

Hoe openheid en bescherming te combineren? Pleidooi voor een 'burgerschapstrap'*

Ewald Engelen

Het Europese debat over migratie vertoont een gemengd beeld. Enerzijds wordt migratie als een bedreiging gezien en worden dichte grenzen bepleit om de integriteit van 'onze' verzorgingsstaat te beschermen. Anderzijds wordt migratie als een onlosmakelijk onderdeel van processen van politieke, culturele en economische internationalisering beschouwd en heeft men er geen moeite mee (delen van onze) verzorgingsstaat te offeren om toegang te krijgen tot goedkope arbeid. Wie zich tot het eerste kamp bekent beroept zich op 'communitaristische' argumenten over de noodzaak van 'dikke' banden van solidariteit voor redistributie tussen arm en rijk, jong en oud en gezond en ziek. Wie zich daarentegen tot het tweede kamp bekent laat demografische en economische argumenten zwaarder wegen en betoogt dat de tekorten aan de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt alsmede het vraagstuk van de 'vergrijzing' eenvoudigweg dwingen tot een politiek van open grenzen en dat we er dus niet aan ontkomen om onze verzorgingsstaat af te breken.

Wat beide zijden in deze discussie echter over het hoofd zien is dat er hier sprake is van een reëel dilemma. De voorstanders van dichte grenzen zien niet alleen te gemakkelijk over het hoofd dat migratie nu eenmaal een gegeven is, maar miskennen eveneens de kracht van universele morele waarden die liggen vervat in mensenrechtenhandvesten en nationale constituties. Het uitgangspunt dat mensen moreel gelijkwaardig zijn is slecht te rijmen met de ernstige ongelijkheden die voortvloeien uit de toevallige geboorteplaats. De voorstanders van open grenzen, aan de andere kant, bagatelliseren de 'lastige' kwesties die voortvloeien uit het inzicht dat open grenzen in alle bekende historische gevallen samengaan met een geringe mate van bescherming tegen de lotgevallen van de arbeidsmarkt via de arrangementen van de verzorgingsstaat (bijv. Walzer 1983; Miller 1994; Offe 1998; Streeck 1995). Oftewel, een vrij verkeer van personen antedateert het ontstaan van de verzorgingsstaat.

Staan Europese staten inderdaad voor een tragische keuze tussen openheid en bescherming, of zijn er intelligente tussenwegen mogelijk die een zekere mate van openheid combineren met een zekere mate van geborgenheid? Dat is de centrale vraag van dit artikel. Om deze te beantwoorden presenteer ik in de eerste paragraaf een abstract model van gedifferentieerd burgerschap. In de tweede paragraaf bespreek ik de effecten voor de economische positie van migranten van de neoliberalisering van de Nederlandse politieke economie die in de jaren negentig heeft plaatsgevonden. De conclusie is dat niet kan worden volstaan met instroom maar dat vooral doorstroom aandacht verdient. In de derde paragraaf laat ik zien hoe zo'n combinatie van instroom (openheid) en doorstroom (bescherming) er uit zou kunnen zien aan de hand van de Nederlandse discussie over de kanszone als instrument om het zelfstandig ondernemerschap onder migranten te stimuleren. In de slotparagraaf ga ik kort in op de haalbaarheid van een burgerschapstrap in het populistische Nederland van vandaag.

1. Gedifferentieerd burgerschap

Zelfs hedendaagse neonrepublikeinse theorieën van burgerschap blijken moeilijk afscheid te kunnen nemen van een aantal langgekoesterde premissen ten aanzien van de *aard* van het

----- Text continues after this page -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- Tekst gaat verder na deze pagina -----

burgerschap, zijn *plaats*, en zijn *voorwaarden* (zie Kymlicka en Norman 1994; 2000 voor overzichten). De eerste premisse luidt dat formele gelijkheid voor de wet volstaat om aan morele eisen van sociale rechtvaardigheid te voldoen. Met name feministische kritieken hebben aangetoond dat formele noties van gelijkheid praktijken van uitsluiting juist bestendigen. De verzorgingsarrangementen die waren bedoeld om gelijke sociale rechten te brengen bleken in de praktijk bestaande socio-economische ongelijkheden juist te reproduceren. De ‘verschilbenadering’ binnen de feministische politieke theorie bepleitte in plaats daarvan gelijke vormgevingsmogelijkheden voor vrouwen en andere uitgesloten om deze cyclus te doorbreken (Minow 1990; Pateman 1988; Young 1989; 1990; 2000).

De tweede premisse betreft de identificatie van burgerschap met de natiestaat. Marshall's historische sociologie van de aanwas van burgerschapsrechten in het Verenigd Koninkrijk is een invloedrijk voorbeeld van de aanname dat staat en burger elkaar vooronderstellen (Marshall 1964). De redenering gaat als volgt: de rechten en plichten van burgers vooronderstellen hechte banden van solidariteit die alleen kunnen worden aangetroffen onder personen die een territorium, een geschiedenis, een taal, en, idealiter, een godsdienst delen. De keerzijde van deze aanname is een unitaristisch concept van soevereiniteit dat stelt dat staten een absoluut zelfbeschikkingsrecht hebben om de toegang tot hun territorium te laten afhangen van nationalistische, culturele en/of etnische criteria. Bij conservatieven en (sommige) communitaristen komt daar nog de mythe van nationale homogeniteit bij.

De derde premisse heeft betrekking op de plek waar het burgerschap zijn meest complete uitdrukking vindt. Neo-republikeinse burgerschapstheorieën delen met klassieke voorgangers als Aristoteles een voorkeur voor politiek handelen in het politieke domein als het summum van burgerschap. Voor Hannah Arendt en andere neo-republikeinen is spreken voor het front van de vergadering het toppunt van politiek handelen, terwijl een leven dat geheel gewijd is aan deze activiteit het hoogst haalbare is. Maken, anders dan spreken, is een tweederangs activiteit, en datzelfde geldt voor socio-economische kwesties, die in Arendts denken worden verbannen naar de ‘sfeer der noodzakelijkheid’ (Arendt 1958). Sommigen koppelen het idee van burgerschap zelfs geheel los van de dimensie van sociale rechten en menen dat aan de morele plicht om sociaal-economische ongelijkheden te compenseren voldaan is wanneer burgers over gelijke politieke rechten beschikken. Sociale rechten verontreinigen het politieke domein maar doordat zij een onderhandelingsvertoog impliceren dat wordt gedragen door belangengroepen wier bestaan zelf het artificiële resultaat is van de introductie van sociale rechten; de spreekwoordelijke ‘vliegen’ rond de ‘pot met subsidiestroop’ (Van Gunsteren 1998).

Het idee van ‘gedifferentieerd burgerschap’ is uitdrukkelijk bedoeld om deze tekortkomingen te omzeilen. Daarvoor maakt het gebruik van een diverse set van kennisbronnen en intellectuele tradities, reikend van het staatsrecht, het arbeidsrecht en de theorie van het neocorporatisme tot aan de historische sociologie en de historische politieke wetenschappen. Deze laatste leren dat soevereiniteit nimmer absoluut is geweest. Vanaf de vrede van Münster in 1648 — algemeen beschouwd als de geboortedatum van het internationale statensysteem dat nog altijd de ruggengraat is van de moderne leer van de internationale betrekkingen — is de soevereiniteit van de staat onderworpen geweest aan externe en interne beperkingen. In het eerste geval gaat om bilaterale en, later, multilaterale verdragen en in het tweede om gilden, steden en kerken (zie Hirst 1989). In feite is dat het onderscheidende kenmerk van het (neo)corporatisme: publiek bestuur door andere actoren dan de staat. Cruciaal is hier dat deze inzichten alle in dezelfde richting wijzen, namelijk dat soevereiniteit nimmer een en ondeelbaar is maar altijd al menigvuldig en gefragmenteerd.

Datzelfde geldt voor burgerschapsrechten. In het internationale recht is het gebruikelijk om te onderscheiden tussen verschillende lagen van burgerschapsrechten en plichten, die liggen vervat in verschillende normatieve vertogen (Bader 1995; 1998; 1999; Makarov 1947; Gosewinkel 2001; De Groot 1989).

- De eerste laag is gebouwd op het morele beginsel van individuele autonomie, wat autonoom handelen vooronderstelt en individuele verantwoordelijkheid grondvest. Dit is de morele grondslag voor ieder juridisch concept van de persoon als een recht, plicht en verantwoordelijkheid dragende entiteit.
- De tweede laag betreft het onderscheid tussen morele en juridische concepties van de persoon. Hier gaat het om nationale en supranationale articulaties van de zojuist genoemde morele grondslagen, in de vorm van constitutionele vrijheidsrechten. Deze rechten staan los van burgerschapsrechten in smalle zin en komen toe aan ieder persoon, ongeacht zijn of haar nationaliteit, status of woonplaats.
- De derde laag betreft de verhouding van de persoon tot de rechtsstaat. Hier worden de grenzen van de legitieme aanspraken van de een op de ander afgebakend. Het gaat dan om basale publieke faciliteiten voor ingezetenen in ruil voor fiscale en militaire tegenprestaties. Deze ‘onderdaansrechten’ en plichten moeten niet worden verward met burgerschapsrechten en plichten in eigenlijke zin. De eerste ontleen hun legitimiteit aan reciprociteit in plaats van aan solidariteit, het publieke belang of de natie. Omgekeerd genereren fiscale plichten legitieme verwachtingen aan het adres van de staat, die losstaan van nationaliteit.
- De vierde laag omvat de politieke burgerschapsrechten. In de meeste democratische staten is de uitoefening van deze rechten vrijwillig geworden, wat betekent dat de verwevenheid van deze rechten met nationalistische vertogen eveneens lossier is geworden. Bekende illustraties daarvan zijn de actieve en passieve stemrechten voor ingezetenen voor subnationale (en, in Zweden en Noorwegen, zelfs nationale) verkiezingen (Soysal 1994). Europese politieke burgerschapsrechten zijn een tweede voorbeeld van ‘post-nationaal burgerschap’ (Bader 1999).
- De vijfde laag verwijst naar vormen van substantiële politieke participatie, die ofwel geworteld zijn in republikeinse vertogen, zoals in Frankrijk of de Verenigde Staten, ofwel in participatoire democratische vertogen, zoals in Zwitserland. In beide gevallen zijn de politieke burgerschapsrechten verweven met particuliere politieke deugden, praktijken en gewoontes, die ofwel als grond voor uitsluiting (Zwitserland) ofwel als grond voor gedwongen assimilatie (Frankrijk, Verenigde Staten) fungeren.
- De zesde laag tenslotte betreft etnische, culturalistische of nationalistische concepties van burgerschap. Deze concepties zijn gegoten in ‘ethische’ termen die zijn bedoeld om vormen van solidariteit op te roepen die zijn gebaseerd op etnische, linguïstische, religieuze of nationalistische banden. Zoals Benedict Anderson en anderen overtuigend hebben laten zien, zijn de etnische en nationalistische wortels van dit soort burgerschapsconcepties vaak van mythische aard en missen zij veelal het historische voetstuk dat zij claimen, wat de ‘gemeenschappen’ die erop zijn gestoeld in de ware zins des woords tot ‘verbeelde gemeenschappen’ maakt (Anderson 1983; Hobsbawm 1990; Smith 1986)

Het voornaamste punt van deze exercitie is om te onderstrepen dat burgerschapsrechten juridisch en analytisch weinig van doen hebben met de nationalistische vertogen waarin zij in het politieke spel gevangen worden gehouden. Er is zelfs geen logische relatie tussen politieke participatierechten en nationaliteit, en er is dus ook geen principiële reden waarom politieke rechten niet verdeeld zouden kunnen worden op grond van ingezetenschap in

plaats van nationaliteit of waarom nationaliteit niet dual zou kunnen zijn. Bovendien sluit de conceptuele ruimte voor verschillende combinaties van rechten en plichten die op deze manier ontstaat aan bij het voortgaande proces van ‘deterritorialisering’ en ‘post-nationalisering’ van empirische burgerschapsrechten (Soysal 1994; 1997; Jacobson 1997; Bosniak 2000; Benhabib 2001; Wiener 1997).

Een uitgebalanceerde burgerschapstrap vereist echter niet alleen gedisaggregeerde burgerschapsrechten maar ook een disaggregerende blik op de plaats van hun ‘productie’ en ‘distributie’. De implicatie van het corporatistische inzicht dat publiek bestuur niet samenvalt met staatsbestuur is dat de locaties waar burgerschap wordt ‘geproduceerd’ eveneens menigvuldig zijn. Politiek burgerschap, bijvoorbeeld, krijgt niet alleen gestalte op de territoriale schaal van de stad, de regio, de gemeente of de buurt maar al evenzeer op de functionele schaal van de vakbond, het productschap, de onderneming, het bedrijf, de woningbouwvereniging, de school, de universiteit en het ziekenhuis (Bader 1999, pp. 156-159).

Verdere onderscheidingen betreffen de verschillende rechtencategorieën. Daarvan is het onderscheid tussen civiele, politieke en sociale burgerschapsrechten het bekendste (Marshall 1964). Sommige auteurs vullen deze trits aan met economische rechten, etnische rechten, culturele rechten en gezinsrechten (Bader 1999; Engelen 2000; Kymlicka 1995). Op een lager aggregatieniveau verschijnen specifieke rechten, zoals actieve en passieve stemrechten of, binnen de categorie van sociale rechten, recht op onderwijs, recht op gezondheidszorg, recht op pensioen. Het punt is weer dat er geen dwingende redenen zijn waarom deze rechten als pakket, volgens een alles of niets logica, zouden moeten worden toegekend.

Bovendien kunnen deze rechten volgens verschillende criteria worden verdeeld, kunnen zij uit verschillende bronnen worden gefinancierd en kunnen zij in verschillende vormen worden uitgekeerd. In het vergelijkende verzorgingsstaatonderzoek worden universele en particularistische verzorgingsstaten gecontrasteerd op de dimensies van verdelingscriteria (bijdrage vs. nationaliteit), ‘distribuenda’ (geld vs. ‘in natura’), en wijzen van financiering (uit algemene belastingen vs. uit sociale premies). Uit onderzoek blijkt dat financiering uit premies, betaling in geld en verdeling aan de hand van bijdrage meestal samengaan, en datzelfde geldt voor betaling uit algemene belastingen, uitkering ‘in natura’ en verdeling op basis van nationaliteit. Het eerste type verzorgingsstaat wordt wel **een Bismarckiaanse verzorgingsstaat** genoemd en het tweede type **een Beveridgiaanse verzorgingsstaat** (Baldwin 1990; Bonoli 1997).

Deze onderscheidingen maken het niet alleen mogelijk om al te hechte conceptuele banden tussen de verdeling van sociale rechten en nationaliteit of etniciteit te bekritisieren, maar ook om, vanuit een institutioneel ontwerpperspectief, verschillende sociale rechten volgens verschillende verdeelsleutels aan verschillende groepen te doen toekomen, in plaats van veroordeeld te zijn tot de binaire logica van uitsluiting en dichte grenzen. Met andere woorden, deze onderscheidingen zijn de bouwstenen bij uitstek voor wat ik hier een **‘burgerschapstrap’** noem.

Het idee achter zo’n trap is simpel. Bij binnenkomst verkrijgt de immigrant een basispakket aan burgerschapsrechten, bestaande uit het volledige scala aan civiele rechten, een minimum aan politieke rechten (actieve en passieve stemrechten in bedrijf, school, ziekenhuis en buurt), en alleen die sociale rechten die zijn gebaseerd op het bijdragebeginsel (pensioen, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) of tot de lijst van mensenrechten behoren (onderwijs,

gezondheidszorg, huisvesting). Op deze manier genieten nieuwkomers wel de bescherming van de rechtsstaat tegen de willekeur van staat, burger en ingezetene, hebben zij wel toegang tot voorzieningen die voorzien in een aantal basale levensbehoeften, zijn zij in staat economische onafhankelijkheid te verwerven, maar zijn zij niet verzekerd — althans niet in het gastland — tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. In plaats daarvan worden de bijdragen die gedurende het arbeidsverleden aan deze voorzieningen zijn betaald bij vertrek (deels) eenmalig uitgekeerd. Anders ligt dat indien men in woord en daad te kennen heeft gegeven in het gastland een nieuw bestaan op te bouwen. Slaagt men voor het burgerschapsexamen — vooral bestaande uit het overleggen van overtuigende garanties van economische onafhankelijkheid — dan verkrijgt men stapsgewijs toegang tot het volledige arsenaal aan politieke en sociale rechten totdat de burgerschapsstatus van de immigrant in niets meer verschilt van die van de niet-immigrant.

Een stapsgewijze aanwas van burgerschapsrechten is minder vreemd dan het lijkt. Neem het verwerven van de nationaliteit van het gastland. De meeste naturalisatieprocedures bestaan uit een wachtperiode van vijf tot twaalf jaar gedurende welke aspirant burgers aan bepaalde eisen moeten voldoen en bepaalde activiteiten moeten nalaten. Deze eisen hebben betrekking op taalvaardigheid, de (gebleken) bereidheid om volwaardig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen, het afzien van de nationaliteitsrechten van het land van herkomst, het zelfstandig voorzien in het levensonderhoud en het zich onthouden van illegale activiteiten. Uiteraard variëren naturalisatieprocedures van relatief open tot sterk gesloten. Moreel gezien zijn open procedures te verkiezen boven gesloten. Een naturalisatieregime bestaande uit een wachtperiode van vijf jaar, dat duaal burgerschap toestaat, en dat slechts geringe eisen stelt aan de aspirant-burger is beter dan een regime dat bestaat uit een wachtperiode van twaalf jaar of langer, assimilatie centraal stelt, en hoge eisen stelt op het gebied van taalvaardigheid, bereidheid tot integratie en economische zelfstandigheid (Cinar 1994).

Ook al roept het idee van stapsgewijze rechtsverwerving lastige vragen op over het precieze verschil met een gastarbeidersregime zoals dat in Zwitserland bestaat (zie Martin 2003 voor overzicht van tijdelijke arbeidsmigratieregimes), is het belangrijk om te beseffen dat onder het boven geschetste regime nieuwkomers, ten eerste, niet rechteloos zijn gedurende hun wachtperiode en dat er, ten tweede, goede functionele redenen zijn voor het gebruik van dit soort periodes. Omdat er nu eenmaal kosten zijn verbonden aan de toedeling van rechten mag de verdere eis dat de potentiële ontvangers van deze rechten, via een periode van economische onafhankelijkheid en bijdragen aan collectieve werknemersverzekeringen, blijkt geven van hun bereidheid om deze rechten verantwoordelijk aan te wenden. Oftewel, een te grote mate van mobiliteit is onverenigbaar met een stabiel systeem van rechten.

2. De neoliberalisering van de Nederlandse politieke economie

‘Decommodificatie’ is een sleutelbegrip in de vergelijkende verzorgingsstaatliteratuur. Daaronder verstaat Esping-Andersen al die regelingen die er voor zorgen dat burgers in hun levensonderhoud kunnen voorzien zonder aangewezen te zijn op de (arbeids)markt (Esping-Andersen 1990, p. 22). Decommodificatie vooronderstelt dus een economische ordening waarin marktruil een dominante rol speelt. Hoewel door Esping-Andersen oorspronkelijk verstaan als de mate van vervanging van inkomen uit arbeid door sociale zekerheidsarrangementen, kan het even goed worden gebruikt om vast te stellen in welke mate sociaal noodzakelijke goederen en diensten via markten worden gealloceerd en dus om politieke economieën als zodanig te typeren. In dat geval is een ‘gecommodificeerde

economie' een economie waarin koopkracht het voornaamste verdelingscriterium is, marktallocatie het voornaamste mechanisme van sociale coördinatie, en waarin de utilitaristische logica van nutsmaximalisatie het dominante morele handelingsgebod is.

Omdat een gecommuniceerde economie over een groter aantal markten beschikt — meer goederen en diensten worden er nu eenmaal via marktruil aan de hoogste bidder verkocht —, terwijl een gedecomuniceerde economie door een hoger algeheel prijspeil alleen ruimte biedt aan hoogwaardige, hoog-productieve activiteiten, betekent een pleidooi voor open grenzen tegelijk een pleidooi voor een tamelijk rigoureuze herstructurering van de politieke economie. Inderdaad heeft de laatste twee decennia, onder de banier van het neoliberalisme, een wereldwijde golf van decommunificatie plaatsgevonden, die, gebaseerd op de beleidsprincipes van deregulering, flexibilisering en privatisering, tot kernstuk van het marktintegratieproject van de Europese Unie is gepromoveerd. Volgens de heersende beleidsconsensus zijn mobiliteit en flexibiliteit meer waard en dragen zij meer bij aan economische groei dan bescherming en zekerheid.

Ook de Nederlandse overheid heeft zich dit eigen gemaakt. Sinds het midden van de jaren negentig is systematisch ingezet op marktwerking, deregulering en flexibilisering teneinde de mobiliteit van arbeid en kapitaal te vergroten. Dit heeft zijn uitwerking niet gemist. Gedurende de jaren negentig zijn de werkloosheid en de arbeidsparticipatie in Nederland sterk gestegen. Ook migranten hebben daarvan geprofiteerd. Reikte hun werkloosheid in 1994 nog tot 29 procent van de beroepsbevolking (onder Marokkanen), in 2001 was dat percentage gedaald tot 10 procent. Onder Turken daalde de werkloosheid over dezelfde periode van 22 tot negen procent, onder Surinamers van 19 tot zes, en onder Antillianen van 22 tot acht. En ook al was de daling van de werkloosheid onder niet-migrantenvrijwel even indrukwekkend (van acht tot vier), waardoor het relatieve werkloosheidsverschil nauwelijks afnam, mag hier toch van een grote verbetering in termen van arbeidsmarktparticipatie worden gesproken (SCP 2003, pp. 201 e.v.).

Ook op het gebied van het zelfstandig ondernemerschap is gedurende de looptijd van het neoliberale economische beleid progressie geboekt. Het aantal starters is in tien jaar tijd meer dan verdubbeld, van circa 30 duizend per jaar in de late jaren tachtig tot meer dan 60 duizend in de late jaren negentig. Ook van deze ontwikkeling hebben migranten geprofiteerd. Momenteel is de mate van zelfstandig ondernemerschap onder Turken zelfs groter dan onder niet-migrantenvrijwel even (12,2 versus 9,7 procent), terwijl ook Marokkanen, Antillianen en Surinamers op dit vlak groei hebben laten zien, zij het niet zo sterk als Turken (Rath & Kloosterman 2003).

Ondanks deze successen zijn er groeiende twijfels over de bestendigheid ervan, zeker in het huidige neergaande economische getij. Deze twijfels betreffen met name de tijdelijke aard van het arbeidscontract van veel migranten waardoor hun arbeidsmarktpositie conjunctuurgevoeliger zou zijn geworden en zij bij economische tegenwind ook weer snel op straat zouden staan. Uit recente cijfers blijkt dat deze twijfels zowel misplaatst zijn als zijn uitgekomen. Sinds 1998 is het aandeel tijdelijke arbeidscontracten namelijk sterk teruggelopen als gevolg van de krappe arbeidsmarktmarkt van die jaren. En anders dan verwacht hebben ook migranten van deze rechtspositionele verbetering geprofiteerd. Tussen 1998 en 2002 is het aandeel werknemers met een tijdelijk contract onder de Turkse beroepsbevolking vrijwel gehalveerd van 27 naar 19. De corresponderende cijfers voor Marokkanen, Surinamers en Antillianen zijn respectievelijk zes, negen en 17 procentpunten.

Met andere woorden, de krappe arbeidsmarkt van de tweede helft van de jaren negentig is gunstig geweest voor de arbeidsmarktpositie van migranten (SCP 2003, pp. 241-243).

Ondanks deze successen zijn immigranten nog immer oververtegenwoordigd in de categorie werknemers met een tijdelijk arbeidscontract en is hun absolute aantal in deze categorie drie keer zo hoog als dat van niet-immigranten. Er zijn dus goede redenen om aan te nemen dat veel van de winsten van de late jaren negentig weer moeten worden ingeleverd bij tegenvallende economische prestaties. Dat lijkt inderdaad zo te zijn. Meer dan een derde van de immigranten die in 2002 hun baan kwijtraakten overkwam dat omdat hun contract afliep. In het licht van deze gevaren betitelt het SCP het voornemen van het kabinet om de Wet Samen per januari 2004 niet te verlengen niet ten onrechte als 'cynisch'. Zowel het installeren van een positieve actie programma in 1994 als het afschaffen ervan in 2004 wordt door het SCP aangemerkt als een vorm van procyclisch arbeidsmarktbeleid, wat een nette manier is om te zeggen dat de Nederlandse overheid de verkeerde dingen doet op het verkeerde tijdstip (SCP 2003, pp. 305-307).

Op het gebied van zelfstandig ondernemerschap zijn de tekens al evenmin onverdeeld gunstig. Ondanks een dalend aantal faillissementen — van 28 procent in 1993 naar 17 procent in 2000 — en een voorzichtige diversificatie naar activiteiten in de persoonlijke en zakelijke dienstverlening (Van der Leun en Rusinovic 2000), zijn migranten ondernemers nog altijd oververtegenwoordigd in de schoonmaakbranche, de horeca en de detailhandel. Aangezien dat laagdrempelige activiteiten zijn met geringe doorgroeimogelijkheden is de concurrentie in deze sectoren hevig, het aantal faillissementen relatief hoog, zijn de inkomsten laag, de werktijden lang en de mate van informaliteit eveneens relatief hoog. Bovendien heeft de economische tegenwind vanaf 2000 geleid tot een sterke stijging van het aantal faillissementen, met name in de persoonlijke en zakelijke dienstverlening. Aangezien dit tevens de sectoren zijn waarin de afgelopen de grootste aanwas van migranten ondernemers heeft plaatsgevonden, is het zeer de vraag of zelfstandig ondernemerschap een duurzaam incorporatietraject zal blijken en of niet het versoepelde reguleringsregime de conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse economie als geheel alleen maar verder heeft vergroot.

Overziet men de ontwikkelingen in de Nederlandse politieke economie ten aanzien van de economische positie van migranten gedurende de tweede helft van de jaren negentig, dan ontkomt men er niet aan te concluderen dat de toegenomen 'commodificatie' van de Nederlandse economie haar toegankelijkheid voor migranten met lager gewaardeerd 'menselijk kapitaal' inderdaad heeft vergroot. Daarmee wordt zo op het eerste gezicht het bestaan van een 'grote uitruil' tussen openheid en bescherming alleen maar bevestigd. Het punt is dat deze grotere toegankelijkheid migranten in overgrote mate slechts toegang heeft geboden tot laagwaardige economische activiteiten. Op de arbeidsmarkt zijn migranten veelal aangewezen op perifere banen, en als zelfstandig ondernemer komen zij merendeels terecht in doodlopende sectoren. Dat is zowel betreurenswaardig als vermijdbaar.

Dat is om twee redenen betreurenswaardig. Ten eerste omdat deze posities inherent instabiel zijn en dus geen zekerheid bieden in tijden van economische tegenspoed. En ten tweede omdat het de aanzet zou kunnen zijn voor het ontstaan van een etnisch gesegmenteerde economie, wat uiteindelijk de winsten van grotere economische participatie goeddeels ongedaan zou maken. De conclusie is dat instroom zonder doorstroom — het onderscheidende kenmerk van een gastarbeidersregime — ontoereikend is om stabiele emancipatiepaden te creëren en dus gecomplementeerd moet worden met een effectief

incorporatiebeleid dat migranten, indien zij dat wensen, helpt om hun economische activiteiten op te waarderen.

En het is onnodig omdat het pluralistische karakter van de Nederlandse instituties deze bij uitstek geschikt maken om via stapsgewijze rechtsverwerving grotere instroom te combineren met een emanciperend perspectief op doorstroom. Omdat de Nederlandse verzorgingsstaat een complexe mix is van Christen-democratisch corporatisme en sociaal-democratisch universalisme (Van Kersbergen 1995; Roebroek en Hertogh 1998), bezit hij de juiste graad van 'onzuiverheid' die benodigd is voor de vormgeving van een effectieve 'burgerschapstrap'.

Civiele burgerschapsrechten vallen immers toe aan ieder ingezetene, ongeacht nationaliteit. Politieke burgerschapsrechten zijn in principe ook (tenminste deels) losgeweekt van nationaliteit. Ingezetenen hebben immers na een verblijfsduur van vijf jaar het recht om deel te nemen aan lokale en provinciale verkiezingen, zowel als kiezer als als kandidaat, en datzelfde geldt voor de politieke participatierechten op het niveau van de school (medezeggenschapsraad), de werkplek (ondernemingsraad), het ziekenhuis (patiëntenraad), de buurt (wijkraad).

Sociale rechten hebben in de Nederlandse verzorgingsstaat twee gedaantes. Bijstand, kinderbijslag, AOW, ziektefonds en basisbeurs zijn onvoorwaardelijk, worden betaald uit belastingheffing, worden beheerd door de nationale overheid en komen toe aan iedere ingezetene. In een aantal gevallen is zelfs dat niet vereist, zoals in het geval van kinderbijslag die wordt uitgekeerd over kinderen die (nog) in het thuisland wonen of in het geval van WAO-uitkeringen aan migranten die na pensionering zijn teruggekeerd naar het thuisland (of aan niet-migranten die na de pensionering zijn gemigreerd naar de zon). Voor deze onderdelen van de Nederlandse verzorgingsstaat geldt dat ingezetenschap en behoefte de enige geldige toelatingscriteria zijn. Nationaliteit is irrelevant.

Werkloosheidsuitkeringen, WAO, ziektegeld en het supplementaire pensioen, aan de andere kant, zijn voorwaardelijk, worden beheerd door de sociale partners, worden gefinancierd uit loongerelateerde premies, en zijn sectoraal georganiseerd. Wie in aanmerking wil komen voor een uitkering moet over een arbeidscontract beschikken en voldoen aan de contractueel vastgelegde uitkeringsvoorwaarden. Weer doet nationaliteit er niet toe.

Juist omdat de Nederlandse verzorgingsstaat een universele burgerschapslogica paart aan een corporatistische contributielogica zijn er goede redenen om te menen dat hij zich beter leent voor de installatie van een 'burgerschapstrap' dan de ideaaltypische sociaal-democratische verzorgingsstaat die in Zweden is opgebouwd of de liberale verzorgingsstaat van de Verenigde Staten. Hoe 'zuiverder' een verzorgingsstaat, hoe minder mogelijkheden er zijn om distributieprincipes, 'hulpbronnen' en financieringsmethoden te combineren, wat een binaire logica suggereert: of de burger krijgt alles en de ingezetene niets, zoals in het geval van de sociaal-democratische verzorgingsstaat, of beiden krijgen nauwelijks iets, zoals in het geval van de liberale verzorgingsstaat. In de volgende paragraaf zal ik aan de hand van de discussie over kanszones als middel om het zelfstandig ondernemerschap van migranten te bevorderen schetsen hoe de toegankelijkheid van de Nederlandse politieke economie kan worden vergroot zonder de sociale doelstellingen die vervat liggen in de bestaande beschermingsarrangementen al te zeer aan te tasten.

3. Van territoriale naar sectorale kansenzones

Het basisidee achter de kansenzone is de creatie van een laagdrempelige ‘markt’ of locatie teneinde economische activiteiten mogelijk te maken die, gegeven het heersende reguleringsregime, ofwel onrendabel zijn of alleen informeel of illegaal rendabel zijn. Omdat het ‘menselijk kapitaal’ van de meeste migranten als ontoereikend wordt beschouwd voor deelname aan reguliere economische activiteiten zouden kansenzones vooral hen ten goede kunnen komen. Om deze reden kunnen zij dan ook worden beschouwd als vormen van positieve actie. Er wordt immers een tijdelijke en voorwaardelijke afwijking van de formele gelijkheidsnorm getolereerd teneinde structurele ongelijkheden te bestrijden.

Gegeven het feit dat de meeste migrantengemeenschappen in Nederland samendrommen in een betrekkelijk gering aantal wijken in de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht), leek de kansenzone het ‘natuurlijke’ antwoord op de hoge structurele werkloosheid van migranten waar de vier grote steden vanaf het einde van de jaren tachtig steeds sterker mee te maken kregen. Zich welbewust van het controversiële karakter van ieder voorstel voor voorkeursbeleid, hoe indirect ook, stelde de ‘Taskforce’ die in 1996 was geïnstalleerd om de patstelling tussen rijk en burgemeesters over financiering van het plan te doorbreken een gefaseerde introductie van de kansenzone voor die expliciet gebruikmaakte van het rijke scala aan regulerende instrumenten dat de pluralistische Nederlandse verzorgingsstaat nu eenmaal bezit. De eerste fase diende te bestaan uit een intelligente mix van bestaande uitzonderingsbepalingen om de eerste contouren van een afwijkend territoriaal juridisch regime te schetsen. Om dat aannemelijk te maken had de Taskforce een voorlopige inventarisatie gemaakt van de beschikbare instrumenten op zowel rijks- als lokaal niveau en op het gebied van zowel vestigingseisen, sociale premies, loonvorming en fiscale regelingen.

De Taskforce wees er op dat de meeste gemeenten over een vrij ruime mate aan discretie beschikten, met name op het gebied van het verlenen van vergunningen en dat van milieu- en andere verordeningen, die kon worden aangewend om specifieke economische activiteiten op specifieke locaties te entameren. Daarnaast kenden recente wijzigingen in de Wet Ruimtelijke Ordening stedelijke overheden meer bevoegdheden toe op het gebied van stedelijke planning en beschikten zij uit dier hoofde over tamelijk vergaande bevoegdheden die zij konden aanwenden om lokale bestemmingsplannen snel en effectief aan te passen en geschikt te maken voor goedkope bedrijvzones.

Het rijk en de sociale partners, aldus de Taskforce, konden eveneens het nodige doen. De meeste collectieve arbeidsovereenkomsten, bijvoorbeeld, die een uniform loonpeil afkondigen binnen een sector en op die manier laagproductieve activiteiten onmogelijk maken, bevatten uitzonderingsbepalingen die het ondernemingen, onder bepaalde voorwaarden, toestaan loonafspraken te maken die lager zijn dan in de cao overeengekomen. De Taskforce gaf aan strategisch gebruik van dit soort bepalingen de voorkeur boven het ontstaan van een cao-vrije ruimte omdat de eerste optie lidmaatschap van werkgeversorganisaties en de ondersteunende faciliteiten die deze bieden niet uitsloot en de tweede wel. Een andere mogelijkheid die de Taskforce opperde was het verbinden van voorwaarden aan het algemeen verbindend verklaren van cao’s door het ministerie van Sociale Zaken en het afdwingen van uitzonderingen voor specifieke locaties en/of sectoren. Op het gebied van belasting- en premieheffing waren eveneens ruimschoots uitzonderingsbepalingen beschikbaar. De Taskforce zag geen principiële bezwaren tegen het uitbreiden van de reeds beschikbare aftrekposten en reeds bestaande subsidies teneinde deze vooral ten goede te laten komen van locatiespecifieke activiteiten van migranten.

De tweede fase die de Taskforce voorzag was ambitieuzer van aard en bestond uit de introductie van nieuwe instrumenten en reguleringsprincipes teneinde de afwijkende juridische regimes te vervolmaken. Omdat wetgeving nu eenmaal een tijdrovende activiteit is kon volgens de Taskforce pas op termijn — circa vijf jaar — met deze fase een aanvang worden gemaakt. Bovendien zouden de voorgestelde instrumenten door hun innovatieve karakter uitdrukkelijk als experimenteel moeten worden beschouwd en vormden evaluatie, monitoring en ‘benchmarking’ dus een onlosmakelijk onderdeel van de voorstellen. Tenslotte zou ook in de implementatie vernieuwing noodzakelijk zijn. Zo voorzag de Taskforce voor elke zone een eigen eindverantwoordelijke die in ieder ministerie een vast aanspreekpunt zou hebben, die op zijn beurt over brede discretionaire bevoegdheden zou beschikken om bestaande regels aan te passen aan lokale behoeften.

De voorstellen van de Taskforce waren hoogst innovatief. Zo zouden milieuvergunningen in het vervolg moeten worden afgegeven volgens een zogenaamd ‘ingroeimodel’, wat betekende dat in eerste instantie slechts een licht regime van kracht was dat, naarmate de economische duurzaamheid van de onderneming toenam, geleidelijk aan regulerende kracht zou winnen om uiteindelijk uit te komen bij het normale niveau van regulering. Om de administratieve last tot een minimum te beperken voorzag de Taskforce een belangrijke rol voor buurtbewoners bij het vaststellen van contextgevoelige intermediaire doelstellingen en tijdspaden. Op deze manier zouden prille bedrijven worden ontzien zonder de doelstelling van ecologische duurzaamheid geheel over boord te kieperen.

Een tweede voorbeeld van innovatieve wetgeving was het voorstel om de bewijslast in het geval van vergunningaanvragen om te draaien. Niet de aanvrager moest a priori bewijzen dat zij aan de gestelde voorwaarden kon voldoen, maar de omgeving moest bewijzen dat de aanvrager dat niet kon. Bovendien zou de mogelijkheid voor lokale overheden om activiteiten te verbieden aan duidelijke termijnen — 13 weken — moesten worden gebonden. Slaagde de gemeente er niet in om voor het verstrijken van deze termijn een officiële klacht te verwerken en op haar merites te beoordelen dan moest zij, zelfs wanneer de klacht achteraf terecht zou blijken, de activiteit toch toestaan. Dit zou niet alleen resulteren in lagere drempels voor ondernemers maar ook in sterkere prikkels voor lokale overheden om hun beoordelingsprocedures te versnellen (Taskforce-Brinkman 1996).

De voorstellen vonden echter weinig weerklank. De voornaamste bezwaren waren dat zij buitenproportioneel waren (een geringe afwijking is futiel terwijl een grote afwijking perverse effecten heeft), inefficiënt (specifieke regels en regelingen zijn duurder dan generieke) en dat zij draagvlak misten (kanszones vereisen brede consensus terwijl voorkeursbeleid dissensus zaait) (SER 1998, pp. 65-67; Kloosterman, Van der Leun en Rath 1997a, p. 124; 1997b, pp. 233-234).

Niet al deze bezwaren zijn even geldig, noch treffen zij alle hetzelfde doel. Het proportionaliteitsargument, bijvoorbeeld, geldt alleen in het geval van proactief beleid, niet in het geval van reactief beleid. In het geval van proactieve uitzonderingen ligt het initiatief bij de overheid, bijvoorbeeld wanneer de overheid besluit eigenhandig een markt met een afwijkend regime in te richten die alleen bestemd is voor migranten. Zoals de ervaringen met de Amsterdamse Y-markt hebben geleerd gaan dit soort initiatieven de regulerende capaciteiten van lokale overheden veelal te boven, en stuiten zij op grote en effectieve tegenstand van welingevoerde ‘insiders’ — in dit geval Dienst Marktwezen en de Vereniging voor Ambulante Handel — die alleen bereid zijn hun goedkeuring te verlenen aan dit soort

vormen van positieve actie wanneer hetzelfde reguleringsregime wordt gehanteerd en er dus de facto geen voorkeursbeleid meer plaatsvindt (Pool 2003).

In het geval van reactieve uitzonderingen ligt het initiatief juist in de samenleving ('de markt') en kan de overheid de activiteit ofwel verbieden, ofwel toestaan, ofwel, in het geval van informele activiteiten, gedogen om zo als het ware achteraf een kanszone te creëren. Gedogen kent twee vormen, van bovenaf of van onderaf. In het laatste geval weigeren uitvoerders de regels te handhaven die van bovenaf gedecreteerd zijn; ofwel omdat het hen stomweg aan de vereiste middelen ontbreekt (bolletjesslikkers), ofwel omdat het indruist tegen hun professioneel ethos (onderwijzers en artsen die weigeren illegalen aan te geven), ofwel uit humanitaire motieven (idem) (Van der Leun 2003). In het eerste geval wordt van bovenaf bepaald dat een of meer regels niet langer worden gehandhaafd, ofwel omdat er een discrepantie bestaat tussen wettelijke regels en maatschappelijke praktijk (euthanasie), ofwel omdat handhaving zou resulteren in ongewenste neveneffecten (softdrugs), ofwel omdat niet-handhaving minder kost dan handhaving (idem) (Engbersen, Van der Leun, Staring en Kehla 1999, pp. 240 e.v.). Van onderaf gedogen, in ieder geval de eerste variant ervan, is eigen aan iedere hiërarchische organisatie, zowel publieke als private. Alleen van bovenaf gedogen is typisch Nederlands.

Losgelaten op kanszones impliceert van bovenaf gedogen dat lokale overheden de handhaving van bestaande wetten en regels (tijdelijk) opschorten teneinde economische activiteiten die reeds informeel plaatsvinden te stimuleren, onderwijl wakend voor eventuele excessen. Idealiter zou dit gepaard moeten gaan met het aanbieden van ondersteunende faciliteiten die ondernemers helpen om binnen een bepaald tijdsbestek aan bestaande wettelijke normen te voldoen.

Het efficiëntieargument verliest eveneens zijn kracht wanneer kanszones niet langer worden gezien als het product van specifieke regels maar van gedogen. Gedogen van onderaf is vaak het gevolg van onvoldoende capaciteit. Stilzwijgend worden de kosten van niet-handhaving lager ingeschat dan die van handhaving. Het is in dat geval, kortom, niet de regel die kostbaar is maar haar handhaving.

Het draagvlakargument is lastiger te weerleggen. Voorkeursbeleid is inderdaad een zeer controversieel instrument, dat altijd het gevaar in zich draagt om een perfide 'insider-outsider'-dynamiek in gang te zetten. Niet iedere vorm van voorkeursbeleid is echter even vatbaar voor deze dynamiek. 'Gelijkheid voor de wet' en zijn economische equivalent van 'een gelijk speelveld' zijn idealen in plaats van realiteiten. Verschillende categorieën ondernemingen, bijvoorbeeld, worden door vrijwel iedere staat verschillend behandeld, wat reikt van geormerkte subsidies voor het klein- en middenbedrijf tot aan fiscale voorkeursbehandelingen voor multinationale holdings. Het is in principe tamelijk willekeurig waarom het criterium van omvang in dit soort gevallen nauwelijks controversieel wordt bevonden en het criterium van locatie of etniciteit in het geval van kanszones wel.

Sectorale kanszones — nimmer als zodanig bediscussieerd in de Nederlandse context — lijken aan een aantal van deze bedenkingen tegemoet te komen. Het idee van sectorale kanszones is losjes gebaseerd op wat bekend is op het gebied van migranten ondernemerschap uit klassieke migratielanden als de Verenigde Staten, Canada en Australië. De ervaring leert namelijk dat sommige economische sectoren bij uitstek fungeren als 'opvangmarkten' voor migranten, ongeacht verzorgingsstaatype, politieke economie en loonpeil. De taxibranche, de bouw, de textielnijverheid, de detailhandel en de horeca zijn

veelbeschreven voorbeelden van ‘intreemarkten’ voor migranten. In Nederland is dat al niet anders, afgezien van de bouw (zie Rath 2002a). De verklaring is uiteraard het gebrek aan erkend ‘menselijk’ en financieel kapitaal van de kant van de migrant, de arbeidsintensiviteit van dit type activiteiten (dienstverlening), en de geringe kennisintensiviteit van de gespandeerde arbeid. Sectorale kansenzones formaliseren slechts datgene wat toch al gebeurt en zijn daardoor immuun voor het proportionaliteitsverwijt, terwijl inbreuk op de efficiëntie-eis, zoals we gezien hebben, vooral te maken heeft met het gehanteerde instrument: specifieke regels wel en lakse handhaving niet. Het draagvlakargument, aan de andere kant, is net zo lastig te weerleggen in een sectorale setting als in een territoriale. Ik zal daar in de slotparagraaf op terug komen.

Nauw verweven met het idee van sectorale kansenzones is het concept van de economische ‘stoelendans’ dat migrantenonderzoekers hebben gemunt voor het fenomeen van groepen migranten die successievelijk dezelfde ‘intreemarkten’ bezetten. Laagwaardige en laagrenderende economische posities worden geleidelijk verlaten door migranten die als gevolg van geslaagde emancipatie toegang hebben gekregen tot hogere posities en worden op hun beurt bezet door nieuwe migranten die aan het begin van hun emancipatietraject staan en (nog) bereid zijn lange dagen te maken voor weinig geld omdat hun nieuwe situatie ten minste een substantiële verbetering inhoudt in vergelijking met hun sociaal-economische positie in het thuisland (Waldinger 1996; Rath 2002b).

In feite is het idee van sectorale kansenzones equivalent aan de metafoor van een sectorale ‘stoelendans’. De sectoren die bij uitstek geschikt zijn voor zo’n kanszone zijn precies de sectoren waar zo’n stoelendans geacht wordt zich reeds te voltrekken, namelijk de groothandel en detailhandel, de horeca, de persoonlijke dienstverlening (kappers, nagelstudios, fitness centra) en, in toenemende mate, eenvoudige zakelijke dienstverlening op het gebied van boekhouden, catering, uitzendbureaus, reisbureaus en koeriersdiensten.

Zowel in Nederland als in klassieke migratielanden als de Verenigde Staten, Canada en Australië wordt er te gemakkelijk van uitgegaan dat ‘de markt’ wel voor de opwaartse emancipatie van migranten zal zorgen. In werkelijkheid, zoals ook uit de Nederlandse werkgelegenheidscijfers blijkt, is de economische dynamiek die de metafoor van de stoelendans impliceert allesbehalve vanzelfsprekend (Kloosterman 2003). De sectorale concentratie van migranten lijkt uit te monden in dezelfde soort problemen als concentratie in zogenaamde ‘etnische enclaves’ in de Verenigde Staten (Portes en Rumbaut 1996, pp. 53-56). Ondanks onmiskenbare voordelen in de vroege incorporatiefase — gemeenschapsvorming, geborgenheid, ‘etnische markten’ — sluiten beide strategieën migranten uiteindelijk op in uitzichtloze wijken en sectoren, en staan zij hun verdere emancipatie in de weg.

Emancipatie vereist territoriale en sectorale mobiliteit. Om die reden kan de economische incorporatie van migranten niet worden overgelaten aan ‘de markt’ en kan uiteindelijk niet worden volstaan met algemeen liberaliserings- en dereguleringsbeleid. Dat moet worden aangevuld met op maat gesneden hulp en ondersteuning op sectoraal niveau, die worden aangeboden door semipublieke en private actoren (bedrijfs- en produktschappen, vakbonden en werkgeversorganisaties, winkeliersverenigingen en zelfstandigenorganisaties), die daartoe op hun beurt door lokale en centrale overheden in staat worden gesteld. De toegang tot deze hulp moet, in de geest van de hier bepleite ‘burgerschapstrap’, worden gekoppeld aan eenduidige en faire drempels en eisen om verwijten van uitbuiting aan de ene kant en van voortrekken aan de andere zoveel mogelijk te ontzenuwen. Wat de inhoud van deze

hulpprogramma's dient te zijn hangt af van de maatschappelijke sfeer in kwestie en de gebreken die door de migrant ten aanzien van deze sfeer worden ervaren. Om deze gebreken in kaart te brengen moeten migranten allereerst over de 'civiele capaciteiten' beschikken om zichzelf te organiseren, hun behoeften te verwoorden en hun gelijk eventueel af te dwingen. Alleen dan zullen overheden in staat zijn om op maatgesneden hulpvoorzieningen te ontwerpen en kan het geslaagde instroombeleid van de jaren negentig worden gecomplementeerd met een hopelijk even geslaagd doorstroombeleid.

4. Haalbaarheid in een populistisch Nederland

Sinds Enschede en Volendam en sinds de populistische revolutie van 2002 tegen het als elitair en hypocriet gebrandmerkte multiculturalisme lijken de politieke omstandigheden weinig gunstig voor een voorstel dat strategisch gedogen en specifiek beleid als de instrumenten bij uitstek ziet om instroom en doorstroom met elkaar te verweven. Oftewel, hoe haalbaar is een burgerschapstrap in het populistische Nederland van 2004?

Wat ten eerste bij ieder voorstel voor institutioneel herontwerp bedacht moet worden is dat er geen institutioneel alternatief voor de status quo is dat niet op tegenstand zal stuiten. Omdat dominante actoren nu eenmaal belang hebben bij behoud van bestaande institutionele arrangementen zal zelfs het geringste veranderingsvoorstel op weerstand kunnen rekenen, ook al zijn er nog zulke goede morele redenen voor de voorgestelde veranderingen. Alleen in het Kantiaanse 'rijk der doeleinden' kunnen we hopen actoren aan te treffen die morele redenen ten alle tijde zwaarder zullen laten wegen dan ethische en prudentiële, ongeacht de kosten. Oftewel, als haalbaarheid gelijkgesteld wordt met de afwezigheid van tegenstand is geen enkele institutionele interventie mogelijk omdat deze nu eenmaal ten principale controversieel zijn. In plaats daarvan moeten de vuistregels van het 'concrete utopisme' worden gevolgd, en moeten de winnaars en verliezers van de voorgestane institutionele verandering worden geïdentificeerd en de laatste zoveel mogelijk schadeloos gesteld (Engelen 2000, p. 14; 2001, p. 152; 2003a, p. 56).

Op eigenbelang gebaseerde tegenwerpingen tegen de morele argumenten voor meer openheid zijn een instantie van het bekende conflict tussen morele plichten enerzijds en zelfzuchtige belangen anderzijds. En zoals we allemaal weten: waar plichten en belangen botsen, winnen belangen het meestal van ons 'betere zelf'. Binnen de ethiek staat dit fenomeen bekend als het probleem van de geringe motiverende kracht van morele plichten ('die Ohnmacht des Sollens': Habermas 1993, p. 15); onze abstracte plichten jegens de mensheid, het milieu, kinderen in minder ontwikkelde economieën delven vaak het onderspit wanneer zij botsen met onze concrete belangen in behoud van de bijstand, een vliegvakantie naar een Canarisch eiland, en een goedkope sportschoen. De oplossing voor dit probleem schuilt echter niet zozeer in een hernieuwd moreel appel, alswel in een poging om belangen en plichten in elkaars verlengde te leggen. Een manier om dat te doen is door te wijzen op de lange termijn gevolgen van de handelingskoers die wordt ingegeven door kortzichtige belangen.

De veranderingen in het standpunt van de Duitse Christen-democratie ten aanzien van immigratie laten zich goed op deze manier begrijpen. Ondanks een hartgrondige afkeer van migratie en een sterke voorkeur voor assimilatie (in de Duitse 'Leitkultur') hebben de Christen-democraten de transformatie van Duitsland in een zelfbewust immigratieland, zij het schoorvoetend, desalniettemin onderschreven. Dit had voornamelijk te maken met de brede steun die er voor deze transformatie bestond onder werkgevers, vakbonden, kerken en

andere civiele organisaties. Om te voorkomen dat de partijtop deze maatschappelijke groeperingen van zich zou vervreemden, heeft het CDU er — op een wanhoopsoffensief tijdens de laatste week van de verkiezingen na — van afgezien om migratie tijdens de laatste Bondsdagverkiezingen tot een politiek thema te maken (Tränhardt 2002).

De verklaring voor deze verrassende wending schuilt in de organisatie van een belangrijk onderdeel van de Duitse verzorgingsstaat, namelijk het pensioen, en de wijzigingen in de demografische opbouw van de Duitse populatie. Meer in het algemeen lijkt er in Europa een relatie te bestaan tussen het pensioenstelsel en het migratiebeleid. Waar een kapitaaldekkingstelsel domineert — zoals in Europa het geval is in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zwitserland — is het niveau van redistributie tussen de generaties geringer dan in zogenaamde omslagstelsels, wat betekent dat de omvang van het pensioen van senioren minder afhankelijk is van de omvang van de beroepsbevolking en dus minder te lijden heeft van de ‘vergrijzing’ die zich in alle Europese landen aftekent (Minns 2001; Clark 2003; Engelen 2003b). Oftewel, hoe meer pensioenen worden gedekt via kapitaalinvesteringen, hoe minder het sociale contract tussen de generaties afhankelijk is van demografische ontwikkelingen, hoe minder de noodzaak zal worden gevoeld om de afhankelijkheidsratio (het aantal ‘afhankelijken’ afgezet tegen het aantal werkenden) te verbeteren en hoe minder een systeem van arbeidsmigratie als een ‘oplossing’ zal worden gezien. Het Duitse geval — Duitsland spaart nauwelijks voor zijn pensioenen en betaalt ze vrijwel geheel uit premies die worden opgebracht door de huidige werkenden — past naadloos in deze verklaring.

Volgens deze redenering zou Nederland dus minder noodzaak hebben om de grenzen te openen dan bijvoorbeeld Duitsland, Frankrijk en Italië. Ook in Nederland ligt het geboortecijfer echter lager dan het vervangingspeil, terwijl vergroting van de historisch lage arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland natuurlijk eindig is. Oftewel, ook in Nederland zullen uiteindelijk de economische argumenten voor een beleid van open(er) grenzen de xenofobe predisposities die momenteel het Nederlandse politieke klimaat kenmerken overtroeven, zeker nu door de sluipende beurskrach van de afgelopen jaren de pensioenbesparingen van de eens onzinkbaar geachte Nederlandse pensioenfondsen kolkenderwijs zijn weggelekt. In dat licht bezien hoeft het niet te verbazen dat zelfs in het populistische Nederland van vandaag onverdachte instanties als De Nederlandsche Bank en de werkgeversfederatie VNO/NCW zich voorstander hebben betoond van arbeidsmigratie. Xenofobie is een ‘luxe’ die ook Nederland zich niet veel langer zal kunnen permitteren.

Literatuurlijst

- Anderson, B. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983.
- Arendt, H. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958).
- Bader, V. M. "Citizenship and Exclusion." *Political Theory* 23, no. 2 (1995): 211-46.
- Bader, V. M. "Dilemmas of Ethnic Affirmative Action. Benign State-Neutrality or Relational Ethnic Neutrality?" *Citizenship Studies* 2, no. 3 (1998): 435-73.
- Bader, V. M. "Citizenship of the European Union. Human Rights, Rights of Citizens of the Union and of Member States." *Ratio Juris* 12, no. 2 (1999): 153-81.
- Baldwin, P. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Benhabib, S. *Transformations of Citizenship. Dilemmas of the Nation State in the Era of Globalization*. Assen: Van Gorcum, 2001.
- Bonoli, G. "Classifying Welfare States. A Two Dimension Approach." *Journal of Social Policy* 26, no. 3 (1997): 351-72.
- Bosniak, L. "Citizenship Denationalized." *Indiana Journal of Global Legal Studies* 7 (2000), 447ff..
- Cinar, D. "From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition." In *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, edited by Rainer Bauböck, 49-72. Aldershot: Avebury, 1994.
- Clark, G. *European Pensions and Global Finance*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R. en Kehla, J. *De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Boom, 1999.
- Engelen, E. *Economisch burgerschap in de onderneming. Een oefening in concreet utopisme*. Amsterdam: Thela Thesis, 2000.
- Engelen, E. "Globalisation and Multilevel Governance in Europe. Realist Criteria for Institutional Design, or: How Pessimistic Should One Be?" *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 4, no. 1 (2001): 131-156.
- Engelen, E. "Aan de randen van de democratietheorie. Groepsrepresentatie in de ondernemingsraad." *Krisis. Tijdschrift voor Empirische Filosofie*, no. 4 (2003): 56-73
- "The Logic of Funding. European Pension Restructuring and the Dangers of Financialization." *Environment & Planning A* 33, no. 8 (2003b): 1357-1372.
- Esping-Andersen, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990.
- Gosewinkel, D. *Einbürgern und Ausschliessen*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 2001.
- Groot, G.-R. de. *Staatsangehörigkeit im Wandel*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1989.
- Gunsteren, H. van. *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Habermas, J. *Justification and Application. Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- Hirst, P. *The Pluralist Society of the State. Selected Writings of G.D.H.Cole, J.N.Figgis and H.J.Laski*. London: Routledge, 1989.
- Hobsbawm, E. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Jacobsen, D. *Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Kloosterman, R. "Creating Opportunities. Policies Aimed at Increasing Openings for Immigrant Entrepreneurs in the Netherlands." *Entrepreneurship and Regional Development* 15, (2003), 167-181.

- Kloosterman, R., Van der Leun, J. en Rath, J. *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1997a.
- Kloosterman, R., Van der Leun, J. en Rath, J. "De valse verlokkingen van de kanszone." *ESB*, Maart 1997, 233-234.
- Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Kymlicka, W. en Norman, W. "Return of the Citizen. A Survey of recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* 104, no. 2 (1994), 352-381;
- Kymlicka, W. en Norman, W. "Citizenship in Culturally Diverse Societies. Issues, Contexts, Concepts." In *Citizenship in Diverse Societies*, edited by Will Kymlicka en Wayne Norman, 1-41. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Leun, J. van der. *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Makarov, A. *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. Stuttgart: Kohlhammer, 1947.
- Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*, London: Heinemann, 1964.
- Martin, P. "Managing Labor Migration. Temporary Worker Programs in the 21st Century." In *International Institute for Labour Studies*, 33. Geneva, 2003.
- Miller, D. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Minns, R. *The Cold War in Welfare. Stock Markets versus Pensions*. London: Verso, 2001.
- Minow, M. *Making all the Difference. Inclusion, Exclusion and American Law*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Offe, C. "Homogeneity and Constitutional Democracy. Coping with Identity Conflicts through Group Rights." *Journal of Political Philosophy* 6, no. 2 (1998), 113-141.
- Pateman, C. *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- Pool, C. *Dossier Y-markt. Het relaas van een mislukt Amsterdams prestige project*. Amsterdam: IMES, 2003.
- Portes, A. en Rumbaut, R. *Immigrant America. A Portrait*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- Rath, J. "A Quintessential Immigrant Niche? The Non-Case of Immigrants in the Dutch Construction Industry." *Entrepreneurship & Regional Development* 14 (2002a): 355-72.
- Rath, J. "Do Immigrant Entrepreneurs Play the Game of Musical Chairs? A Critique of Waldinger's Model of Immigrant Incorporation." In *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*, edited by A. Messina, 141-159. Westport: Praeger, 2002b.
- Rath, J. & Kloosterman, R. "The Netherlands. A Dutch Treat." In *Immigrant Entrepreneurs. Venturing Abroad in the Age of Globalization*, edited by Kloosterman R & Rath, J. 123-46. Oxford/New York: Berg, 2003.
- SCP. *Rapportage Minderheden 2003. Onderwijs, Arbeid En Sociaal-Culturele Integratie*. Den Haag: SCP, 2003.
- SER. *Samen voor de stad 98/01*. Den Haag: SER, 1998.
- Smith, A. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell, 1986.
- Soysal, Y. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- Soysal, Y. "Changing Parameters of Citizenship and claims-making. Organized Islam in European Public Spheres." *Theory & Society* 26, no. 4 (1997), 509-527.
- Streeck, W. "Inclusion and Secession. Questions on the Boundaries of Associative Democracy." In *Associations and Democracy*, edited by Eric Olin Wright, 184-192. London: Verso, 1995.

- Taskorce-Brinkman. *Een tweede kans voor de kanszone*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996.
- Tränhardt, D. "Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden." *Leviathan* 2 (2002): 220-249.
- Waldinger, R. *Still the Promised City? African-Americans and New Immigrants in Postindustrial New York*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Walzer, M. *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism & Equality*. Oxford: Blackwell, 1983.
- Wiener, A. "Making Sense of the New Geography of Citizenship. Fragmented Citizenship in the European Union." *Theory & Society*, 26, no. 4 (1997), 529-560.
- Young, I. M. "Polity and Group Difference. A Critique of the Ideal of Universal Citizenship." *Ethics* 99, no. 2 (1989), 250-274.
- Young, I. M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Young, I. M. *Democracy and Inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

* Dit is een bewerkte versie van "How to Combine Openness and Protection? Citizenship, Migration, and Welfare Regimes." *Politics & Society* 31, no. 4 (2003), 503-536.

----- end of text -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- einde van de tekst -----