



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De juiste spiegels

de Waal, T.

Publication date

2012

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Waal, T. (2012). De juiste spiegels. *Recht der Werkelijkheid*, 33(1), 89-94.
https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtderwerkelijkheid/2012/1/RdW_1380-6424_2012_033_001_008

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.

De juiste spiegels

Tamar de Waal

Discussies rond inburgering werken als spiegels van onze visies op onszelf, ons politieke systeem en op burgerschap. Op een abstract niveau is bekend dat iedereen verantwoordelijk is voor het slagen van het collectieve samenwerkingsverband dat de samenleving is, ook al botsen de behoeften, wensen en belangen van de leden regelmatig.¹ Maar geconfronteerd met nieuwkomers in de maatschappij, met name met immigranten uit niet-westerse samenlevingen, blijken de reflecties in de omschreven spiegels sterk uiteen te lopen. Zowel bij de migranten als bij de autochtonen leidt dit tot verwarring. Een angst voor vervreemding kan optreden die de publieke ruimte aantast, die, zoals Foqué schrijft, ‘mensen blind maakt voor de waarden van het samenleven’.²

In haar bijdrage aan dit forum maakt Emma Cohen de Lara, op basis van Alexis de Tocqueville, een onderscheid tussen het individu, de staat en de *civil society*. Laatstgenoemde omschrijft ze als het ‘onafhankelijk maatschappelijk middenveld’, waarin deugden, waarden en overtuigingen van de burgers ontstaan. Ze beargumenteert dat de staat zich zo min mogelijk met dit middenveld moet bemoeien, en dat burgers dit op eigen kracht moeten vormgeven. Want als ze dit niet zelfstandig doen, raken ze incapabel om hun democratische plichten uit te voeren doordat ze afhankelijk worden van de staat. Met andere woorden, het opdringen van een vorm van burgerschap die de *civil society* raakt (communautair burgerschap), creëert de vicieuze cirkel waarin de ambitie om de aanwezige vorm van burgerschap aan te scherpen, leidt tot een afname van dit burgerschap.

In mijn ogen raakt deze invalshoek slechts een klein deel van de theoretische problematiek die rond de Nederlandse inburgeringsexamens bestaat. De discussie rond integratie is fundamenteel voor de samenleving, zoals de uitspraak van Foqué laat zien, en vraagt meer dan een analyse van de *civil society*. Bovendien rust het argument van Cohen de Lara op een rotsvast vertrouwen in de *civil society* als broedplaats van democratisch burgerschap. Dit zou betekenen dat, als een immigrant naar Nederland komt, hij als vanzelf wegwijst wordt in de (politieke) cultuur van Nederland, zolang de staat zich hier maar niet mee bemoeit. Dit is een verregaande bewering, die empirisch moeilijk te staven is.³ Het lijkt mij, op zijn minst, net zo plausibel dat een immigrant, zonder enige hulp bij integratie in het gewoonte- en waardestelsel van Nederland, juist geen enkele vorm van burgerschap ontwikkelt als hij geen handvatten krijgt aangereikt om dit te doen. Het is hierbij belangrijk om te beseffen dat, hoewel de *civil society* waarschijnlijk de

1 Rawls 1999b, p. 4: ‘society is a cooperative venture for mutual advantage (...) typically marked by conflict as well as by an identity of interests’.

2 Foqué 2009, p. 114.

3 Kymlicka & Norman 1994, p. 363.

Tamar de Waal

facto wel invloed heeft op het ontstaan van vormen van burgerschap bij sommigen, dit niet haar *raison d'être* is, en al helemaal niet bij immigranten zonder enige sociale inbedding in het land waar ze naartoe verhuizen.⁴ Om deze reden zou een meer toegespitst beleid vanuit de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van inburgeringsexamens, misschien toch op zijn plaats kunnen zijn.

Mijn voornaamste tegenwerping op het betoog van Cohen de Lara is dan ook dat haar theoretische benadering niet de meest relevante is, en dat de discussie die ze aansnijdt veel beter kan starten met een analyse van de politieke filosofie van John Rawls.⁵ Dit wil ik aantonen door de volgende twee basale, maar essentiële vragen te behandelen: (1) Zijn inburgeringsexamens in een liberale democratie te rechtvaardigen?; (2) Zijn ze effectief? Ik behandel de vragen in deze volgorde, omdat bij een negatief antwoord op de eerste, de tweede onbeantwoord kan blijven. Bij de beantwoording van de tweede vraag reflecteer ik op het antwoord op de eerste, en besteed ik aandacht aan de notie van 'reciprociteit'. Aan het einde van deze reactie hoop ik te hebben laten zien dat deze invalshoek de discussie rond integratie en inburgering diepgaander behandelt.

Het lijkt erop dat vanuit het politiek liberalisme inburgeringsexamens gerechtvaardigd kunnen zijn, als ze de politieke stabiliteit van een samenleving beschermen. Zulke stabiliteit is immers vereist voor een liberale democratie om de rechten en vrijheden van burgers te garanderen. Anders gezegd, *als* blijkt dat bepaalde kennis bij burgers vereist is voor een stabiele politieke orde, dan is het onderwijzen, en misschien zelfs testen, van deze kennis te rechtvaardigen.⁶ Om te weten of dit inderdaad het geval is, moet worden onderzocht wat de stabiliteit van een liberaal democratische samenleving nu precies bewerkstelligt.

De hoofdvraag van het boek *Political Liberalism* van John Rawls is precies dit. Rawls: 'How is it possible that there may exist over time a stable and just society of free and equal persons profoundly divided by reasonable though incompatible religious, philosophical and moral doctrines?'⁷ Deze vraag overstijgt meteen het onderscheid van de drie domeinen die Cohen de Lara noemt. Het is verstandiger, zoals Kees Schuyt schrijft, 'om de logische relaties tussen deze domeinen tot ons door te laten dringen',⁸ als we willen nadenken over sociale cohesie en stabiliteit. Ook hij wijst daarom de metafoer van de *civil society* in deze discussie af, omdat deze onvoldoende aantoont dat de verschillende sferen binnen een maatschappij

4 Idem, p. 364.

5 Door deze theoretische invalshoek besteed ik geen aandacht aan de vraag of er intenties tot uitsluiting zaten achter de implementatie van de examens, hoewel dit onderwerp wel om aandacht vraagt. Van Oers 2006: Vanuit de empirie blijkt dat de invoering van inburgeringsexamens in Nederland grote gevolgen heeft gehad op het aantal naturalisaties. Sinds de invoering van de examens in 2003 is dit aantal gedaald met 50%. Het blijkt dat de examens met name een drempel vormen voor de zwakke groepen in de samenleving: ouderen, vrouwen in achtergestelde posities en personen met weinig tot geen educatie. Voor hen hebben de examens niet bijgedragen aan een meer geslaagde integratie, maar aan het verliezen van een reële kans op naturalisatie.

6 Macedo 1995, p. 304: 'Insisting on these things requires liberalism with spine.'

7 Rawls 2005, p. xviii, 4.

8 Schuyt 2006, p. 53.

geen *tegenstellingen* van elkaar zijn, maar *condities*. De sfeer van het ‘maatschappelijk middenveld’ moet niet worden gezien als een terrein, liggend tussen de staat en de markt, maar juist als maatschappelijk verband, waar de staat en de markt afhankelijk van zijn; daar gaan de burgers de dialoog aan, en moeten ze tolerant en coöperatief zijn.

Om deze reden verkies ik Rawls boven De Tocqueville. Het antwoord op de hoofdvraag van *Political Liberalism* raakt meteen aan de kern van de vraag of inburgeringsexamens toelaatbaar kunnen zijn. Want, als gezegd, hun toelaatbaarheid is afhankelijk van hun eventuele bijdrage aan de bescherming van de politieke stabiliteit.

Liberaal democratische samenlevingen worden volgens Rawls gekenmerkt door een ‘redelijk pluralisme’ van morele, religieuze of filosofische opvattingen van het goede leven.⁹ Dit heeft als gevolg dat er binnen deze samenlevingen nooit een consensus bereikt wordt over één opvatting van het goede. Toch kan er wel een ‘overlappende consensus’ ontstaan, toegespitst op een aantal politieke rechtvaardigheidsprincipes, die de structuur van de maatschappij bepalen. Het bestaan van deze overlappende consensus stoelt op het feit dat burgers, met uiteenlopende concepties op het goede, het eens kunnen worden over bepaalde *politieke* principes, die de politieke en juridische instituten van de maatschappij vormgeven. Deze principes van rechtvaardigheid moeten volgens Rawls voldoen aan het vereiste van *reciprociteit*: burgers moeten redelijkerwijs kunnen geloven dat *alle* burgers de gekozen politieke principes vrijelijk kunnen accepteren. Op het vereiste van reciprociteit kom ik later terug. Belangrijk is dat de gekozen politieke principes op verschillende manieren gerechtvaardigd worden, vanuit de uiteenlopende visies op het goede leven die in een maatschappij aanwezig zijn. Dit maakt de overlappende consensus een vrijstaande politieke conceptie, gesteund door ‘each from his own point of view’.¹⁰ Rawls acht dit van groot belang, omdat de overlappende consensus die zo ontstaat, het fundament vormt van de stabiliteit van een samenleving.

Het is aantrekkelijk om de overlappende consensus van Rawls als toetssteen te nemen voor de toelaatbaarheid van inburgeringsexamens; op deze manier is het onmogelijk voor een staat om een bepaalde conceptie van het goede op te dringen.¹¹ Immigranten kunnen tijdens de examens alleen getest worden over de wijze waarop de politiek-bestuurlijke en juridische instituties zijn georganiseerd. Daarbij mag van hen slechts *erkenning* en geen *identificatie* worden verwacht van de onderliggende liberaal democratische waarden. Dit betekent dat van hen niet gevraagd mag worden wat ze van bepaalde zaken *vinden*, maar alleen of ze op te hoogte zijn van de wet en de principes die in Nederland *gelden*. Op deze manier worden de *repressief* liberale vragen, die ook door Cohen de Lara worden aangehaald als onwenselijk, buiten de deur gehouden. Dit zorgt ervoor, in de woorden van Schuyt, dat de examens de idee van een democratie niet verloochenen: die

9 Rawls 2005, p. 135.

10 Rawls 1989, p. 239.

11 Joppke 2008, p. 534.

Tamar de Waal

mag namelijk niet worden opgevat als een overwinning van het universele op het particuliere, maar als een geheel van geïnstitutionaliseerde instrumenten om diversiteit van opvattingen op een vreedzame wijze te laten co-existeren.¹²

Nu lijkt het dat ik, net als Cohen de Lara, uitkom bij een inburgeringsexamen dat zich richt op feitelijkheden. (Het vragen naar *erkenning* van de aanwezigheid van bepaalde principes in een samenleving komt uiteindelijk ook neer op het vragen naar feitelijke kennis.) Toch spelen hier enkele problemen, en zijn we aangekomen bij de tweede vraag die ik aan het begin van dit artikel stelde. Zijn deze inburgeringsexamens effectief? Met andere woorden, treffen zij doel in het beschermen van politieke stabiliteit?

Ten eerste lijkt het problematisch dat als we ons beperken tot de overlappende consensus van Rawls, de inburgeringsexamens van verschillende liberale democratieën nagenoeg hetzelfde zullen zijn. Maar is integreren in Frankrijk niet iets anders dan integreren in Nederland? Het antwoord op deze vraag is overduidelijk: ja. Immigreren betekent gaan wonen in een concrete gemeenschap, die door contingente historische ontwikkelingen een unieke vorm heeft gekregen.¹³ Het politiek liberaal gedachtegoed legt weliswaar een aantal principes en vereisten neer, maar deze kunnen op vele manieren geïmplementeerd worden, waardoor de culturen en leefwerelden van verschillende landen uiteenlopen. Een immigrant lijkt daarom weinig geholpen als zijn integratie alleen bestaat uit het leren van een aantal abstract liberaal-democratische principes.¹⁴ Maar aan de andere kant keert de gevaarlijke glijdende schaal, die inburgeringsexamens kan transformeren in instrumenten tot assimilatie in plaats van integratie, meteen terug als we specifieke culturele elementen opnemen in het curriculum.

Ten tweede wordt er, als er slechts op feitelijkheden worden getoetst, aan voorbijgegaan dat een bepaalde *politieke cultuur* vereist is om een liberale democratie effectief te laten werken. Toch is dit een belangrijk punt, dat sterk samenhangt met discussies rond burgerschap. Om met Habermas te spreken: 'The institutions of constitutional freedom are only worth as much as a population makes of them.'¹⁵ Ook Rawls onderschrijft dit, als hij hamert op het belang van de aanwezigheid van bepaalde 'coöperatieve politieke deugden' en 'fundamentele ideeën' die aanwezig zijn in de politieke cultuur van een democratische samenleving.¹⁶ Een belangrijk voorbeeld hiervan is de notie van 'reciprociteit'. Daarom zal ik deze notie nu iets verder uitdiepen, en in verband proberen te brengen met de effectiviteit van inburgeringsexamens.

De idee achter reciprociteit is dat een samenleving een basale vorm van samenwerking vereist, waarin iedereen verantwoordelijkheden en plichten heeft, en nie-

12 Foqué 2009, p. 114.

13 Orgad 2009, p. 100.

14 Joppke 2008.

15 Habermas 1992, p. 7.

16 Rawls 2005, p. 163.

mand alleen vruchten kan plukken.¹⁷ Rawls: 'If a person rejects a practice, he should, as far as possible, declare his intention in advance and avoid participating in it or enjoying its benefits.'¹⁸ Hieruit blijkt dat Rawls een samenleving ziet als een sociale coöperatie tussen gelijken, met als doel het behalen van gedeeld voordeel, waarin de notie van reciprociteit impliciet aanwezig is.¹⁹

Vanuit dit perspectief onttrekt een liberale democratie zichzelf de mogelijkheid om een immigrant betekenisvol te integreren, als zij de inburgeringsexamens beperkt tot feitelijkheden. De aanwezigheid van coöperatieve politieke deugden, zoals de bereidheid tot reciprociteit, is namelijk *ook* cruciaal voor het behouden van de publieke stabiliteit van een samenleving. Zoals Friedman schreef: 'Reciprocity is what makes a society tick.'²⁰ Vrijelijk uitgelegd vormt zij het juiste referentiekader bij burgers, zodat deze geneigd zijn te handelen naar de liberale principes van de maatschappij. De politieke cultuur die zo ontstaat, als genoeg burgers dit referentiekader hebben, maakt het mogelijk dat een liberaal-democratische samenleving over een langere periode kan voortbestaan. In de woorden van Rawls: 'The virtues of political cooperation that make a constitutional regime possible are, then, very great virtues. (...) When these virtues are widespread in society and sustain its political conception of justice, they constitute a very great public good, part of society's political capital.'²¹

Terug naar Cohen de Lara. Ik denk dat dit laatste punt aantoont dat haar benadering van integratie en inburgeringsexamens onvolledig is. Een liberale en democratische staat moet, als zij een plicht zoals een examen wil opleggen, deze kunnen rechtvaardigen. Zoals eerder is beschreven, ligt deze rechtvaardiging in het beschermen van de politieke stabiliteit. Ook is gebleken dat een inburgeringsexamen dat zich richt op feitelijkheden, daar niet voldoende toe bijdraagt. Burgers van een liberaal-democratisch land moeten meer bezitten dan kennis van de principes van het politiek liberalisme; onder hen moet, onder andere, ook een breed gedragen bereidheid tot reciprociteit bestaan. Om deze reden moet deze notie een plaats krijgen in het integratiebeleid. Een analyse van De Tocqueville schiet voorbij aan dit punt en is daarom een te beperkte invalshoek.

Om dezelfde reden is gebleken dat het toetsen op de normatieve principes van de overlappende consensus van Rawls ook niet voldoende is. Dit betekent niet dat bovenstaande gedachtegang niets heeft opgeleverd. Wat deze heeft laten zien, is dat de zoektocht naar het vinden van de juiste inburgeringsexamens in een liberale democratie om meer onderzoek vraagt. Dit onderzoek moet zich richten op de vraag op welke manier immigranten tijdens hun integratie, *naast* de benodigde feitelijke informatie, *ook* rechtvaardig én betekenisvol geïntroduceerd kunnen worden in de (politieke) cultuur van het liberaal democratische land waar ze gaan

17 Gribnau 2012, p. 59.

18 Rawls 1999a, p. 210.

19 Rawls 1999b, p. 13.

20 Friedman 1985, p. 105.

21 Rawls 2005, p. 157.

Tamar de Waal

wonen. Rawls geeft hier geen antwoord op; in zijn filosofie redeneert hij vanuit een gesloten samenleving, waar geen migratie in voorkomt. De inwoners van deze samenleving raken bekend met de politieke cultuur, omdat ze erin opgroeien. De vraag is nu op welke wijze de staat deze vorming bij immigranten die opgegroeid en eventueel opgeleid zijn in een ander land, effectief kan bewerkstelligen in een kort tijdsbestek. Het is daarbij belangrijk dat het beleid zo vormgegeven wordt, dat het *daadwerkelijk* bijdraagt aan de bescherming van de politieke stabiliteit én te rijmen is met de liberaal democratische principes. Het lijkt mij dat, als we deze brede onderzoeksvraag inderdaad durven te kiezen, de optie om te concluderen dat inburgeringsexamens inadequaat zijn om genoemd doel te bereiken, en dat er betere alternatieven zijn, niet geschuwd hoeft te worden.

Literatuur

- Foqué, R., 'Burgerzin leert men al doende', *Socialisme & Democratie* (66) 2009-1/2.
- Friedman, L.M., *Total Justice*, New York: Russel Sage Foundation 1985.
- Gribnau, J.L.M., 'Wederkerigheid, samenleving en rechtsorde', in: *Liber Amicorum Rene Foqué*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2012.
- Habermas, J., 'Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe', *Praxis International* (12) 1992-1.
- Joppke, C., 'Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism', *Citizenship Studies* 2008-12.
- Kymlicka, W. & W. Norman, 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory', *Ethics* (104) 1994-2.
- Macedo, S., 'Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of God vs. John Rawls?', *Ethics* (105) 1995-3.
- Oers, R. van, *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de Totstandkoming en Effecten van de Naturalisatietoets*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.
- Orgad, L., 'Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe', *American Journal of Comparative Law* (58) 2009-1.
- Rawls, J., 'The Domain of the Political and Overlapping Consensus', *New York University Law Review* (62) 1989-2.
- Rawls, J., *Collected Papers*, Cambridge: Harvard University Press 1999a.
- Rawls, J., *Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press 1999b.
- Rawls, J., *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press 2005.
- Schuyt, K., *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.