de republikeinse opvatting ligt de nadruk minder op de 'transformatie' die de burger ondergaat zodra hij actief gebruikmaakt van zijn rechten en zich mengt in het politieke spel. In de republikeinse opvatting wordt de burger veeleer gezien als een sociaal en politiek dier en staatsburgerschap als dat 'wat mensen bindt'. Beide opvattingen, echter, zijn weinig controversieel.

Dit geldt niet voor de volgende vragen: Hoe dient een vader te reageren op het verzoek van zijn dochter om verder te leren? [Mogelijke antwoorden: doe maar waar je zin in hebt; dat doe je toch altijd; goed idee, vooral doen en verdergaan met leren; kan je niet beter gaan werken en je eigen geld verdienen]; Hoe zou men moeten reageren op twee mannen die zoenen in het openbaar? [Mogelijke antwoorden: u blijft zitten en doet alsof u het niet erg vindt; u zegt nogal luidruchtig tegen uw collega wat u vindt van homoseksualiteit; u zegt tegen de mannen dat ze ergens anders moeten gaan zitten']. Dergelijke vragen worden bestempeld als

1 De inhoud van het examen is niet openbaar toegankelijk, maar een simulatie van de test is te vinden op educatie.ntr.nl/nationaleinburgeringstest/#.

2 Zie bijvoorbeeld Barber 1984 en Van Gunsteren 1998.

Emma Cohen de Lara

voorbeelden van ‘repressive liberalism’,³ of ‘authoritarian communitarianism’,⁴ of ook wel ‘assimilationistisch burgerschap’.⁵ Het probleem is dat deze vragen niet gericht zijn op kennis, maar op de *waarden* die worden aangehangen of zouden moeten worden aangehangen door de nieuwkomer. Het beleid is hier expliciet over; in de film ter voorbereiding op het inburgeringsexamen, noodzakelijk voor diegenen die een tijdelijke verblijfsvergunning willen aanvragen, wordt gesproken over de migrant die een ‘interne verhuizing’ dient door te maken.⁶ De kandidaat dient niet alleen de waarden en normen te kennen, maar deze ook te internaliseren zodat ze daadwerkelijk tot uiting komen in het gedrag.⁷ De waarden waarop de nieuwkomers getoetst worden – gelijkwaardigheid van man en vrouw, zelfontplooiing, niet-autoritaire opvoeding van kinderen, enzovoort – zijn veelal progressief liberaal. Ze worden echter als *repressief* liberaal bestempeld omdat het inburgeringsexamen dergelijke waarden afdwingt op straffe van onthouding van naturalisatie.

In de eerste plaats is het vanuit sociologisch opzicht bedenkelijk om progressief liberale waarden als invulling van burgerschap te beschouwen. Significante groepen zoals orthodox protestanten die al generaties lang Nederlands burger zijn, zijn minder overtuigd van dergelijke waarden. Gedurende lange tijd bood een onafhankelijk maatschappelijk middenveld deze groepen de vrijheid te leven naar hun eigen waarden, deze te ontwikkelen en over te dragen aan hun kinderen. De repressief liberale opvatting van burgerschap ontkent daarmee de pluraliteit van de Nederlandse samenleving.

Belangrijker echter in deze context is dat vanuit de rechtsstatelijke gedachte waarin de overheid is gebonden aan het (hogere) recht, deze overheid geen inbreuk mag maken op de privésfeer van het individu. Tot deze privésfeer behoren expliciet de vrijheid van geweten, geloof, en meningsuiting. Waarden hebben betrekking op de interne gesteldheid van de persoon. De liberaal, strikt genomen, weigert de staat het recht te geven om hierover te oordelen. Interessant genoeg gaf de grondlegger van het liberalisme John Locke aan dat de overheid geen rol heeft in het waardepatroon van het individu omdat waarden – zeker de waarden die samenhangen met het geloof – feitelijk niet af te dwingen zijn. Waarden worden gevormd in organische verbanden zoals het gezin en vriendenkring, school en vereniging, kerk en buurthuis, waarbij uiteindelijk vrijwillige acceptatie van waarden centraal staat. Het is niet mogelijk iemand te *dwingen* een progressief waardepatroon aan te hangen, ook niet op straffe van onthouding van naturalisatie. De nieuwkomer kan er natuurlijk wel voor kiezen om het sociaal wenselijke antwoord te geven, maar dat is natuurlijk niet waar het om draait (het draait om de ‘interne verhuizing’). Het examen is dan ook een onhandige manier om de internalisering van waarden te testen of te bevorderen. Dit heeft er ook mee te maken dat waar-

3 Joppke 2007 p. 14.

4 Etzioni 2007, p. 359.

5 Oomen 2009, p. 36.

6 Suvarierol, 2011, p. 5.

7 Strik e.a. 2010, p. 44; zie ook het rapport van de commissie-Franssen (2004), p. 34-35.

deoverdracht niet een louter cognitief proces is, maar ook sterke emotionele kanten heeft. Het is veel eerder het gevolg van gedeelde praktijken.

Hier zit de crux van het probleem. Het is historisch gezien verklaarbaar dat een gedeeld waardepatroon als onderdeel wordt beschouwd van Nederlands burgerschap, zij het dat deze gedeelde waardepatronen wel verschilden per sociale groepering (of zuil). De commissie- Franssen duidt het huidige ideaal als volgt: inburgering is 'gericht op actief burgerschap en het bevorderen van sociale cohesie (...) de sociale omgang tussen burgers [is] afhankelijk van vrijwillig aanvaarde, al dan niet impliciete of expliciete omgangsregels' (p. 34). Burgerschap, kortom, behoort óók tot het domein van de *civil society*, de tussenlaag van organisaties, verenigingen, buurtgenootschappen enzovoort, die individuen op vrijwillige basis met elkaar verbindt. Zolang deze sector onafhankelijk is van de staat (en van de markt of andere dominante krachten) kan het zich in vrijheid en pluraliteit ontwikkelen. De waardepatronen die zo ontstaan, zijn wel degelijk gedeeld, maar kunnen verschillen per groepering. Dit wordt idealiter overkoepeld door een veel minder ingrijpende, maar veel breder gedragen consensus.⁸ De waarden die gedeeld worden binnen groeperingen, zijn echter fundamentele en de solidariteit die hiermee bereikt wordt, is sterker. Bovendien wees Tocqueville erop dat de vaardigheden die de burger binnen kleine kring of vereniging opdoet, onmisbaar zijn in de samenleving, en uiteindelijk de echt democratische (of republikeinse) vorm van burgerschap ten goede komen.

Het inburgeringsexamen ontkent echter de pluraliteit die een waarlijk maatschappelijk middenveld kenmerkt. De staat mengt zich *de facto* in een sector waar ze niets te zoeken heeft en alleen maar uiterst onhandig te werk kan gaan. De controversiële vragen van het inburgeringsexamen kenmerken een verwarring niet zozeer over de invulling van burgerschap – als identiteit ontstaan uit gedeelde sociale waarden en normen – maar over de rol van de staat met betrekking tot een vrije samenleving. *Communautaire* burgerschap is een groot goed, maar de staat heeft geen rol in de toetsing hiervan. Laat de staat zich richten op een helder examen waarin feitelijke kennis getoetst wordt en waar het liberale en republikeinse begrip centraal staan.

Literatuur

- Barber, B., *Strong democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley: University of California Press 1984.
- Commissie Franssen, *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland* (eerste deeladvies), Den Haag, 2004.
- Etzioni, A., 'Citizenship tests: a comparative, communitarian perspective', *Political Quarterly* (78) 2007-3, p. 353-363.
- Gunsteren, H. van, *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*, Boulder: Westview Press 1998.
- Joppke, C., 'Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe'. *West European Politics* (30) 2007-1, p. 1-22.

8 Zie Rawls' overlapping consensus, Rawls 1985, p. 227.

Emma Cohen de Lara

- Joppke, C., *Citizenship and immigration*, Cambridge: Polity Press 2010.
- Joppke, C., *How liberal are citizenship tests?*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255-how-liberal-are-citizenship-tests>, accessed 15-03-2012.
- Locke, J., *A letter concerning toleration*, www.constitution.org/jl/tolerati.htm, accessed 15-03-2012.
- Oomen, B., 'Constitutioneel bewustzijn in Nederland: Van burgerzin, burgerschap en de onzichtbare Grondwet', *Recht der Werkelijkheid* 2009-2, p. 55-79.
- Rawls, J., 'Justice as fairness: political not metaphysical', *Philosophy and Public Affairs* (14) 1985, p. 53-72.
- Strik, T., M. Luiten & R. van Oers, *Country report the Netherlands*, Nijmegen: Radboud University Nijmegen 2010.
- Suvarierol, S., 'Nation-freezing: images of the nation and the migrant in citizenship packages', *Nations and Nationalism* 2011, 1-20.
- Tocqueville, A. de, *Over de democratie in Amerika*, vertaald door H. Daalder en S. van Luchene, Rotterdam: Lemniscaat 2011.
- U.S. Citizenship and Immigration Services, *A Guide to Naturalization*, <http://www.uscis.gov/files/article/M-476.pdf>, accessed 15-03-2012.