

De huidige inburgeringscursussen voor nieuwkomers zijn onder de maat, vindt dr. Alfons Fermin van de Universiteit Utrecht. Inhoudelijk zijn ze te eenzijdig gericht op werk, met name door vooral op taalontwikkeling te mikken. Er zou meer maatwerk geleverd moeten worden, want niet iedere nieuwkomer heeft dezelfde achtergrond, vooropleiding, talenten of ambities. Organisatorisch kan het ook beter. Deelnemers moeten bijvoorbeeld beter in staat gesteld worden het inburgeringstraject te combineren met hun werk en zorgtaken. Een flexibeler opzet en bijvoorbeeld kinderopvang kan de grote uitval tegengaan. Met vluchtelingen die traumatische ervaringen hebben is door flexibiliteit meer te bereiken. Vaak zijn deze mensen niet meteen aan een studie toe. Fermin rapporteert zijn analyse en argumenten in het rapport 'Verplichte inburgering van nieuwkomers'. Het NWO-programma Ethiek & Beleid betaalde zijn onderzoek.

Nieuwkomer gebaat bij beter inburgeringstraject



Felle reacties waren te horen toen de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 1998 van kracht werd. Er was vooral protest tegen de plicht die de wet oplegt aan mensen van buiten de Europese Unie die zich in Nederland willen vestigen. Zij moeten een inburgeringsprogramma volgen om kennis te maken met de Nederlandse taal, samenleving en arbeidsmarkt. Een bezwaar daartegen is dat de verplichting een inbreuk is op hun vrijheid en voorbij gaat aan het eigen besef van nieuwkomers dat een taal cursus nuttig is.

Discussie beviel niet

Politiek filosoof en cultureel antropoloog dr. Alfons Fermin stelt dat de overheid er goed aan doet haar beleid met morele argumenten te rechtvaardigen. Fermin werkt bij het European Research Centre on Migration and Ethnic Relations

*Turkse vrouw op de Amsterdamse Dappermarkt.
(Foto: Vincent van den Hoven, Voorschoten)*

(ERCOMER) van de faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Binnen het NWO-programma Ethiek & Beleid schreef hij een rapport over de vraag: is de plicht voor nieuwkomers om mee te doen aan een inburgeringstraject moreel aanvaardbaar? Hij onderzocht dit probleem omdat de uitgangspunten van verplichte inburgering nauwelijks ter discussie stonden tijdens de bespreking van de Wet Inburgering Nieuwkomers in de Tweede Kamer.

Boete en korting

“Het draaide veel meer om het nut en om praktische problemen. Als ethicus beviel me dat niet. Had de Kamer niet een stap overgeslagen? Ik vond dat morele dilemma's van het inburgerings- en integratiebeleid tot nu toe weinig aandacht kregen. Bijvoorbeeld of de plicht een inbreuk op de vrijheid is.”

Ook de belangstelling uit het buitenland voor het Nederlandse beleid motiveerde Fermin voor zijn onderzoek. België, Duitsland en Finland bijvoorbeeld volgen



Om nieuwkomers goed in onze samenleving te integreren moet de overheid de inburgeringscursussen verbeteren. (Foto: Anje Kirsch, Amsterdam)

wat hier gebeurt. Ten slotte wekten ook de aanslagen van 11 september 2001 en de reacties daarop extra aandacht voor goede inburgering.

“Als ethicus beviel me dat niet”

Fermin komt tot de conclusie dat de overheid de wettelijke inburgeringsplicht veel explicieter en scherper kan rechtvaardigen dan ze doet. “Er zitten wel morele argumenten achter het beleid, maar die blijven vaag.”

Een duidelijke rechtvaardiging is hard nodig. Allereerst om betrokkenen zover te krijgen dat ze het beleid uitvoeren. Daar schort het nog wel eens aan. Zo weigeren

veel gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de opvang, om sancties op te leggen als nieuwkomers het aangeboden inburgeringsprogramma niet volgen of afbreken. Ze moeten die mensen dan korten op de uitkering of een boete geven. Ook werkgevers frustreren het beleid wel eens door de boete voor hun allochtone werknemers te betalen.

Een beargumenteerde rechtvaardiging is ook nodig om het inburgeringsbeleid goed te kunnen invullen. Fermin: “Pas als de overheid duidelijk voor ogen heeft waarom nieuwkomers verplicht moeten inburgeren,

Vroeger moest elke Nederlander verplicht gaan stemmen, maar de overheid heeft dat afgeschaft. Burgers moeten zelf die verantwoordelijkheid willen nemen. (Foto: Lex Linsen, Bilthoven)

kan zij een adequaat traject van cursussen en faciliteiten opzetten.” Fermin onderscheidt twee gronden die de plicht om in te burgeren rechtvaardigen. Ze hebben te maken met overheids-paternalisme en burgerschap.

Volgens Fermin gebruikt de overheid tot nu toe geen paternalistische argumenten om de inburgeringsplicht te rechtvaardigen. Paternalisme wil zeggen: ‘interventie in de vrijheidssfeer van individuen louter omdat het in het belang is van de betreffende individuen’. In de Memorie van Toelichting bij de WIN staat nergens dat de overheid het recht heeft om in te grijpen zodat nieuwkomers gemakkelijker integreren.

Onverbloemd

Ze zegt dat wel indirect. Zo heet de plicht om in te burgeren in het belang van de nieuwkomers te zijn. Verder motiveren begeleiders nieuwkomers tot inburgering door te stellen dat die inspanning in hun eigen belang is. Dat de overheid het paternalisme niet expliciet noemt, komt doordat het begrip een kwade reuk heeft. Fermin: “Wat overheerst is de opvatting



dat burgers zelf kunnen en moeten beoordelen wat goed voor hen is, en dat ze zelf verstandige beslissingen kunnen nemen. We mogen burgers niet betuttelen, en moeten hun autonomie of zelfstandigheid respecteren in de zin dat ze zelf moeten kunnen kiezen.”

Toch mag de overheid in dit geval wel degelijk onverbloemd paternalistisch optreden, vindt hij. Ze heeft de taak te zorgen voor het welzijn en de startkansen van nieuwkomers. Om in Nederland te slagen moeten zij de weg in de samenleving zo snel mogelijk leren vinden om niet in een negatieve spiraal van achterstanden te belanden. Denk aan werkloosheid, ongeschoold werk, laag inkomen, slechte huisvesting, slechte gezondheid, psychische problemen, sociaal isolement, en slechte schoolprestaties van de kinderen.

Ideaal leeft niet

Het grote belang voor de nieuwkomers om in te burgeren, is op zich nog te weinig grond voor een plicht. Maar er komt bij dat nieuwkomers hier terecht komen in een voor hen onbekende, complexe

Vrouwen rusten voor een moskee in Caïro. In andere culturen leeft het West-Europese ideaal om een onafhankelijk individu te zijn minder.

(Foto: Lex Linsen, Bilthoven)

samenleving. Ze zien niet meteen hoe ze hier het beste hun plaats kunnen vinden en ze overzien niet waar de risico's liggen waardoor ze uit de boot kunnen vallen. Daarom mag de overheid hen verplichten een inburgeringstraject te doorlopen. Een tweede, belangrijker paternalistisch argument voor zo'n plicht is een principieel punt: door in te inburgeren kunnen nieuwkomers hier een autonoom leven leiden. Dat lukt hen nauwelijks als ze de taal niet spreken, de omgangsvormen niet kennen of als ze verdwalen in de doolhof van Nederlandse instellingen, regels en voorzieningen. “Als de overheid inburgering verplicht stelt, laat ze juist haar respect blijken voor de autonomie van nieuwkomers. Paternalisme en respect voor autonomie bijten elkaar dan niet.” Tegen deze paternalistische argumenten

niet-West-Europese culturen leeft dat ideaal niet. Inburgering moet wat hem betreft alleen de basale autonomie beogen. Het moet nieuwkomers tot zelfredzaamheid brengen en tot zelfstandige deelname aan de maatschappij, naar eigen levensovertuiging.

Plichten afgeschapt

In tegenstelling tot het begrip paternalisme komt 'burgerschap' wel voor in het vocabulaire van de overheid. Het is sinds 1994 zelfs het leidende beginsel van het integratiebeleid. Hoewel de overheid het begrip gebruikt om de inburgeringsplicht van nieuwkomers te rechtvaardigen, doet ze dat niet op de juiste manier, vindt Fermin. Het begrip burgerschap verwijst naar de relatie tussen burger en staat, en naar de relatie tussen burgers onderling. Het kan worden gezien als een juridisch

Paternalisme heeft een kwade reuk

zijn tegenwerpingen mogelijk. De verplichting tot inburgering van nieuwkomers om vrije burgers te worden kan uitlopen op de plicht zich aan te passen aan het Nederlandse ideaal een onafhankelijk individu te zijn. Maar dat gaat volgens Fermin te ver. In veel andere,

begrip. Het omvat formele rechten van burgers, zoals vrijheid, veiligheid, rechtszekerheid en sociale rechten. En plichten, zoals belasting betalen. Het is de eerste verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor te zorgen dat burgers krijgen waar ze recht op hebben en dat ze





Veel nieuwkomers kunnen het onderwijs-programma dat bij het inburgeringstraject hoort moeilijk combineren met werk en zorg. (Foto: Anje Kirsch, Amsterdam)

aan hun plichten voldoen. Hierin ziet de overheid aanleiding om een inburgerings-

de bijstand betaalbaar te houden en te handhaven. Maar behalve in dat geval is er over het algemeen geen juridische koppeling tussen rechten en plichten. Zo mag de overheid mensen die hun plicht verzaken niet hun fundamentele rechten afnemen. Een morele koppeling is er wél.

Cruciaal is de democratische gezindheid

programma voor nieuwkomers verplicht te stellen. Nieuwkomers krijgen de kans zich een plaats in de gemeenschap te verwerven en zijn verplicht die kans te grijpen. Ze moeten iets terugdoen voor de rechten die ze in Nederland hebben.

Toch klopt dat niet, stelt Fermin. Een directe juridische koppeling tussen rechten en plichten is wettelijk alleen mogelijk bij speciale voorzieningen. Bijvoorbeeld: wie bijstand krijgt is verplicht zich bij te scholen, als dat nodig is om werk te vinden. Die plicht is gerechtvaardigd om

Zo mag je verwachten dat iemand iets terugdoet voor wat hij krijgt. “In de praktijk zie je in feite het omgekeerde gebeuren: de overheid schaft sommige plichten juist af. Denk aan de stemplicht en dienstplicht. De overheid is gaan erkennen dat een juridische plicht individuen de mogelijkheid onthoudt om hun verantwoordelijkheidsgevoel te

De dienstplicht is een van de plichten die is afgeschaft in Nederland. (Foto: Ministerie van Defensie)

ontwikkelen,” zegt Fermin. Daarom is burgerschap geen steekhoudende rechtvaardiging voor de plicht tot inburgering.

Maar dat is volgens Fermin wel mogelijk als de overheid het begrip burgerschap breder opvat, namelijk als actieve deelname aan de samenleving.

De laatste jaren is duidelijk geworden dat er meer nodig is om een liberale democratische rechtstaat te handhaven dan alleen democratische instituten, zoals het parlement, en procedures, zoals stemrecht en inspraak. Cruciaal is ook een democratische gezindheid van de burgers. Ze moeten zich verantwoordelijk voelen voor en betrokken zijn bij de samenleving en zich ervoor inzetten, bijvoorbeeld door mee te doen aan publieke meningsvorming. Dat een democratie daar niet buiten kan, illustreren de Oost-Europese landen. Na de val van het communisme komt daar een goed draaiende democratie maar moeilijk van de grond, onder meer doordat de burgers er niet in geïnteresseerd zijn.

Actieve burgers gewenst

De overheid moet voor burgers de voorwaarden scheppen om actief burgerschap op zich te kunnen en willen nemen. Nieuwkomers moeten daarom de gelegenheid krijgen zich de kennis en vaardigheden eigen te maken die daarvoor nodig zijn. Fermin: “Dat is essentieel voor de samenleving als het om grote aantallen immigranten gaat. Want als een grote groep burgers zich afzijdig houdt, kan dat de democratische rechtsstaat ondermijnen.



Een reëel gevaar. Daarom is het een goed argument om een inburgeringsprogramma verplicht te stellen.”

Indirect is dat ook weer in het belang van de nieuwkomers zelf. Hun actieve burgerschap helpt om datgene in stand te houden wat ze hier zoeken: vrijheid, zekerheid, veiligheid en de mogelijkheid om op te komen voor eigen rechten en belangen.

Eisen

Ook hier is een tegenwerping mogelijk: mensen juridisch verplichten om actief burger te zijn is moralistisch en staat op gespannen voet met de individuele vrijheid. Het miskent hun eigen verantwoordelijkheid.

Fermin: “De overheid moet verantwoord burgerschap bevorderen door voorwaarden ervoor te scheppen. Een juridische plicht tot inburgeren is dan te verdedigen, omdat nieuwkomers kennis moeten opdoen van de Nederlandse taal, samenleving, politieke cultuur en democratie. Het zijn voorwaarden om met medeburgers te kunnen communiceren, aan democratische processen te kunnen deelnemen en een democratische houding te kunnen ontwikkelen.”

De overheid kan dus op twee manieren rechtvaardigen dat ze nieuwkomers

is voor het instandhouden van de liberale democratische rechtsstaat.

Daarmee wordt duidelijk aan welke eisen een inburgeringsprogramma moet voldoen. Het moet nieuwkomers daadwerkelijk voorbereiden op een autonoom leven en op actief burgerschap, en het moet zo worden georganiseerd dat alle nieuwkomers het programma kunnen volgen en er wat aan hebben.

Flexibel aanbod

Zo bezien is het huidige aanbod onder de maat vindt Fermin. Hij heeft enige kritiekpunten. Allereerst ziet hij inhoudelijke tekorten. De cursussen zijn nogal eenzijdig gericht op arbeidsdeelname, vooral door op taalontwikkeling te mikken. Fermin pleit voor een breder aanbod, met bijvoorbeeld ook veel ruimte voor maatschappijoriëntatie. Daarbij is maatwerk vereist, want niet elke nieuwkomer heeft dezelfde achtergrond, vooropleiding, talenten of ambities. Maatwerk ontbreekt nu.

Daarnaast zijn er organisatorische problemen. Het inburgeringstraject vraagt een flinke tijdsinvestering van nieuwkomers en een behoorlijke inzet. Het educatieve programma alleen al omvat ongeveer 600 uur. Veel deelnemers vallen uit. Niet omdat de motivatie ontbreekt,

traumatische ervaringen achter de rug en zijn onwettelijk. Vaak zijn ze niet meteen aan een studie toe.

De inburgering is pas geslaagd als nieuwkomers na het traject een baan vinden die past bij hun niveau en ambitie, of als ze zich op een andere manier verdienstelijk kunnen maken. Ook moeten ze de sociale voorzieningen weten te benutten. Hoewel dat buiten de eigenlijke inburgering valt, vraagt Fermin ook meer aandacht voor dit vervoltraject.

Fermin wijst erop dat er een parallel is tussen verplichte inburgering en de

Maatwerk ontbreekt nu

verplicht een inburgeringsprogramma laat volgen.

- Paternalistische argumenten: inburgering is in het belang van de nieuwkomers zelf. Verplichten mag, als
 - nieuwkomers de complexe Nederlandse samenleving niet overzien;
 - inburgering hun autonomie bevordert, in de zin van zelfredzaamheid en zelfstandige deelname aan de maatschappij.
- Burgerschap. Voor een liberale democratische rechtstaat is een democratische gezindheid van de burgers cruciaal. Verplichten mag, indien
 - inburgering van nieuwkomers essentieel

stelt Fermin, maar omdat het voor velen moeilijk of zwaar is het inburgeringsprogramma te combineren met werk of zorg. Sommige werkgevers geven er vrij voor, anderen niet. Een flexibeler opzet van het programma en faciliteiten als kinderopvang zijn nodig om uitval tegen te gaan.

Meer flexibiliteit is ook gewenst voor nieuwkomers met psychosociale problemen. Vluchtelingen hebben vaak

Belangrijk is dat de overheid voor meer kinderopvang zorgt zodat asielzoeksters naar de inburgeringscursussen kunnen gaan. (Foto: Anje Kirsch, Amsterdam)





leerplicht. Beide zijn bedoeld om mensen voor te bereiden op een autonoom leven en actieve deelname aan de maatschappij. En in beide gevallen anticipeert de verplichting op instemming achteraf. De leerplicht staat eigenlijk in dienst van een recht, namelijk het recht op onderwijs. Voor verplichte inburgering zou dat net zo moeten gelden, vindt Fermin. “Het is

zouden ook deze groepen daar aanspraak op kunnen maken als ze dat willen. Het tweede probleem is dat de huidige cursus van ongeveer 600 uur voor velen te kort is om de Nederlandse taal voldoende te leren. Uitbreiden van het verplichte programma is problematisch, want dat tast de vrijheid van mensen sterk aan. Maar als een inburgeringsprogramma een recht is,

Veel mensen hebben niet genoeg aan zeshonderd uur om voldoende Nederlands te leren spreken.

(Foto: Anje Kirsch, Amsterdam)

kracht hoge eisen kan stellen aan het cursusaanbod. En omgekeerd: zo lang dat aanbod niet aan de eisen voldoet, is de plicht aanvechtbaar.

Een ander voordeel van een plicht inclusief sancties is, dat de overheid daarmee een instrument krijgt om te bevorderen dat alle nieuwkomers, die onvoldoende zijn toegerust, het basisprogramma volgen. Ook bijvoorbeeld islamitische vrouwen die niet mogen van hun echtgenoot of vader. Bovendien symboliseert het dat de overheid groot belang hecht aan de inburgering van nieuwkomers.

Willy van Strien

Hogere eisen stellen aan cursusaanbod

eigenlijk vreemd dat de overheid dat niet zo brengt. Als inburgering in het belang van nieuwkomers is, zoals ze zelf zegt, dan zou het recht er op centraal moeten staan in plaats van de plicht er toe.”

Dat zou twee problemen oplossen. Het eerste probleem is dat een deel van de immigranten nu niet mag meedoen aan een inburgeringsprogramma. Het zijn immigranten die al langer in Nederland wonen en immigranten uit de EU die vanwege internationale verdragen niet verplicht zijn een inburgeringsprogramma te volgen. Als inburgering een recht is,

dan kan het bestaande programma gezien worden als een basis. De overheid kan dan aan immigranten die dat willen ook een vervolgtraject aanbieden.

Symbol

Voor de doelgroep van de WIN – nieuwkomers van buiten de Europese Unie – kan het basisprogramma in dat geval verplicht gesteld worden, met wat Fermin betreft liever positieve sancties, zoals versnelde naturalisatie, dan negatieve, zoals een korting op uitkering. Voordeel van zo'n plicht is dat de overheid met meer

‘Verplichte inburgering van nieuwkomers’

Alfons Fermin

NWO-Ethiek & Beleid

ISBN: 90 393-2843-9