

Voor Vlaanderen en België,

*De grond waarop ik ben geboren,
mijn Vaderland.*

Voor Nederland,

*De grond waarop ik groot groei,
mijn Tweede land.*

Voor Dennis,

mijn Verloren Thuisland.

Spiegeltje, spiegeltje aan de wand, waar wonen de beste burgers....in België of in Nederland?

Burgerschapsbeelden vergeleken in België en Nederland.

Masterscriptie Sociologie

Master Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid

Erasmus Universiteit Rotterdam

Eef Lanoye

December 2008

Onder begeleiding van prof. dr. Han Entzinger

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en vraagstelling	1
1.1 Een veranderende wereld	1
1.2 België en Nederland: twee verschillende routes?	3
1.3 Opzet van dit scriptieonderzoek	4
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	5
2.1 Inleiding	5
2.2 In den beginne...de oorsprong van het burgerschapsbegrip	5
2.3 Heden: burgerschap in een multiculturele context	11
2.4 De dimensies van burgerschap	12
2.5 Burgerschap in drie theoretische tradities	20
2.5.1 De drie theoretische tradities en hun 'kerndimensie'	20
2.5.2 De drie tradities en kiesrecht voor vreemdelingen	25
2.5.3 De drie tradities en naturalisatiewetgeving	27
2.6 Goed burgerschap	28
Hoofdstuk 3 De Lage Landen: een historisch perspectief	30
3.1 Inleiding	30
3.2 1813 – 1831: van een verenigd koninkrijk naar twee losse naties	30
3.3 België van 1831 tot nu: een natiestaat met dominante subnaties	32
3.4 Nederland van 1831 tot nu: een natiestaat op basis van eenheid	40
3.5 België en Nederland vergeleken: de relatie burger en staat	50
3.5.1 Overeenkomsten	51
3.5.2 Verschillen	52
3.6 Conclusie en vervolg scriptie	56
Hoofdstuk 4 Nederland 1980-2008	58
4.1 Inleiding	58
4.2 Nederland: van pluralisme naar integratie naar assimilatie	58
4.3 Het politiek en maatschappelijk debat: kiesrecht voor vreemdelingen, dubbele nationaliteit en de verharding van het debat	68
4.3.1 Het debat over het kiesrecht voor vreemdelingen (in de jaren tachtig)	68
4.3.2 Het debat over de dubbele nationaliteit in de jaren negentig en de verharding van het debat in de jaren daarna	72
4.4 Conclusie	77

Hoofdstuk 5 België 1980-2008	79
5.1 Inleiding	79
5.2 België: polarisatie als centraal begrip	80
5.3 Het politiek en maatschappelijk debat gekoppeld aan de theorie	93
5.4 Conclusie	97
Hoofdstuk 6 Goed burgerschap: conclusies	100
6.1 Inleiding	100
6.2 Beantwoording deelvraag 1	101
6.2.1 Naturalisatiewetgeving	101
6.2.2 Kiesrecht voor vreemdelingen	102
6.3 Beantwoording deelvraag 2	102
6.3.1 Verklaring op basis van verschillende burgerschapsbeelden in België en Nederland	103
6.3.2 Overige verklaringen voor de verschillende politieke routes	106
6.4 De goede burger in België en Nederland	107
Literatuurlijst	109

Hoofdstuk 1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Een veranderende wereld

Sinds eind jaren zeventig, begin tachtig van de twintigste eeuw is volgens mening wetenschapper de westerse wereld onderhevig aan ingrijpende maatschappelijke en politieke veranderingen. Grootschalige economische herstructurering heeft geleid tot hoge werkloosheid in de jaren tachtig, de val van de Berlijnse muur leidde het einde van de Koude Oorlog in met als gevolg de ineenstorting van communistische regimes in Oost-Europa. De groeiende druk op en de herzieningen van de westerse verzorgingstaten, de opkomst van nationalistische bewegingen in Oost-Europa, de veranderende rol van de nationale staat door processen van economische, politieke en culturele globalisering. De voortschrijdende integratie van de Europese Unie, de voortdurende immigratiestromen van nieuwe migranten in westerse landen en de groeiende spanningen in een steeds meer multiculturele en multiraciale bevolking in die westerse landen (Fermin, 2000 en Kymlicka & Norman, 1994).

Al deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het begrip burgerschap sinds eind jaren tachtig van de twintigste eeuw opnieuw in de belangstelling is komen te staan, zowel in de academische als in de politieke wereld.

“These events have made clear that the health and stability of a modern democracy depends, not only on the justice of its ‘basic structure’ but also on the qualities and attitudes of its citizens: for example their sense of identity and how they view potentially competing forms of national, regional, ethnic, or religious identities; their ability to tolerate and work together with others who are different from themselves; their desire to participate in the political process in order to promote the public good and hold political authorities accountable; their willingness to show self-restraint and exercise personal responsibility in their economic demands and in personal choices which affect their health and the environment. Without citizens who possess these qualities, democracies become difficult to govern, even unstable.” (Kymlicka & Norman 1994: 352-353)

Net als Kymlicka & Norman, wijst ook Fermin op de noodzaak tot heroverweging van kwesties als de gewenste verhouding tussen burgers en staat, het evenwicht van rechten en plichten, de toegang tot burgerschap en burgerschap als gedeelde identiteit. De vertrouwde werkelijkheid, vooral in grote steden, is fundamenteel veranderd door toenemende aantallen immigranten en hun nakomelingen en de consequenties daarvan voor de verhouding tussen burger en staat en tussen burgers onderling.

“Het burgerschapsbegrip biedt de mogelijkheid het debat over integratie uit de sfeer van vage irritaties en wederzijds verwijten te trekken naar het politieke niveau en de vraag aan de orde te stellen wat burgers redelijkerwijze van elkaar en van de overheid mogen verwachten.” (Fermin 2000: 5)

In België en Nederland is ook sprake van toenemende heterogeniteit van de samenleving door individualisering, secularisering en de vestiging van immigranten (Fermin 2000: 7). Beide landen worstelen met het vraagstuk van de multiculturele samenleving en de (soms) moeizame integratie van (grote) groepen immigranten.

Ook in deze twee landen heeft het begrip burgerschap opgang gemaakt in wetenschap, politiek en beleid, onder andere vanuit de vrees voor normvervaging en sociale desintegratie.

Burgerschap is een complex en ook betwist begrip; een simpele definitie is niet te geven. Kortweg gezegd heeft burgerschap betrekking op het lidmaatschap van een gemeenschap, meestal een staat. Dit lidmaatschap zegt iets over de relatie tussen het individu en de gemeenschap (staat) en over de relatie tussen individuele burgers onderling.

Het burgerschapsbegrip is betwist omdat niet iedereen dezelfde invulling en betekenis geeft aan het lidmaatschap. Het gaat in het politieke debat daarom om normatieve verschillen en dus over wensbeelden en idealen.

In het wetenschappelijk debat wordt het begrip verhelderd aan de hand van verschillende dimensies en perspectieven (Fermin, 2000: 7).

De dimensies die worden onderscheiden zijn:

- 1 Burgerschap als *juridische status (A)* met bijbehorende *rechten en plichten (B)*.
- 2 Burgerschap als *politieke participatie* aan democratische processen.
- 3 Burgerschap als *(collectieve) identiteit*.

Tot eind jaren tachtig van de twintigste eeuw bestond het academisch discours ten aanzien van burgerschap bijna volledig in termen van de eerste dimensie: het bezit van rechten (en plichten). De persoon die hieraan het meest heeft bijgedragen is T.S. Marshall met zijn classificatie van rechten in zijn boek *Citizenship and Social Class* uit 1949 (en zijn boek *Class, Citizenship and Social Class* uit 1963).

“According to Marshall, citizenship is essentially a matter of ensuring that everyone is treated as a full and equal member of society. And the way to ensure this sense of membership is through according people an increasing number of citizenship rights. Marshall divides citizenship rights into three categories which he sees as having taken hold in England in three successive centuries: civil rights, which arose in the eighteenth century; political rights, which arose in the nineteenth century; and social rights (..) which have become established in this century [twentieth EL].” (Kymlicka & Norman 1994: 354)

Bij burgerrechten gaat het om individuele rechten van vrijheid en recht, bij politieke rechten om politieke participatie zoals stemrecht en bij sociale rechten om economische zekerheid en welzijn (Marshall 1963: 94).

In tegenstelling tot de naoorlogse focus op burgerschap als juridische status met de daaraan verbonden rechten, focust de hernieuwde interesse bij politiek en wetenschap in het burgerschapbegrip zich meer op de dimensies identiteit en participatie. De drie dimensies zijn echter niet van elkaar los te koppelen. Ze beïnvloeden elkaar en hangen met elkaar samen. Dat maakt het begrip burgerschap geschikt om vraagstukken van integratie aan te pakken (Fermin, 2000).

1.2 België en Nederland: twee verschillende routes?

In deze scriptie worden België en Nederland met elkaar vergeleken op het terrein van nationaliteit-, c.q. naturalisatiewetgeving (oftewel vreemdelingen formeel staatsburgers maken) en het toekennen van politieke rechten aan niet-staatsburgers.

Waarom nu deze vergelijking? Wel, het lijkt erop dat België en Nederland op deze twee terreinen een tegenovergestelde weg volgen/hebben gevolgd en dat is toch wel interessant. Beider wetgeving en politieke keuzes op het gebied van naturalisatiewetgeving en het toekennen van gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen zijn op het eerste gezicht elkaars spiegelbeeld.

- *Nederland heeft reeds sinds 1985 gemeentelijk kiesrecht voor alle ingezetene vreemdelingen (EU en niet-EU), mits aan bepaalde voorwaarden voldaan, maar is vanaf halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw bezig om de naturalisatiewetgeving te verzwaren en de toelatingseisen te verhogen.*
- *Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw heeft België juist gekozen voor een versoepeling van de nationaliteitswetgeving. De nieuwe naturalisatiewet van België uit 1999 heet in de volksmond ook wel de 'snel Belg wet' en is in internationaal perspectief zeer ruimhartig. Pas in 2000 is echter het gemeentelijk kiesrecht ingevoerd voor EU onderdanen en pas sinds oktober 2006 kunnen voor het eerst niet EU-onderdanen gemeentelijk stemmen.*

Het bovenstaande is een merkwaardige tegenovergestelde beweging van de politiek in België en Nederland. Men kiest een compleet andere weg om toch ogenschijnlijk hetzelfde te bereiken: immigranten die goed ingeburgerd en geïntegreerd zijn in hun nieuwe land, die goede burgers zijn en participeren in de samenleving op sociaal, economisch, politiek en cultureel vlak.

Wat is echter 'goed burgerschap' in de ogen van de politiek? Is het antwoord op die vraag in België en Nederland verschillend? Is goed burgerschap in België iets anders dan goed burgerschap in Nederland en hoe verhouden deze burgerschapsconcepten zich tot elkaar?

Indien in België en Nederland verschillende burgerschapsconcepten de boventoon voeren, is het de vraag of deze de oorzaak zijn van de geschetste tegenovergestelde routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en het toekennen van gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen.

Of spelen er ook andere oorzaken mee, zoals politieke cultuur en geschiedenis op het gebied van natievorming?

Op basis van het bovenstaande en de vragen die hieruit voortvloeien, heb ik de volgende centrale vraagstelling geformuleerd voor deze scriptie:

“ In hoeverre zijn de verschillen in de politieke routes die worden of zijn gevolgd sinds 1980 in België en Nederland op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving, te verklaren op basis van verschillende achterliggende burgerschapsbeelden? ”

1.3 Opzet van dit scriptieonderzoek

Om deze centrale vraagstelling te beantwoorden, heb ik gekozen voor de volgende onderzoeksopzet.

In *hoofdstuk 2*, het theoretisch kader, zet ik de klassieke theoretische bepalingen in het wetenschappelijk burgerschapsdebat uiteen. Ik ga hierbij in op de hernieuwde belangstelling voor het burgerschapsbegrip bij de academische wereld, maar ook de politiek, en de verschillende politiek gekleurde ideeën over 'goed burgerschap'.

In *hoofdstuk 3* behandel ik de ontstaansgeschiedenis van beide landen vanaf het moment dat zij gezamenlijk een natiestaat vormen om te bezien of er historische verschillen zijn in politieke traditie & cultuur en in wetten & regels. Ik destilleer hieruit voor beide landen een 'rode draad' op het vlak van burgerschap.

In *hoofdstuk 4* staat Nederland als casus centraal. Ik onderzoek in hoeverre de Nederlandse 'rode draad' bepalend is geweest in de politieke route die Nederland heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia. Ik geef eerst een 'feitelijk' overzicht van het gevoerde vreemdelingenbeleid vanaf 1980 tot heden en laat zien welke verschuivingen hierin hebben plaatsgevonden. Daarna koppel ik dit 'feitelijk' overzicht aan de theorie over burgerschapsbeelden en hun betekenis in het politieke en maatschappelijke debat.

In *hoofdstuk 5* staat België als casus centraal. Ook hier onderzoek ik in hoeverre de Belgische 'rode draad' bepalend is geweest in de politieke route die België heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia. Ik geef hiervoor een overzicht van de ontwikkeling van het 'debat' over de toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen vanaf 1980 en tot welke verschuivingen in beleid dit heeft geleid op federaal niveau. Daarna koppel ik ook dit overzicht aan de theorie over burgerschapsbeelden en hun betekenis in het politieke en maatschappelijke debat.

In *hoofdstuk 6* ten slotte trek ik conclusies en beantwoordt ik mijn centrale vraagstelling door middel van beantwoording van de volgende twee deelvragen:

1. Volgen België en Nederland werkelijk twee verschillende politiek routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen?
2. In hoeverre valt dit te verklaren op basis van verschillen in achterliggende burgerschapsbeelden. Welke zijn dit dan en waarom, en hoe verhouden deze burgerschapsbeelden zich met elkaar?

Deze scriptie is gebaseerd op literatuuronderzoek, waarbij ik als bronnen gebruik maak van wetenschappelijke literatuur en artikelen, weergaven van parlementaire debatten en media-artikelen.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het burgerschapsbegrip nader toegelicht vanuit een academische invalshoek. Allereerst wordt kort ingegaan op de oorsprong en de ontwikkeling van het begrip, die eindigt met het heden van de multiculturele context.

Daarna komen de meer algemene kenmerken en aspecten van burgerschap aan bod in de vorm van drie dimensies.

Gevolgd door de drie grote theoretische tradities met hun visie op 'het goede leven' en burgerschap: het liberalisme, het republicanisme en het communitarisme.

Vanuit deze ideaaltypische perspectieven vindt operationalisering plaats naar de focus van deze scriptie: de schijnbare tegenovergestelde route die België en Nederland in de afgelopen 25 jaar hebben gevolgd op het vlak van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen.

2.2 In den beginne...de oorsprong van het burgerschapsbegrip

In de introductie van het boek *The Citizenship Debates* (1998) geeft de redacteur Gershon Shafir aan dat hij niet verbaasd is over de aantrekkingskracht van het burgerschapsbegrip voor het omgaan met de grote uitdagingen van de huidige tijd. Processen van democratisering in Oost-Europa, Afrika en Latijns-Amerika, de opkomst van etnische conflicten, onder andere in een steeds verder integrerend Europa, de groeiende druk op en de hervorming van de Westerse welvaartsstaat en de toenemende mondiale migratie naar de geïndustrialiseerde landen vragen om nieuwe ideeën en denkwijzen over individuele rechten, politieke en sociale conflicten en de natiestaat. En het thema burgerschap is en was in eerdere tijden, hiervoor geschikt (Shafir 1998:1-2).

"The appeal of the theme citizenship is not surprising. Citizenship, as the legal and social framework for individual autonomy and political democracy, has been a central axis of Western political philosophy. This long tradition of citizenship is a bridge between antiquity and the modern era, linking the civic and political self-conception of the Greek *polis* and the Roman Empire with the French Revolution and Enlightenment emphasis on the equal moral worth of all individuals. Citizenship, then, is an intellectual and political tradition that has been repeatedly revisited and updated and, therefore, today consists of a string of citizenship discourses." (Shafir 1998: 2)

Zoals Shafir al zegt, het burgerschapsbegrip heeft een lange traditie die begint bij de Klassieke Oudheid van de Grieken en de Romeinen. Zij hebben het 'klassieke ideaal van burgerschap' geformuleerd dat aan de basis ligt van onze Westerse beschaving (Pocock 1998: 31-21).

In het oude Griekenland was de *polis* (stad) de basiseenheid waarbinnen de 'burgers' zich aaneensloten op grond van individualiteit, gelijkwaardigheid en zelfbeschikking. De *polis* was een democratische reactie op de hiërarchische feodale cultuur in het Griekenland van de 5^e en 4^e eeuw voor Christus. Het doel was het behartigen van gemeenschappelijke belangen door middel van een gezamenlijk besluitvormingsproces. Het voornaamste belang van de polis was vrijheid, van de feodale structuur en van

andere steden, die verkregen moest worden door middel van strijd en het dragen van eigen wapens. Oorlog maakte een stad rijker en het algemene idee was dat je alleen over jezelf kunt heersen als je over anderen heerst.

In de Griekse polis werd de mens voor het eerst gezien als politiek dier (zoön politikon), met de belangrijke menselijke waarde het nemen van eigen beslissingen over je lot. Hier dient wel een kanttekening te worden gemaakt; burgers in de Griekse polis waren alleen vrije mannen uit de hogere klasse (dus met bezit) die uit de desbetreffende stad afkomstig waren. Vrouwen en slaven waren geen burgers. Hun domein was niet het publieke domein van de polis, waar de wortel van de 'politiek' ligt, maar het private domein van de oikos (huis). Juist doordat de 'man van het huis' het huishouden kon overlaten aan de vrouw en de slaven, kon hij naar buiten en zich bezig houden met 'politieke zaken'.

De scheiding tussen privaat en publiek wordt zo voor het eerst hard gemaakt. Bij de Griekse polis gaat het om de politieke relatie tussen de burgers van de polis; een politieke relatie om te besluiten over oorlog of vrede en handel met andere steden. Rechtspraak blijft een private zaak. Aristoteles geeft dit aan door te zeggen dat ideaal burgerschap niet alleen een manier is om vrij te zijn, maar dat het gaat om het 'vrij-zijn' zelf, weg van de materiele wereld van de oikos, door middel van politieke participatie. Door deze gedachte wordt er sterker dan voorheen een onderscheid gemaakt tussen privaat en publiek. (Pocock 1998: 33-34).

Enkele eeuwen later ziet de Klassieke samenleving er anders uit: het Romeinse rijk beslaat op zijn hoogtepunt (van de 3^e eeuw voor Christus tot 1^e eeuw na Christus) een gigantisch geografisch gebied in Europa en de Mediterrane gebieden. In een dergelijk uitgestrekt rijk is behoefte aan gelijke statussen en rechten voor Romeinse burgers of ze nu in Rome zijn of in een uithoek van het rijk. Het accent van burgerschap verschuift daarom van gezamenlijke besluitvorming naar het centraal (vanuit Rome) formuleren van rechten voor de Romeinse 'burgers'.

De Romeinse jurist Gaius verdeelde het universum in personen, acties en dingen en noemde deze onderverdeling *res*. Hij stapt af van de strikte scheiding van de Griekse *polis* en *oikos* van Aristoteles en stelt dat de realiteit de wereld van de *res* is, waarin mensen relaties met elkaar aangaan. In die wereld bepaalt eigendom de relaties tussen burgers; waarbij vrouwen en slaven ook als eigendom worden gezien. Deze relaties moeten derhalve goed georganiseerd en gereguleerd worden door wetten. Burgerschap veranderd zo in een legale status, met daarbij behorende rechten. Er ontstaan ook verschillende gradaties van burgerschap en rechten, gebaseerd op iemands bezit. Pocock (1998) noemt dit een overgang van de *zoön politikon* naar een *legalis homo*, de burger als rechtspersoon.

De betekenis van politiek verandert doordat rechtspraak en een overheidsapparaat zich ontwikkelen en rechtsbescherming een overheidstaak wordt. Het belangrijkste Griekse aspect van burgerschap verdwijnt hiermee; de 'vrije burger' die zichzelf bestuurt, wordt nu een 'onderdaan' die bestuurd wordt. Hij 'onderwerpt' zich aan de gelegitimeerde macht en is minder politiek actief (Pocock 1998: 40). Hiermee is niet alleen de basis gelegd voor het huidige recht, maar ook een nieuwe weg ingeslagen voor wat betreft de invulling van het burgerschapsbegrip.

De Middeleeuwse Europese stadsstaten hebben ook een belangrijke rol gespeeld voor de ontwikkeling van het burgerschapsbegrip, vooral na 1100-1200. Vanaf die periode bloeien de steden in Europa sterk op en worden zij centra van culturele en economische

ontwikkeling. De (nog wel gewapende) gilden ontwikkelen meer vredelievende activiteiten zoals de productie van kapitaal en innovaties. Door handel te drijven met het omliggende platteland ontstaan er stadseconomieën (stadsmarkt), waarbij de positie van de gilden dominant is. Zij bepalen wie welke baan krijgt en dat de kleine huisnijverheid en boeren verplicht hun koopwaar op de stadsmarkt te koop moeten aanbieden. Op die manier houden zij de concurrentie beperkt en kunnen zij hun eigen monopolieposities gebruiken om deze te versterken en meer geld te verdienen. De tegenstelling tussen kapitaal en arbeid groeit en de kiem voor de toekomstige ontwikkeling van een arbeidersproletariaat is gelegd.

Een stadsburger ontleent zijn status niet langer aan het bezit van land, maar aan zijn lidmaatschap van een gilde. Dit is een grote breuk met het verleden en betekent niet alleen een vermindering (niet verdwijnen) van klassenverschillen, maar ook dat de Middeleeuwse stad vrijheid gaf. De uitdrukking 'stadslucht maakt vrij' komt hiervandaan. Een horige die wegliep van zijn landheer en naar de stad vluchtte, kreeg na een jaar en een dag zijn vrijheid en kon niet meer geclaimd worden als het bezit van zijn landheer (Weber 1981: 46-48). Een burger stond gelijk aan een stedeling met daarbij bepaalde rechten.

Dit stedelijke burgerschap ontwikkelde zich als een basis voor een gezamenlijke identiteit, verleend aan de stad waar men vandaan kwam, ook extra bevestigd en gestimuleerd door onderlinge competitie tussen steden, net als in de Griekse polis.

In de moderne tijd, vanaf de 17^e eeuw, groeit de macht van de centrale staten in de onderlinge strijd om kapitaal. In alle Europese landen zijn de steden en hun gilden vooral nog financieel en sociaal van belang en verliezen zij militaire, juridische en industriële autoriteit ten gunste van de ontwikkelende natiestaten. Deze natiestaten hebben behoefte aan kapitaal om met elkaar te wedijveren op het wereldtoneel (commercieel en door oorlog), dat zich door de grote ontdekkingsreizen steeds verder uitbreidt met 'nieuwe werelden'. Het benodigde kapitaal bevindt zich, zoals gezegd, in de rijke steden (*bourgs*) bij de bourgeoisie (de stedelijke burgers). De natiestaat sluit allianties met deze steden en zo ontstaat een nationale burgerklasse en daarmee een nationaal burgerschapsbegrip (Weber 1981: 48-49). Vorsten, heersers, werden gedwongen hun bevolking te mobiliseren en te standaardiseren in termen van religie, educatie en zelfs taal om een 'patriottisme, een gevoel van identificatie, te creëren met de 'eigen' staat en haar territorium en volk (Hutchinson & Smith 1994: 7).

In de 18^e eeuw worden de klassieke hiërarchische verschillen tussen mensen steeds meer ter discussie gesteld. De Verlichting en de Franse Revolutie van 1789 spelen hierbij een grote rol. Het Rationalisme van de 17^e eeuw wordt nu ook toegepast op de samenleving en niet alleen meer in de wetenschap. Het vertrouwen in de rede neemt toe, het wantrouwen ten aanzien van historisch en religieus gezag ook. De mondigheid van de mens en zijn individuele vrijheid komen centraal te staan: het klassiek liberalisme viert hoogtij. Één van de meest invloedrijke denkers binnen deze stroming is Adam Smith, Schots filosoof en grondlegger van de economie als wetenschap. Binnen zijn klassieke liberale economische theorie ziet hij het eigenbelang (ook wel het streven naar geldvoordeel) als voornaamste drijfveer van het economisch proces en economische vooruitgang. Bovendien gaat hij ervan uit dat wanneer alle individuen op een markt hun eigen belang najagen, het marktmechanisme ervoor zorgt dat de collectieve uitkomst optimaal is. Dus dat het eigenbelang uiteindelijk het algemeen belang dient en dat

daarom overheidsingrijpen in de economie nutteloos en zelfs schadelijk is (Winkler Prins b 1953: 715-716).

Voor wat betreft het burgerschapsbegrip betekent dit dat het eigen belang van het individu de keuzes rechtvaardigt die men maakt. Dit geeft echter wel een spanningsrelatie tussen verschillende vrijheden, want ongebreidelde vrijheid voor enkelen leidt tot (grotere) ongelijkheid en inperking van de vrijheid van anderen. Daarom zijn er spelregels nodig, zoals Jean-Jacques Rousseau verwoordt in zijn *Contrat social ou Principes du Droit politique* uit 1762, waarin hij stelt dat de mens moet worden opgevoed tot burger. Hij stelt dat de maatschappij berust op een vrijwillig aangegaan 'sociaal contract' tussen haar leden. Dit kan een grondwet zijn, maar ook gewone wetten en omgangsregels. Waar het om gaat is dat het individu zich vrijwillig onderwerpt aan deze regels, zodat hij in vrijheid zijn persoonlijke belangen kan nastreven (Rousseau 1947).

Zo ziet het liberalisme burgerschap en politieke instituties als middelen, tools, om chaos te voorkomen en een aantal randvoorwaarden te creëren voor de vrijheid om het eigen belang na te streven, niet als waarden op zich.

Dat ongebreidelde vrijheid voor enkelen tot grote ongelijkheid leidt, bleek niet alleen in de 'oude' feodale structuren, maar ook in de 19^e eeuw. Door steeds verdere industrialisering groeit de macht en het kapitaal van de grootindustriëlen (de bourgeoisie) en groeit de armoede, de afhankelijkheid en de omvang van het arbeidersproletariaat tot ongekende proporties, vooral in de steden.

In de ogen van sommige wetenschappers was deze situatie onhoudbaar en moest veranderen. Karl Marx was de meest invloedrijke, samen met zijn vriend Friedrich Engels. Vooral Marx heeft met zijn studies over de ontwikkeling van het kapitalisme een theoretische basis gegeven, waarop zowel communisten als sociaal-democraten tot op heden teruggrijpen. Zijn hoofdwerk is *Das Kapital* (eerste deel 1867) en geeft de marxistische wereldbeschouwing weer. In het kort komt die erop neer dat het kapitalisme een meer ontwikkelde vorm van een economie is, waarin door mensenhanden vervaardigde producten voor de verkoop worden gemaakt. Deze producten komen tot stand via de loonarbeider, die door de kapitalist uitgebuit wordt, omdat hij niet betaald wordt voor zijn geleverde arbeidsprestatie, maar voor noodzakelijk levensonderhoud. De winst verdwijnt in de zakken van de kapitalist. Hij stelt verder dat de maatschappij functioneert volgens niet te stoppen wetmatigheden en noemt dit het historisch materialisme. Hij stelt twee wetten vast: het eigendom der productiemiddelen (kapitaal) zal zich in steeds minder handen concentreren en de materiele toestand van de arbeiders zal steeds verder verslechteren. Deze ontwikkeling zal doorgaan totdat een revolutie er een eind aan zal maken en een systematisch collectivistisch socialisme zal ontstaan. De arbeidersklasse moet zorgen dat zij klaar staat op het moment van de revolutie, om er actief aan deel te nemen en het socialisme in te voeren. Om dat te bereiken moet het proletariaat zich echter wel 'bewust worden' van zijn klasse en positie (Prisma 1994: 144-145).

Het is deze roep van Marx om een 'revolutionair klassenbewustzijn' van het omvangrijke proletariaat dat veel mensen en vooral de bourgeoisie angst inboezemde. Deze angst gecombineerd met daadwerkelijke revoluties en oorlogen in Europa (uitmondend uit de Franse Revolutie en de Napoleontische overheersing), maar ook angst voor de verspreiding van ziektes alsmede argumenten van humaan en emancipatoir oogpunt ten aanzien van de grote groep mensen die in erbarmelijke omstandigheden leefde, hebben gefungeerd als een motor voor een langzaam proces van democratisering en later ook

sociale wetgeving (de Swaan 1993). Meer burgers krijgen naast hun economische ook politieke rechten.

Het politieke proces van centralisatie dat is ingezet in de 18^e eeuw, ontwikkelt zich steeds verder. Het burgerschapsbegrip groeit in de 19^e eeuw meer en meer naar een nationaal statelijk niveau, sterk gestimuleerd door de opkomst en ontwikkeling van natiestaten.

In de 19^e eeuw ontstaan er verschillende nationalistische bewegingen, waarvoor de Franse Revolutie en de Napoleontische oorlogen belangrijke bronnen zijn geweest: men streed voor de democratische soevereiniteit van de natie; de burgers met hun burgerrechten. Hierbij gaat het om de vrijheid van burgers om hun eigen leven vorm te geven. Er ontstond een 'nationaal bewustzijn' van saamhorigheid. Het begrip 'natie' werd belangrijk voor de invulling van burgerschap.

Terwijl in Frankrijk dit nationaal gevoel vrij politiek bleef en niet sterk cultureel ingevuld werd vanuit de bevolking zelf, groeide in het Duitsland van de 19^e eeuw een ander nationalisme. Het Romantische (völkisch) nationalisme dat het volk als een organisch, cultureel geheel zag. Dit etnisch nationalisme gaf individueel burgerschap invulling vanuit cultureel oogpunt, terwijl het meer liberale nationalisme in Frankrijk individueel burgerschap meer baseerde op basis van burgerrechten. Deze compleet tegenover gestelde interpretatie van burgerschap heeft verregaande gevolgen gehad voor de verdere vorming van de staat in beide landen en heeft vooral het beleid ten aanzien van naturalisatiewetgeving (= het verkrijgen van de formele burgerschapsstatus) compleet anders bepaald. Oorspronkelijk zijn er twee extreme uitgangspunten van dit beleid te onderscheiden: naturalisaties op grond van het *ius sanguinis* (nationaliteitsverlening bij geboorte door afstamming) in Duitsland of op grond van het *ius soli* (nationaliteitsverlening door geboorte op het grondgebied) in Frankrijk (Shafir 1998, Brubaker 1990). Daarover later meer in dit hoofdstuk.

De ontwikkeling van burgerschap vanaf de 18^e eeuw heeft vooral in het teken gestaan van de gestage uitbreiding van rechten voor burgers, als ook van uitbreiding van de groep burgers. T.S. Marshall heeft deze ontwikkeling uitgebreid beschreven in zijn boek *Citizenship and Social Class* uit 1949 (en zijn boek *Class, Citizenship and Social Class* uit 1963). Hij geeft aan dat dit een lineair en onomkeerbaar proces is geweest, gebaseerd op de ontwikkeling van de moderne industriële samenleving. In de 18^e eeuw groeit vrijheid van een privilege naar een universeel recht en van lokaal naar nationaal niveau. In de 19^e eeuw groeit de groep burgers met politieke rechten. De kern van deze rechten is dat alle burgers hetzelfde recht hebben om deel te nemen aan de economische strijd. Men heeft recht op die kans op deelname, maar niet op dezelfde uitkomst. Dit verschil tussen kansengelijkheid (liberalisme) en uitkomstgelijkheid (socialisme) zal ook een belangrijk politiek onderscheid blijven in de twintigste eeuw. Ongelijkheid werd gezien als iets noodzakelijks; een drive om de strijd aan te gaan. Daarom vormden burgerschapsrechten geen bedreiging voor het kapitalisme in de 19^e eeuw (Marshall 1963: 98-104).

"Nevertheless it is true that citizenship, even in its early forms, was a principle of equality, and that during this period it was a developing institution. Starting at the point where all men were free and, in theory, capable of enjoying rights, it grew by enriching the body of rights which they were capable of enjoying. But these rights did not conflict with the inequalities of capitalist society..(..). They [civil rights EL] gave to each man, as part of his

individual status, the power to engage as an independent unit in the economic struggle (...) This status was clearly an aid, and not a menace, to capitalism and the free-market economy, because it was dominated by civil rights, which confer the legal capacity to strive for the things one would like to possess but do not guarantee the possession of any of them.” (Marshall 1963: 104-105)

Aan het eind van de 19^e eeuw breekt echter een nieuwe periode aan. Politieke rechten worden verder uitgebreid (bijvoorbeeld met algemeen kiesrecht, eerst voor mannen en later ook voor vrouwen) en zorgen ervoor dat burgers claims kunnen leggen op sociale rechten om hun sociale en economische status te verbeteren. Dit gebeurt dan ook. Niet alleen omdat de kloof tussen rijk en arm wel erg groot begint te worden, maar ook omdat mensen in staat moeten worden gesteld om gebruik te maken van hun politieke rechten. Zo wordt de wettelijke leerplicht ingevoerd, maar bijvoorbeeld ook het recht op collectieve onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers. Daarnaast groeit het besef bij de industrieën dat de ‘gewone mens’ een potentiële afnemer van producten is: voor massaproductie is ook een massaconsumptie nodig. De massa moet daar dan echter wel het geld voor hebben. Allemaal redenen om sociale rechten toe te voegen aan het burgerschapsbegrip. Dat levert spanning op, want gelijke sociale kansen kunnen de indruk wekken dat er een claim gelegd kan worden op gelijke uitkomsten en dat is niet hetzelfde (Marshall 1963 106-109).

Marshall stelt dat ook al is het burgerschapsbegrip in de 20^e eeuw uitgebreid met universele sociale rechten, er nog steeds sprake is van sociaal-economische ongelijkheid. Niet iedereen heeft namelijk de zelfde capaciteiten om gebruik te maken van zijn rechten. Hij pleit echter voor tolerantie ten aanzien van deze ongelijkheid, mits de samenleving egalitair genoeg is, maar geen aanleiding geeft tot claims op gelijke uitkomsten. Wanneer namelijk ‘natuurlijke prikkels’ om te wedijveren worden weggenomen, ontstaat er een enorm probleem voor de staat en de samenleving (Marshall 1963: 109-110). Dit punt maakt ook J. Rawls in zijn boek *A theory of justice* (1971). Kort gezegd pleit hij voor een ‘liberale tussenvorm’; ongelijkheid mag en moet zelfs, zodat er steeds prikkels zijn om ‘hogerop’ te komen. Ook omdat ongelijkheid als beginsel; als geloven in meerdere individuele, niet gelijke interpretaties van het ‘goede leven’ ten grondslag ligt aan dit liberalisme:

“By contrast, liberalism as a political doctrine supposes that there are many conflicting and incommensurable conceptions of the good, each compatible with the full rationality of human persons, so far as we can ascertain within a workable political conception of justice. (...) liberalism assumes that it is a characteristic feature of a free and democratic culture that a plurality of conflicting and incommensurable conceptions of the good are affirmed by its citizens.” (Rawls 1985: 69)

Dat er een (financieel) probleem voor de staat ontstaat, blijkt vanaf de tweede helft van de 20^e eeuw. De doelstelling van een minimum aan welvaart voor alle burgers van een land zorgt voor steeds grotere claims op de sociale zekerheidsstelsels. De druk op de Westerse verzorgingstaat neemt navenant ook toe.

2.3 Heden: burgerschap in een multiculturele context

Door de druk op de verzorgingsstaat en door ingrijpende veranderingen van de wereld sinds eind jaren zeventig, begin tachtig van de 20^e eeuw, staat zoals gezegd, het burgerschapsbegrip opnieuw in de belangstelling van wetenschap en politiek. Vanuit verschillende hoeken neemt de kritiek toe op het egalitair-liberaal perspectief op burgerschap, zoals Marshall dit heeft beschreven en dat sinds WO-II het academische discours bepaalde. Het accent ligt te veel op individuele vrijheid en rechten die door de staat geleverd moeten worden aan de burgers; het scheidt een passieve vorm van burgerschap. Behoud van de verzorgingsstaat vraagt om een actieve vorm van burgerschap: arbeidsparticipatie is daarvan één van de belangrijkste aspecten. Daarnaast staat het culturele aspect van burgerschap opnieuw in de belangstelling. Door globalisering en voortdurende immigratiestromen van nieuwe migranten in westerse landen, ontstaat in veel Europese landen een multiculturele samenleving waarbij de integratie van al die nieuwkomers niet vlekkeloos verloopt. Die diversiteit, naast een verdere individualisering en secularisering leidt bij velen tot onzekerheid en behoefte aan meer binding en identificatie met 'het oude vertrouwde' en met elkaar. Dit is van belang voor de stabiliteit en overleving van de moderne democratie. Deze hangt namelijk niet alleen af van een rechtvaardige basisstructuur, maar vooral ook van het gedrag van al haar burgers & ingezetenen (dus ook immigranten). Bijvoorbeeld hun gevoel van binding met elkaar en hun wil om bij te dragen aan het economisch en politiek proces (Fermin 2000 en Kymlicka & Norman 1994). Dat betekent dat er meer nadruk komt te liggen op plichten van burgers om de verzorgingsstaat te financieren en te behouden. Arbeidsparticipatie is zoals gezegd daarvan één van de belangrijkste: meer mensen aan het werk, zorgt voor minder druk op de sociale instituties. Het kabinet Paars I koos niet voor niets als motto: "Werk, werk, werk". Daarnaast is er onder andere de plicht om je aan de wet te houden, solidair te zijn met je medeburgers en verantwoordelijk om te gaan met je rechten. De 'waarden en normen' waar de kabinetten Balkenende sterk op focussen. Verder zijn er weer 'nationalistische momenten' te zien: het nee tegen de Europese Grondwet in meerdere Europese landen, de nationale canon in Nederland, etc.

Is dat genoeg om een 'goede' burger te zijn? Ben je een 'goed geïntegreerde burger als je je eigen broek kunt ophouden, je weg vindt in de samenleving en je aan de wetten en regels houdt? Of ben je pas echt geïntegreerd als je daarvoor een stempel krijgt van de staat, bij naturalisatie? Gaat het om het hebben van het staatsburgerschap of gaat het om participeren in de samenleving? Oftewel, is burgerschap een doel of een tool? Hierover verschillen de meningen. In de inleiding werd al gezegd dat burgerschap behalve een complex ook een betwist begrip is, omdat de discussie veelal gaat over wenselijke betekenissen. Dat maakt een mening over burgerschap een kwestie van een normatief standpunt.

Fermin (2000) nuanceert dit voor de beleidscontext, waarbinnen burgerschap kan verwijzen naar zowel een normatief ideaal als naar een bestaande en zich ontwikkelende realiteit. Het eerste biedt een oriëntatiepunt bij het handelen van overheid en burgers, het tweede verwijst naar het juridische en institutionele kader van de liberale democratie. Tussen deze twee is een wisselwerking: de realiteit geeft een kader als basis, maar het ideaal kan een motor voor verandering zijn. Dat maakt volgens Fermin het burgerschapsbegrip zo geschikt voor integratievraagstukken:

“De realiteit en het ideaal van burgerschap en de praktijk van integratie kunnen elkaar wederzijds beïnvloeden. De opvattingen, identiteiten, praktijken, rechten en institutionele kaders die verband houden met burgerschap bepalen in grote mate de mogelijkheden voor leden van minderheden om deel te nemen aan de samenleving en zich te ontplooien. Bestaande opvattingen en praktijken van burgerschap kunnen evenwel ook zelf veranderen door de vestiging en integratie van immigranten en de reacties hierop van de ontvangende samenleving en de overheid.” (Fermin 2000: 56)

Dit bevestigt dat er slechts normatief gekleurde invullingen bestaan van burgerschap en geen objectieve invulling. De bestaande realiteit is gevormd in en door de tijd, zoals ook duidelijk blijkt uit het voorgaande historische overzicht. De huidige realiteit van het juridische en institutionele kader van de liberale democratie is niet de realiteit van honderd of meer jaar geleden. Wetten en regels veranderen onder invloed van de ‘tijdgeest’, die steeds normatief van karakter is.

Dus hoewel statussen en wetten gecodificeerd zijn en feitelijk werken, zijn ze toch ‘gestolde’ normativiteit. Dat betekent dat er altijd kansen liggen voor nieuwe normatieve invullingen, zeker ook op het vlak van integratie. Daar doelt Fermin op.

Welke normatieve invullingen zijn er en hoe zien deze eruit? Er zijn drie grote theoretische tradities met elk hun eigen ‘visie op het goede leven’ en op burgerschap. Om deze echter aan bod te laten komen, is het eerst nodig om enige verheldering te geven over de meer algemene kenmerken en aspecten van burgerschap.

2.4 De dimensies van burgerschap

Burgerschap heeft betrekking op het lidmaatschap van een sociaal-politiek collectief, waarbij dit lidmaatschap iets zegt over de relatie tussen het individu en het collectief, maar ook over de relatie tussen individuele burgers onderling.

Heden ten dage is het meest relevante sociaal-politiek collectief de nationale staat of natiestaat, vooral omdat op dat niveau de rechtstoedeling aan burgers plaatsvindt. Het begrip natiestaat is echter een hybride begrip en bevat de elementen ‘natie’ en ‘staat’. Een staat is volgens Weber een samenhangend geheel van regels, wetten en besluitvormingsmechanismen die van kracht zijn op een bepaald grondgebied en waarvan de naleving kan worden afgedwongen via het gelegitimeerd gebruik van geweld. Een natie daarentegen is een verzameling mensen met een gedeelde cultuur, taal, identiteit, saamhorigheidsgevoel en geschiedenis. Deze twee begrippen zijn in de westerse geschiedenis elkaar steeds meer gaan overlappen door onder andere schaalvergroting (inclusief de arbeidsdeling), een toenemende mobiliteit van en contacten tussen mensen en een groeiende rol van de overheid. Daarmee is het lidmaatschap van de natiestaat, het staatsburgerschap, steeds meer in gewicht toegenomen (Entzinger 2006). Ook zijn de begrippen nationaliteit en staatsburgerschap dichter bij elkaar komen te liggen, terwijl ze niet één en hetzelfde hoeven te zijn. Zo geeft Bauböck ook aan:

“In international law citizenship is generally called nationality. (...) We treat citizenship and nationality not as synonymous but as two sides of the same coin. Nationality refers to the international and external aspects of the relation between an individual and a

sovereign state, whereas citizenship pertains to the internal aspects of this relation that are regulated by domestic law.

Citizenship is, however, also a much thicker concept than nationality in the strictly legal sense.” (Bauböck 2006: 6)

Het burgerschapsbegrip heeft vele facetten en kenmerken en er is geen simpele en objectieve definitie van burgerschap te geven. Er kunnen wel verschillende dimensies worden onderscheiden:

- 1 Burgerschap als *juridische status (A)* met bijbehorende *rechten en plichten (B)*
- 2 Burgerschap als *politieke participatie* aan democratische processen
- 3 Burgerschap als *(collectieve) identiteit*.

De dimensies staan in een bepaalde volgorde: van een ‘dun’ naar een ‘dik’ concept van burgerschap: van een meer formele eenduidige betekenis naar een meer omvattende betekenis.

1 Burgerschap als juridische status (A) met bijbehorende rechten en plichten (B)

A: Deze dimensie verwijst naar de eerdergenoemde relatie tussen burgers en staat en de wijze waarop rechten en plichten geïstitutionaliseerd en geformaliseerd worden door de staat. De juridische status definieert wie wel en wie niet lid is van de gemeenschap en definieert ook de voorwaarden voor het lidmaatschap.

B: Aan het lidmaatschap zitten rechten en plichten vast. Het gaat hier om fundamentele rechten zoals Marshall (1963) ze heeft onderscheiden (zie paragraaf 2.2):

- burgerrechten (bijv. vrijheid van meningsuiting en vrije pers)
- politieke rechten (bijv. stemrecht en het recht om gekozen te worden)
- sociale rechten (bijv. recht op onderwijs en welzijn)

De dimensie juridische status van burgerschap geeft duidelijk de grens aan tussen insiders en outsiders. Elke staat heeft het soevereine recht om te bepalen wie er wordt toegelaten tot het grondgebied (het reguleren van immigratie), maar ook tot het lidmaatschap (staatsburgerschap). Aan beide kan de staat voorwaarden stellen (Bauböck 2006). Daarnaast bepaalt een staat zelf welke rechten ontleend worden aan het staatsburgerschap en welke aan eventuele andere juridische statussen van ingezetenen.

Bij deze dimensie is in beginsel sprake van een principiële gelijkwaardigheid van burgers met gelijke, uniforme rechten en plichten, zoals gelijk kiesrecht en de gelijke plicht om belasting te betalen. In verzorgingsstaten, zoals België en Nederland, gaan rechten echter verder dan alleen een gelijke status; er wordt gestreefd naar gelijke kansen. Deze vertalen zich vooral in het aanspraak kunnen maken op sociale rechten en sociale voorzieningen door burgers die hiervoor in aanmerking komen (Fermin 2000).

De dimensie juridische status slaat niet alleen op het staatsburgerschap: ook de formele verblijfsstatus van een ingezetene vreemdeling is een juridische status met daarbij behorende rechten en plichten. Deze laatste zijn in de loop van de tijd aardig uitgebreid en hebben een soort ‘tussenvorm’ doen ontstaan. Deze tussenvorm van burgerschap wordt ‘denizenship’ (Hammar) genoemd, of partieel burgerschap. Fermin (2000: 10) heeft het in dit geval over een toenemende externe inclusiviteit van burgerschap: de tendens in westerse staten om rechten van ingezetenen met een vreemde nationaliteit

(een andere dan die van de desbetreffende natiestaat) uit te breiden en dus los te koppelen van het staatsburgerschap en juist te verbinden met ingezetenschap of werk. Meestal betekent dit overigens dat zij wel bepaalde civiele en sociale rechten krijgen, maar geen politieke rechten.

In wetenschap (en politiek) is veel discussie over dit denizenship of gedifferentieerd burgerschap, omdat het vanwege de verschillende statussen leidt tot tijdelijke dan wel permanente rechtsongelijkheid tussen burgers. De belangrijkste aanhangers van het postnationaal burgerschap (Soysal), het gedifferentieerd burgerschap (Young) en het multicultureel burgerschap (Kymlicka) claimen dat deze vormen de toekomst hebben in een globaliserende wereld.

Soysal stelt dat de exclusie van denizens uit de politieke gemeenschap irrelevant is gezien de afnemende betekenis van de natiestaat door de mondialisering (Joppke 1998: 24-25). Hun critici, waaronder Cristian Joppke, zijn stellig in hun overtuiging dat denizenship niet wenselijk en zelfs verwerpelijk is, omdat het niet-staatsburgers politiek kwetsbaar maakt. Zij kunnen niet deelnemen aan het politieke proces en zijn hierdoor niet gerepresenteerd in politieke organen waardoor hun belangen niet, of in ieder geval niet direct, behartigd worden. Zolang er geen supranationale of wereldoverheid is, zullen zij dus 'tweederangs' zijn (Joppke 1998: 28-29). Dit is slecht voor de staat en voor de burgers zelf:

"Post-national membership is parasitical on nation-states, because it requires them for the provision of rights and benefits, without doing much to regenerate them. (...) Short of an alternative apparatus of providing and implementing rights and benefits, the legitimacy of rights and benefits for non-citizens is chronically precarious. Non-citizenship is tolerable in the interim, but not in principle." (Joppke 1998: 28-29)

Young (1989) en Kymlicka (1995) stellen dat een gelijke status te uniform is en onvoldoende recht doet aan bijzondere behoeften van leden van specifieke groepen, zoals vrouwen, homoseksuelen en etnische minderheden. Daarom pleiten zij voor groepsspecifieke of culturele rechten (recht op een eigen (sub)culturele identiteit). Zij stellen dat formele gelijke rechten toch leiden tot ongelijkheid, omdat niet iedereen dezelfde kansen heeft om gebruik te maken van deze rechten. Zij breiden in feite het schema van Marshall uit met een vierde categorie, die echter niet voor iedereen geldt. Voor staten is dit een moeilijk vraagstuk, omdat dit tornt aan dimensie 3 van burgerschap: burgerschap als *identiteit* en lidmaatschap van een politieke gemeenschap met een collectieve identiteit. Hetgeen een belangrijke basis is van de ontwikkeling van de natiestaat. Het toekennen van groepsrechten kan leiden tot instabiliteit van de staat, want waar ligt de grens? Niet alleen van het aantal rechten, maar ook van het aantal groepen die specifieke rechten krijgen. Wanneer komt de fundamentele vorm van gelijkheid van burgers in gevaar? Bovendien wat is deze fundamentele vorm dan: gelijkheid of gelijkwaardigheid (met juist aandacht voor verschillen) voor iedereen? Deze vragen zijn niet simpelweg te beantwoorden door staten.

Hetzelfde geldt voor een burger die lid is van meer dan één staat: als hij meerdere juridische statussen heeft (meerdere nationaliteiten). Ook hier geldt de gedachte dat een staatsburger slechts lid en loyaal kan zijn aan één staat, omdat het gaat om de identificatie met die staat. Zo niet, dan kunnen conflicterende situaties ontstaan. Bijvoorbeeld als de desbetreffende burger in beide landen een dienstplicht moet vervullen of in beide landen politiek kan participeren.

Het is voorts van belang te zeggen dat de rechten en plichten van burgerschap een reciprociteit inhouden: men heeft op basis van het lidmaatschap van een gemeenschap (staat) aanspraak op bepaalde rechten, maar heeft tevens tegenover die gemeenschap bepaalde verplichtingen en verantwoordelijkheden. Niet al deze verplichtingen zijn echter wettelijk vastgelegd. Zeker vandaag de dag is er veel discussie in het politieke en publieke debat over allerlei vagere, niet afdwingbare morele verplichtingen van 'goed' burgerschap, vooral in het debat over de integratie van immigranten (Fermin 2000). Dit is ook aangegeven in paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk.

Staatsburger worden.

Het volwaardig lidmaatschap van een staat (staatsburgerschap) valt op twee manieren te verwerven: door geboorte of door naturalisatie.

Verwerving door geboorte heeft twee verschillende vormen: via het *ius sanguinus* en via het *ius soli*.

Bij *ius sanguinis* wordt het staatsburgerschap verkregen via de bloedlijn, c.q. afstamming, hetgeen een meer culturele bepaling is. Een ouder geeft zijn nationaliteit door aan zijn kind, waarmee dat kind automatisch het lidmaatschap verwerft dat hoort bij die nationaliteit. Zoals een kind dat geboren wordt uit Duitse ouders die niet in Duitsland wonen, toch automatisch het Duitse staatsburgerschap (en nationaliteit) heeft.

Bij *ius soli* gebeurt het omgekeerde, het staatsburgerschap wordt verkregen op basis van geboorte op een bepaald grondgebied. Zo wordt bijvoorbeeld een kind van immigranten dat geboren wordt in de VS automatisch Amerikaans staatsburger, ook al zijn de ouders nog geen staatsburgers. De VS zijn echter dubbel en hanteren ook weer een *ius sanguinus* voor hun eigen staatsburgers: een kind van Amerikanen dat in het buitenland geboren wordt, is namelijk ook automatisch Amerikaans staatsburger.

Welke vorm gehanteerd wordt door een staat, is sterk bepaald door de invulling die de desbetreffende staat geeft aan burgerschap. Ziet men burgerschap primair als het lidmaatschap van een politieke gemeenschap, dan ligt het *ius soli* voor de hand. Ziet men burgerschap meer als het lidmaatschap van een culturele gemeenschap of natie, dan eerder het *ius sanguinus*. De keuze hiervoor wordt tevens sterk bepaald door het feit of een land van oudsher een immigratieland is of niet. Zo ja, dan is men meer gericht op het insluiten van immigranten, zoals de VS, en kiest men eerder voor verwerving via het *ius soli*.

In de praktijk zijn er echter veel combinaties van deze twee extreme vormen te zien, vooral in enkele West-Europese landen die heden ten dage veel immigranten herbergen en waar zich integratieproblemen voordoen.

Bovendien zie je in Europa een zekere convergentie naar een gemengd model. Het meest opvallend daarbij is de brede Europese convergentie ten aanzien van het verlenen van staatsburgerschap aan tweede generatie migranten, toen eenmaal bleek dat de gastarbeiders en hun kinderen niet meer zouden vertrekken. De reden voor deze convergentie is niet een expliciete of bedoelde harmonisatie, maar een parallel pad van ontwikkeling(en): men komt uit bij gelijksoortige antwoorden op een gezamenlijke verplichting, de noodzaak om grote (en soms groeiende) populaties van derdewereld burgers te integreren (Broeders 2001: 126 en Hansen en Weil 2001: 11-19).

Naturalisatie is de tweede manier om het staatsburgerschap te verkrijgen. In dat geval kiest een immigrant er vrijwillig voor om staatsburger te worden van het land van

vestiging. Naturalisatie wordt gezien als een *rite de passage*; iemand geeft zijn oude lidmaatschap (nationaliteit) op en wordt lid van een nieuw collectief.

De staat bepaalt op welk moment de drempel mag worden overschreden; aan welke voorwaarden de aspirant-staatsburger moet voldoen om het staatsburgerschap te verkrijgen, zoals bijvoorbeeld een taaltoets die moet worden behaald of een minimale verblijfsduur die gesteld wordt. De verschillende dimensies van burgerschap zijn van invloed op deze drempel, waardoor deze ook verandert in de loop van de tijd en afhankelijk is van de normatieve invulling die een staat geeft aan burgerschap. Vragen die hierbij rijzen zijn: is naturalisatie een stap in het integratieproces of is het de kroon daarop en moet de naturalisandus zich 'bekennen' tot de natie? (Entzinger 2006).

2. Burgerschap als *politieke participatie* aan democratische processen

Dit is de politieke dimensie van burgerschap en heeft betrekking op het deelnemen van burgers aan het collectieve, democratische zelfbestuur. Dit zelfbestuur heeft een actieve en een passieve kant. Actief kiesrecht is het recht de volksvertegenwoordiging mede te kiezen en passief kiesrecht is de bevoegdheid om tot lid van de vertegenwoordiging gekozen te worden. Hierbij is soms het passief kiesrecht geclausuleerd; zo kan bijvoorbeeld de president van de VS nooit een genaturaliseerd burger zijn.

Zelfbestuur kan echter ook door middel van pressie, belangengroeperingen of andere maatschappelijke verbanden. Dat is actieve participatie in het publieke domein. Door participatie aan de openbare sfeer van de *civil society* zullen burgers zich deugden en competenties eigen maken die vereist zijn voor het optimaal functioneren van een liberale democratie. Dat is tenminste de veronderstelling. Competenties zoals tolerantie, solidariteit en de wil om compromissen te sluiten, vormen een democratische houding die ook wel *burgerzin* wordt genoemd. Van belang is om *civil society* en burgerschap niet te verwarren: het eerste heeft betrekking op de intermediaire instituties en organisaties tussen burgers en de staat en de interactie tussen vrijwillige verbanden in de niet-statelijke sfeer, die een voorwaarde is voor een bloeiende en stabiele liberale democratie.

Door hieraan deel te nemen, leveren burgers een bijdrage aan de ontwikkeling van burgerschap in de staatsfeer. De staat heeft zelf echter een belangrijke rol hierin, alleen via de *civil society* ontstaat er geen burgerschap. Ook omdat deze maatschappelijke instituties soms juist ondemocratisch van aard of inhoud zijn, hetgeen haaks kan staan op de principiële gelijkheid van burgers (Fermin 2000).

Is een bloeiende *civil society* ook werkelijk nodig om 'goed burgerschap te ontwikkelen? Het antwoord hierop is niet simpel te geven en hangt af van iemands politiek-ideologische stellingname. Wederom normatief van karakter dus. Later meer hierover.

In de discussie over integratie van immigranten staat het aspect van actief burgerschap vaak centraal. Door grootschalige immigratie is onder andere de druk op de verzorgingsstaat toegenomen en is voor het behoud van de verzorgingsstaat een actieve vorm van burgerschap nodig. De redenatie is dat men niet alleen meer zijn/haar plichten dient na te komen, de nadruk is steeds meer komen te liggen op een grotere eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, zeker ook immigranten. De wederkerigheid van de verzorgingsstaat wordt meer en meer benadrukt: in ruil voor bescherming, zekerheden en een vangnet vanuit de staat wordt elke burger geacht om er alles aan te doen zijn eigen positie te verbeteren. Dat betekent een zo compleet mogelijke deelname aan de samenleving: sociaal, economisch en politiek. Naast een

maximale inspanning om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting van je eigen leven.

Er zijn echter ook belemmeringen. Op institutioneel vlak, omdat de staat bepaalt wie wel en wie geen politieke rechten krijgt. Vreemdelingen hebben in de meeste landen geen politieke rechten. Zij lopen daardoor het risico dat hun belangen niet behartigd worden. In enkele landen hebben vreemdelingen met een legale verblijfsstatus wel kiesrecht op lokaal niveau, hetgeen hen meer kans geeft om 'mee te praten' en invloed uit te oefenen. Een andere belemmering kan zijn dat immigranten zich minder betrokken voelen bij of zich in mindere mate identificeren met het land van vestiging, waardoor zij niet of weinig actief (politiek) participeren. Dit kan het geval zijn als zij minder goed geïntegreerd zijn en zich geen onderdeel voelen van de nieuwe samenleving; bijvoorbeeld als zij de nieuwe taal niet goed spreken of niet deel (kunnen) nemen aan het arbeidsproces (Entzinger 2006).

Dat brengt ons bij de derde en meer 'dikke' dimensie van burgerschap: identiteit.

3. Burgerschap als (collectieve) identiteit.

Bij deze dimensie staan de aspecten saamhorigheidsgevoel, solidariteit en identificatie (door jezelf en door anderen) met de staat centraal. Al deze dingen zijn samengebond in het begrip 'natie', waar ook nationale symbolen (zoals vlaggen) en ceremonies bij horen. Het begrip natie laat zich echter moeilijk definiëren en geeft reden tot discussie. Dit heeft te maken met een objectieve dan wel subjectieve invulling van het begrip.

De objectieve invulling stelt dat de natie op grond van linguïstische en etnische criteria kan worden gedefinieerd, zoals die in het Duitsland van de 19^e eeuw door velen werd aangehangen, waaronder de Duitse filosoof J.G. Herder. De natie krijgt hierbij de vorm van een supra-historische grootheid die niet vanuit het menselijk handelen kan worden verklaard en zeer deterministisch van aard is (Labrie 1997: 62).

Lijnrecht daar tegenover staat de meer subjectivistische invulling zoals de 19^e eeuwse Franse filosoof Renan aanhangt. Volgens hem zijn naties geen natuurlijk gegeven, maar een product van de geschiedenis. Renan verwoordde in zijn essay *Qu'est-ce qu'une nation?* dat niet taal, ras, etniciteit of een economische band de basis is van een natie, maar het morele besef dat door een gedeelde historie is gegroeid en de wil van het individu zelf om te deel uit te maken van de natie en samen te leven:

"Une nation est un principe spirituel, resultant des complications profondes de l'histoire, une famille spirituelle, non un groupe déterminé par la configuration du sol. (...) Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis." (Renan 1882: 26-27)

Hij verwerpt daarmee de idee dat de natie een statisch iets is. Veel hedendaagse wetenschappers steunen deze 'dikke' invulling van de natie, maar niet onvoorwaardelijk. Zo is er kritiek op de vrijwillige deelname, die evenzo kan gelden voor een andere gemeenschap, zoals een sportvereniging (Hobsbawn). Naast op het feit dat nationale gevoelens niet alleen ontstaan door een gevoel van verbondenheid, maar ook het resultaat kunnen zijn van een gemeenschappelijke cultuur. Dergelijke gevoelens worden door het nationalisme ook gebruikt om bewijs aan te voeren voor het daadwerkelijke bestaan van de natie (Labrie 1997: 64).

Zo is de natie in feite beide: een objectieve en een subjectieve invulling:

“De idee van de natie als een natuurlijk gegeven is veeleer het geestesprodukt van het nationalisme, dat zich daartoe beroept op politieke en culturele tradities welke tevoren geenszins in nationale termen werden begrepen. De natie is een ideële constructie, een – zoals Benedict Anderson het omschrijft – ‘imagined community’.” (Labrie 1997: 64).

Dit concept van de natie als een ‘imagined community’ van Benedict Anderson is één van de meest invloedrijke van deze tijd. In zijn boek *Imagined Communities – Reflections on the origin and spread of nationalism* (1983,1991), zet hij dit concept uiteen.

Met ‘imagined’ bedoelt hij niet dat de natie vals of onecht is, maar dat een natie geconstrueerd is vanuit volkse processen door welke burgers een gezamenlijke nationaliteit delen:

“It is *imagined* because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion” (Anderson 1991: 6, geciteerd in Hague 2004: 17).

De natie is niet zichtbaar, maar daardoor niet minder krachtig. Zij bestaat slechts in het geloof *dat* zij bestaat en wordt alleen tastbaar in de symbolen en rituelen die hier een belangrijke rol vervullen. In deze vorm kan zij echter wel degelijk een reële gestalte aannemen en haar burgers tot daden in naam van de natie aanzetten (Labrie 1997: 64). Het geloof erin, vormt en wordt gevormd door politieke en culturele instituties. Anderson geeft verder aan dat de natie ook ruimtelijk en demografisch begrensd is en niet een oneindig organisch geheel. Een natie heeft namelijk altijd minimaal één andere natie nodig om haar eigen zelfdefinitie tegen af te zetten. De natie is ook ingebeeld als een gemeenschap, ongeacht verschillen en ongelijkheid tussen haar leden, de natie wordt gezien als een diep horizontaal kameraadschap. Dit is een goede voedingsbodem is voor de macht van de natie en dat is het vierde punt dat Anderson maakt; de natie is geconstrueerd als een nieuwe manier om soevereine macht vorm te geven:

“Ultimately it is this fraternity that makes it possible, over the past two centuries, for so many millions of people, not so much as to kill, as willing to die for such limited imaginations.” (Anderson 1991: 7, geciteerd in Hague 2004: 17)

Het kapitalisme (commerciële belangen) en de uitvinding en verspreiding van de boekdrukkunst, de standaardisatie van tijd, kalenders, maten & gewichten en de dagelijkse rol van kranten hebben hierin een grote rol gespeeld. Zij hebben voor een enorme expansie gezorgd, die mensen juist ‘dichter’ bijeen heeft gebracht.

Een dikke betekenis van identiteit geeft aan het staatsburgerschap een exclusieve sociale status; het lidmaatschap van een bijzondere en begrensde politieke gemeenschap, die verwijst naar processen van integratie van de gemeenschap van burgers, maar ook naar processen van uitsluiting. Deze betekenis van burgerschap is een mogelijke bron voor een gedeelde identiteit, sociale cohesie en politieke stabiliteit, maar tegelijkertijd een mogelijke bron van uitsluiting van ‘buitenstaanders’ (Fermin 2000).

Deze dimensie van burgerschap heeft de laatste jaren meer aandacht heeft gekregen. Door het wegvallen van gemeenschappelijke banden en vanzelfsprekende normen door secularisatie, ontzuiling, immigratie, voortschrijdende urbanisatie, verhoogde mobiliteit en internationalisering is de roep om sociale samenhang en integratie luider geworden en staat de collectieve identiteit onder druk (Bovens in Fermin 2000: 12). In een tijd van onzekerheid zoals de huidige, groeit de behoefte aan een gedeelde cultuur (waarden en normen) en rijzen vragen over wat mensen bindt en wat een maatschappij tot een samenleving maakt. Het proces van *civic integration* (een door de tijd ontwikkelde gedeelde cultuur door een gemeenschap) kan uitsluiting van marginale groepen, zoals immigranten, tot gevolg hebben als deze niet voldoen aan de normen en ideaalbeelden van de publieke cultuur (Fermin 2000). Niet alleen is het voor hen (soms) moeilijk om de kennis en competenties te ontwikkelen die hiervoor nodig zijn, zij zullen zich ook niet altijd evenveel identificeren met de nationale gemeenschap als burgers die in het vestigingsland zijn geboren en getogen. Dat is niet persé een kwestie van onwil, als wel van onvermogen om de band met het land van herkomst door te knippen. Vaak zie je dat immigranten zich in het nieuwe land nog het meest identificeren met de lokale gemeenschap waar zij leven (Fermin 2000). Deze is waarschijnlijk 'dichterbij in gevoel' dan de gemeenschap op nationaal niveau, omdat men directer te maken heeft met de samenleving en politiek in de eigen woonomgeving.

Een gedeelde cultuur is zichtbaar in rechtsregels. Deze lijken neutraal, maar zijn dat niet; ze zijn gevormd op basis van waarden en normen en dus normatief (*civic integration*). Deze rechtsregels dwingen echter wel tot conformiteit; één ieder moet zich hiernaar voegen. Dat kan leiden tot botsingen of spanningen in geval van culturele pluriformiteit in een samenleving, niet alleen voor een individu maar ook tussen mensen. Bovendien kan het leiden tot uitsluiting of marginalisering van minderheden, zoals Fermin (2000) aangeeft. Zeker wanneer de gangbare 'norm' heel expliciet wordt uitgedragen door een meerderheid. Identiteitsvorming van een individu en als onderdeel van een groter geheel, zoals een samenleving, vindt plaats op basis van gelaagdheid. Deze is essentieel, noodzakelijk en onvermijdelijk omdat een mens nu eenmaal meerdere rollen vervult in het leven. Soms zijn de verschillende lagen of rollen zeer verschillend en komen ze met elkaar in conflict. Meerdere rollen brengen soms ook meerdere loyaliteiten met zich mee, en dat is iets waar een staat veel moeite mee heeft, zoals reeds gezegd bij de eerste dimensie. Wanneer iemand bijvoorbeeld in het nieuwe land woont en leeft en in het land van herkomst nog een dienstplicht moet vervullen. In de huidige 'multiculturele' tijd kan dat meerdere spanningsrelaties opleveren: in het individu zelf, tussen individuen onderling en tussen het individu en de staat.

Onafscheidelijk

Van groot belang is het besef dat de verschillende aspecten en betekenissen van burgerschap door de drie dimensies worden onderscheiden, maar dat ze niet te scheiden zijn van elkaar. Burgerschap is niet het één of het ander, burgerschap is altijd alledrie de dimensies. Bij het geven van een betekenis aan burgerschap, een normatieve invulling, gaat het om de keuze voor één van de dimensies. Dat betekent echter slechts dat bij die keuze het zwaartepunt ligt van de betekenis, niet dat de andere dimensies wegvallen. Het gaat om balanceren tussen de dimensies: waar legt men de meeste prioriteit.

Deze prioriteitsvraag wordt voornamelijk bepaald door verschillende 'visies op het goede leven'. Die echter ook door ontwikkelingen in de tijd aan veranderingen onderhevig zijn.

Zo is in de laatste dertig jaar binnen het debat over het burgerschapsbegrip de nadruk gegroeid op sociaal pluralisme en culturele diversiteit in de samenleving (de dimensie identiteit). De kern van de eerdergenoemde drie grote theoretische tradities met elk hun eigen 'visie op het goede leven' en op burgerschap blijft tot nu toe echter overeind.

2.5 Burgerschap in drie theoretische tradities

Deze drie grote theoretische politiek-filosofische tradities zijn het liberalisme, het republicanisme en het communitarisme.

In elk van hen staat een dimensie van burgerschap centraal: bij het liberalisme is dat de dimensie juridische status en rechten, bij het republicanisme de dimensie politieke participatie en bij het communitarisme de dimensie (collectieve) identiteit.

2.5.1 De drie theoretische tradities en hun 'kerndimensie'

Liberalisme

Deze visie wordt ook wel de 'naoorlogse orthodoxie' of 'het moderne paradigma' van burgerschap genoemd (Fermin 2000). De belangrijkste vertegenwoordigers van deze visie zijn T. S. Marshall en J. Rawls.

Het uitgangspunt van het moderne liberalisme (ook wel egalitair-liberalisme) is hetzelfde als dat van het klassieke liberalisme uit de 18^e eeuw: het onvoorwaardelijk respect voor de individuele vrijheidsrechten en levensovertuigingen van elk persoon (Fermin 2000).

De burger moet de regie over het eigen leven hebben. Het bezit van rechten, die het individu een minimum aan bescherming moeten bieden, staat hierbij centraal.

Bijvoorbeeld het recht op een vrije meningsuiting en geloof, het recht op eigendom, het recht op politieke participatie en het recht op een eerlijke rechtspraak.

Er zijn wel verschillen met het klassiek liberalisme, vooral om rekening te houden met de negatieve gevolgen van ongebreidelde individuele vrijheid, namelijk grote maatschappelijke ongelijkheden. Hier komt de derde categorie rechten van Marshall (1963) om de hoek kijken: sociale rechten. De overheid wordt een actieve rol toebedeeld voor de verdeling en handhaving van gelijke kansen voor individuen om hun eigen voorstelling van een geslaagd leven na te streven (Fermin 2000). Deze krijgen vorm in de moderne verzorgingsstaat.

Het liberalisme ziet burgerschap en politieke instituties als middelen, tools, om chaos te voorkomen en om randvoorwaarden te creëren voor de vrijheid om het eigen belang na te streven, niet als waarden op zich. Overeenkomstig het ideaal van de nachtwakerstaat van Adam Smith: de overheid dient niet meer te doen dan te zorgen voor collectieve goederen als veiligheid, het rechtssysteem en het bestuur. Het liberalisme stelt relatief weinig eisen aan de kwaliteit en participatie van burgers. Behalve het respecteren van de rechtsorde en de rechten van anderen, het verantwoordelijk omgaan met (sociale) aanspraken en eventueel maatschappelijke misstanden via parlementaire vertegenwoordigers aan de kaak te stellen, wordt er weinig gevraagd van burgers op politiek of cultureel vlak. Bijna alle aandacht gaat uit naar de verantwoordelijkheden van de staat en de rechtvaardigheid van de instituties (Fermin 2000). De politiek is er om te faciliteren en te beschermen, politiek actief worden als individu is een keuze, geen (morele) verplichting.

Men gaat ervan uit dat de sociale rechtvaardigheid een mechanisme is voor sociale integratie, hetgeen bevordert dat ook leden van lagere sociaal-economische lagen de kans krijgen om volwaardig mee te doen in de samenleving en er zich zo mee kunnen identificeren.

Deze dunne publieke moraal van sociale rechtvaardigheid is neutraal ten opzichte van de verschillende individuele interpretaties van een 'geslaagd en goed leven', waardoor zij een integrerende functie kan vervullen in een pluralistische samenleving (Fermin 2000). Dit geldt echter voor het private leven, niet voor het publieke leven. Burgers dienen wel de rechtsorde en de publieke moraal van vrijheid te onderschrijven. Wanneer mensen hiervan afwijken en bijvoorbeeld niet-democratische doelen nastreven, ontstaat er een probleem. Dat is bedreigend voor de bestaande vrijheden en in de ogen van liberalen dus onwenselijk.

Liberalen gaan namelijk uit van enige burgerschapsidentiteit: identificatie met een institutionele orde die in overeenstemming is met het rechtvaardigheidsgevoel van de burgers. Dat aspect van de dimensie (collectieve) identiteit speelt wel een rol en dient verdedigd te worden. Dikker dan dit wordt de dimensie identiteit niet gezien. Deze procedurele opvatting van identiteit wordt ook wel eens 'grondwetpatriottisme' (term van J. Habermas) genoemd.

Het liberalisme is zoals eerder gezegd, sterk bekritiseerd vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw, voornamelijk vanwege de individuele vrijheid en de onvoorwaardelijke sociale aanspraken zonder bijkomende verplichtingen, die leiden tot een passieve en private vorm van burgerschap. Vooral uit de hoek van het republicanisme en het communitarisme, maar ook vanuit een neoliberale (of economisch liberale) hoek (Fermin 2000). Deze laatste stelt dat de vrije markt beter in staat is zaken, zoals sociale voorzieningen, openbaar vervoer etc., te regelen dan overheidsgestuurde organisaties. Deze 'nieuwe rechtse stroming' (Kymlicka & Norman 1994) vindt dat het moderne paradigma onderschat dat het vervullen van bepaalde verplichtingen in de samenleving een voorwaarde is om als volwaardig lid te worden geaccepteerd in die samenleving. Hierbij gaat het voornamelijk om de verplichting om in je eigen onderhoud te voorzien:

"Failure to fulfill common obligations is as much of an obstacle to full membership as the lack of equal rights. (...) According to the New Right, to ensure the social and cultural integration of the poor, we must go "beyond entitlement," and focus instead on their responsibility to earn a living." (Kymlicka & Norman 1994: 356)

Het neoliberalisme heeft voor een deel weerklank gekregen, gezien de hervormingen van de verzorgingstaat (minder vanzelfsprekende en vrijblijvende sociale voorzieningen) en het voortdurende proces van privatisering. In Nederland wordt bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid steeds meer naar voren geschoven.

Tegelijkertijd genereert het ook veel kritiek. Bijvoorbeeld op het negeren van de wereldwijde economische herstructurering die sterk heeft bijgedragen aan de hoge werkloosheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw, maar ook op het centraal stellen van de markt als kenmerk van burgerschap, want burgerschap is meer dan een economische status (Kymlicka & Norman 1994).

Republicanisme

Ook de kritiek van het republicanisme op het liberalisme is dat die een te passieve invulling geeft aan burgerschap. In de republikeinse visie wordt burgerschap opgevat als

participatie in de zichzelf besturende democratische gemeenschap. Burgerschap is een doel op zichzelf met een intrinsieke waarde en niet slechts als een middel om individuele, private belangen te verzekeren. De actieve houding van burgers in een liberale democratie staat voorop (Fermin 2000, Kymlicka & Norman 1994).

“Burgers ontwikkelen zich door politieke participatie tot verantwoordelijke burgers die zich betrokken voelen bij de democratische politieke gemeenschap en bijdragen aan de instandhouding ervan. Door deelname aan de politieke meningsvorming in diverse fora en democratische instituties kunnen burgers hun voorkeuren, normen, waarden en politieke deugden ontwikkelen. Hierdoor ontwikkelen zij zich tot competente burgers. Tegelijk kan zich een gedeelde politieke cultuur ontwikkelen.” (Fermin 2000: 18)

Dit sluit aan bij de invulling van burgerschap in de Griekse polis waarin deelname aan het politieke leven als het hoogste goed wordt gezien.

Men streeft een wat dikkere publieke moraal na die als noodzakelijk wordt gezien voor politieke stabiliteit. Deze wordt niet als gegeven beschouwd, maar als product van democratische deliberatie en participatie. Met als gevolg dat burgers zich kunnen identificeren met de politieke besluitvorming (Fermin 2000).

Men gaat ervan uit dat politieke participatie mensen leert om tolerant en verantwoordelijk te zijn.

Voor de meeste mensen, ook in politiek en wetenschap, geldt echter dat politieke participatie een middel is om het private leven te leven in relatieve vrijheid. Deze redenatie is bepalend voor de moderne blik op burgerschap en de intrinsieke waarde van politieke participatie als burgerplicht voor de publieke zaak geldt dan ook alleen maar voor ‘echte’ aanhangers van het republicanisme.

In deze visie ligt minder de nadruk op rechten dan bij het liberalisme. Men onderschrijft grotendeels dezelfde rechten, maar men gaat meer uit van de (morele) plicht voor verantwoordelijk en actief burgerschap die hiermee gepaard gaat (vooral bij de politieke rechten). Alleen de rechtsorde respecteren is dus niet genoeg, men moet zelf actief bijdragen.

Ook ten aanzien van de dimensie identiteit stelt het republicanisme een dikkere betekenis dan het liberalisme. Burgerschap is een collectieve identiteit van vrije leden van een zelfsturende politieke gemeenschap die een gemeenschappelijke toekomst heeft. De onderlinge band tussen burgers is sterk genoeg om de leden van die gemeenschap te verenigen (Fermin 2000).

Communitarisme

Deze traditie van gemeenschapsdenken heeft zich ontwikkeld als kritiek op het liberalisme. Het is een verzamelterm voor een groep politieke denkers, variërend van conservatief tot sociaal-democratisch en van religieus tot marxistisch, maar met gelijke kritiek op het liberale beeld van het individu en met aandacht voor de sociale voorwaarden voor burgerschap (Fermin 2000). Hun gedachte is dat door individuele aanspraken autonoom te maken, zoals het liberalisme doet, sociale cohesie en solidariteit in de samenleving worden ondermijnd.

De visie veronderstelt dat elk individu lid is van meerdere sociale units die groter zijn dan hemzelf en die het individu ook vormen. De natiestaat is zo'n unit, hoewel het niet persé een formele gemeenschap hoeft te zijn. Centraal staan een gemeenschappelijke identiteit en lotsbestemming die de basis vormen voor de politieke gemeenschap. Een

zeer dikke invulling van de dimensie collectieve identiteit dus. Om lid te zijn van deze gemeenschap moet een burger het gevoel hebben dat hij erbij hoort, zich identificeren met de gemeenschap en de gemeenschappelijke waarden onderschrijven. Dat geeft betekenis aan de keuzes die het individu maakt en maakt het lidmaatschap exclusief. Dit gemeenschapsgevoel is geen natuurlijk gedrag van mensen, maar geconstrueerd door een gezamenlijke historie, taal, etc. Zoals Anderson stelt: een '*imagined community*' (zie paragraaf 2.4). Onderwijs heeft hierin een belangrijke rol en door onderdeel uit te maken van een gemeenschap heeft elk lid hier ook invloed op. Hoewel het lidmaatschap van een gemeenschap niet altijd een keuze is (je kiest bijvoorbeeld niet in welk land je wordt geboren).

In deze visie wordt burgerschap opgevat als een morele betekenis, als burgerzin. De aandacht gaat uit naar vraagstukken van recht, ethiek, orde en fatsoen (Fermin 2000).

“(..) and if we are trying to find a place for autonomy within some conception of community, then it matters not just that people act, but how they act. Not all forms of conduct will be compatible with community life. Autonomous conduct requires some kind of affective or moral dimension.” (Oldfield 1998: 82)

De meeste communitaristen in de politieke filosofie stellen de gemeenschap niet volledig boven het individu, maar combineren het gemeenschapsdenken met liberale en republikeinse ideeën. Zij erkennen wel de individuele rechten van mensen, maar pleiten ook voor meer plichten tegenover de gemeenschap, juist om de gemeenschap in stand te houden.

Zij doen daarbij een beroep op loyaliteit aan en verbintenis met een concrete, historisch gegroeide nationale gemeenschap. Er wordt verlangd van burgers dat zij deze loyaliteit vorm geven binnen de civil society. De aanname is dat door deelname aan maatschappelijke verbanden en gemeenschappelijke instituties burgers zich onderdeel voelen van de lokale en nationale gemeenschap en dat zij daardoor eerder geneigd zijn om zich verantwoordelijk te gedragen ten opzichte van medeburgers en de overheid (Fermin 2000). Volgens Walzer (1991) zijn de vrijwillige organisaties en netwerken van de civil society de enige kweekvijver voor burgerzin, niet de markt en niet de politieke deelname zelf. Zonder verbondenheid en verantwoordelijkheid zijn de woorden 'vrij en gelijk' minder aantrekkelijk dan we ooit dachten (Walzer 1991).

Politieke participatie wordt net als bij de liberalen als een middel gezien om private belangen te verwezenlijken, in tegenstelling tot de republicanisten die politieke participatie als doel op zich zien. Het verschil met de liberalen is dat deze private belangen in de ogen van de communitaristen niet individueel zijn, maar vooral gemeenschappelijk. Politieke participatie met het doel een (verdere) collectieve identiteitsontwikkeling.

Deze maatschappelijke verbanden hebben in de twintigste eeuw geleid tot meer algemeen nationaal beleid op het vlak van solidariteit. De Armeenzorg, de latere sociale zekerheid en ook de gezondheidszorg komen voort uit eerste initiatieven op dat vlak vanuit religieuze instellingen. Ze hebben echter ook tot bijvoorbeeld een sterke verzuiling geleid, waarbij vraagtekens te plaatsen zijn over de solidariteit van leden van de ene zuil met leden van de andere.

Daar ligt een punt van kritiek. Het is de vraag of deelname aan een maatschappelijk verband, zoals een religieuze of etnisch-culturele organisatie, daadwerkelijk solidariteit en burgerzin bevordert. Misschien wel binnen een dergelijke organisatie zelf, maar niet

persé op het hogere niveau van de nationale samenleving. Deelname aan een dergelijke organisatie kan ook betekenen dat men 'zich onttrekt' aan de 'mainstream' in de samenleving. Als dat het geval is, wordt er geen burgerzin aangeleerd. Men leert wel deugden die nuttig zijn voor burgerschap, zoals solidariteit, maar slechts binnen de eigen groep en niet binnen de samenleving als geheel. Dat kan zelfs contraproductief werken en de solidariteit en loyaliteit aan de nationale gemeenschap ondermijnen (Kymlicka & Norman 1994).

Het goede leven

Samenvattend kunnen op basis van de drie theoretische tradities drie hoofdinvoeringen van een visie op 'het goede leven' worden gegeven.

Het goede leven volgens het liberalisme is dat van een sociale rechtstaat. Sociale rechtvaardigheid is nodig zodat elk individu zijn/haar eigen invulling van het goede leven kan nastreven en verwezenlijken. Als voorwaarden gelden respect voor de rechtsorde en de vrijheid van anderen. De kernwaarden voor burgerschap zijn individuele rechten en vrijheid. De eerste dimensie van burgerschap staat centraal.

Het goede leven volgens het republicanisme is dat van een republiek. Het hoogste goed is politieke participatie in de zichzelf besturende democratische gemeenschap. De kernwaarde voor burgerschap is politieke participatie. De tweede dimensie van burgerschap staat centraal.

Het goede leven volgens het communitarisme is dat van een identiteitsgemeenschap. Onderdeel uitmaken van een collectief met een gemeenschappelijk gevormde en gegroeide identiteit en lotsbestemming is hiervan de essentie. De kernwaarde voor burgerschap is burgerzin: identificatie met en loyaliteit en solidariteit aan de gemeenschap. De derde dimensie van burgerschap staat centraal

Het is duidelijk dat deze drie normatieve perspectieven op het goede leven en op burgerschap zeer verschillend zijn in gehanteerde definities, idealen en doelstellingen, maar ook in strategieën om deze idealen en doelen te bereiken in een wereld die er anders uitziet (Fermin 2000).

Geen van drieën biedt echter een ultieme oplossing voor de huidige problemen en vraagstukken in de multiculturele samenleving. Daarom moeten ze ook niet persé als elkaar uitsluitende invullingen van burgerschap te worden gezien. Het zijn archetypische perspectieven die ook met elkaar gecombineerd kunnen worden, hetgeen veelvuldig gebeurt in politiek en wetenschap (Fermin 2000).

Doordat het republicanisme een tussenpositie inneemt, wordt het 'fundamentele burgerschapsdebat' ook wel gezien als een paradox tussen het liberale perspectief en het communitaristische perspectief. Waarbij de kenmerken van de eerste *openheid*, *bridging* (solidariteit tussen groepen) en *modern* zijn en die van de tweede *geslotenheid*, *bonding* (solidariteit binnen groepen) en *traditioneel*.

Nu helder is welke aspecten en dimensies het burgerschapsbegrip omvat en welke normatieve perspectieven er zijn, is het tijd om deze te koppelen aan de onderzoeksfocus van deze scriptie: de schijnbare tegenovergestelde route die België en

Nederland volgen/hebben gevolgd op het vlak van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen.

De drie normatieve perspectieven zijn weliswaar archetypen, ze zijn nog steeds ijkpunten in de hedendaagse nationale politiek, ook in Nederland en België. Door te kijken naar ideaaltypen kan ik veranderingen op het terrein van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België beter duiden.

In de volgende twee deelparagrafen komen deze twee facetten van het vreemdelingenbeleid aan bod, waarbij elk facet is uitgesplitst naar de drie ideaaltypische theoretische perspectieven. Per perspectief is op een rij gezet wat de gangbare termen en ideeën zijn voor het desbetreffende beleidsonderdeel: kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving.

2.5.2 De drie tradities en kiesrecht voor vreemdelingen

In Westerse landen die te maken hebben met een grote stroom aan immigranten vindt er dus een uitbreiding plaats van rechten van deze immigranten. Hierdoor ontstaan verschillende categorieën van burgers, waarvan het 'denizenship' de meest uitgebreide is en in veel gevallen bijna gelijk is aan het volwaardige staatsburgerschap (citizenship). Deze denizens hebben meestal een verblijfsstatus van onbepaalde duur en zo goed als dezelfde sociale en burgerrechten als staatsburgers. Het grote verschil zit in de politieke rechten. Deze ontberen zij in de meeste gevallen nog steeds. In de huidige liberale democratieën is het kiesrecht daarvan de belangrijkste, omdat een burger via die weg zijn belangen kan (laten) behartigen in politieke instituties.

Bij politieke participatie van vreemdelingen (niet-staatsburgers) gaat het om twee zaken: erkenning en participatie. Erkenning van belangen is ook te verkrijgen zonder zelf kiesrecht te hebben, maar dat moet men wel gehoord worden door de politieke organen en hun vertegenwoordigers. Door eigen participatie (kiezen, respectievelijk gekozen worden) kan erkenning eerder worden verkregen en zijn beleidskeuzes meer gelegitimeerd (Fermin 2000).

"Bevordering van participatie aan de politieke sfeer dient een belangrijk aandachtsveld te zijn binnen het integratiebeleid. Door participatie kunnen minderheden aandacht vragen voor problemen en obstakels met de integratie in de andere sferen. Tegelijk kan deelname aan de politieke sfeer de acceptatie van leden van minderheden als medeburgers vergroten en bij leden van minderheden zelf de betrokkenheid bij de samenleving bevorderen." (Fermin 2000: 101)

De politieke en academische discussies en debatten over het wel of niet toekennen van kiesrecht aan denizens, gaan voornamelijk over lokaal kiesrecht. Er is weinig aandacht voor het toekennen van nationaal kiesrecht. Velen zien dit blijkbaar toch als een recht behorend bij het volwaardige staatsburgerschap.

De drie normatieve perspectieven hebben elk hun ideeën over en terminologie voor het onderwerp politieke participatie van vreemdelingen. Het onderstaande overzicht is gemaakt op basis van de drie visies op het goede leven. De kern met betrekking tot kiesrecht (politieke rechten en participatie) is hieruit gedestilleerd.

Het Liberalisme en kiesrecht voor vreemdelingen:

- Het uitgangspunt is gelijke rechten voor alle ingezetenen van een staat. Dus ook dezelfde rechten voor politieke vertegenwoordiging, c.q. participatie.
- Het toekennen van kiesrecht aan denizens vergroot hun kansen op sociale rechtvaardigheid (het krijgen en kunnen nemen van kansen).
- Het doel van kiesrecht is het kiezen van (vertegenwoordigers van) de statelijke instituties zodat zij private doeleinden van alle burgers kunnen verwezenlijken. Wanneer denizens hiertoe geen kans hebben, hebben zij ongelijke kansen om hun private doelen te verwezenlijken en dat is niet wenselijk.

➤ *Politieke betrokkenheid is een recht.*

Het Republicanisme en kiesrecht voor vreemdelingen:

- Het toekennen van kiesrecht bevordert de deelname van denizens aan de collectieve meningsvorming en besluitvorming over de inrichting van de samenleving en dat is de kern van burgerschap. Indien denizens dit recht niet hebben, kunnen zij niet meebeslissen en niet doordringen tot de politieke kern van de samenleving.
- Politieke participatie zorgt ervoor dat burgers zich 'universele' politieke deugden eigen maken en zich ontwikkelen tot competente burgers. Indien denizens hiertoe geen toegang hebben, kunnen zij nooit 'echte' burgers worden.
- Door het toekennen van kiesrecht kunnen immigranten vertrouwd worden gemaakt met de grondbeginselen van de liberale democratie, hetgeen het hoogste goed is.
- Het hebben van rechten moet wederkerig zijn: elke burger moet zijn individuele verantwoordelijkheid opnemen en heeft de plicht tot actief burgerschap.
- In de politieke sfeer kunnen integratievraagstukken opgepakt worden. Wanneer denizens hier geen onderdeel van zijn, worden deze vraagstukken slechts eenzijdig aangepakt, terwijl het samen zoeken naar oplossingen een meerwaarde biedt aan alle burgers en de gehele samenleving.
- Collectieve participatie via de civil society is een groot goed, maar volledige individuele politieke participatie is het grootste goed voor een burger.

➤ *Politieke betrokkenheid is een burgerplicht.*

Het Communitarisme en kiesrecht voor vreemdelingen:

- Politieke participatie kan de identificatie met de samenleving en het nieuwe vestigingsland vergroten en ook de loyaliteit aan het land bevorderen (acculturatie).
- Voorwaarde is dat denizens zich aanpassen aan de culturele normen die gelden voor politieke participatie.
- Collectieve participatie via de civil society is eigenlijk belangrijker dan individueel kiesrecht, omdat het gemeenschappelijk belang daarmee meer en beter gediend wordt.

➤ *Politieke betrokkenheid vergroot culturele betrokkenheid, maar stelt deze ook als een vereiste.*

Op basis hiervan kun je zeggen dat de liberalen en de republicanisten de grootste voorstanders zijn van kiesrecht voor vreemdelingen. Archetypisch werpen zij hiervoor minder barrières en voorwaarden op dan de communitaristen. Deze laatste hanteren het meest het standpunt 'voor wat hoort wat'; eerst aanpassen aan de nieuwe samenleving en cultuur en dan pas krijg je rechten.

2.5.3 De drie tradities en naturalisatiewetgeving

Het vraagstuk van (voorwaarden voor toegang) tot het staatsburgerschap blijft voor een overheid die de integratie van immigranten wil bevorderen, van groot belang (Fermin 2000). Ook al heeft een deel van die immigranten uitgebreide rechten. Zolang zij niet het volwaardig staatsburgerschap bezitten en vooral politieke rechten ontberen, blijven zij 'tweederangsburgers' en zijn zij onderworpen aan de territoriale soevereiniteit van een staat waarin zij niet vertegenwoordigd zijn in het proces van wetgeving (Fermin 2000).

Bij de beschrijving van de dimensies van burgerschap in paragraaf 2.4 is ingegaan op het begrip naturalisatie. Het wordt gezien als een *rite de passage*; iemand geeft vrijwillig zijn oude staatsburgerschap (nationaliteit) op en wordt lid van een nieuwe staat. De staat bepaalt op welk moment deze drempel mag worden overschreden, dus aan welke voorwaarden de aspirant-staatsburger moet voldoen om het staatsburgerschap te verkrijgen. De normatieve invulling van burgerschap is van invloed op deze drempel, vooral de invulling van de dimensie identiteit (dun of dik) speelt hierbij een grote rol.

Met betrekking tot het onderwerp naturalisatiewetgeving hebben de drie normatieve perspectieven vanzelfsprekend ook elk hun ideeën en terminologie. Opnieuw is een overzicht gemaakt op basis van de drie visies op het goede leven. De kern met betrekking tot naturalisatiewetgeving is hieruit gedestilleerd.

Het Liberalisme en naturalisatiewetgeving:

- De maatschappelijke opvatting die uitgaat van gelijke kansen en rechten voor alle burgers geldt ook voor de toegang tot het staatsburgerschap.
 - De toegang moet eenvoudig zijn, onder andere door de optie van behoud van de oude nationaliteit (het toestaan van een meervoudige nationaliteit).
 - Elke burger moet de vrijheid hebben om zijn eigen invulling van een goed en geslaagd leven na te streven. Zolang de rechtsstaat en andere individuen gerespecteerd worden, is het hebben van een meervoudige nationaliteit geen issue.
 - Door deze gelijke kansen zal er minder ongelijkheid tussen ingezetenen zijn.
- *Naturalisatie is een middel om maatschappelijke integratie op alle fronten (economisch, sociaal, politiek) te bevorderen.*

Het Republicanisme en naturalisatiewetgeving:

- Naturalisatie bevorderen om de verantwoordelijkheid voor/in samenleving bij 'nieuwe' burgers te vergroten. Bij een moeilijke toegang tot het staatsburgerschap kan een vreemdeling zich niet of minder verantwoordelijk voelen voor de publieke zaak en dat is niet wenselijk.

- Naturalisatie bevorderen omdat het volwaardig lidmaatschap (staatsburgerschap) toegang geeft tot volledige politieke rechten en daarin ligt de kern van burgerschap.
 - Het hebben van een meervoudige nationaliteit kan een conflict veroorzaken tussen de politieke rechten & plichten (de politieke loyaliteit komt dan in het gedrang). Dit kan eventueel ondervangen worden via afspraken tussen staten, maar de betrokkenheid bij de publieke zaak kan uit balans raken.
- *Naturalisatie is een middel om actief burgerschap te stimuleren.*

Het Communitarisme en naturalisatiewetgeving:

- Het staatsburgerschap is een exclusieve status en identiteit.
 - Naturalisatie dient het eindpunt te zijn van een proces van sociaal-culturele integratie van de immigrant in het vestigingsland.
 - Naturalisatie (de keuze voor het staatsburgerschap) is een teken van identificatie met en loyaliteit aan de natiestaat. De aspirant-staatsburger moet dit bewijzen door kennis van de (nieuwe) taal, cultuur, normen en waarden en geschiedenis van het vestigingsland.
 - Deze keuze mag niet alleen op basis van voordelen worden gebaseerd. Het hebben van een meervoudige nationaliteit wordt daarom afgewezen (het streven is assimilatie tot op het vlak van staatsburgerschap).
 - Dit geldt vooral voor denizens; zij hebben reeds vele rechten. Indien zij naturaliseren voor slechts extra 'voordelen', moet van hen een eenduidige loyaliteit worden gevraagd en dienen zij afstand te doen van hun oude nationaliteit.
- *Naturalisatie is een doel op zichzelf: een nieuwkomer 'bekent' zich tot de natie.*

Op basis van dit overzicht kun je zeggen dat de liberalen en republicanisten het meest positief staan ten opzichte van het bevorderen van naturalisaties, omdat het in hun ogen kansen van burgers om deel te nemen aan de samenleving vergroot en stimuleert. Opnieuw werpen de communitaristen meer voorwaarden en barrières op; zij zien naturalisatie meer als doel op zich dan als middel, tool, om de betrokkenheid van vreemdelingen te vergroten. Zij eisen vooraf betrokkenheid en loyaliteit, bijvoorbeeld door afstand te doen van de oude nationaliteit. Dat laatste is een overeenkomst met de republikenisten. Zij hebben ook moeite met een meervoudige nationaliteit, maar dan vooral vanwege het gevaar van een conflicterende politieke loyaliteit.

2.6 Goed burgerschap

In dit hoofdstuk is neergezet dat het burgerschapsbegrip drie belangrijke dimensies bevat: juridische status met daarbijbehorende rechten en plichten, politieke participatie en (collectieve) identiteit. Deze dimensies zijn terug vinden in drie grote theoretische tradities met elk hun visie op 'het goede leven' en op 'goed' burgerschap. Elke traditie stelt één van de dimensies centraal bij de normatieve invulling van goed burgerschap. De andere twee dimensies worden hierbij niet genegeerd, maar zijn ondergeschikt.

Voor het *liberalisme* vormen individuele rechten en vrijheid de kern van burgerschap en het goede leven wordt door burgers individueel ingevuld en verwezenlijkt. Het *republicanisme* ziet politieke participatie als de kern van burgerschap en het goede leven is te vinden in de zichzelf besturende democratische gemeenschap. Voor het *communitarisme* is burgerzin de kern van burgerschap: loyaliteit aan en solidariteit met de gemeenschap. Het goede leven is slechts te vinden door onderdeel uit te maken van een collectief met een gemeenschappelijke identiteit en lotsbestemming.

De meeste spanning en tegenstelling zit tussen het liberalisme en het communitarisme, de twee kanten van wat het 'fundamentele burgerschapsdebat' genoemd wordt.

De begrippen burgerschap en 'goed' burgerschap zijn dus niet eenduidig, maar afhankelijk van een normatieve invulling en stellingname binnen politiek en wetenschap. De relatie tussen staat en individuele burger en tussen burgers onderling heeft daarom vele interpretaties. Dat heeft gevolgen voor de beleidkeuzes die gemaakt worden, zoals keuzes en oplossingen voor integratievraagstukken, waarbinnen de focus van deze scriptie ligt.

Hoofdstuk 3 De Lage Landen: een historisch perspectief

3.1 Inleiding

In dit historisch hoofdstuk behandel ik de ontstaansgeschiedenis van België en Nederland vanaf 1813. De focus ligt hierbij op de burgerschapsbeelden in beide landen. De reden voor deze historische exercitie is eenvoudig. Uit het historische deel van het theoretisch kader blijkt dat het burgerschapsbegrip een lange traditie heeft en mede van invloed is geweest op de ontwikkeling van natiestaten. De 'geboorte' van een staat is zodoende niet los te koppelen van een onderliggend idee van goed (gewenst) burgerschap van haar leden, ook al is dit niet altijd expliciet. Hierbij beïnvloeden praktijk en ideeën elkaar.

Het is daarom interessant om te bezien of de ontstaansgeschiedenis van België en Nederland verschillen in politieke traditie & cultuur en in wetten & regels heeft gecreëerd. Verschillen die misschien mede bepalend zijn voor de huidige verschillen in de politieke routes op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving.

Het historisch beginpunt van dit hoofdstuk is het moment waarop beide landen samen een natiestaat vormen. Na deze korte gezamenlijke geschiedenis laat ik zien hoe beide aparte landen zich apart hebben ontwikkeld en wat dat betekent gerelateerd aan de ideeën over burgerschap.

3.2 1813 – 1831: van een verenigd koninkrijk naar twee losse naties

Aan het begin van de negentiende eeuw wordt het Franse revolutionaire expansionisme beteugeld en wordt Napoleon verslagen door de andere grote Europese mogendheden. Het gebied dat de Lage Landen heet, wordt weer zelfstandig en in 1813 wordt het Koninkrijk der Nederlanden gesticht, onder bewind van koning Willem I. In eerste instantie omvat dit slechts het Noordelijke deel van het gebied. Om Frankrijk in toom te houden na de jaren van Napoleontische overheersing en om een bufferzone te creëren tussen Frankrijk en Engeland, worden in 1814 de Zuidelijke Nederlanden toegevoegd aan het koninkrijk en ontstaat het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Tot groot genoegen van de nieuwe koning (Wesseling, 1991: 103, de Rooy, 2002).

De handelsgeest van het Noorden en de industrie van het Zuiden, gecombineerd met het rijke koloniale bezit, zou in de ogen van Willem I het nieuwe koninkrijk opnieuw een machtsfactor van belang kunnen maken in Europa. Een plan dat succesvol van start ging, maar toch te ambitieus zou blijken (de Rooy, 2002: 20).

Er was namelijk niet alleen gekozen voor herstel van een 'Nederlands' vorstenhuis (het huis van Oranje-Nassau dat reeds een historie had als stadhouders in de Noordelijke Nederlanden), maar ook voor een sterk gecentraliseerd autocratisch bestuur. Er was een eenheidsstaat, waarbij in de grondwet impliciet werd aangenomen dat er zo iets was als een 'Nederlands volk' behorende bij één politieke natie ('De Staten Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk'). Dit was echter een papieren werkelijkheid; er was nog geen echte natiestaat (de Rooy, 2002: 21-22).

Het Verenigd Koninkrijk der Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden was weliswaar een zelfstandige staat, maar zeker nog geen eenheid. Het koninkrijk was erg ongelijksoortig samengesteld in een noordelijk protestants deel en een zuidelijk katholiek deel. Bovenal bevatte dit katholieke zuidelijke deel verschillende bevolkingsgroepen: Vlamingen in het noorden en westen en Walen (Franstaligen) in het zuiden en oosten, en de grootste stad, Brussel, lag in het Vlaamse deel, maar kende een vooral Franstalige bevolking. De grondslag voor de welvaart in het noordelijk en zuidelijk deel was ook verschillend: handel in het noorden, industrie in het zuiden. Voorts kende men geen gezamenlijke historische ontwikkeling en had men verschillende opvattingen over staatkundige zaken. Er waren grote verschillen in land en volk en de dagelijkse orde werd bepaald door het besef van verscheidenheid (Winkler Prins a 1953: 622, de Rooy 2002).

Het Koninkrijk leek eerder een grote hoeveelheid losse puzzelstukken; op afstand te zien dat ze bij elkaar hoorden, maar van dichtbij was duidelijk dat ze nergens echt aan elkaar vast zaten (de Rooy 2002). Willem I had zich echter voorgenomen om deze puzzelstukken samen te voegen tot één geheel. Hij trok veel macht naar zich toe, beschouwde zichzelf als soeverein en daarmee de grondwet en bevoegdheden van het parlement als voor verandering vatbaar naar zijn eigen inzicht. Hij zette zichzelf neer als vader van het volk en creëerde een programma van natievorming, ondermeer door de scheiding van kerk en staat, het invoeren van algemene belastingen, de afschaffing van de gilden en een krachtig onderwijsbeleid.

Van groot belang was dat het centrum van het koninkrijk in Holland lag. De van oudsher machtigste en daarmee ook arrogante provincie; in ieder geval in de ogen van de andere provinciën van het koninkrijk. Hierbinnen lag de macht bij Amsterdam, het financiële centrum en 's-Gravenhage, het politiekadministratief centrum van het land. Hoe verder een ander gewest hiervandaan lag, des te minder aanzien had het. Dit gold vooral voor de Zuidelijke Nederlanden. Beide delen hadden eeuwen daarvoor samen deel uitgemaakt van het Habsburgse rijk, maar waren daarna zeer verschillend ontwikkeld. In het Noorden was men niet persé enthousiast over de vereniging met het Zuiden en andersom. Willem I riep met zijn centraliserende politiek veel weerstand en verzet op in het Zuiden. Een verbond van liberalen en katholieken leidde in 1830 uiteindelijk tot de 'Belgische opstand' en de afscheiding van het Zuiden.

De liberale burgerij in het Zuiden herkende zich niet in het absolutistische staatsmodel van de 'bemoeizuchtige' koning Willem I, die streefde naar een nationale eendracht, en had grote moeite met de *arithmétique hollandaise*. Deze had ervoor gezorgd dat de Belgische vertegenwoordiging in de Staten-Generaal net zo groot was als de Nederlandse, terwijl het Zuiden bijna tweemaal zoveel inwoners telde als het Noorden. Dit was de voedingsbodem voor het protest, tezamen met de taal problemen (het Nederlands was de officiële taal), de voorkeursbehandeling van inwoners uit het Noorden in de ambtenarij, de hogere belastingen voor inwoners uit het Zuiden, bijdragen aan protestante scholen, en de beperkte persvrijheid (Reynebeau 2002: 144-145, Merriman 1996: 620). Daarnaast moet de katalyserende werking van de Franse Julirevolutie zeker niet worden uitgevlakt.

Na de opvoering van de opera *La Muette de Portici* op 25 augustus 1830 in Brussel, die verhaalde over de Napolitaanse revolutie tegen de Spaanse overheersers in 1648, stormde het operapubliek de straten op om te protesteren tegen de Nederlandse autoriteit (vooral tegen de inperking van de persvrijheid). Aanvankelijk bleef het protest

beperkt, maar uiteindelijk verspreidde de volksbeweging zich over het hele Zuiden, voornamelijk gestimuleerd door de Fransgezinden.

Van afscheiding van het Noorden was nog geen sprake, maar door een halsstarrige houding van het Noorden en vooral van de koning die het leger naar Brussel stuurde, ontstond er een scheuring. Na weken van strijd, werd in oktober en november een grondwet ontworpen en aangenomen door het Voorlopig bestuur van België; het huis van Oranje-Nassau werd voor eeuwig van alle macht en gezag in België vervallen verklaard (Winkler Prins a 1965: 622-623, Merriman 1996: 621).

Tegen alle verwachtingen in gingen de grote Europese mogendheden in 1831 akkoord met de oprichting van een zelfstandige Belgische staat en zag men het als een compromis: om de onderlinge vrede te bewaren mocht België zelfstandig worden met een door de mogendheden opgelegde en gegarandeerde neutraliteit. Er werd een 'nieuwe' nationale staat gevestigd, met de randvoorwaarden bepaald door de grote Europese mogendheden (van Sas, 1997:246-247). Er werd een koning gezocht en gevonden in Leopold van Saksen-Coburg die op 21 juli 1831 in Brussel als koning werd gehuldigd.

Het Haagse kabinet verwierp echter de grondslagen van de afscheiding en rukte op 2 augustus 1831 met het leger de Belgische grenzen over: de *Tiendaagse Veldtocht* was begonnen. De Zuidelijke steden vielen snel en Brussel zou hetzelfde lot ondergaan, als niet koning Leopold persoonlijk hulp had gevraagd aan Frankrijk dat met een overmacht het Nederlandse leger dwong terug te trekken. Hierop werden nieuwe bepalingen gemaakt, met daarin de huidige grenzen, waarmee Willem I echter pas instemde na een kustblokkade van Engeland en Frankrijk.

De Belgische opstandelingen hebben duidelijk geprofiteerd van de grote moeite die Europese staatslieden deden om de Europese vrede te bewaren in tijden van politieke spanningen en oplaaiende verlangens naar liberale hervormingen. Deze liberale verlangens waren ook voor de Belgische opstandelingen het eerste en belangrijkste motief. Door de autoritaire bemoeizucht en 'eenheidsvorming' van Willem I, kon men immers zijn zaakjes niet meer regelen zoals men gewend was. Pas tijdens en door de revolutie zelf, toen er daadwerkelijk bloed was gevloeid, kreeg de strijd ook een nationalistisch motief, waardoor het afscheidingsproces gestimuleerd werd en al snel onomkeerbaar bleek (van Sas, 1997: 245-246).

Zo ging ieder zijns weegs. Zo was het altijd al gegaan. De Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden kenden namelijk geen gezamenlijke historische ontwikkeling en er waren grote verschillen in land en volk, niet in de laatste plaats op het gebied van staatkundige opvattingen.

In de korte periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden is gebleken dat juist de staatkundige opvattingen en de ideeën over de relatie tussen burgers en staat, oftewel beider burgerschapsbeelden, te verschillend waren om verenigd te blijven.

3.3 België van 1831 tot nu: een natiestaat met dominante subnaties

In zijn lezing *Gespleten & Bescheten* (1997) geeft de Vlaamse schrijver Tom Lanoye een korte 'schets van de spijtige ondergang en de wonderbaarlijke wederopstanding van het kleine vlamingske':

“..onder wiens juk hij in de loop der eeuwen ook zuchtte – den oostenrijker, de fransoos, den Hollander, de mof, ja, zelfs den belgische staat met zijn franstalige dwingelandij – hij bleef in eigen taal de schoonheid bezingen van zijn vlakke land, dat door zijn ligging helaas het favoriete slagveld wierd van europa.. (..) ”

..maar de vlaming had zijn vrijheid bevochten door wat hij, trots monkelend, betitelde als: de schildpadrevolutie..(..) wel zo had de vlaming zijn zelfbestuur veroverd..(..) 100 jaar had het geduurd maar hij bezat nu zijn vlaamse regering en zijn vlaamse parlement in een federale belgische staat..en hoe meer hij het ontkende, eens te meer trots monkelend, des te heviger voelde ge aan uw water dat zijn enige doel was: het doen ontploffen van belgie...de laatste vijand...” (Lanoye, 1997: 6-8)

Het gebied dat tegenwoordig België heet, is altijd overheerst geweest door andere, machtigere mogendheden, zoals Spanje en Frankrijk. Deze machthebbers regeerden echter altijd vanaf behoorlijke fysieke afstand, waardoor de gegoede burgerij in ‘België’ redelijk haar eigen gang kon gaan. Spaans of Frans juk, het maakte niet veel uit; lokaal regelde men zijn zaakjes zoals men dat gewend was.

Dit botste stevig met de ‘bemoeizuchtige’ centraliserende politiek van Willem I in het Koninkrijk der Nederlanden, hetgeen leidde tot de ‘Belgische opstand’ en de afscheiding (zie ook paragraaf 3.2).

Dat het eeuwenlange particularisme toch hardnekkiger was dan de liefde voor het vaderland en de nationale eenheidsgevoelens bij de onafhankelijkheid, bleek al bij de inrichting van de nieuwe Belgische staat. Deze werd op zich gecentraliseerd opgebouwd, maar had een zeer liberale grondwet, waardoor de lokale macht zich staande hield tegenover de staatsmacht.

De provincies en oude vorstendommen werden beperkt in hun macht, terwijl de gemeenten een zeer ruime autonomie kregen. Er werd jaren over gedebatteerd, maar de in 1831 goedgekeurde grondwet had reeds het belangrijkste principe bepaald waardoor gemeenten financiële en politieke zelfstandigheid verkregen; ze mochten belastingen heffen zonder eerst toestemming te hoeven vragen aan hogere overheden. Daarnaast kreeg men ruime bevoegdheden, zoals het zelfstandig organiseren van onderwijs of het aanleggen van wegen, en “konden eigenlijk alles doen wat niet uitdrukkelijk was verboden.” (Reynebeau 2002: 156-157). Zelfs de nieuwe koning ondervond hiervan de gevolgen.

Leopold I had weliswaar het recht burgemeester en schepenen te benoemen, maar ze moesten daarvoor wel eerste gekozen zijn in de gemeenteraad. Hij had dus geen vrije keuze om ‘eigen vrienden’ aan te stellen. Hij beklagde zich hier over, onder andere bij de Oostenrijkse staatsman Metternich, omdat het slechts de koninklijke macht verzwakte. Dat was natuurlijk precies de bedoeling geweest (Reynebeau 2002: 158). België voer vanaf dan een duidelijk andere koers en was eindelijk af van het te strakke unitaire korset van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, dat niet verenigbaar was met het sterk gewortelde regionalisme en particularisme in het Zuiden (Eppink, 1998: 55).

De zeer liberale grondwet had vele vrijheden, opgesteld door de dragers van de Belgische natiestaat: de liberalen en de katholieke kerk. Beide groepen waren gesteld op zo min mogelijk staatsinterventies. De eersten hadden gezorgd voor ruime burgerlijke rechten, de tweede voor de vrijheid van godsdienst en exclusiviteit van onderwijs. Zo

hielden zij de nieuwe staat in het gareel en het natiegevoel levend (Reynebeau 2002: 159-161).

Het 'nationale' gevoel werd echter langzaamaan steeds verder uitgehold. Eerst doordat het katholicisme aan belang verloor door de schoolstrijd uit de jaren 1879-84, waardoor de kerk een onderwerp van discussie was geworden en vanaf dan constant een politieke strijd moest voeren. In het Belgische patriottisme kwamen de industriële en wetenschappelijke glorie en later de monarchie meer centraal te staan (Reynebeau 2002: 162).

Ten tweede door de 'taalstrijd' en de opkomst van de Vlaamse beweging. De taalstrijd begon aan het eind van de eerste helft van de negentiende eeuw als een culturele strijd, maar in de twintigste eeuw veranderde de strijd van karakter en werd deze politiek. In eerste instantie had de taal(grens) geen nationaal karakter, omdat het Frans de taal van de elite en dus van de staat was. De grens was een sociale grens tussen deze elite en de massa. 'Het' Vlaams bestond nog niet, het was meer een verzameling van Nederduitse dialecten, die langzaam wegzakte in vergetelheid, omdat er geen standaard grammatica was.

Het 'Vlaams' is echter gered door de geletterde middengroepen die taalregels vanuit het Noord-Nederlands overnamen en de taal gebruikten om een culturele context te creëren waarin zij, de flaminganten, de hoofdrol speelden. Ze benadrukten hun rol als tussenschakel tussen het (Fransonkundige) volk en de (Nederlandsonkundige) elite en wierpen zich op als de culturele elite van het volk (Reynebeau 2002: 165-166).

De staatsdragende elite stond hier veelal onverschillig, maar niet negatief tegenover, het kwam hen ook wel goed uit. De Vlaamse beweging bleek namelijk een middel om de jonge Belgische natie te bevestigen; de Belgische – maar eigenlijk Vlaamse – eigenheid kwam ermee in het licht te staan.

De Vlaamse beweging zelf hielp hier aan mee door een sterk appèl te doen op de 'Vlaamse geschiedenis' in haar literatuur. De tijdgeest van de Romantiek leende zich hier erg goed voor. De romantische mythologie greep vooral terug op de Middeleeuwen, die als een model voor de toekomst werden afgeschilderd. Één van de belangrijkste vertegenwoordigers van de Vlaamse Romantiek was Hendrik Conscience, die in 1838 *De leeuw van Vlaanderen* schreef, een epos over de Guldensporenslag in 1302. Hierin wordt aan het eind de Vlaming persoonlijk aangesproken op zijn historisch besef. Een volk met een 'eigen aparte volksaard' en kenmerken werd gecreëerd; met alle daarbij horende zeden, tradities en opvattingen. De geschiedenis was er een van een lange strijd (vanaf de Middeleeuwen) naar vrijheid en zelfstandigheid, die zijn voleinding en historische lotsbestemming had gevonden in 1830: het ontstaan van de natiestaat België (Reynebeau 2002: 166-167).

Vlaanderen en België hadden elkaar nodig: de Belgische staat kreeg haar uniciteit ter onderscheiding van vooral Frankrijk. De Vlaamse beweging versterkte de Belgische nationaliteit om daarbinnen de Vlaamse te kunnen verankeren (Reynebeau 2002). Een subnatie versterkte de natie en daarmee ook weer zichzelf als subnatie.

Lokale en nationale identificaties liepen door elkaar, er ontstond een gemengd identiteitsgevoel: een eenheid in verscheidenheid. Alleen al het Belgische volkslied weerspiegelt dit: de *Brabançonne*. Een lied dat refereert aan zijn herkomst, het hertogdom Brabant uit vroeger tijden. Één van de patriottische liederen uit de revolutietijd, die illustreren dat de regionale en lokale referenties nog altijd zwaar

doorwogen, juist als constituerende elementen van de nieuwe natie (Reynebeau 2002: 155).

Vanaf de tweede helft van de jaren 1850 veranderde de Vlaamse beweging langzaam van karakter. Men had een volk uitgevonden dat als een 'subnatie' leefde binnen het Belgisch staatsverband en men ging Vlaamse eisen stellen. Vooral taalwetten om het gebruik van het Nederlands wettelijk afdwingbaar te maken. Vanuit staat en ook kerk (vooral de hogere clerus) kwam hiertegen veel weerstand, veelal triviaal van aard: de Franstalige elite vreesde voor hun banen. Niet onterecht. In de negentiende eeuw bleef de beweging echter gekenmerkt door een middenklassenmentaliteit en werd het nooit een grote volksbeweging. Er kwamen wel taalwetten, maar die werden amper nageleefd of erkend door de elite (Reynebeau 2002).

Door de permanente tegenstand radicaliseerde de Vlaamse beweging uiteindelijk, hoewel geleidelijk. Vanuit zijn literaire wortels formuleerde de beweging steeds meer politieke eisen, die een duidelijk nationalistisch karakter kregen in de twintigste eeuw. Mede gevoed door de taalperikelen tijdens de Eerste Wereldoorlog tussen Franstalige officiers die Vlaamse soldaten het veld in stuurden aan het IJzerfront in West-Vlaanderen. Hier groeide de Frontbeweging die de emancipatie van Vlaanderen op de politieke agenda zette (Eppink, 1998: 81).

Met de komst van het algemeen kiesrecht veranderde er veel: het Vlaams-nationalisme ontstond en was meteen staatsgevaarlijk. Het werd een bedreiging voor de unitaire staat vanwege het pleidooi om federalisering. Opmerkelijk genoeg kwam aan het begin van de twintigste eeuw de eerste roep om federalisering van Waalse en Franstalige kant en niet van de Vlaamse. Hoewel deze die wel had uitgelokt (Reynebeau 2002: 178-185).

In Wallonië ontstond een Waalse Beweging, die onder andere de vernederlandsing van het Vlaams bestuur probeerde te voorkomen. Het grote verschil tussen beide bewegingen was dat de Vlaamse het proces van emancipatie wilde stimuleren en leiden, terwijl de Waalse dit juist wilde afremmen. Daarnaast was de Waalse sterk antiklerikaal, terwijl de Vlaamse katholiek was en vooral door de lagere clerus werd gesteund. Een zeer bekende en veel geciteerde uitspraak van de Waalse socialist Jules Destrée uit 1912 uit een brief aan de Koning is "Sire, il n'y a pas des Belges: Sire, er zijn geen *Belgen*". Vlamingen en Walen bestaan, en Brusselaars, maar Belgen, nee. Zijn woorden bleken profetisch (Eppink, 1998: 82).

De opkomst van de Waalse Beweging had veel te maken met de verschuivende machtsbalans tussen Vlaanderen en Wallonië. Tot aan de Tweede Wereldoorlog had Wallonië de macht vanwege haar sterke industrie. Men vreesde voor het omslaan van de machtsbalans en niet onterecht. Het economisch verval van Wallonië was reeds ingezet, terwijl de Vlaamse economie langzaam begon te groeien. Vlaanderen durft vanaf dat moment ook mee te gaan in de Waalse roep om federalisering. De Walen vonden dat de staat België en vooral Vlaanderen, de ontwikkeling van Wallonië afremde. Zij gingen er echter ook vanuit dat een federale staat er toch zou komen en dat die beter voor hen zou worden als zij de touwtjes in handen zouden hebben en niet de Vlamingen (Eppink, 1998).

"Ook Wallonië voelde zich niet meer thuis in de unitaire Belgische staat en de onderlinge breuklijn werd verankerd: in 1963 werd de taalgrens tussen Wallonië en Vlaanderen vastgesteld, die later de kenmerken van een welvaartsgrens kreeg." (Eppink, 1998: 83)

In 1970 bleek federalisering uiteindelijk de enige uitweg voor de staat België om een acute interne breuk te voorkomen (Eppink, 1998: 55).

“Hier loopt de taalgrens...hier wonen de goeien...en daar aan den overkant wonen de Walenkoppen!!...” (vrije interpretatie van theatershow Urbanus In 't echt: 1986)

Het was dus al vrij snel na de oprichting van de staat België duidelijk dat de twee grote bevolkingsgroepen, de Vlamingen en de Walen, niet één Belgische natie vormden. De communautaire geschillen in België tussen Vlamingen en Walen hebben echter nooit tot bloedige excessen of revolutie geleid, het proces van federalisering is uiteindelijk geleidelijk verlopen.

Vooraf na de Tweede Wereldoorlog groeide het inzicht dat men Vlamingen en Walen zelf moest laten beslissen over bepaalde gevoelige materies, zoals het taalgebruik, omdat de spanningen onderling toenamen. Het was de enige weg om het uiteenvallen van de Belgische staat te voorkomen.

Er werden allerlei wetten veranderd. Zo werd (pas) in 1959 het Nederlands een volwaardige rechtstaal en werd in datzelfde jaar de Nederlandstalige grondwet van België goedgekeurd. In 1961 werd het Burgerlijk Wetboek in het Nederlands rechtsgeldig en in 1963 het Strafwetboek. In 1963 werd België ingedeeld in vier taalgebieden: het Nederlandstalige, het Franstalige, het tweetalige Brussel en het Duitstalige. Belangrijk was dat deze taalgebieden territoriaal werden vastgelegd, zodat de taalgrens niet meer kon verschuiven door zogenaamde 'taaltellingen'. De verspreiding van het Frans werd hiermee tegengegaan. De omslag van de machtsbalans tussen Vlaanderen en Wallonië was definitief.

Tussen 1970 en 2001 keurde het Belgisch parlement vijf staats hervormingen goed, waardoor de Belgische staat werd omgevormd van een unitaire naar een federale staat en waarbij Vlaanderen en Wallonië meer politieke autonomie kregen.

Dit betekent dat er in het hedendaagse België meerdere parlementen zijn, federaal en van deelstaten (gemeenschappen en gewesten), met elk hun eigen bevoegdheden en wetten, c.q. decreten. De structuur hiervan is vrij complex. Brussel heeft ook een eigen bestuur. De afbakening van de gemeenschappen en gewesten hangt nauw samen met de indeling van taalgebieden uit 1963.

In 1970 worden voorlopige gewesten opgericht, maar van groter belang is dat de Grondwet het bestaan van drie cultuurgemeenschappen erkent: een Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap bestaat uit alle inwoners van het Nederlandse taalgebied en de Brusselse Vlamingen. De Franse Gemeenschap bestaat uit alle inwoners van het Franse taalgebied en de Franstalige Brusselaars. De Duitse Gemeenschap uit alle inwoners van het Duitse taalgebied. Zij kregen een eigen (niet rechtstreeks gekozen) 'cultuurparlement' dat ging over alles dat taal en cultuur aanging, maar dat geen onderwijsbevoegdheid kreeg.

Deze grondwetswijziging betekende definitief de eerste doorbraak van het wetgevende monopolie van de Belgische staat, hoewel deze toen nog sterk unitair van karakter bleef. De cultuurparlementen hadden namelijk beperkte bevoegdheden en een beperkt budget. Men had niet eens eigen ministers om de eigen decreten uit te voeren, die

verantwoordelijkheid lag nog steeds bij de nationale ministers. Dit bleek al spoedig het zwakke punt van het systeem te zijn.

In 1980 worden naast de centrale staat politiek autonome deelstaten ingesteld, 'de Gemeenschappen en Gewesten', die een verregaande vorm van zelfbestuur kregen. De Gemeenschappen namen de bevoegdheden over van de cultuurgemeenschappen, kregen er extra bij en kregen elk een wetgevend en uitvoerend orgaan (parlement en regering).

De Gewesten kregen ook een eigen parlement of raad en een regering, en ze kregen er bevoegdheden bij: onderdelen van het economisch beleid, maar ook ruimtelijke ordening, leefmilieu en energiebeleid. Het 'Brussels gewest' blijft echter nog een probleem dat pas bij de derde staatshervorming in 1988 wordt opgelost.

In 1988 ontstaan er door nationale bezuinigingsplannen in het onderwijs en door de ineensstorting van de Waalse metaalindustrie opnieuw communautaire spanningen. Verdere federalisering bleek onvermijdelijk. De bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten werd uitgebreid en het financieringsstelsel van de Gemeenschappen en Gewesten werd herzien, op aandringen van Vlaanderen, dat de geldstroom van Vlaanderen naar Wallonië wilde beperken. Voorts vindt eindelijk de oprichting van de bestuursorganen voor het Hoofdstedelijk Gewest Brussel plaats. Vanaf dat moment bestaat er een Vlaams, een Waals en een Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Vlaamse Gewest omvat het grondgebied van het Nederlandse taalgebied, het Waalse Gewest het grondgebied van het Franse en het Duitse taalgebied en het Brussel Hoofdstedelijk Gewest omvat het grondgebied van de negentien gemeenten van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Brussel is dus wel een apart gewest, maar geen aparte gemeenschap. De Brusselse Vlamingen die onderdeel uitmaken van de Vlaamse Gemeenschap, vallen dus niet onder het Vlaams Gewest, maar onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hetzelfde geldt voor de Franstalige Brusselaars.

Omdat elke Gemeenschap en elk Gewest een eigen parlement en regering heeft met bepaalde bevoegdheden, zouden er in België dus eigenlijk zeven verschillende parlementen en regeringen moeten zijn (drie Gewesten, drie Gemeenschappen en een federale). Dit is echter niet het geval omdat al in 1980 werd beslist om de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest samen te voegen, waardoor er maar één Vlaams parlement is en één Vlaamse regering. Hetgeen de politieke besluitvorming in Vlaanderen een stuk eenvoudiger maakt dan in Wallonië, waar een dergelijke samenvoeging niet heeft plaatsgevonden en waar bevoegdheden nog steeds over meerdere politieke organen zijn verdeeld. Vlaanderen heeft met deze samenvoeging bovendien duidelijk gemaakt dat men de Vlaamse Brusselaars wel als onderdeel van de Vlaamse Gemeenschap beschouwt.

In 1993 vond echter de meest ingrijpende staatshervorming plaats die België ooit gekend heeft en maakte van de Belgische staat in bijna alle opzichten een federale staat. Van de unitaire staat van 1830 was weinig over; hetgeen werd geformaliseerd toen het parlement in artikel 1 van de Grondwet inschreef: "België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten."

De grootste verdienste van deze staatshervorming is dat het dubbelmandaat werd afgeschaft en dat de Vlaamse Raad een rechtstreeks verkozen parlement werd. Op haar eerste vergadering in 1995 werd meteen de naam gewijzigd in Vlaams Parlement

(waardoor haar leden Vlaamse volksvertegenwoordigers heten) en vanaf 1996 heeft het ook een eigen Vlaams Parlementsgebouw (in Brussel, hetgeen het contact en de samenwerking met de federale regering makkelijker maakt). Aan Waalse kant is dit nooit gebeurd, wat veel zegt over de veranderde verhoudingen in België tussen Vlaanderen en Wallonië. Alle Waalse besturen zitten op afstand van het federale bestuur in Brussel. De bevoegdheden van de deelstaten werden nogmaals uitgebreid en hun middelen en fiscale bevoegdheden verhoogd. De provincie Brabant werd gesplitst in Vlaams- en Waals-Brabant. Ook vonden op federaal niveau politieke hervormingen plaats, o.a. door wijziging van de werking van het tweekamerstelsel van het federale parlement.

In 2001 vond de voorlopig laatste staatshervorming plaats; ook wel het Lambermont-akkoord geheten. Deze hervorming kan worden gezien als een synthese van de uiteenlopende wensen van Vlamingen en Franstaligen. De eerste wensten meer bevoegdheden voor de deelstaten, de tweede vooral meer financiële middelen. In beide werd voorzien. Vlaanderen kocht zo bij wijze van spreken meer autonomie af van Wallonië. Mogelijk door de compleet omgedraaide machtsbalans tussen het nu rijke Vlaanderen en het arme Wallonië.

Voor het eerst is er echt sprake van fiscale autonomie over twaalf gewestelijke belastingen en opnieuw werden meer bevoegdheden naar de deelstaten overgeheveld. Door overheveling van de Gemeente- en Provinciewet naar de deelstaten, kregen deze de bevoegdheid en het toezicht over de ondergeschikte besturen binnen hun grondgebied. Zo beslist de Vlaamse overheid voortaan zelf wanneer er in Vlaanderen gemeente- en provincieraadsverkiezingen worden uitgeschreven.

Tot slot is de Brusselse overheidsstructuur veranderd; zodat er ondermeer een gegarandeerde Vlaamse vertegenwoordiging in de Raad zit.

Vandaag de dag is het federaal bestuur van België nog steeds bevoegd voor het buitenlands en Europees beleid, defensie, justitie en politie, volksgezondheid, de sociale zekerheid, de belastingen, het macro-economisch beleid en de tewerkstelling, het wetenschapsbeleid, de mobiliteit en de telecommunicatie. Over deze onderwerpen zijn de politieke meningen echter ook verdeeld. Zo gaan er al sinds 1996 stemmen op om bijvoorbeeld de bevoegdheid voor de sociale zekerheid ook over te hevelen naar het niveau van de deelstaten.

De moeizame regeringsformatie vanaf de verkiezingen in juni 2007 spreekt daarover boekdelen. Deze hing namelijk op nieuwe hervormingen die Vlaanderen wel en Wallonië niet steunt. De gehele Belgische politiek heeft een communautaire dimensie; alles wordt herrekend naar de eigen gemeenschappen (Eppink, 1998: 87).

België lijkt steeds meer op een (lossere) confederale statenbond dan op een (hechtere) federale bondsstaat. (Reynebeau 2002: 210). Volgens Couwenberg (2006) is het huidige Belgische staatsmodel erg problematisch en kan slechts fungeren als een overgang naar iets anders. Wat dat 'iets anders' moet zijn is echter onduidelijk: stevent België af op een volledige splitsing of is een echte confederatie het einddoel? Het debat over het einddoel wordt echter nog niet open en serieus gevoerd tussen Vlaanderen en Wallonië. Daarmee is de Belgische toekomst onzeker (Couwenberg 2006 49-50). Veel mensen, van wetenschappers tot politici tot zakenlieden, zijn van mening dat Vlaanderen een natiestaat in wording is. Zo heeft in 2005 een denkgroep van 150 prominente zakenlieden en academici (de Warande-groep) een 'Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen in Europa' gepresenteerd, waarin zij voor opsplitsing pleit van de

huidige Belgische staatsstructuur, omdat deze steeds meer in de weg staat van de Vlaamse welvaartsontwikkeling. In hun ogen heeft België geen toegevoegde waarde meer voor Vlaanderen, maar is het eerder andersom. In hun voorstel zou Brussel een Europees district moeten worden à la Washington DC (Couwenberg 2006: 50-51).

Het Belgisch grondgebied heeft altijd de invloed ondergaan van zowel de Germaanse als de Latijnse wereld, hetgeen een cultureel pluralisme heeft gecreëerd. Een cultureel pluralisme dat niet 'bedwongen' kon worden door het eenheidsstreven van Koning Willem I in het Koninkrijk der Verenigde Nederlanden en van waaruit de Belgische staat het levenslicht zag. Dat uiteindelijk ook de voedingsbodem vormde voor de ondergang van diezelfde nieuwe Belgische unitaire staat en leidde tot de verregaande staatshervormingen in de tweede helft van de twintigste eeuw, die van België een federatie maakten. Een cultureel pluralisme dat vooral bepaald wordt door de taalgrens en minder door de verschillen in mentaliteit.

Belgicisten zien in dit pluralisme juist een sterke Belgische identiteit, gebaseerd op de manier waarop Latijnse en Germaanse culturen verstrengeld zijn geraakt met een bijzonder type mens als positieve vrucht: de belgo-antropos, die werkt als een Germaan en als een Latijn van het leven geniet. (Couwenberg 2006). Een identiteit als gevolg van een overlevingsstrategie in de periferie van de grote Europese entiteiten, want elke identiteit is een product van zijn omgevingsfactoren (Eppink 2006: 72).

België is vanaf haar geboorte een containerbegrip geweest voor en van de verschillende interne identiteiten en heeft steeds gezocht en zoekt nog steeds naar haar natiebeseef, ondermeer in Europa.

De culturele identificatie van de Belg met zijn Belgische staat is nagenoeg afwezig. Zijn identificatie zit veel meer op het Vlaamse en het Waalse regionale niveau. Dat bleek ook uit een enquête van het Vlaamse dagblad De Standaard op 20 juli 2005 met de vraag: "Bent u eerder Vlaming, Belg, Europeaan, of gaan die dingen u niet aan?" Van de 3.263 deelnemers, noemde 48,56 % zich eerst Vlaming tegenover 20,17 % dat zich Belg voelde en 15,14 % dat zich allereerst Europeaan voelde (Peeters 2006: 91).

Hoewel Reynebeau (2002) van mening is dat ook de regionale niveaus 'artificieel' zijn en net zo gekunsteld als het unitaire statelijke niveau. Ook de Vlaamse of Waalse eigenheid is moeilijk vast te stellen, maar krijgt in de communautaire discussie een uiting van diverse 'culturele' eigenheden die als onveranderlijk en onverzoenbaar worden voorgesteld. Hierbij wordt de oplossing niet langer gezocht in het algemene en gezamenlijke, maar in het particuliere (Reynebeau 2002: 212-213).

Natuurlijk heeft hij hiermee een punt en identificeert de Belg zich, juist in een globaliserende wereld, in meerdere mate ook met zijn eigen straat, buurt en gemeente, naast de identificatie met Vlaanderen of Wallonië en de Belgische staat. Steeds vaker ziet de Belg zich ook als Europeaan. Elke identificatie valt hierdoor te relativiseren. Reynebeau spreekt ook wel van de Belgische identiteit als lasagne, bestaande uit meerdere lagen.

Er is echter nooit, zelfs niet in de begindagen van de Belgische staat, echt sprake geweest van een (breed gedragen) Belgisch nationalisme. Het Vlaamse en Waalse natiegevoel wordt echter steeds vanzelfsprekender door de uitingen en bevestigingen ervan door Vlaamse en Waalse instellingen. Die uitingen zijn het gevolg van de geldingsdrang van de Vlaamse en Waalse overheid die elk hun politiek niveau willen vestigen, niet alleen ten nadele van de federale staat, maar ook van gemeenten en provincies. Het 'eigene' wordt bevestigd en benadrukt door het 'vreemde' van de ander,

waarmee in de media, de politiek en het dagelijks leven Vlamingen en Franstaligen steeds verder van elkaar vervreemd raken (Reynebeau 2002: 215). 'Vlaanderen en Wallonië zijn elkaars binnenlands buitenland geworden' (Eppink 2006: 76).

Dit alles maakt het Belgisch staatsburgerschap een lege huls vanuit cultureel oogpunt. Ondanks het feit dat de meerderheid van de Belgen vindt dat de staat België moet blijven bestaan (87 % volgens een opiniepeiling in maart 2005 van De Standaard). Dat zou betekenen dat er toch een nationaal gevoel bestaat, maar de beweegredenen hiervoor zouden wel eens pragmatischer (en ook economisch) van aard kunnen zijn; zeker vanuit Waals oogpunt. Vergeet ook vooral de kwestie Brussel niet; want zowel Vlamingen als Walen zien deze stad als 'hun' hoofdstad.

Op juridisch en politiek vlak is het Belgisch staatsburgerschap natuurlijk geen lege huls. Alleen al omdat deze status de houder ervan stemrecht geeft op federaal en Vlaams, c.q. Waals niveau. Er is (nog) niet zoiets als een Vlaams, Waals of Brussels paspoort. Vooralsnog is het dus noodzakelijk om Belg te zijn om 'politiek mee te doen' in Vlaanderen en Wallonië. Opnieuw, of nog steeds, speelt de 'natie' een rol in het bevestigen van de 'subnaties'.

Gekeken naar de theorie over burgerschap, kun je dus zeggen dat in België vooral de eerste dimensie van burgerschap dominant is; burgerschap als juridische status met bijbehorende rechten en plichten. Er werd en wordt gestreefd naar zo min mogelijk nationale staatsinterventies, de staat moet faciliterend zijn en ruimte bieden aan het zelf invullen en regelen van het leven.

De derde dimensie, die van burgerschap als (collectieve) identiteit, is op Belgisch nationaal niveau weinig van belang. De culturele identificatie vindt niet of amper plaats op nationaal niveau, maar vooral op het Vlaamse en het Waalse niveau.

Dat maakt de Belgische relatie tussen burger en staat een 'dunne' liberale, c.q. liberalistische relatie. De invulling van 'het goede leven' sluit aan bij die van het liberalisme met als kernwaarden voor burgerschap individuele rechten en vrijheid.

3.4 Nederland van 1831 tot nu: een natiestaat op basis van eenheid

'God schiep de wereld, de Nederlanders schiepen Nederland.'

(oude zegswijze, oorsprong onbekend)

In Nederland was er al sprake van enige natievorming in de zeventiende en achttiende eeuw, voordat er een centrale eenheidsstaat was. In 1648 ontstond bij de Vrede van Munster de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Er ontstond een eerste nationaal bewustzijn, dat echter niet overschat moet worden; het waren voornamelijk de gevoelens van een elite van geletterden. Gevoelens die gevoed werden door de onderlinge afhankelijkheid binnen de 'republikeinse veelheid'. Er was namelijk geen echte eenheid maar een complexe samenwerking van verschillende bondgenoten; de zeven 'ministaatjes' die samen 'Nederland' vormden. Binnen deze zeven provinciën was de macht ook sterk verdeeld, waarbij de steden een grote rol hadden. Die trouwens op zichzelf ook weer autonome 'federaties' van samenwerkende partijen waren (de Rooy, 2002: 16-17).

De macht was verdeeld onder provinciën, waterschappen, steden en gilden, waarbij de 'staat' formeel noch werkelijk weinig gezag had. Dat betekende een noodzaak van

vrijwillige samenwerking voor het 'gemene goed', waardoor men afhankelijk was van elkaar. Dit leverde een afgewogen systeem van 'checks and balances' op, waarin op elk niveau grote weerstand gemobiliseerd kon worden en waardoor alleen iets besloten kon worden na veelvuldig overleg en langdurig vergaderen (de Rooy, 2002: 18). 'Polderen' bestaat dus al geruime tijd in Nederland.

Lange tijd was deze Republiek zeer succesvol op het wereldtoneel, maar in de loop van de achttiende eeuw verloor zij aan macht en welvaart. De Franse Revolutie leidde uiteindelijk tot een Franse bezetting van 1795 tot 1813 en betekende een overgang van de republikeinse veelheid naar een nieuw democratisch bestuur dat veel centraler van aard was. Koning Willem I zet dit centrale bestuur voort in het nieuwe Koninkrijk der Verenigde Nederlanden vanaf 1814, met alle gevolgen van dien; de opstand en afscheiding van de Zuidelijke Nederlanden (zie paragraaf 3.1).

"In de Noordelijke Nederlanden groeide door deze opstand van die ondankbare Belgen het nationale gevoel en heersten er zelfs enige tijd opgewonden nationale emoties, maar men zag deze Belgen toch bovenal zonder enige spijt vertrekken.

Dat wilde overigens niet zeggen dat de noordelijke provincies vanaf dat moment een samenhangend geheel vormden. (...) De verschillen tussen Holland en de overige gewesten waren kleiner, maar nog steeds aanzienlijk. (...) Men voelde zich – uit religieuze overwegingen, regionale gevoelens van achterstelling of sterke economische en culturele banden met gebieden aan de andere zijde van de formele staatsgrens – niet heel erg betrokken bij het Koninkrijk der Nederlanden. Dat was iets van ver weg, van het westen, waar men rijk was en protestants, maar vooral ook hooghartig."(de Rooy, 2002: 23-24)

Door de Belgische opstand kwamen ook conflicterende gevoelens naar boven, waarbij religie het grote struikelblok bleek. Het echte Nederland lag ineens boven de grote rivieren, tegenover de overwegend katholieke provinciën Brabant en Limburg onder de rivieren, die zich geen echt en volwaardig onderdeel van het koninkrijk voelden (WRR, 2007). Er was wel een formele scheiding tussen kerk en staat en er bestond geloofsvrijheid, katholieken werden echter geweerd uit ambten en het politieke leven en tot buitenstaanders verklaard.

Willem I beschouwde namelijk de Hervormde Kerk als belangrijke steunpilaar van de natie. Predikanten hadden de status van een soort rijksambtenaar en konden zich volledig toeleggen op het verhogen van het nationale beschavingspeil. Zij kregen hierdoor een duidelijke en belangrijke positie in de nieuwe nationale cultuur. Men moest geen discussie aangaan over de verschillen in inhoud van het geloof, maar zich richten op de bevordering van christelijke zeden, het bewaren van orde en eendracht en de 'aankweeking van liefde voor Koning en Vaderland' (de Rooy, 2002: 28).

Daarnaast bleven er veel verschillen in stand doordat er niet echt een politieke gemeenschap werd opgebouwd. De middenklasse richtte zich vooral op het opbouwen van een civiele maatschappij. Men ging geen publiek debat aan omdat dat de ideologische verschillen zou aanwakkeren, maar ook omdat de instrumenten hiertoe, politieke partijen en kranten, ontbraken. In het buitenland vond men dit erg ouderwets en miste men een 'bezielde romantiek' of een 'energiek nationalisme' dat in andere Europese landen wel te vinden was (de Rooy, 2002: 38, 44).

Nederland kende echter een grote behoefte aan stabiliteit, bezadigdheid werd als een deugd gezien, dé manier van leven was het handhaven van evenwicht. Dit bewust

streven naar conformisme was leidend gedurende de hele negentiende eeuw. Nederland benoemde zichzelf zo het rustigste en verstandigste land ter wereld, 'als een keurmeester van de internationale beschaving' (de Rooy, 2002: 38-39). Heden ten dage is dit moreel zelfbewustzijn, dat wortelt in de Nederlandse domineestradiatie, nog steeds sterk ontwikkeld. Het heeft geleid tot een moreel getint nationalisme; met als uitvloeisel daarvan de verleiding naar buiten toe als morele gids en voorganger op te treden. Het 'predikt' zelfs een zeker moreel superioriteitsbesef (Couwenberg 2006: 16).

Met de grondwet van Thorbecke (1848) kwam er enige verandering, omdat deze uitnodigde tot een nieuwe dynamische burgerzin; de burger werd geacht deel te nemen aan het publieke debat. Het kiesrecht werd uitgebreid (censuskiesrecht) om dit mogelijk te maken en de scheiding van kerk en staat werd definitief. Het was deels een vlucht naar voren in tijden van revolutie; hervorming was de veilige route, niet in de laatste plaats voor de koning (de Rooy, 2002).

De nieuwe grondwet was een omslag in politiek Nederland en luidde de liberale hegemonie in, die tot aan 1917 zou duren. De politieke rol van de monarchie werd verkleind tot een symbool van eenheid. Onderwijs voor iedereen en zo vrij mogelijk economisch verkeer waren de belangrijkste beleidspijlers. De idee van een grootmacht werd losgelaten, de ambitie was nu het vergroten van de 'nationale kracht'. Het geloof werd gezien als bindmiddel van de samenleving maar moest wel een privé-zaak blijven en niet te veel openbaar. Dit gaf de katholieken veel ruimte; hoewel zij nog steeds buiten de natie bleven omdat zij geen recht van organisatie hadden. Nederland werd nog sterk neergezet als protestante natie, maar door de definitieve scheiding van kerk en staat, werd deze laatste steeds neutraler (de Rooy, 2002).

In tegenstelling tot België was in het Nederland na 1831 de taal geen issue. Al in 1814 bij het ontstaan van het koninkrijk was het Nederlands tot de officiële taal verklaard, op dat moment nog om te band met de Zuidelijke Nederlanden te versterken en de Franse invloed te verdringen. De standaardisatie van taal en een sterk onderwijsbeleid vanuit de staat waren belangrijke factoren om staatsburgers en een natiegevoel te creëren. In Nederland verliep dit proces vrij probleemloos omdat de taaldiversiteit niet zeer groot was, en de taal van de voorhoede, de bourgeoisie, als Algemeen Beschaafd Nederlands werd vastgesteld. Dit proces werd vergemakkelijkt door het brede onderwijsbeleid, maar ook doordat Nederland als het ware 'kleiner' werd: de interne mobiliteit nam toe door uitbreidingen van spoorwegen, andere wegen en het bouwen van bruggen om het noorden en het zuiden meer aaneen te rijgen. De eenheid werd sterker, het ontmoeten van 'anderen' werd makkelijker. Tegelijkertijd versterkte dit de beleving van de regionale subculturen; in een 'vreemde' omgeving wordt je je juist bewust van je 'anderszijn' (de Rooy, 2002: 82).

De strijd bij het opzetten van het lager onderwijs (de schoolstrijd die pas in 1917 beslecht zou worden), ging dan ook niet over de taal, maar over de invulling en centralisering van de gehanteerde normen en daarmee over de macht van de verschillende geloofsgroepen, de lokale elites en de staat (WRR, 2007). Door de onderwijswet van 1857 ontstonden er openbare en bijzondere scholen. De eerste hadden wel christelijke normen en waarden als grondslag, maar mochten geen theologische basis en 'twist' hebben. Daarvoor was het bijzonder onderwijs; dat

onderwijs op basis van een bepaalde geloofsovertuiging mogelijk maakte. (de Rooy, 2002: 72-74).

In de schoolwet van 1878 werd bepaald dat gemeenten subsidie kregen voor de openbare scholen om de kwaliteit te verhogen. Bijzondere scholen kregen deze subsidie niet. De openbare scholen werden door gelovigen steeds meer gezien als 'liberale' scholen en protestanten gingen gezamenlijk met katholieken in de politieke aanval door de concurrentie aan te gaan, ondanks het gebrek aan subsidie.

Dit leidde tot de 'antithese'; een nieuwe scheidslijn in de politiek die een eeuw lang van invloed zou blijven. Kuiper, de leider van de eerste politieke partij, de protestantse Antirevolutionaire Partij (ARP) introduceerde de term en gaf ermee aan dat er een fundamentele tegenstelling was tussen 'enerzijds politiek die zich baseerde op menselijk inzicht en anderzijds politiek die zich liet leiden door goddelijk gezag.' (de Rooy, 2002: 96). Zo ontstond er naast de horizontale verdeling (links of rechts) ook een verticale verdeling (levensovertuiging). Hiermee was de basis voor de verzuiling gelegd, als protest tegen de groeiende eenvormigheid (de Rooy, 2002).

De liberalen poogden dit nog te voorkomen door in de opvolgende decennia zelf meer te doen aan de 'sociale kwestie' en vanuit de staat burgers meer te steunen om zichzelf te voorzien in hun eigen onderhoud. Zo ging men de ergste uitwassen van de industrialisatie en de markt te lijf door het regelen van arbeid, reguleren van inkomen en initiatieven op het gebied van opvoeding en beschaving. Het doel hierbij was het beteugelen van instincten en het kweken van karakter bij burgers zodat zij zelf hun eigen lot konden vorm geven. Vrouwen kregen een belangrijke rol in het beschavingsoffensief; zij volbrachten 'sociale arbeid', waarmee de hun weg naar een openbaar leven geopend werd, alsmede hun strijd om kiesrecht. In deze decennia werden de wortels van de verzorgingsstaat gelegd (de Rooy, 2002).

In de periode tot aan 1900 groeide de wereldeconomie stevig, waardoor ook de Nederlandse economie groeide (de vervlechting van beide werd steeds sterker) en de werkloosheid daalde. Arbeiders profiteerden hiervan, de levensomstandigheden verbeterden, ook vanwege de eerder genoemde sociale maatregelen. Men was echter nog wel erg afhankelijk van werkgevers en van een politiek waarop men geen invloed, want geen stemrecht, had. De arbeidersklasse voelde zich nog geen onderdeel van de eenheid Nederland. In heel Europa gingen arbeiders de strijd aan voor collectieve verbeteringen van arbeid en hun lot; het waren politieke en economische acties. In 1894 werd de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) opgericht onder leiding van P.J. Troelstra om te strijden voor algemeen kiesrecht. Voor de economische acties werden verschillende vakbonden opgericht (op basis van confessie). Zij vormden uiteindelijk een nieuw maatschappelijk middenveld en zouden het hart van de civil society vormen in de twintigste eeuw. De politiek kon er niet meer omheen en voorzag, ook vanuit vrees voor nieuwe revoluties, ondermeer in een ongevallenwet, een woningwet en een leerplichtwet.

De staat breidde zo haar invloed uit op sociaal-economisch terrein, maar haar legitimiteit bleek des te meer afhankelijk van haar vermogen om problemen op dit terrein op te lossen (de Rooy, 2002).

"De opkomende politieke partijen beschouwden zich als de vertegenwoordigers van 'volksdelen': de antirevolutionairen stonden voor de protestantse kern van de natie, de rooms-katholieken voor alle katholieken en de socialisten voor alle arbeiders. Een dergelijk volksdeel was als een 'zuil' te beschouwen, zoals dat reeds in het midden van

de negentiende eeuw was genoemd. (...) dat het hier ging om een verticale organisatie: in een zuil kwamen mensen bijeen uit zeer verschillende sociale lagen (...)" (de Rooy, 2002: 143)

De arbeidersbeweging was een poging om een organisatie te creëren bestaande uit één horizontale laag, die van de loonafhankelijken, maar omdat de religieuze scheidslijnen hiervoor al stevig waren getrokken, brak uiteindelijk ook deze beweging in drie verticale delen op. Daarmee werd de verzuiling vanuit het politieke domein doorgetrokken naar het sociaal-economische leven (de Rooy, 2002).

"De arbeiders hadden wel respect, althans gezag verworven. Voortaan diende er met hen rekening gehouden te worden, dat wil zeggen dat zij op die wijze in 'Nederland' waren opgenomen, zij het dat 'Nederland' tegelijkertijd opnieuw meer verdeeld was geraakt, want de verzuiling was de maatschappelijke structuur nog meer dan tevoren gaan bepalen. (...)

De grote verliezers van de verzuiling waren de liberalen. (...) zij waren niet genegen zichzelf te zien als vertegenwoordigers van deelbelangen. (...) Voor zover zij over een achterland beschikten, bevond zich dat in de publieke sfeer: universiteiten, rechtspraak en overheidsbureaucratie. (...) Daardoor was het in zekere zin mogelijk de staat te zien als de liberale zuil. "(de Rooy, 2002: 144-145)

Veel liberalen zagen echter een toekomst die bepaald zou worden door socialist en confessionelen, onder andere door de onafwendbaarheid van het algemeen kiesrecht door de voortschrijdende democratisering. Zij kregen gelijk.

Rond de eeuwwisseling was er meer eenheid in Nederland en de onderlinge verschillen en tegenstellingen uit de negentiende eeuw waren in een vlechtwerk van verenigingen vervangen door "een steeds hechter patroon van een viertal volksdelen, die zich van elkaar onderscheidde door hun levensbeschouwing" (de Rooy, 2002: 148). Elk deel gaf af op de andere delen, want daarin lag hun legitimatie; zonder 'het andere' geen eigenheid. Dit betekende een paradox van tegenstellingen die zich tegelijkertijd vervaagden en verscherpten. Een vaster patroon van permanente rivaliteit ontstond; de conflicten werden voortaan meer binnen de volksdelen uitgevochten. Daar moest de eenheid worden bevochten en bewaard, want in de eigen eenheid lag het eigen bestaansrecht (de Rooy, 2002).

Op de vooravond van de Eerste Wereldoorlog vreesde Nederland voor de Duitse expansie en koos men, Koningin Wilhelmina voorop, voor een politiek van neutraliteit. Bij het uitbreken van de oorlog in 1914 zag Duitsland Nederland vooral als een economische bondgenoot (op korte termijn, want de Duitsers gingen ervan uit dat Nederland uiteindelijk gewoon onderdeel van het Duitse rijk zou worden).

Voor het eerst viel 'Nederland' werkelijk samen met Nederland: ook de socialist voegden zich in de natie door te kiezen voor een politiek waarbij de nationale verschillen opzij werden gezet ten gunste van de nationale gedachte (de Rooy, 2002).

Deze bereidheid tot politieke en maatschappelijke samenwerking maakte de weg vrij om een eind te maken aan de twee slepende kwesties die al decennialang de bevolking uiteen dreef: de schoolkwestie en het algemeen kiesrecht. Een oplossing was alleen mogelijk door beide 'kampen', de confessionelen enerzijds en de liberalen en socialist anderzijds, tegemoet te komen.

De ruil vond plaats in 1916: het openbaar en bijzonder onderwijs werd voortaan op dezelfde manier gefinancierd en algemeen kiesrecht (eerst alleen voor mannen, in 1922 ook actief voor vrouwen) werd opgenomen in de grondwet (de Rooy, 2002).

“Dit compromis, een mooi voorbeeld van het vermogen om diepgaande verschillen te aanvaarden en er zakelijk mee om te gaan, werd bekend als ‘de pacificatie’. Deze naam verwees naar een verdrag uit 1576, de Pacificatie van Gent, waarin onder meer besloten was in de Nederlandse gebieden de religieuze tolerantie te handhaven en elkaar in oorlogsomstandigheden bij te staan.

De pacificatie was enerzijds bedoeld als afscheid van het verleden, van de negentiende eeuw waarin het volk zo verdeeld was, en tegelijkertijd een poging ‘de nationale energie’ vrij te maken voor het handhaven van een positie in een wereld die zich zo onmiskenbaar liet leiden door machtspolitiek. De paradox van deze pacificatie was dat zij slechts mogelijk was doordat de verdeeldheid van het land werd aanvaard, al was het in de vorm van een gewapende vrede.” (de Rooy, 2002: 155-156)

Alle aspecten van het dagelijkse leven kregen vorm in een vereniging die binnen een zuil paste. Zeker de helft van deze verenigingen waren aaneen geschakeld binnen een zuil. Niet in de laatste plaats doordat bestuurders in meerdere verenigingen tegelijk actief waren, waarbij de kern ook nog in de gemeenteraad of het parlement zat. Zo heeft de verzuiling de politiek gedemocratiseerd, de band tussen het lokale en het nationale niveau versterkt, alsmede het belang van politiek behoorlijk verhoogd (de Rooy, 2002: 157).

Deze pacificatie aan de top en verzuiling aan de basis zorgde er niet alleen voor dat groeiende sociale conflicten gepacificeerd werden, maar was ook een doelbewuste strategie om grote volksdelen deel te laten uitmaken van de natie, waarbij elites opvallend gelijkgestemd waren (Lijphart, 1990). Dit had tot gevolg dat er verschillende ‘naties’ ontwikkelden in Nederland met eigen leiders, ideologische en sociaal-culturele normen en organisaties om de leden van de wieg tot het graf te verzorgen. Desondanks waren de zuilen geen homogene groepen, er was veel interne strijd en verdeeldheid, die constant door de leiders beheerst moest worden, onder andere door grote bijeenkomsten om de eenheid emotioneel te beleven (WRR, 2007).

In 1918, aan het eind van de Eerste Wereldoorlog waren de confessionelen de grote winnaars van de verkiezingen; de liberalen waren in politiek belang voorbijgestreefd door de sociaal-democraten. De nieuwe centrale politieke as was ‘rooms’ en ‘rood’ geworden (de Rooy, 2002: 164). Hierdoor kwam de verzuiling pas echt goed van de grond. De regering vond echter de sociale en economische verhoudingen in het land te belangrijk om volledig over te laten aan de markt en hernam daar enige macht. In het naoorlogse Nederland groeide de welvaart gestaag en nam het modernisme toe. Het dagelijks leven werd eenvormiger en uiterlijke sociale verschillen namen af. Opnieuw leidde dit ook tot het sterker beleven van verschillen; te zien in de verschillen tussen de zuilen (elk had bijvoorbeeld een eigen beleving van de ‘Nederlandse’ geschiedenis), maar ook bijvoorbeeld in de rivaliteit tussen steden en de tegenstelling stad-platteland.

De modernisering op het gebied van technologie, wetenschap en de internationalisering van bedrijven gaf ook reden tot zorgen, vooral over de jeugd. Men richt zich sterk op disciplineren van de jeugd binnen de zuilen, wiens aard toch wel veranderd was ten opzichte van de negentiende eeuw. Was een zuil eerder een harnas om te strijden voor

eigen rechten, nu was het een keurslijf geworden van overtuigingen en gewoonten met daarbij een sterke zelfbeperking, ook op seksueel gebied als uiting van 'karakter'. Het was een modern land, maar in mentaliteit zeer conservatief (de Rooy, 2002: 173-174). Dit morele zelfbewustzijn zou, zoals eerder gezegd, lange tijd de Nederlandse samenleving domineren. Het was een onverwacht effect van de verzuiling dat modernisering en traditionalisering hand in hand gingen, net als meer democratische verhoudingen en autoritaire oplossingen. Het systeem was hierdoor vrij star, men deed er alles aan om de achterban bijeen te houden. Nederland was een vierstromenland, de onderlinge verdeeldheid werd tot levensbeginsel gezien. (de Rooy, 2002).

Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog probeert Nederland opnieuw neutraal te blijven, maar wordt volkomen verrast door de Duitse inval in 1940. Nederland komt onder burgerlijk bestuur, de economie bleef redelijk op peil, maar de politiek komt stil te staan. Na de oorlog is Nederland 'uitgeput' en verlangt men naar het opbouwen van een nieuw land. Een klein deel van de elite verlangde terug naar het Nederland van voor de verzuiling, toen het nog 'één gemeenschap' was, de doorbraakbeweging geheten, maar dit is niet gelukt. De politieke verhoudingen van voor de oorlog werden min of meer hersteld en er ontstond zelfs een rooms-rode coalitie. Deze hield tien jaar stand doordat men gezamenlijk aan de 'wederopbouw' van het land startte, geholpen door de Marshall hulp die zorgde voor een dynamisering van de economie. Sociale zekerheid en arbeid werden gemoderniseerd (de Rooy, 2002).

Internationaal verloor Nederland nu echt zijn positie van 'kleine grote mogendheid' door de strijd om onafhankelijkheid van de koloniën in Azië en het verlies van een flink deel van het nationaal inkomen. Tegelijkertijd voltrok zich een economisch wonder in Nederland. Men besloot tot forse uitbreiding van de industrie, het laag houden van de productiekosten (lees lonen), het zo snel mogelijk investeren van de winsten en zo veel mogelijk te exporteren.

De prijs van het wonder was dat de economie de allesoverheersende waarde werd in de samenleving. Dat aan dit 'economische primaat' risico's van verregaande modernisering en vooral ontworteling van sociale verbanden met zich mee zou brengen, nam men voor lief en onvermijdelijk aan (de Rooy, 2002: 215-216).

Van 1950 tot 1973 maakt de Nederlandse economie een grote groei van ongeveer vijf procent per jaar door. Ook dankzij het model dat later bekend werd als het 'poldermodel'. De Sociaal-Economische Raad (SER) werd opgericht in 1950 als adviesorgaan van de regering om vrijwel constant formeel en informeel te overleggen over de sociaal-economische verhoudingen in het land. Dit leverde een maatschappelijk regime op dat zeer krachtig was en berustte op vrijwillige deelname; de samenleving legde zich opnieuw een enorme zelfdiscipline op (de Rooy, 2002: 217).

Zij zetten voort wat in 1945 door de Stichting van de Arbeid reeds was uitgeruild: meer invloed voor werknemers op nationaal niveau aangaande arbeidsvoorwaardenbeleid en sociale wetgeving in ruil voor minder invloed op het niveau van de bedrijven. Het leverde het bekende sterke arbeidsethos en puriteinse moraal van de jaren vijftig op; Het Gezin stond centraal, de verzuiling nam toe (de Rooy, 2002).

"Maar terwijl hiermee een 'bijna perfecte verkaveling van het sociale leven' plaatsvond, zwol een nooit geheel verdwenen onderstroom van kritiek op de verzuiling aan. De moderne kritiek hulde zich in het jargon van de Amerikaanse sociologie: de verzuiling was 'disfunctioneel', dat wil zeggen ze werkte belemmerend op de – kennelijk onvermijdelijke geachte – aanpassing van de samenleving aan de moderne tijden." (de Rooy, 2002: 221)

Deze mening werd steeds meer gedeeld, vooral ook omdat de modernisering meer en meer onderdeel werd van de nationale trots. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving nam toe. Men was trots op de herbouw van Rotterdam, de landverkaveling en niet in de laatste plaats het Deltaplan, dat in het verlengde lag van de molens en sluizen ten tijde van de Republiek. Het was 'Hollands Glorie'. Bovendien gingen Nederlanders meer op elkaar lijken qua mentaliteit alsook sociaal-economisch, ondanks het *living apart together* systeem van de verzuiling. De egalisering nam toe; onder andere door de uitbreiding van sociale wetgeving en de uitbouw van de verzorgingsstaat. Egalisering tussen sociale klassen, tussen man en vrouw; iedereen ging mee in de maalstroom van de welvaartstaat. 'Nederland' was een gemeenschap van grote minderheden, die nu alsmaar meer op elkaar gingen lijken (de Rooy, 2002).

Vanaf de jaren zestig zette deze egalisering sterk door. Het streven naar modernisering leidde tot het doel dat iedere burger zich als gelijkwaardig lid van de gemeenschap zou kunnen ontplooiën. In de revoltes van de jaren zestig en zeventig veranderden de verhoudingen tussen elite en massa onherroepelijk. De nieuwe generatie wilde van de groeiende welvaart en verworven vrijheid actief gebruik maken om de samenleving te transformeren en had geen boodschap aan matiging en zelfdiscipline. In deze decennia brokkelde de verzuilde saamhorigheid af en daarmee ook de samenhang tussen de instituties en de socialiserende rol die zij speelden in de samenleving. Hierdoor werd het lidmaatschap van de nationale gemeenschap ruimer en algemener (WRR, 2007: 76-77). Het individu als lid van die nationale gemeenschap kreeg meer ruimte en vrijheid. Naast de individualisering was vooral de secularisering opmerkelijk. Deze betekende echter niet zozeer een groei in atheïsme als wel het losmaken van de hechte band tussen kerk en geloof en die tussen christelijke gedragsvoorschriften en publieke moraal. Het betekende vooral dat een (religieuze) levensovertuiging meer een privé-aangelegenheid werd (de Rooy, 2002).

Er was tegelijkertijd sprake van een politisering van de samenleving en een vermaatschappelijking van de politiek. De politiek gaf zichzelf de taak de maakbaarheid van de samenleving vorm en inhoud te geven en van individuen werd engagement gevraagd om kwalitatief bij te dragen aan de samenleving. De politieke verhoudingen veranderden en werden scherper; het oude ideaal om van Nederland een moderne natie te maken met een heldere tegenstelling tussen regering en oppositie, tussen progressief en conservatief kwam opnieuw naar boven. Hiervoor zouden echter de confessionele partijen moeten worden gesplitst in een conservatief en een progressief deel, hetgeen nooit is gelukt (de Rooy, 2002).

Uiteindelijk ging Nederland van de vierdeling van de verzuiling naar een driedeling van liberalen en sociaal-democraten met de christen-democraten als spil. Deels was dit een moderne variant van de oude vierdeling, behalve dat nu protestanten en katholieken samengingen (in het CDA). Door deze nieuwe interne verdeling van de samenleving, was de weg vrij voor Nederland om op te gaan in een verenigd Europa, ook omdat deelname aan het Europese project al langer een belangrijk aspect was van de Nederlandse identiteit en omdat men een herpositionering in het buitenland noodzakelijk achtte (WRR, 2007: 77-78).

De ontzuiling had ook de samenwerking tussen werkgevers en werknemers in de war gegooid. Hierdoor was er veel handelingsvrijheid maar ook stuurloosheid, die aan het eind van de jaren zeventig steeds meer leidde tot conflicten en stakingen. De

werkloosheid was enorm en liep op. De tijd van compromissen was opnieuw aangebroken; een nieuwe pacificatie was nodig. Deze kreeg vorm in het Akkoord van Wassenaar op 19 november 1982. Loonmatiging werd uitgeruild tegen de herverdeling van arbeid (arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid). Deze herstructurering van economie en arbeid heeft, geholpen door een herstel van de internationale economie, uiteindelijk geleid tot *the Dutch Miracle* aan het eind van de 20^e eeuw (de Rooy, 2002).

De politiek stabiliseerde in de jaren tachtig en op een kleine opleving na tijdens de protesten tegen kernwapens, werden ideologische verschillen steeds kleiner. In de jaren negentig groeide de politieke eensgezindheid nog meer; de Paarse kabinetten getuigen hiervan. Minister-president Kok heeft het in 1995 zelfs over het afschudden van ideologische veren omdat oude ideologieën niet in staat zijn antwoord te geven op sleutelvragen van deze tijd (de Rooy, 2002).

De Rooy geeft aan dat het gebruik van ideologieën onderworpen is aan een conjunctuurbeweging; op sommige momenten is het belangrijk om je vrienden bijeen te houden en je scherp te onderscheiden van de vijand. Voor Nederland zijn deze momenten de periode 1870-1910 toen moderne partijvorming plaatsvond en de periode 1960-1975, toen de ontzuiling traditionele banden en verhoudingen op zijn kop zette en men op zoek moest naar nieuwe.

Hij stelt voorts dat in deze ontwikkelingen één discussie opvallend centraal staat; de discussie rond het begrip 'maakbaarheid' van de samenleving. Doordat politieke partijen het erover eens zijn dat de staat richtinggevend en minimaal flexibel moet zijn, worden de ideologische verschillen minder opgespeeld, ook al zijn zij nog wel aanwezig. Zij worden in feite ondergeschikt gesteld aan het algemeen belang. Een manier van 'zaken doen', c.q. besturen die duidelijk een rode draad vormt in de geschiedenis van Nederland, zoals in de Republiek der Zeven Nederlanden reeds vrijwillig werd samengewerkt voor 'het gemene goed' (de Rooy, 2002). De Nederlandse staat en politiek heeft dus als basisuitgangspunt het bewaren van de eenheid.

*"Kom uit het land waar je door heen rijdt in 3 uurtjes
Met een ander dialect elke 10 minuutjes
Kom uit het land waar op papier een plek voor iedereen is.*

*Kom uit het land met de meeste culturen op de vierkante meter
Maar men is bang om bij de burens te gaan eten"*

(uit *Het Land Van* van Lange Frans & Baas B, 2005)

De gelijkheidscultuur, waarbij langzaam al het oude onderscheid van belang ontdaan was, kwam vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw in het gedrang door de grote immigratiegolven. Hoewel het politieke en maatschappelijk debat over de 'verkleuring' van Nederland in het begin positief van toon was en gericht op het oplossen van problemen, werd de toon en het beleid langzaam minder hartelijk en veel restrictiever. De egalitaire Nederlandse samenleving had zich ontwikkeld door het recht op anderszijn te erkennen, en juist dat maakte het moeilijk om de immigranten ergens toe te verplichten (zoals beheersing van het Nederlands). Medegelijkheid afdwingen is niet gemakkelijk (de Rooy, 2002: 288-289).

"Was ongelijkheid vroeger vanzelfsprekend en in de orde der dingen besloten, nu zijn de grote verschillen vervaagd; daarmee is echter ook veel ervaring in de omgang met grote verschillen verloren gegaan. Opnieuw is 'Nederland' inzet geworden van debat." (de Rooy, 2002: 289)

Een debat dat niet eenvoudig is. 'Nederland' is nooit een echt politiek idee geweest of geworden waardoor er in de loop van de tijd geen werkelijk verband is gelegd tussen de natiestaat en een vaste nationale identiteit. Die identiteit bestond juist uit de traditie dat de delen centraal stonden en niet het geheel, hoe verschillend die delen ook waren in de loop der jaren. Hierdoor werd steeds de gedachte aangehouden dat pragmatische oplossingen gesloten moesten worden. Strijd was er binnen en niet tussen de delen en 'de nationale eenheid bleef daarbij bijna achteloos behouden' (de Rooy, 2002: 292).

Ondanks de sterke afbakening tussen de verschillende groepen in Nederland, vooral vanaf de twintigste eeuw, was er toch sprake van een groepsoverstijgend nationaal bewustzijn. De verzuiling was namelijk ook een manier om verschillende groepen in de samenleving deel te laten uitmaken van de natie. Behoren tot een zuil, betekende ook behoren tot de Nederlandse natie. Zo creëerde de elite met de Pacificatie de voorwaarden om grotere groepen burgers zich te laten identificeren met de nationale gemeenschap. Bijvoorbeeld door publieke ceremonies, nationale feestdagen en een vlag. Dit 'maken van een natiegevoel' heet ook wel 'invented tradition'. Belangrijk bij dit soort symbolen is dat ze steeds een levendige nationale betekenis blijven uitdrukken en aansluiten bij het dagelijks leven en ervaringen van individuen. Ze moeten 'bij de tijd blijven'. Zo verving de Tweede Wereldoorlog de Tachtigjarige oorlog als nieuwe mythe in de tweede helft van de twintigste eeuw (WRR, 2007: 72-75)

Het 'Nederlandse' nationale bewustzijn werd daarnaast aangewakkerd omdat lang niet iedereen bij een zuil hoorde en er ook verzet was tegen de verzuiling. Bepaalde leden van de (politieke) elite, waaronder zelfs koningin Wilhelmina, hadden juist behoefte aan nieuwe verhalen en symbolen om de nationale eenheid uit te drukken en de onderlinge verdeeldheid tegen te gaan. Zo werd in de jaren dertig het Wilhelmus definitief als volkslied in gebruik genomen en werd de Nederlandse vlag officieel vastgesteld als rood-wit-blauw (WRR, 2007: 73-74).

De culturele identificatie van de Nederlander met zijn natiestaat is in feite vrij simpel samen te vatten. De negentiende-eeuwse natie was een verzameling individuen. Deze werd opgevolgd door een natie die verdeeld was in vier zuilen met eigen instituties. Die vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw weer is opgevolgd door een natie waarin het individu weer centraler staat.

In alledrie de periodes is er sprake van inclusie en exclusie. Eerst door middel van het ontbereren van politieke rechten, daarna ging het om het uitsluitende karakter van voorzieningen en de 'dikke' groepsgrenzen. Tot slot is de exclusie vooral gericht op de personen buiten de landsgrenzen, want iedereen die 'binnen' was (alle ingezetenen), was wel onderdeel van Nederland en onderling gelijk. Door de gelijkheidscultuur en de uitbreiding van sociale wetten kreeg de afbakening van de natie een meer inhoudelijk en veelzijdig karakter. De relatie tussen burgers en staat werd hierdoor complexer en indirecter (WRR, 2007).

Door de ontzuiling ontstond twijfel over de waarde van de natiestaat als kader voor identificatie. De blik was gericht op het individu en op het buitenland, niet zozeer op het nationale. Daarom was de reactie van politiek en beleid op de komst van de grote groepen gastarbeiders er één van faciliteren en accommoderen: integratie met behoud van eigen cultuur (WRR, 2007).

"In de jaren negentig is de nationale identiteit opnieuw ter discussie komen te staan. Het kosmopolitisme, de gerichtheid op Europa en migratie moeten het daarbij ontgelden. Hier is het vooral van belang om te constateren dat de eerdere omgang met de nationale

identiteit, ruwweg daterend vanaf de jaren zeventig, omstrepen is geraakt. De vraag wat Nederland is en hoe mensen zich daartoe verhouden, staat weer hoog op de agenda.” (WRR, 2007: 80)

In cultureel opzicht is Nederland eerst verzuild en daarna ontzuild, waarna de massacultuur zeer sterk en bepalend is geworden. De zoektocht naar een nieuwe culturele invulling van Nederland is nu weer begonnen.

Een zoektocht die niet gemakkelijk is. Zocht men voorheen naar het ‘gezamenlijke’ door middel van het behoud van onderlinge verschillen, nu zoekt men op basis van angst voor die verschillen in de samenleving. Het lijkt alsof men tegenwoordig alleen nog maar de nadelen en risico’s ziet in de verschillende culturen in Nederland. Zo noemde ook oud-premier Lubbers het wantrouwige klimaat in Nederland na afloop van de eerste Haagse Burgerschapslzing:

“Nederland is toe aan een derde bevrijding. We hebben de bevrijding in 1945 gehad, in 1989 met de val van de Muur en nu is het tijd voor de derde bevrijding; de bevrijding van de angst.” (Lubbers, 2007)

Gekeken naar de theorie over burgerschap, betekent dit dat in Nederland vooral de derde dimensie van burgerschap dominant is: burgerschap als (collectieve) identiteit. De hele historie laat zien dat er constant gezocht wordt naar een consensus in de samenleving. De onderlinge verschillen worden gepacificeerd om de eenheid te bewaren; er wordt actief gezocht naar een invulling van het gezamenlijke. De culturele identificatie vindt plaats op nationaal niveau; eerst via de zuilen, later directer als individu.

De relatie tussen burger en staat is een op cultureel vlak ‘dikke’ relatie. De invulling van ‘het goede leven’ sluit aan bij die van het communitarisme met als kernwaarde voor burgerschap burgerzin: identificatie met en loyaliteit en solidariteit aan de gemeenschap.

3.5 België en Nederland vergeleken: de relatie burger en staat

In het theoretisch kader van deze scriptie is gebleken dat het burgerschapsbegrip een lange traditie heeft en ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van natiestaten. Die in hun doorgroei vervolgens zelf ook weer invloed hebben uitgeoefend op het burgerschapsbegrip. Eerder is al gezegd dat de ‘geboorte’ van een staat niet los te koppelen valt van een onderliggend idee van (gewenst) burgerschap van haar leden. Dit historisch hoofdstuk heeft als doel het bloot leggen van eventuele verschillen in politieke traditie & cultuur en burgerschapsbeelden, zo gegroeid en ontwikkeld in en door de historie van België en Nederland. Het kan namelijk zo zijn dat hedendaagse politieke en maatschappelijke keuzes (mede) gemaakt worden op basis van deze mogelijke historisch bepaalde verschillen tussen beide landen. Dat is zelfs vrij aannemelijk. Ook Eppink refereert hieraan in het Civis Mundi jaarboek 2006, waarin hij ingaat op de Nederlands en de Vlaamse identiteit:

“In Nederland ontwikkelde die identiteit zich vanuit een op zichzelf staande natiestaat. In Vlaanderen kwam de identiteit voort uit een overlevingsstrategie in de periferie van grote Europese entiteiten. (..)

Vlamingen bleken na eeuwen vreemd bestuur (Spanje, Oostenrijk, Frankrijk en Nederland) een gedrag van ontwijking te hebben ontwikkeld, een soort

bezettingsmentaliteit. Zij beschouwen ook de eigen Belgische staat als een soort binnenlandse bezetter en zijn daarom altijd op zoek naar ‘achterpoortjes’. De Nederlander conformeert zich aan zijn staat en natie. Hij eist publieke moraal van zijn regeerders, overleg en verantwoording. De Vlaming vermijdt de staat het liefst en is nauwelijks gehecht aan een Belgisch natiebegrip. (...) Bij gebrek aan natiebeseft vlucht België in Europa om zichzelf van een identiteit te voorzien, als een “Europa in miniatuurvorm”. (Eppink 2006: 71-73)

3.5.1 Overeenkomsten

Dat laatste, Europa als middel om de eigen identiteit vorm te geven, is één van de overeenkomsten tussen België en Nederland. Beide landen zoeken naar een natiebeseft door en in Europa. Hoewel de uitbreiding van de Europese unie en de angst hierdoor autonomie te verliezen ook redenen zijn voor beide landen om juist binnen Europa de eigen identiteit en natie te etaleren; men wil zichzelf ‘op de kaart zetten’ (Eppink, 2006). Vooral Nederland is erg bezig met dat laatste en keert zich de laatste paar jaar ook regelmatig tegen de EU en de bemoeienis vanuit Brussel met zaken op nationaal niveau.

Een andere overeenkomst tussen België en Nederland is het feit dat beide landen een behoorlijke verscheidenheid binnen de samenleving laten zien of hebben laten zien. De Rooy (2002) vertaalt dat voor Nederland in de benaming ‘republiek van rivaliteiten’. Voor België geldt nog steeds de bijna 100 jaar oude uitspraak van Destrée, ‘Sire, er zijn geen Belgen’.

Deze verscheidenheid die beide landen gemeen hebben, verschilt echter van elkaar als dag en nacht. In Nederland was de verscheidenheid (de verzuiling) juist de basis om bij de natie te kunnen horen. Er altijd sprake geweest van een sterke eenheidsstaat; de ‘republiek’ van De Rooy (2002) heeft nooit ter discussie heeft gestaan. Sterker zelfs, Nederland is op zoek naar meer eenheid en nieuwe nationale binding.

In België is het bijna compleet andersom; de nationale eenheid heeft vanaf de onafhankelijkheid steeds meer en meer scheuren vertoond. De verscheidenheid heeft de verschillende bevolkingsgroepen in België juist verder uiteen doen drijven. De natiestaat bestaat nog wel, maar is uitgehold en uiteengerafeld door de vergaande federalisering, waarvan overigens het einde nog niet in zicht is.

En derde overeenkomst is een meer ‘technische’. In beide landen is het een kleine groep mensen in de samenleving, de elite(s), die actief hebben gewerkt aan het bevestigen en bestendigen van de macht van de natiestaat. Vanuit deze bovenste laag creëerde men voorwaarden om het voor een grotere groep mogelijk te maken zich met de nationale gemeenschap te identificeren, omdat een collectief nationaal bewustzijn niet vanzelf ontstaat. Dit heet zoals gezegd ‘invented tradition’. In België is dit bijvoorbeeld gebeurd door de steun van bepaalde elites aan de Vlaamse Beweging. In Nederland is de Pacificatie in 1916 hier een duidelijk voorbeeld van.

3.5.2 Verschillen

Ondanks deze overeenkomsten zijn de scheidslijnen waarlangs de samenleving in beide landen is ontwikkeld vanaf 1830 zeer verschillend. Dit heeft geleid tot een hele andere invulling van de relatie tussen burgers en staat in Nederland en België.

In België zijn er eigenlijk twee scheidslijnen. Ten eerste de taalgrens tussen Vlaanderen en Wallonië. Ten tweede de scheidslijn tussen de kerk en het kapitaal enerzijds (de katholieken en de liberalen/kapitalisten) en de 'kleine man' anderzijds (de socialisten). Voor een deel vallen deze twee scheidslijnen samen, maar niet volledig. De hogere clerus bijvoorbeeld was Belgisch gezind en Franstalig, terwijl vooral de lagere clerus opkwam voor de verdrukte Vlaming en de Vlaamse Beweging steunde. Daarom zijn de Vlamingen grotendeels de katholieke kerk trouw gebleven, in tegenstelling tot de Walen, die de kerk en masse hebben verlaten. In Wallonië is hierdoor de Parti Socialiste altijd de grootste geweest (tot aan de laatste verkiezingen in 2007), omdat deze opkwam voor sociale rechten van de arbeiders en een sterke klassenstrijd voerde tegen de kapitalisten in Brussel.

Door deze interne breuklijnen heeft de Belgische samenleving zich ontwikkeld in een puzzel van meerdere naties binnen de Belgische natie: de Vlaamse, de Waalse, de Brusselse/Franstalige en de Belgische. Het zijn extraverte 'nationalismen' die zich in uiterlijkheden vertonen, maar wel relativerend zijn. Vlaanderen viert op 11 juli zijn 'nationale' feestdag met de herdenking van de Guldensporenslag uit 1302, medio september viert Wallonië haar Waalse feesten en eind september vieren de Franstalige Brusselaars het verjagen van de Hollanders uit Brussel in 1830. 21 juli is dan weer de dag van de Belgische staat, die in Brussel wordt gevierd.

In het begin van de staat België was de elite Brussels, kapitaalkrchtig en Franstalig en was men Belgisch gezind uit machtsbehoud. Vanuit de weerstand hiertegen ontstond de Vlaamse Beweging; eerst beperkt tot een (culturele) taalstrijd, later ook een strijd om politieke en economische macht. Deze Vlaamse emancipatie bereikte een 'autonoom Vlaanderen in een federaal België'. De elites die hierin bepalend zijn geweest, waren de middengroepen, de literaire vertegenwoordigers van de Vlaamse Romantiek en ook de katholieke kerk. De katholieke zuil had in Vlaanderen de meeste macht en zag uiteindelijk in de Vlaamse Beweging een manier om haar macht te bestendigen.

Als reactie op de Vlaamse Beweging ontstond de Waalse Beweging, die juist het Vlaamse proces van emancipatie wilde afremmen. Deze beweging was sterk antiklerikaal en werd vooral geleid vanuit de socialistische hoek. De opkomst van de Waalse Beweging had veel te maken met de verschuivende (economische) machtsbalans tussen Vlaanderen en Wallonië. Door vanuit Waalse kant in te zetten op federalisering van België hoopte men de natiestaat te behouden, maar wel met genoeg macht voor Wallonië.

Die Waalse roep om behoud van de natiestaat is alleen maar sterker geworden, gezien de inderdaad verschoven machtsbalans. Nu Wallonië één van de armste regio's van Europa is en het rijke Vlaanderen nodig heeft om te overleven, zal het nooit meewerken aan staatsvormingen die leiden tot het einde van België als natie. Wallonië heeft België nodig om te overleven. Dus het heeft Vlaanderen nodig, want zonder Vlaanderen is er geen België.

Dat is vanaf het begin af aan zo geweest. In de negentiende eeuw had de Belgische staat Vlaanderen nodig om zich nationaal te profileren, vooral ten opzichte van Frankrijk.

De Vlaamse beweging heeft zo de Belgische nationaliteit versterkt, maar wel om daarbinnen de Vlaamse te kunnen verankeren (Reynebeau 2002). Zo versterkte een subnatie de natie en daarmee ook weer zichzelf als subnatie. Met het gevolg dat die natie nu afhankelijk is van die subnatie om te blijven voortbestaan. Hoewel anno 2008 de reden daarvoor niet zozeer profileren, maar vooral economisch voortbestaan is.

Bestaat er dan wel zoiets als een 'België gevoel'? Is er nog ruimte voor een nationaal gevoel naast de Vlaamse, Waalse en francofone/Brusselse gevoelens? Zeker wel, al is het Belgische natiegevoel geen cultureel homogeen en eenduidig begrip. Wat Walen, Vlamingen en Brusselaars in feite met elkaar delen als Belg is een liberale relatie tussen burger en staat. Deze liberale nationale relatie kenmerkt zich door een weinig culturele invulling, want die vindt de Belg juist op het regionale vlak. Daar, in de eigen streek en gemeenschap begint alle trots; de Belg is eerst Vlaming, Waal, Brusselaar of Duitstalig.

De relatie tussen burger en staat is meer een praktische; België is een bindmiddel tussen groepen die graag hun eigen gang gaan, ongemerkt en ongestoord. De Belg is tevreden zolang men zich 'van bovenaf' niet te veel moeite met zijn zaken op regionaal of lokaal niveau. Dat is de Belgische mentaliteit: hij zegt ja tegen de macht die boven hem is gesteld, maar gaat daarop volledig zijn eigen gang. Hij verstaat de kunst om de smalle marges van het dagelijkse bestaan wat op te rekken, in zijn eigen voordeel. Wanneer er toch iets misgaat, krijgt de staat gewoon de schuld (Eppink, 1998).

"De staat was bij voorbaat schuldig: in feite was België voor Belgen de beste bezetter die men ook had gehad. Men kon er rommelen en manipuleren, want de staat was een Fremdkörper, al was het de eigen staat. Dat België was de lieveling van veel burgers; het België van de achterpoortjes, sluiptwegen en laveerroutes. Men kon openlijke risico's mijden en toch achter de schermen de zaken regelen." (Eppink, 1998: 295)

Dit is in het federale België wel een stuk moeilijker geworden; men is voortaan in de eigen deelstaat verantwoordelijk voor zijn eigen boedel en beheer. De Belgische federale staat kan niet langer de schuld worden gegeven voor het eigen falen (Eppink, 1998).

Het is bovendien de vraag of dit 'dunne' België gevoel sterk genoeg is om het land bijeen te houden. Juist door het erkennen van de verschillende groepen en hen steeds meer soevereiniteit te geven, kan het op een dag wel eens gedaan zijn met België. Kenmerkend hiervoor is bijvoorbeeld de verkiezing van de Grootste landgenoot in verschillende Europese landen in 2005:

"In België was de keuze moeilijk omdat de 'Grootste Belg' eigenlijk niet bestaat in het beeld van de gewone burger. Belgen zijn er steeds minder; Vlamingen en Franstaligen steeds meer. Daarom kozen Vlamingen hun 'Grootste Belg' (uiteraard een Vlaming [pater Damiaan]) en Franstaligen hun 'Grootste Belg' (uiteraard Franstalig [Jacques Brel])." (Eppink, 2006:71)

Vlaanderen en Wallonië zijn anno 2008 twee losse democratieën binnen dezelfde landsgrenzen (Verbeken, 2007). Er is een bijna volledige scheiding in het politieke, sociale en culturele leven. De toekomst van België is onzeker. Men zoekt niet echt naar een 'dikkere' culturele invulling van een nationaal gevoel; zelfs niet om immigranten een houvast te bieden voor hun integratie in België. Die integratie gebeurt namelijk niet

zozeer op nationaal niveau als wel op het regionale niveau. Ook de immigrant is cultureel gezien in de eerste plaats een Vlaamse Turk of een Waalse Marokkaan, niet een Belgische. Het Belgisch niveau heeft hoofdzakelijk een juridische betekenis.

Dit is een groot verschil met Nederland waar men sinds halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw steeds meer en meer op zoek is naar een nieuwe culturele invulling van de nationale identiteit en burgerschap. Juist vooral door de moeizame integratie van immigranten, de verschillen tussen bevolkingsgroepen die hierdoor steeds meer zijn komen bloot te liggen en vooral ook de angst voor die verschillen en wat zij aan botsingen (kunnen) veroorzaken in de samenleving.

Dat is opmerkelijk voor een land dat zich in haar historie kenmerkt door het tolerant omgaan met verschillen, het doelbewust streven naar depolitisering van controversiële kwesties en vooral het 'leven en laten leven' van anderen en andere denkbeelden. Je zou denken dat de historische scheidslijnen waarlangs de Nederlandse samenleving zich heeft ontwikkeld, die van de verzuiling, juist een basis zijn om dit 'probleem' op te lossen. De verzuiling gaf ruimte aan verschillen en verschillende groepen om 'hun plekje' in Nederland te veroveren en erbij te horen.

Volgens Couwenberg (2006) heeft dit te maken met de achterliggende motieven van de verzuiling die wellicht meer pragmatisch waren dan gedacht. Wellicht hadden deze meer van doen met simpelweg het verzoenen van tegengestelden (groeps)belangen en het voorkomen van maatschappelijk onrust dan met het oplossen van maatschappelijk vraagstukken. Een zogenaamde 'pacificatiedemocratie' (term van Lijphart, 1990) om politieke en sociaaleconomische conflicten uit de weg te gaan, waarbij de nadelen van de pacificatie (lees compromis) voor de direct betrokkenen zoveel mogelijk beperkt worden.

Dit systeem is lang in stand gehouden door een sterke consensuspolitiek, het zogenaamde polderen. Deze bestuurstraditie van schikken en plooiën is zoals eerder gezegd de rode draad in de ontwikkeling van de Nederlandse staat, die qua politiek tot gematigdheid heeft geleid. Hierdoor heeft Nederland zich geleidelijk ontwikkeld en geëvolueerd met af en toe kleine opstuwings, die het systeem echter nooit in gevaar brachten. België daarentegen begon als model voor een parlementaire democratie, maar veranderde in een partitocratie waar de partijvoorzitters meer macht hebben dan het gekozen parlement. Waar de historische transformatieprocessen gepaard gingen met schokken, klappen en doden en waar er door de wankel evenwichten weinig nodig is voor een politieke crisis (Eppink 1998: 12). In Nederland voltrekken maatschappelijke en politieke veranderingen zich heel geleidelijk met veel gedoe en overleg. Periodes van onrust, zoals de Fortuyn-revolte in 2002 leiden niet tot een crisis, maar zijn een noodzakelijke katalysator in die langzame veranderingsprocessen (Couwenberg, 2006).

In Nederland is van een taalstrijd zoals in België nooit sprake geweest. Al in 1814 werd het Nederlands van de Hollandse elite probleemloos als standaard genomen. Buiten Holland werden wel andere dialecten gesproken, maar deze hadden het Nederlands als basis. Het brede onderwijsbeleid vergemakkelijkte dit proces. Hierdoor en door de groeiende interne mobiliteit werden de regio's buiten Holland steeds meer onderdeel van de natie. De eenheid werd groter. De afzonderlijke regio's zijn in het Nederland van na 1814 nooit zo cultureel bepalend geweest als in België. Het feit dat Nederland niet verdeeld was door een taalgrens speelde daarin een grote rol. Het begon in 1814 als centralistische staat en is dat altijd gebleven. In tegenstelling tot België, waar vanaf het

begin in 1831 de communautaire breuklijn altijd allesbepalend is geweest. (Eppink, 1998).

Daarnaast is het verschil in religie belangrijk geweest in de historische ontwikkeling van beide landen. Tijdens de Reformatie werd Holland overspoeld door protestantse vluchtelingen uit heel Europa, waaronder zeer veel uit de Zuidelijke Nederlanden na de val van Antwerpen. Doordat Holland zich verzette tegen Spanje en Rome en uitgroeide tot één van de grootste handelsnaties, werd een belangrijke bodem gelegd voor het natiebeseef. Men verschafte haar inwoners een veilige thuishaven, waar men volgens eigen normen en regels kon leven; die van de regenten burgercultuur. Holland was een fort (Eppink, 1998).

Het gevolg van dit alles is dat de invulling van de relatie tussen burger en staat een compleet andere is in Nederland dan in België. In Nederland is die relatie veel sterker cultureel ingevuld. Hoewel Nederland lange tijd verdeeld is geweest in verschillende 'delen', zijn deze zuilen altijd een manier geweest om juist deel uit te maken van de eenheid, de natie. Via de eigen zuil, hoorde men bij Nederland, was men Nederlander. De tolerantietraditie van de verzuiling geeft een culturele invulling van de Nederlandse identiteit. Tolerantie en politieke correctheid zijn de norm. Nederlands nationalisme is moralisme. Dit is in feite een zeer uitgesproken nationale identiteit, maar wordt niet zo gezien, zelfs ontkend door veel Nederlanders zelf. De vorm is namelijk introvert en uit zich niet in grote parades. Het gaat om een intrinsieke houding van culturele verhevenheid boven andere staten. Al in de negentiende eeuw zag Nederland zich als een land van hogere orde omdat men koos voor neutraliteit en niet voor de Europese machtspolitiek. Na beide wereldoorlogen werd dit voortgezet in deelname aan de Europese unie en NAVO. 'Het eigen land, homogeen, centralistisch en cultureel verheven, is de maat voor anderen' (Eppink, 1998: 278 en 2006).

Ook actueel zijn hiervan voorbeelden. Bijvoorbeeld de CDA-fractie in de Haagse gemeenteraad die op dit moment pleit voor meer zichtbaarheid van de grondwet in de stad, ook gezien de positionering van Den Haag als internationale stad van recht en vrede:

"Hier leven verschillende groepen met elkaar. De vertaling van de grondwet naar vreedzaam samenleven, participatie en emancipatie proberen we ook vorm te geven in Den Haag. Zichtbaarheid van de grondwet in de stad kan helpen om elkaar bewust te maken van onze rechten en plichten." (Smits, 2008)

Een ander voorbeeld is de hoogleraar Huub Schellekens die pleit voor volledige vrijmaking van alle drugs om daarmee criminaliteit tegen te gaan en zijn column als volgt afsluit:

"(...) volgens mij is volledig vrijmaken de enige logische optie. Uiteraard gaat dat tot stormen van protest leiden uit het buitenland. Maar ik zou me daar niets van aantrekken. Nederland is vele malen eerder in de geschiedenis gidsland geweest. En dat heeft uiteindelijk steeds tot bewondering geleid." (Schellekens, 2008)

Wat betreft de multiculturele samenleving wierp Nederland zich ook op als de norm met uitgebreide wetgeving tegen racisme en discriminatie. Nu wordt echter de multiculturele

samenleving in twijfel getrokken en heerst er een klimaat van angst en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen. Juist door het wegvallen van aloude kaders door secularisering en individualisering en de complexiteit van een geglobaliseerde wereld en samenleving heeft de natie grote behoefte aan collectieve expressie (Eppink, 2006, WRR 2003 en 2007). Dit ondanks de sterke relatie tussen burgers en staat. België heeft hier ook mee te maken, zie ook de opkomst van het Vlaams Blok. Men zoekt echter niet naar een oplossing in een (nieuwe) invulling op nationaal niveau, maar op de bekende regionale niveaus. Wat dat betreft is België misschien wel sterker een multiculturele samenleving dan Nederland. Verandering en wijziging is hier een doorlopend proces; de Belgische staat is zoals een opengebroken straat (Eppink, 1998: 86).

De vraag wat Nederland is en hoe burgers zich daartoe verhouden staat zoals gezegd, weer hoog op de agenda (WRR, 2007).

De zoektocht naar een nieuwe culturele bindende invulling van de nationale identiteit is moeilijk omdat Nederland zichzelf niet graag ziet als nationalistisch en uitsluitend, maar als tolerant en insluitend. De manier waarop in België de culturele invulling als Belg juist verloopt via de afzonderlijke regio's Vlaanderen en Wallonië, is geen optie voor Nederland. Daarvoor is Nederland te sterk een eenheid. Bovendien is regionalisme een vies woord in Nederland, zeker in de politiek. Het heeft de smaak van folklorisme en een politicus die een regionaal belang, oftewel een belang buiten het sociaal-economisch, politiek en cultureel centrum de Randstad, behartigt telt niet mee in Den Haag. Ook al zie je hierin enige verschuivingen, uiteindelijk telt in de Nederlandse politiek alleen het algemeen belang en niet het regionaal belang. In België daarentegen is het algemeen belang altijd een afgeleid belang van de regio of de partij (Eppink, 1998).

Dat het een lastige zoektocht is en dat de uitkomst niet vast staat, maakt ook de WRR duidelijk is zijn rapport Identificatie met Nederland (2007):

“Hoewel er een zekere traditie bestaat in de omgang met verschillende identiteiten, vraagt elk conflict om een nieuwe zoektocht naar wat Nederland tot Nederland maakt, hoe de grenzen van de nationale gemeenschap naar binnen en naar buiten toe kunnen worden afgebakend, en hoe de omgang met meervoudigheid kan worden georganiseerd. Als de geschiedenis ons iets leert, dan is het wel dat de uitkomst van dat proces telkens verschillend is.” (WRR, 2007: 81)

3.6 Conclusie en vervolg scriptie

De conclusie is duidelijk: België en Nederland hebben zich als twee zeer verschillende landen ontwikkeld op het vlak van de relatie tussen burger en staat. De dominante burgerschapsbeelden verschillen sterk van elkaar.

In België worden burgerschapsbeelden gedomineerd door de eerste dimensie van burgerschap: burgerschap als juridische status met bijbehorende rechten en plichten. Vanaf het begin van de staat België streven de grote partijen en machthebbende elites naar zo min mogelijk staatsinterventies en zo veel mogelijk 'manoeuvrerruimte' op regionaal niveau. Dit was zelfs al de manier van leven voordat de natiestaat er was. Het gebied is steeds overheerst geweest door anderen, wat heeft geleid tot een

bezettingsmentaliteit. De Belg is steeds op zoek naar sluiptwegen en achterpoortjes om zijn zaken achter de schermen op zijn eigen manier te regelen (Eppink, 1998, 2006). De culturele identificatie vindt niet of amper plaats op nationaal niveau, maar voornamelijk op het Vlaamse en het Waalse niveau. De communautaire breuklijn tussen deze twee (taal)gebieden is allesbepalend in het economische, politieke en maatschappelijke leven.

De Belgische relatie tussen burger en staat is een 'dunne' liberale relatie.

In Nederland worden burgerschapsbeelden gedomineerd door de derde dimensie van burgerschap: burgerschap als (collectieve) identiteit. Vanaf het begin van de Nederlandse staat conformeert de Nederlander zich aan zijn staat en natie. De nationale eenheid is de basis en alles gebeurt vanuit die context. Men zoekt steeds naar een consensus in de onderlinge verschillen in de samenleving en heeft deze van bovenaf gepacificeerd met als doel het bewaren van de nationale eenheid. De Nederlandse mentaliteit is er één van 'polderen'; samenwerken ten gunste van het algemeen belang. Dit was al zo in de tijd van de Republiek der Zeven Provinciën, voordat de natiestaat er was.

De culturele identificatie vindt plaats op nationaal niveau. Eerst via de verschillende onderdelen in de samenleving, de zuilen. Later, na de ontzuiling, veel directer als individu.

De Nederlandse relatie tussen burger en staat is een op cultureel vlak 'dikke' relatie.

Voor beide landen is dit het startpunt in het vervolg van deze scriptie. De vraag is wat deze verschillende startpunten betekenen voor de politieke routes die beide landen volgen of hebben gevolgd op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en de naturalisatiewetgeving. In hoeverre zien we de historisch gevormde verschillen tussen België en Nederland terug in het politieke en maatschappelijke vreemdelingendebat, en meer specifiek voor wat betreft het verlenen van burgerschapsrechten aan migranten?

Hoofdstuk 4 Nederland 1980-2008

4.1 Inleiding

Op het vlak van burgerschapsideeën loopt dus een duidelijke rode draad in de Nederlandse geschiedenis: samenwerking omwille van het 'algemeen, gezamenlijk belang'. Het 'collectief' en de relatie daarmee heeft steeds voorop gestaan en staat dat nu nog.

De derde dimensie van het burgerschapsbegrip, burgerschap als (collectieve) identiteit, domineert zo al eeuwenlang de burgerschapsbeelden in de Nederlandse politiek en samenleving. De Nederlander heeft een 'dikke' cultureel ingevulde relatie met zijn/haar staat. Niet op elk moment persé heel expliciet en uitgesproken, maar wel altijd aanwezig.

In hoeverre is deze rode draad nu bepalend geweest in de politieke route die Nederland heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia? Hoe is men omgegaan met de toenemende aantallen immigranten en met het feit dat vanaf eind jaren zeventig helder werd dat de aanwezigheid van immigranten en van immigratie in algemene zin geen tijdelijk fenomeen bleek te zijn? Welke rol en betekenis heeft die dominante derde dimensie van burgerschap daarin gehad?

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft een 'feitelijk' overzicht van het gevoerde vreemdelingenbeleid vanaf 1980 tot heden en laat zien welke verschuivingen hierin hebben plaatsgevonden.

In het tweede deel is dit 'feitelijk' overzicht gekoppeld aan de theorie over burgerschapsbeelden en hun betekenis in het politieke en maatschappelijke debat. Het zoekt achtereenvolgens in op het debat omtrent het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen in de jaren tachtig, het langdurig debat over dubbele nationaliteit in de jaren negentig en de verharding van het debat na de eeuwwisseling.

4.2 Nederland: van pluralisme naar integratie naar assimilatie

De bovenstaande paragraaftitel vat eigenlijk in één zin het Nederlandse vreemdelingenbeleid vanaf 1980 tot heden samen. Deze drie termen en de overgang van de ene naar de andere in de afgelopen decennia vormen de kern van het gevoerde beleid.

Categoriaal ad hoc (de jaren zeventig)

Tot aan het einde van de jaren zeventig wordt een ad hoc beleid gevoerd wat betreft de verschillende groepen immigranten, voornamelijk omdat van de meeste van hen werd verondersteld dat zij slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Dit gold met name voor gastarbeiders uit landen rond het Middellandse zee gebied, maar ook voor Nederlands-Antillianen en Surinamers, ondanks het feit dat deze laatste twee groepen in het bezit waren van de Nederlandse nationaliteit (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b). Het beleid in die jaren gaat volledig uit van een tijdelijk verblijf in Nederland en is een tweesporenbeleid: enerzijds gericht op integratie, anderzijds op remigratie. De idee

hierbij was dat enige inpassing en aanpassing wenselijk was om in Nederland te kunnen werken, maar dat identiteitsbehoud van de eigen groepscultuur essentieel was voor een soepele terugkeer naar het land van herkomst. Dit principe werd uitgedrukt in het motto 'integratie met behoud van eigen identiteit' (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Halverwege de jaren zeventig ontstaat er meer politieke roep om de immigratie te beheersen en beperken, vanwege de toenemende stroom 'volgmigratie' van partners en kinderen van de gastarbeiders, maar ook door de toename van het aantal immigranten uit de voormalige kolonies. Niet dat de politiek voor gedwongen terugkeer is. Men vindt zelfs dat buitenlandse werknemers eenmaal hier gesetteld, gelijke rechten moeten krijgen. Het beleid blijft echter weinig systematisch vanwege het uitgangspunt van tijdelijkheid en richt zich met name op het welzijnsbeleid. Bovendien blijft de term integratie in beleidsstukken vaag omschreven, voorzover überhaupt gebruikt (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Pluralisme (de jaren tachtig)

Eind jaren zeventig wordt steeds duidelijker dat veel van de gastarbeiders en andere immigranten in Nederland zullen blijven.

"Dit besef zou met zich meebrengen dat de sociaal-economische achterstanden van een groot deel van de betrokken groepen structureel aandacht van de beleidsmakers zou moeten krijgen en dat een ander, meer 'definitief' standpunt tegenover de eigen culturele identiteit moest worden geformuleerd." (WRR, 2001: 168)

In 1979 brengt de WRR het rapport *Etnische Minderheden* uit, waarin een eerste aanzet voor een nieuw beleid wordt gedaan en dat een belangrijk ijkpunt vormt voor het daaropvolgend decennium. Dit rapport heeft als duidelijke boodschap: het verblijf is niet tijdelijk, gastarbeiders blijven. De WRR bepleit een restrictief toelatingsbeleid en een gecoördineerd beleid gericht op legaal in Nederland verblijvende migranten. Het beleid moet zich richten op volwaardige deelname van de minderheden aan de Nederlandse samenleving, met gelijke kansen, rechten en plichten, zonder discriminatie. Aanpassing van beide kanten, minderheden en meerderheid, is hiervoor nodig, dus het motto 'integratie met behoud van eigen identiteit' moet worden losgelaten. Dat gaat namelijk uit van een te statische benadering van cultuur. Ter bevordering van de integratie is het volgens de WRR beter uit te gaan van het veranderend vermogen van culturen (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Om die volwaardige deelname te bereiken, adviseert de WRR een beleidsintensivering op het terrein van arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg, en ook een zo groot mogelijke juridische gelijkstelling door invoering van kiesrecht voor niet-Nederlanders. De raad is van mening dat het kiesrecht een dermate fundamenteel recht is van ieder die 'materieel' deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving, dat dit niet blijvend mag worden onthouden. Er zijn twee manieren om dit te realiseren: door de verlening van de Nederlandse nationaliteit (naturalisatie) of door verlenen van de mogelijkheid tot politieke participatie aan niet-Nederlanders. De raad pleit voor het laatste: toekenning van kiesrecht met beperking op lokaal niveau aan niet-Nederlanders.

Door deze bevordering van (politiek) maatschappelijke deelname van etnische minderheden zou hun sociaal-economische positie versterkt worden, waardoor ook hun sociaal-culturele situatie zou verbeteren en hun cultureel isolement zou verminderen (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

De WRR standpunten worden grotendeels overgenomen in de kabinetsreactie van 1981, de Ontwerp Minderhedennota van 1981 en de uiteindelijke Minderhedennota waarmee het parlement in 1983 instemde. De drie doelstellingen hierin sluiten aan bij de drie hoofdsporen die de WRR in 1979 al had genoemd: vermindering van (sociaal-economische) achterstanden, bestrijding van achterstelling & discriminatie en beleid inzake participatie, emancipatie en cultuurbeleving (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Het kabinet onderkent met het minderhedenbeleid dat de Nederlandse samenleving blijvend een multicultureel karakter zal krijgen, maar is minder cultuurrelativistisch dan de WRR. Het kabinet meent dat minderheden de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse rechtsorde moeten eerbiedigen. Voorts vindt het kabinet dat er ook geluisterd moet worden naar de problemen en achterstanden van de oorspronkelijke (Nederlandse) bevolking, vooral in de wijken waar grote groepen minderheden verblijven. Dit standpunt werd mede ingenomen vanuit de angst dat discriminatie kan toenemen door mogelijke concurrentie tussen minderheden en de oorspronkelijke bevolking. Vanuit die zorgen over polarisatie in de samenleving kiest men voor algemeen beleid in plaats van specifiek beleid voor bepaalde groepen (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

De angst voor toename van discriminatie en polarisatie speelt in het politieke debat over de Minderhedennota en daarop volgende debatten (over bijvoorbeeld de Grondwetwijziging) een belangrijke rol. Vooral met betrekking tot het al dan niet los laten van het motto 'integratie met behoud van eigen identiteit'. In principe staat in de Minderhedennota van 1983 dat dit motto niet langer wordt gehandhaafd, maar in de (politieke) praktijk blijft het nog lang van invloed en hanteren veel partijen en ministeries het gedurende de jaren tachtig nog steeds. Het belang en doel ervan verschuiven echter wel. Werd het voorheen gezien vanuit het belang van een soepele terugkeer naar het land van herkomst, nu was het in het belang van emancipatie in eigen kring, hetgeen weer bijdraagt aan de integratie van de hele groep in de samenleving. Dit sluit duidelijk aan bij de Nederlandse verzuilingstraditie: de ontwikkeling van de groepsidentiteit in interactie met de rest van de samenleving, waarbij zelforganisaties een belangrijke rol kunnen spelen. Sommige partijen, vooral de PvdA, zijn echter ook huiverig voor deze benadrukking van de culturele eigenheid van minderheden. De reden hiervoor is de angst voor interetnische spanningen met name in de oude stadswijken waar grote groepen migranten gevestigd zijn. Vandaar dat deze partij sterk pleit voor een algemeen beleid, dat niet te veel de verschillen tussen groepen benadrukt. Specifiek beleid zou alleen dan gevoerd worden indien algemeen beleid niet toereikend was; het zou uitdrukkelijk tijdelijk en aanvullend zijn (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

"Desondanks was een meer instrumentele visie op 'cultuur' in de loop der tijd dominanter geworden. Emancipatie in eigen kring kwam steeds meer in het licht te staan van integratie." (Verwey-Jonker Instituut, 2003:35)

In dat licht worden zelforganisaties van minderheden gesubsidieerd onder voorwaarde dat zij als doelstelling integratie van hun achterban hebben. De overheid ziet deze

organisaties als gesprekspartner en als brug tussen minderheden en de 'meerderheid' (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Waar trouwens zeer weinig politiek meningsverschil over is in de jaren tachtig, is de aanscherping van het toelatingsbeleid tot Nederland als voorwaarde voor het te voeren minderhedenbeleid. De politiek is het erover eens dat de integratie bevorderd wordt door het beperken van de immigratie (Verwey-Jonker Instituut 2003). Een stelling die evenwel tot nu toe nog niet is bewezen.

Eind jaren tachtig is het echter al duidelijk dat het nieuwe beleid niet heeft kunnen voorkomen dat de immigratie niet afneemt en dat de werkloosheid minderheden onevenredig snel treft. Zij voelen de gevolgen van de slechte conjunctuur het meest, onder andere doordat de vraag naar hoger opgeleiden sterk is toegenomen, terwijl veel minderheden nog steeds flinke opleidingsachterstanden hebben. Het kabinet vraagt daarom opnieuw advies aan de WRR, die in 1989 het rapport *Allochtonenbeleid* uitbrengt. Dit rapport is wederom van groot belang geweest voor het beleid van de daarop volgende jaren negentig (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Integratie (de jaren negentig)

Het rapport *Allochtonenbeleid* heeft als belangrijk nieuw uitgangspunt dat niet alleen de aanwezigheid van immigranten in Nederland blijvend is, maar dat de immigratie naar Nederland en naar West-Europa als geheel, voorlopig zal voortduren. Ook immigratie is een permanent fenomeen geworden. De WRR staat hiervoor nog steeds een restrictief toelatingsbeleid voor, juist omdat een constante immigratie de integratie in de weg staat. Volgens de raad moet het beleid zich daarom veel meer richten op de opvang en inburgering van nieuwkomers. Het tot dan toe gevoerde beleid is te veel blijven steken in discussies over doelstellingen met betrekking tot cultuur en moraal. De harde kern van de problemen, de achterstanden en achterstellingen van minderheden, heeft in de ogen van de WRR te lang te weinig aandacht gehad. Er is te weinig voortgang geboekt op de terreinen wonen, onderwijs en arbeid (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

De raad introduceert de term allochtonen om de doelgroepen van het minderhedenbeleid te verbreden. Allochtonen worden gedefinieerd als personen die zich in Nederland hebben gevestigd vanuit een ander land, alsmede hun nakomelingen tot in de derde generatie. Het beleid moet zich, aldus de WRR, verbreden naar alle allochtonen (niet alleen de eerder aangewezen minderheden), en tegelijkertijd versmallen; niet elke allochtoon heeft de aandacht vanuit beleid nodig. Het beleid moet dus meer individueel maatwerk gaan leveren aan hen die het echt nodig hebben. Allochtonen hebben hierbij zelf ook verplichtingen. Volgens de WRR moeten allochtonen namelijk niet langer als een zorgcategorie beschouwd worden. Deze accentverschuiving van recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid sluit eind jaren tachtig naadloos aan bij de toenemende algemene kritiek op de verzorgingsstaat, dat deze niet alleen onbetaalbaar maar ook afhankelijk makend is. Allochtonen zouden zijn 'doodgeknuffeld' door het aanbod aan zorg- en welzijnsvoorzieningen en passief gemaakt door het beleid. Tijd dus voor een meer activerend integratiebeleid dat zich in hoofdzaak richt op het verhogen van de participatie in het onderwijs en de arbeidsmarkt en minder op het element van

collectieve emancipatie (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

De kabinetsreactie op het rapport (1990) onderschrijft veel van de analyse van de WRR, maar neemt niet alle aanbevelingen over. Zo wordt pas halverwege de jaren negentig de term integratiebeleid overgenomen en gaat men niet in op het loslaten van de idee van collectieve emancipatie. Voorts uit het kabinet haar zorgen over de voortdurende immigratie en over discriminatie die mede zorgt voor een beperkte toegankelijkheid van arbeidsorganisaties. De hoofddoelstelling van het kabinetsstandpunt is dan ook het verbeteren van de positie van allochtonen, zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De sleutel daarvoor ligt in onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Men staat een snelle inburgering voor nieuwkomers voor, waarbij Nederlands taalonderwijs hand in hand moet gaan met een oriëntatie op de Nederlandse samenleving (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

In deze periode komt de idee van actief burgerschap op en wordt zelfs een leidend beginsel voor het beleid vanaf halverwege de jaren negentig. Hierbij ligt de nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten en plichten. Activering en stimuleren van zelfverantwoordelijkheid worden steeds belangrijker om zorgafhankelijkheid tegen te gaan, waarbij de inburgering een steeds meer verplichtend karakter krijgt (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Jacobs (2000 b) zegt hierover:

“Het was plots weer *bon ton* sociale problemen en vraagstukken in termen van burgerschap, in termen van de verhouding tussen individuele rechten en verbondenheid met een gemeenschap, te formuleren. (...) Burgerschap werd als toverconcept gretig omarmd om de relatie tussen individu, staat, markt en maatschappij te helpen duiden in een wereld met een diversiteit aan ‘nieuwe’ problemen.” (Jacobs, 2000 b: 4)

Op sociaal-economisch vlak sluit het nieuw integratiebeleid aan op het minderhedenbeleid, op sociaal-cultureel vlak duidelijk niet. Geluiden dat allochtonen zich nu maar eens moesten aanpassen, ook cultureel, nemen toe. Culturele aanpassing is nodig om vooruitgang te boeken in de samenleving. Dit is een duidelijke paradigmawissel van een groepsgericht minderhedenbeleid naar een meer individueel gericht integratiebeleid ingekaderd in een algemeen achterstandsbeleid (Entzinger 1996 in Jacobs, 2000 b, Entzinger 2003 en 2006 b).

Het lijkt erop dat de regering langzamerhand haar steun aan de verzuilingsgedachte loslaat; er rijzen steeds meer twijfels over de rol van zelforganisaties ten behoeve van collectieve emancipatie. De gedachte is dat vooral individuele integratie op de arbeidsmarkt de inpassing in de samenleving zal bevorderen. Alleen het CDA houdt nog vast aan ‘identiteitsbeleving’, maar wel in het belang van de integratie (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Gaandeweg de jaren negentig komt de focus van het beleid meer en meer te liggen op groepen die aan het begin van het integratieproces staan; jongeren en nieuwkomers, en op de problemen in de achterstandswijken in de grote en middelgrote steden (de nota Investeren in integreren in 1994). Met de Contourennota van 1994 kiest het kabinet definitief voor een integratiebeleid en niet meer voor een minderhedenbeleid. Men richt zich in principe op de hele samenleving en ziet sociale integratie als een wederkerig

proces van acceptatie. De focus ligt op burgerschap en integratie van minderheidsgroepen (vooral Surinamers, Antillianen/Arubanen, Turken, Marokkanen en vluchtelingen) waarbij onderwijs en werk het meest essentieel zijn. Er wordt ook een duidelijke keuze gemaakt voor preventief beleid, met name op het gebied van taal en cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen. Allochtone ouders hebben hierin een belangrijke rol, dus ook hun taalontwikkeling en emancipatie is daarom van belang. Dit gezinsgerichte beleid is erop gericht ouders bij te sturen en hen te begeleiden bij de opvoeding, om achterstanden en uitval uit onderwijs en werk te voorkomen. Het kabinet impliceert hiermee een spanning tussen de (opvoedings)cultuur van de minderheden en de eisen van onderwijs. (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

In 1998 wordt een minister van Grotesteden- en Integratiebeleid aangesteld. Zijn beleid wordt verwoord in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998). Voortzetten van oud beleid is niet meer genoeg. De minister is van mening dat er tot dan toe te weinig aandacht is geweest voor de effecten van immigratie voor de autochtone bevolking en wat zij daardoor te verwerken heeft gehad. Ook de diversiteit tussen en binnen etnische bevolkingsgroepen is te weinig aan bod geweest. De primaire doelstelling van het nieuwe integratiebeleid is de realisering van *actief* burgerschap voor leden van etnische groepen. Dit betekent dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn plek in de samenleving en zijn toekomst. Het beleid zal voorzien in de condities voor de ontplooiing en invulling van het burgerschap, maar hierbij wordt een aanzienlijke inspanning verwacht van burgers en van instituties. Het activerend burgerschap is zo tegelijkertijd een doel van en een middel voor integratie. Inburgering krijgt een wettelijk basis in de WIN (Wet Inburgering Nieuwkomers) en is verplicht voor alle nieuwkomers (WRR 2001, Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

De basisgedachte hierbij is het verbeteren van de zelfredzaamheid van nieuwkomers zodat zij makkelijker aan werk kunnen komen. Volgens Jacobs (2000 b) is het echter tegelijkertijd een 'disciplinerend' en dan vooral van arme migranten (EU- en EER-burgers hoeven geen inburgering te volgen). Deze 'disciplinerend' en sociaal-culturele assimilatie zal zich gaandeweg de jaren negentig en vooral daarna voortzetten en een steeds centralere rol krijgen in het politiek en maatschappelijk debat. Dat ook leidt tot een vertaling in beleid.

In de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (1998) staat communicatie als één van de vier actieprogramma's genoemd. Dit komt doordat het kabinet zich steeds meer zorgen begint te maken over de toenemende onvrede onder de Nederlandse (autochtone) bevolking over de integratieproblemen en de afnemende acceptatie van minderheden in de samenleving. Deze onvrede komt steeds meer naar boven in het integratiedebat, een debat dat sinds begin jaren negentig niet alleen meer politiek gevoerd wordt, maar steeds meer een maatschappelijk debat is geworden. De bevolking en ook een deel van het parlement is van mening dat er te weinig resultaten (zichtbaar) zijn van het gevoerde beleid (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Het ongeduld neemt toe, mede gevoed door een behoorlijk negatieve evaluatie van de Algemene Rekenkamer uit 1999 (*Integratiebeleid 1996-1997*). De minister heeft als verweer dat er geen land is dat zoveel investeert in integratiebeleid, maar dat er ook geen wonderen verwacht moeten worden in korte tijd (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

In het rapport *Bruggen Bouwen* (2004) van de 'commissie Blok' verwoordt toenmalig minister van Grotesteden- en Integratiebeleid, dhr. van Boxel, zijn standpunt:

“Daarnaast was een van de belangrijkste onderwerpen van die nota de achterstand in de werkgelegenheid. Zoals iedereen weet, hebben wij in die jaren economische voorspoed gekend. Er was echter sprake van een dramatische achterstand in werkgelegenheid van mensen uit minderheidsgroeperingen. De werkloosheid onder hen was vier keer zo groot als bij de autochtonen. Ik heb als doel geformuleerd; een halvering van dit verschil. Ik ben nog steeds blij dat wij dit in die periode voor elkaar hebben gekregen. (...) Het is nog lang niet klaar. (...) Je kunt in vier jaar tijd nooit het integratievraagstuk in één keer oplossen. Dat is onbestaanbaar. Integratie zal de komende tien, vijftien, twintig jaar prominent op de Nederlandse agenda blijven staan, zowel maatschappelijk als politiek. Het is een illusie om te denken dat je dit vraagstuk in vier of acht jaar oplost. Het is ook een dynamisch proces; het is voortdurend in beweging, met wisselende politieke accenten. Soms is er sprake van vrij grillige systeembreuken. Ik denk dat het integratieproces daar niet altijd mee gediend is.” (commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2004: 49-50)

In de Kamer komt opnieuw de discussie op over de rol van zelforganisaties van migranten en dan vooral in het licht van levensbeschouwelijke aspecten van integratie. De minister ziet een instrumentele rol als communicatieschakel tussen de Nederlandse samenleving en de eigen achterban. Er rijst echter twijfel over deze positieve invulling, vooral bij de VVD. Enkele fracties vragen zich af of de zelforganisaties wel een intermediaire rol vervullen en zich niet te veel afsluiten van de samenleving (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

Assimilatie (2000 tot heden)

Vooraf deze laatste vraag is centraal komen te staan in wat het ‘Scheffer-debat’ wordt genoemd. In 2000 verschijnt een groot behoorlijk zwartgallig artikel van publicist Paul Scheffer in het NRC-Handelsblad over het dreigende ‘multiculturele drama’. Hij suggereert in zijn artikel een verband tussen sociaal-economische achterstand en sociaal-cultureel ‘anders zijn’ (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b). Hij beschuldigt bovendien de Nederlandse elite dat deze te lang de ogen heeft gesloten voor de problemen en ‘oorzaken’ van het ‘drama’, en pleit voor een offensief ter beschaving van allochtonen (Entzinger 2006 b).

In het debat blijkt dat het CDA zich in deze analyse goed kan vinden; volgens de partij hangt de gebrekkige integratie van allochtonen samen met de grote culturele afstand tussen met name moslims en de Nederlandse samenleving. De andere partijen, PvdA, VVD, SP, Groenlinks en D66 laten zich niet uit in culturele termen over verklaringen over het (nog) niet slagen van het beleid. Zij leggen de nadruk meer op wat er wel bereikt is en op de sociaal-economische oorzaken van achterstand. Tegelijkertijd benadrukken alle partijen dat het beleid te lang vrijblijvend is geweest en dat een ‘zekere’ culturele aanpassing van migranten mag worden verwacht. Net als de rest van de samenleving dienen ook zij zich aan de Grondwet te houden. Geen van de partijen ziet echter op dat moment heil in een afgedwongen assimilatie. (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Het Schefferdebat is het begin van veel meer debatten in politiek en samenleving en veroorzaakt veel onrust in Nederland (Entzinger 2006 b). Vanaf dan komen cultuurverschil, identiteitskwesies en de rol van zelforganisaties ruim aan bod in het debat en doen veel stof opwaaien. De migrantenzelforganisaties worden alleen nog

maar gezien en besproken in relatie tot hun integratiefunctie, waarover vooral het CDA en de VVD steeds meer twijfels hebben. Met name het CDA problematiseert expliciet cultuurverschil in verhouding met integratie van migranten en integratie tussen verschillende burgers in concentratiewijken (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

In 2001 verschijnt het rapport van de WRR *Nederland als immigratiesamenleving*; dat opnieuw een belangrijk ijkpunt vormt voor de jaren daarna. De WRR stelt dat het beter is de uitvoering van bestaand beleid te verbeteren bij uitblijvende of onzichtbare resultaten dan meteen nieuw beleid te formuleren. Politici moeten de druk weerstaan om steeds iets nieuws te bedenken voor elk signaal uit de samenleving. Bovendien waarschuwt de WRR ervoor 'dat een op zichzelf nu onomkeerbare tendens als die naar 'meer eigen verantwoordelijkheid en inzet' of de actuele benadrukking van liberale waarden, doorslaat naar overdreven pressie om zich te voegen naar de standpunten van de meerderheid.' (WRR 2001: 180).

De nota *Integratie in het perspectief van immigratie* van 2001 stelt dat het debat meer confronterend van toon is geworden en waarschuwt ervoor dat het debat over een breed integratiebeleid niet slechts mag gaan over de Islam in relatie tot de westerse wereld. De nota blikt deels terug op wat Paars II heeft bereikt en stelt dat Nederland zijn restrictief toelatingsbeleid handhaaft met onder andere de nieuwe Vreemdelingenwet van 2000 met daarin aangescherpte voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming. Voorts staan er verschillende voorstellen in voor aanscherping van het inburgeringbeleid. Het lijkt erop dat alle geluiden van onvrede vanuit de samenleving hun invloed op het beleid hebben gehad. (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2006 b).

De verkiezingen van 2002 staan vervolgens volledig in het teken van integratie en immigratie door de opkomst van Pim Fortuyn. Hij startte zijn eigen verkiezingscampagne met de LPF na zijn ontslag als leider van Leefbaar Nederland en staat na een paar maanden in de peilingen als de grootste partij. Mede dankzij zijn radicale standpunten ten aanzien van het integratievraagstuk en de Islam. Kort voor de verkiezingen op 6 mei wordt hij doodgeschoten door een radicale milieuactivist, maar de LPF behaalt bij de verkiezingen op 15 mei een groot aantal zetels in de Tweede Kamer. De partij komt zelfs in een regering te zitten met het CDA en de VVD; het eerste kabinet Balkenende is een feit. Al in oktober 2002 valt het kabinet, voornamelijk door interne ruzies binnen de LPF, maar het geformuleerde integratiebeleid van het Strategisch Akkoord blijft ook in het kabinet Balkenende II grotendeels overeind (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Entzinger 2003 en 2006 b).

De vier integratie speerpunten van dit Strategisch Akkoord zijn inburgering, het tegengaan van segregatie, waarden & normen en preventief beleid inzake gemarginaliseerde jongeren. De scherpere en meer verplichtende toon wordt verder aangezet; het integratiebeleid wordt ondergebracht bij het ministerie van Justitie en benadrukt sterk de problematische zijde van cultureel verschil. De aandacht voor fysieke, sociale en geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen is groter dan voorheen. Het Akkoord stelt dat integratie wederzijdse aanpassing veronderstelt en gaat uit van een integratie met behoud van pluriformiteit. Naast de territoriale concentratie van nieuwkomers wordt echter ook de afstand van allochtonen tot autochtonen in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst steeds meer als een probleem gezien (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004). Een trend die doorzet in de jaren daarna en anno 2008 nog niet tot stilstand is gekomen.

Het kabinet Balkenende II heeft zich voorgenomen de immigratie meer te beheersen en de integratie te versterken. De breed gedeelde maatschappelijke onvrede hierover vertaalt zich in kritiek op het overheidsbeleid. Het kabinet acht daarom een omslag noodzakelijk. De inburgering wordt verplicht voor nieuwkomers, maar ook voor uitkeringsafhankelijke oudkomers. Voorts worden de leeftijd- en inkomenseisen voor gezinsvorming verhoogd (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004, Tweede Kamer der Staten-Generaal 2006, Entzinger 2003 en 2006 b).

Er ontstaat in het politieke en maatschappelijke debat steeds meer discussie of de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving nu wel of niet is geslaagd. In september 2002 wordt bij de Algemene Beschouwingen een motie ingediend door SP-fractievoorzitter Marijnissen. De SP vraagt in de motie om een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid, omdat dit onvoldoende geslaagd zou zijn. Een meerderheid van de Tweede Kamer (CDA, VVD, PvdA, Groenlinks, D66 en deels de LPF) stemt met de motie in. De commissie Onderzoek Integratiebeleid, kortweg de commissie Blok, wordt ingesteld en gaat aan de slag. De commissie onderzoekt het integratiebeleid van de Nederlandse regering van de afgelopen dertig jaar; de beoogde effecten en feitelijke resultaten daarvan en poogt bouwstenen aan te reiken voor de toekomst.

In 2004 komt het eindrapport *Bruggen bouwen* uit, dat in de Tweede Kamer kritisch ontvangen wordt, omdat men het te vrijblijvend vindt en de aanbevelingen 'te slap'. De 'bazen' in het parlement waren niet blij met het milde oordeel en de genuanceerde feiten van de commissie, omdat deze niet strookten met de 'onderstroom' van onvrede en zorgen in de samenleving en de beelden die leven bij politici (www.parlement.com, Entzinger 2006 b).

De commissie concludeert namelijk dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is. Het redelijke succes houdt verband met de sleutelfunctie van onderwijs: succes in het onderwijs lijkt de sleutel tot het slagen van het integratieproces en in het onderwijs zijn overwegend positieve resultaten geboekt. Opleiding is de belangrijkste factor voor sociale mobiliteit in de samenleving (www.parlement.com, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Tegelijkertijd constateert de commissie dat door een combinatie van onvoldoende integratie en vervolgmigratie het 'economisch rendement' van de integratie voor de samenleving als geheel verwaarloosbaar is, maar dat er niets anders op zit dan het integratiebeleid voort te zetten gezien de onomkoopbaar voortdurende migratie (www.parlement.com).

Daarnaast geeft de commissie aan dat het beleid op het sociaal-culturele terrein weinig consistent is geweest de afgelopen dertig jaar, waarbij de doelstellingen een verdeeldheid laten zien. De resultaten op sociaal-cultureel terrein blijven achter, hoewel de commissie concludeert dat dit vooral geldt voor de terreinen waarop de doelstellingen recentelijk zijn aangescherpt. Wanneer de regels veranderen tijdens het spel, kan het resultaat flink tegenvallen (Entzinger 2006 b). Zeker bij zoets als integratie, wat een langdurig proces is, waarbij de resultaten van beleid niet direct zichtbaar zijn. Dat is lastig voor de politiek, die op korte termijn wil 'scoren' en het verleden makkelijk 'vergeet'.

De maatschappelijke onvrede laat echter duidelijk zien dat er problemen zijn en de verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen niet goed zijn. De commissie beveelt

daarom aan om het integratiebeleid ook te richten op het versterken van de cohesie in de samenleving (www.parlement.com, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004). In de rapportage Integratiebeleid minderheden van de regering uit 2003 was ook reeds gesteld dat intensivering op verschillende beleidsterreinen (onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur) nodig is om een brug te slaan over de kloof tussen autochtonen en allochtonen. Beide groepen moeten worden geprikkeld om de integratie zelf ter hand te nemen; met 'gedeeld burgerschap' en 'meedoen' als kernbegrippen (commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Het rapport van de commissie Blok geeft de beoogde omslag van het kabinet een extra impuls. Vanaf 2004 wordt een nieuwe Wet Inburgering Nieuwkomers voorbereid en in 2006 aangenomen. In deze wet worden ingrijpende voorwaarden gesteld aan de inburgering en de inburgeraars, zoals een inburgeringsexamen en boetes wanneer men dit niet haalt.

In de daarop volgende jaren wordt onder andere een programma tegen radicalisering van jongeren opgezet, als ook een imamopleiding; gericht op een betere integratie van imams. Ook wordt een aantal regelingen van de Vreemdelingenwet van 2000 door middel van uitvoeringsbesluiten strenger, zoals de inkomenseis en de leeftijdsgrens die worden opgehoogd. Op 1 januari 2006 wordt een naturalisatieceremonie ingevoerd ten behoeve van een herwaardering van het Nederlanderschap.

In de ogen van het kabinet is integratie meedoen en daarvoor is het nodig dat alle migranten de Nederlandse taal leren en de in Nederland gangbare normen, waarden en omgangsvormen eigen maken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006). Om meer inzicht te krijgen in deze normen en waarden en daardoor meer handvaten te verkrijgen ten behoeve van het integratiebeleid, verzoekt het kabinet de WRR in 2002 om een advies hierover. Het kabinet wil weten welke fundamentele waarden onze samenleving bindt en over welke waarden conflicten kunnen rijzen, mede gezien in het licht van culturele verschillen. De WRR heeft zich in het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003) een ruimere opdracht aangemeten. De raad heeft niet alleen gekeken naar de onzekerheid over wat de Nederlandse waarden en normen zijn, maar ook naar het gegeven dat het feitelijk gedrag van velen niet in overeenstemming is met die gemeenschappelijke waarden (WRR 2003). De WRR concludeert:

"Pluriformiteit in waarden en normen is een kenmerk van een moderne samenleving. Door de maatschappelijke veranderingen van de afgelopen dertig jaar is een geïndividualiseerd waardepatroon beter mogelijk geworden, waarbij overigens de waarden van persoonlijke vrijheid en gelijkheid als centrale waarden van een burgerlijke samenleving onveranderd hoog worden gehouden. Een moderne samenleving staat voor de opgave de grote mate van pluriformiteit te laten samengaan met voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid. Men hoeft niet precies dezelfde redenen te hebben om bepaalde centrale waarden te onderschrijven, als men deze waarden maar in praktisch gedrag blijft ondersteunen." (WRR, 2003: 11)

De WRR geeft aan dat de westerse waarden, zoals bescherming van persoonlijke vrijheid en autonomie, rede en redelijkheid, universaliteit, rechtvaardigheid en gelijkheid, dermate abstract zijn dat ze stimuleren tot een dynamische ontwikkeling van de invulling ervan. Dit geldt ook voor de centrale waarden van de rechtstaat, waarbinnen grondrechten steeds een nieuwe interpretatie kunnen krijgen (soms verruimend, soms beperkend). Botsingen van waarden en grondrechten zijn onvermijdelijk, maar dienen door (rechts)statelijke instituties in goede banen worden geleid. De WRR stelt daarom dat de taak van de overheid bestaat uit het garanderen en bewaken van de waarden en

het ondersteunen van de publieke moraal, maar dat het in de eerste plaats aan de samenleving zelf is om de waarden te vormen en te onderhouden. Normoverschrijdend gedrag moet worden tegengegaan door de overheid, maar is ook een verantwoordelijkheid van de samenleving zelf (WRR, 2003). Het rapport geeft dus geen 'waarden en normen blauwdruk', waar het kabinet wellicht wel op gehoopt had.

Het integratiebeleid is zo in het begin van de 21^e eeuw in een duidelijk cultureel vaarwater gekomen. De herwaardering van het Nederlanderschap en de culturele invulling daarvan, oftewel de Nederlandse identiteit, is de afgelopen paar jaar steeds meer en meer van politiek en maatschappelijk belang geworden. De politieke en maatschappelijke roep om sociaal-culturele aanpassing en assimilatie van migranten in Nederland steeds luider. Dit bleek ook al in de historische schets van Nederland in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4, waarin de Rooy (2002) en ook de WRR (2007) aangaven dat de vraag wat de Nederlandse identiteit is weer hoog op de agenda staat. Als het namelijk gaat om aanpassen en assimileren, is het namelijk wel nodig te weten waaraan.

Het WRR rapport *Identificatie met Nederland* uit 2007 laat, net als het rapport uit 2003, echter zien dat het antwoord op die vraag niet zo simpel te geven is en dat een simpel antwoord bovendien niet wenselijk is. De raad concludeert:

“Het verhaal over ‘de’ Nederlandse identiteit bevestigt en versterkt een ongewenst en te simplistisch onderscheid tussen gevestigden en buitenstaanders, tussen autochtonen en allochtonen. Allochtonen worden als een groep gezien en gedefinieerd in termen van wat ze *niet* zijn: niet van hier. Tegelijkertijd wordt van ze geëist dat ze *volledig* Nederlander worden. Echter, als we blijven vasthouden aan een historische beschrijving van het Nederlanderschap, zullen zij daar nooit in slagen. (...) De raad komt aldus tot een pleidooi om meerdere routes van identificatie te bevorderen en te onderhouden, en onderscheidt daarbij functionele, normatieve en emotionele identificatie.” (WRR, 2007: 15-16)

Nu helder is hoe het Nederlandse vreemdelingenbeleid zich ontwikkeld heeft vanaf 1980 tot heden en welke verschuivingen hierin hebben plaatsgevonden, is het tijd voor een verdieping naar de theorie. Hoe vallen de verschuivingen in beleid te verklaren door middel van burgerschapsbeelden en hun betekenis in het politieke en maatschappelijke debat? Welke rol en betekenis heeft de in de Nederlandse samenleving dominante derde dimensie van burgerschap (burgerschap als collectieve identiteit) daarin gehad?

Om antwoord te geven op deze vragen ga ik in het tweede deel van dit hoofdstuk dieper in op drie ‘debatten’ die bepalend zijn geweest voor de politieke (beleid)keuzes. Het debat omtrent het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen in de jaren tachtig, het langdurig debat over dubbele nationaliteit in de jaren negentig en de verharding van het debat na de eeuwwisseling.

4.3 Het politiek en maatschappelijk debat: kiesrecht voor vreemdelingen, dubbele nationaliteit en de verharding van het debat.

4.3.1 Het debat over het kiesrecht voor vreemdelingen (in de jaren tachtig).

Het debat en de besluitvorming omtrent het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen eind jaren zeventig en in de jaren tachtig staat in het licht van het opkomend besef in die

periode dat het verblijf van gastarbeiders in Nederland niet tijdelijk zou zijn. In paragraaf 4.2 is beschreven dat dit leidt tot het opzetten van het minderhedenbeleid. Het uitgangspunt hierbij is dat migranten bepaalde rechten krijgen als voorwaarde om volwaardig te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving en hierin een nieuw bestaan op te kunnen bouwen. Het verstrekken van rechten is van groter belang dan het opgeven of aanpassen van de eigen culturele identiteit (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

Het parlementair debat over kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België is uitvoerig onderzocht door Dirk Jacobs in zijn proefschrift uit 1998. Hij stelt dat er twee redenen zijn waarom het debat in beide landen heel anders is gelopen, waardoor in Nederland reeds in 1985 bij wet het lokaal kiesrecht voor vreemdelingen is toegekend en in België niet. Hij geeft aan dat in Nederland gekozen is voor een strategie van consensus en het voorkomen van polarisatie van het migrantenthema, en dat in Nederland daarnaast de koloniale geschiedenis en erfenis een belangrijke, positieve rol heeft gespeeld.

Mijn betoog in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op zijn proefschrift uit 1998 *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)* en latere artikelen daarover. Jacobs heeft hiervoor uitgebreid geput uit parlementaire handelingen van beide landen.

Reeds in de jaren zeventig komt in Nederland vanuit de politieke centrumlinkse hoek het issue van politieke rechten voor ingezetene vreemdelingen op de politieke agenda. Om lokaal kiesrecht voor vreemdelingen oftewel het loskoppelen van het staatsburgerschap en kiesrecht te realiseren, is een Grondwetswijziging nodig. Een lang politiek proces, waarbij ook de oppositie over de streep getrokken moet worden. Dat laatste lijkt in 1976 nog niet te lukken. Centrumlinks doet er in die periode alles aan om het debat pragmatisch te houden, de christen-democraten en rechts-liberalen blijven echter tegen. Zij vinden dat wie politieke rechten wil, zich maar moet naturaliseren na een verregaande culturele assimilatie (Jacobs, 1998 en 2000).

In die periode vinden echter de zeer schokkende en pijnlijke terroristische acties plaats van Molukse jongeren die daarmee aandacht vragen voor hun (politieke) situatie. Dit Moluks geweld fungeert als een katalysator voor het minderhedenvraagstuk dat daardoor ineens als een urgent en belangrijk thema op de politieke agenda komt te staan. Vanaf dat moment wordt ook centrumrechts voorstander van lokaal kiesrecht voor vreemdelingen, als (symbolisch) middel om te laten zien dat ook zij zich bekommeren om de maatschappelijke positie van niet-Nederlanders. Het onderwerp wordt meegenomen in de algehele ontwikkeling van het minderhedenbeleid, waarbij men denkt aan maatregelen om de juridische positie van minderheden te versterken. Zoals het toekennen van lokaal kiesrecht en de versoepeling van naturalisatieprocedures. (Jacobs, 1998 en 2000).

De politiek raakt doordrongen van het besef dat migranten in Nederland blijven en dat zij bepaalde rechten nodig hebben om daadwerkelijk onderdeel uit te kunnen maken van de samenleving. Zeker ook gezien het feit dat er grote groepen 'immigranten' zijn die wel Nederlander zijn of verondersteld werden Nederlander te zijn (uit Nederlands Indië, uit de Antillen, uit Suriname) en die hiermee automatisch de rechten hebben behorend bij het Nederlands staatsburgerschap. Als zij deze rechten hebben, moeten ook andere immigranten bepaalde rechten krijgen, omdat er anders sprake is van discriminatie. Dat is niet acceptabel in een minderhedenbeleid dat uitgaat van gelijkheid van rechten en kansen van alle minderheden.

In het politieke debat eind jaren zeventig en begin jaren tachtig over lokaal kiesrecht voor vreemdelingen staat het containerbegrip 'integratie' centraal. Dit begrip blijkt zo vaag en hybride (meedoen in de samenleving, maar wel met behoud van eigen cultuur) dat zowel politiek link en rechts er hun eigen interpretatie aan kunnen geven en als argument kunnen gebruiken om hun positie met betrekking tot het lokaal kiesrecht voor vreemdelingen te verdedigen. Ook de VVD en het CDA stellen nu dat het toekennen van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen onder bepaalde voorwaarden kan bijdragen aan het bewerkstelligen van een leefbare multiculturele samenleving.

"Centrumrechts ruilde op deze manier haar eerdere vertoog voor een nieuw discours waarin de overheid haar verantwoordelijkheid erkent immigranten te incorporeren in de samenleving (mede via opnemings in de politieke gemeenschap), terwijl tegelijkertijd een hoge mate van culturele assimilatie van allochtonen verwacht wordt wanneer zij politiek gaan participeren." (Jacobs, 2000: 367)

Na de grondwetswijziging in 1984 (o.l.v. het Kabinet Lubbers-I) blijft de alliantie tussen de verschillende politieke partijen overeind om ook een effectieve implementatie van de nieuwe Kieswet te realiseren. Dit heeft te maken met de informele afspraak die men onderling had gemaakt om het debat omtrent het vreemdelingenkiesrecht zo min mogelijk te polemiseren. Net zoals eerder al migrantenorganisaties en de antiracismebeweging hadden gekozen voor een low profile opstelling zonder demonstraties, omdat het 'de goede kant' op leek te gaan en men het politieke proces niet wilde verstoren door te polariseren. De reden van de traditionele politieke partijen om niet te polariseren heeft te maken met de komst van de extreemrechtse Centruumpartij van Janmaat in het parlement in 1982. Door gezamenlijk de consensus te behouden om tot een breed minderhedenbeleid te komen, tracht men deze Centruumpartij te isoleren. Het toekennen van het lokaal kiesrecht aan vreemdelingen past in dit streven (Jacobs, 1998 en 2000).

De traditionele rechtse partijen eisen echter wel dat er condities aan het kiesrecht verbonden worden; een verblijfsduur van minimaal vijf jaar (zodat de vreemdeling minstens één zittingsperiode van de gemeenteraad had meegemaakt) en een geldige verblijfsstatus. Men acht dus enige aanpassing aan de Nederlandse samenleving noodzakelijk om te kunnen stemmen. (Jacobs, 1998 en 2000).

In 1985 wordt de wet aangenomen en wordt het mogelijk voor niet-Nederlanders om actief en passief deel te nemen aan de gemeentelijke verkiezingen.

Jacobs (2000) stelt dat de politieke keuze om het onderwerp niet te polariseren en juist te kiezen voor een niet populistisch-xenofobe benadering, ook te maken heeft met de Nederlandse koloniale geschiedenis. Onderdanen uit de voormalige kolonies hadden zoals gezegd een bepaalde status met rechten. Racisme en extreemrechts waren daarom direct bedreigend voor een deel van de natie; het 'gekleurde' deel. Dat betekende eigenlijk een gemeenschappelijke interne bedreiging van de natiestaat. Vandaar mede de keuze voor het multiculturele model in Nederland.

Als ik dit politieke debat plaats in het kader van de theorie zoals neergezet in hoofdstuk twee van deze scriptie is het niet eenduidig welke dimensie van burgerschap en welk normatief perspectief het meest dominant is. Het discours waarvan het kabinet zich bedient, valt op het eerste gezicht te rijmen met alledrie de dimensies en perspectieven. Nog even kort samengevat: het *Liberalisme* gaat uit van politieke betrokkenheid als een recht, het *Republicanisme* van politieke betrokkenheid als een burgerplicht en het

Communitarisme stelt dat politieke betrokkenheid de culturele betrokkenheid vergroot maar tegelijkertijd als vereiste stelt.

Jacobs laat zien in zijn proefschrift (1998) dat er een zekere spanning zit in het kabinetsstandpunt omtrent het toekennen van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen. Het kabinet wil langs de ene kant participatie bevorderen door het toekennen, maar eist aan de andere kant voldoende binding met de samenleving om dit kiesrecht uit te oefenen (vandaar ook de eis van de verblijfsduur van vijf jaar).

“Enerzijds wordt daarmee erkend dat niet-Nederlandse ingezetenen naarmate zij hier langer verblijven een nauwere binding met de Nederlandse samenleving krijgen, anderzijds worden zij daardoor in staat gesteld om op gemeentelijk niveau rechtstreeks hun invloed op de politieke besluitvorming over aangelegenheden die hen rechtstreeks raken, uit te oefenen (Bijl. Hand. TK, 84-85, 18619/7:5).” (Jacobs, 1998: 128)

“Door deelname aan het politieke besluitvormingsproces kunnen de belangen en gezichtspunten van minderheden daarin beter tot hun recht komen en zullen minderheden een betere mogelijkheid krijgen om in onze samenleving te emanciperen (Hand. TK, 84-85:4760).” (Jacobs, 1998: 128)

In Nederland is dus door de eeuwen heen de derde dimensie van burgerschap, de culturele dimensie steeds dominant geweest, al dan niet impliciet. Hierbij stond steeds het verzuilingsprincipe van pacificatie aan de top, verzuiling, c.q. verschillen aan de basis, centraal.

In deze traditie past het motto van de jaren zeventig: integratie met behoud van eigen cultuur. Dit motto is bedoeld om de migranten niet te laten vervreemden van hun eigen cultuur zodat zij wanneer zij weer terugkeren naar het land van herkomst, zij daar zonder aanpassingsproblemen hun leven weer op kunnen pakken. Men ging in die tijd namelijk nog steeds uit van een tijdelijk verblijf in Nederland.

In de jaren tachtig zien we dit echter duidelijk verschuiven, ook al wordt het niet volledig losgelaten. Het politieke debat over het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders laat zien dat de culturele dimensie enigszins onderschikt raakt en een meer instrumentele betekenis krijgt. Men ziet in deze periode het uiten van de eigen cultuur van vreemdelingen meer als een vorm van groepsemancipatie. Daarnaast ligt vooral de nadruk op gelijkheid in rechten van verschillende minderheden in de Nederlandse samenleving. De idee hierbij is dat dit ook weer de integratie en emancipatie van vreemdelingen ten goede komt. Dat de culturele dimensie niet helemaal weg is uit de gedachten van de politiek blijkt uit het feit dat er wel een zekere binding en betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving verwacht wordt, voordat je als vreemdeling het lokaal stemrecht krijgt. Vandaar de verblijfsduureis. Zoals Jacobs (1998) aangeeft: het gaat wel degelijk om een recht *tout court*, maar niet zuiver onconditioneel.

Dit geldt zeker in het geval van vreemdelingenkiesrecht voor provinciale of nationale verkiezingen. Dat is voor de meeste politieke partijen (nog) duidelijk een stap te ver; dat hoort toch echt bij het volledig staatsburgerschap. De PvdA is wel voorstander en pleit in 1989 in de campagne voor actief en passief kiesrecht voor de Provinciale Staten en actief kiesrecht voor de Tweede Kamer. Het nieuwe centrumlinkse kabinet-Lubbers III (CDA en PvdA) behandelt het vraagstuk echter in één pakket met aanpassingen in de naturalisatiewetgeving, met name met het issue van de dubbele nationaliteit daarbinnen (Jacobs, 1998).

4.3.2 Het debat over de dubbele nationaliteit in de jaren negentig en de verharding van het debat in de jaren daarna.

De discussie over de dubbele nationaliteit van de jaren negentig laat zien dat het discours over naturalisatie verschuift. Van een nadruk op rechten voor immigranten en versoepeling van naturalisatiewetgeving omdat deze de integratie bevorderen, naar een nadruk op (culturele) plichten en verzwaring van naturalisatiewetgeving omdat men eigenlijk eerst dient te 'bewijzen' dat men wel goed geïntegreerd is.

Door het WRR rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989, waarin wordt gepleit om dubbele nationaliteit toe te staan, ontstaat er opnieuw discussie over de afstandseis in politiek Nederland. Het kabinet komt met een compromis onder druk van de Tweede Kamer: het CDA geeft haar bezwaren op tegen de dubbele nationaliteit en de PvdA geeft haar wens op voor uitbreiding (provinciaal en nationaal) van het kiesrecht van niet-Nederlanders. Voor de partijleiding van het CDA was de grens duidelijk bereikt: "verdere politieke integratie zou volgens die verhaallijn moeten gebeuren via naturalisatie in combinatie met een voorafgaande culturele assimilatie van de vreemdelingen" (Jacobs, 1998: 134). In de Tweede Kamer ontstaat veel protest tegen de kabinetsnotitie. VVD, CDA en de kleine rechtse partijen zien loyaliteitsproblemen bij een dubbele nationaliteit, terwijl de PvdA vermenging van loyaliteiten en een band met meerdere landen ziet als gevolgen van een veranderende globaliserende wereld. Voor hen is een dubbele nationaliteit juist een instrument om de integratie van immigranten te bevorderen (Böcker, Groenendijk en de Hart, 2005: 159, de Hart, 2005).

Eind 1991 aanvaardt de Tweede Kamer een compromis (motie-Apostolou), waarin beide kampen hun wens kunnen 'lezen'. Vooruitlopend op een nieuwe wet wordt de afstandseis met onmiddellijke ingang afgeschaft. Met ingang van 1 januari 1992 hoeft men geen afstand meer te doen van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie. Daarnaast wordt in het nieuwe wetsvoorstel ook de mogelijkheid van dubbele nationaliteit voor Nederlandse emigranten die in het buitenland naturaliseerden voorgesteld. Dit was echter geen onderwerp van de politieke discussie. Het ging om de idee dat het toestaan van een dubbele nationaliteit weerstand bij immigranten tegen naturalisatie kon wegnemen en zo hun integratie bevorderen (Böcker, Groenendijk en de Hart 2005: 159, de Hart, 2005).

Er volgen jaren van discussie en debat in de Tweede Kamer, waarbij vooral de bezwaren van de VVD en het CDA groeien. De naturalisatiecijfers stijgen en men krijgt het idee dat naturalisatie te gemakkelijk is geworden. In 1995 komt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, maar verwerpt een meerderheid van VVD en CDA het in de Eerste Kamer. De argumenten hiervoor zijn samen te vatten in het algemene idee dat "het Nederlandschap eerder de eindfase van het integratieproces is, dan dat naturalisatie bijdraagt aan de integratie". De VVD spreekt zelfs van een 'bekroning' op een voltooid integratieproces (Spijkerboer, 2001).

Er is een duidelijke omslag te zien in het debat; het onderwerp 'cultuur' staat weer prominent op de agenda. In 1991 al was hiervoor een belangrijke aanzet gegeven door toenmalig politiek leider van de VVD, Bolkestein (1991). Hij wierp in een krantenartikel de vraag op in hoeverre de Islam en de westerse cultuur 'compatibel' waren, waarmee hij ondermeer de discussie aanzwengelde over de rol van de overheid als 'zedemeester'. De integratie van minderheden moest volgens hem 'met lef' worden aangepakt. De VVD liet en laat zich vanaf de jaren negentig meer en meer zien als voorstander van een actief beleid om met name islamitische groepen de Nederlandse

normen en waarden bij te brengen. De partij is niet meer politiek neutraal en liberaal hierin (Verwey-Jonker Instituut 2003, commissie Onderzoek Integratiebeleid 2004).

In 1997 wordt het wetsvoorstel ingetrokken en wordt de afstandseis meteen weer ingevoerd. Hetzelfde jaar komt er een nieuw wetsvoorstel met een afstandseis, maar wel met 13 categorieën van uitzonderingen hierop. De belangrijkste zijn: partners in gemene huwelijken, kinderen geboren uit deze huwelijken en tweede generatie immigranten. In de praktijk valt de overgrote meerderheid van de aanvragers in één van deze categorieën (Groenendijk, 1999). Dit betekent dat dubbele nationaliteiten bij naturalisatie formeel dus niet zijn toegestaan, maar dat in de praktijk het merendeel van de aanvragers zijn oude nationaliteit kan behouden.

In het debat over deze nieuwe wet wordt de houding van bepaalde partijen ten opzichte van naturalisatie steeds restrictiever. Zo gaat bijvoorbeeld het CDA, maar ook de VVD, steeds meer ideologische termen gebruiken als het gaat om het belang van de Nederlandse nationaliteit en stelt dat deze iets is 'om trots op te zijn' en dat deze geen 'consumptieartikel' mag worden (Böcker, Groenendijk en de Hart 2005: 159). Het CDA stemt dan ook tegen het wetsvoorstel.

In 2000 wordt de wet aangenomen door de Eerste Kamer, maar zij treedt pas in werking in april 2003. Een dubbele nationaliteit blijft in de praktijk in vele gevallen mogelijk, maar met de nieuwe wet is de verwerving van de Nederlandse nationaliteit wel moeilijker gemaakt. Tegelijkertijd is het voor Nederlandse emigranten in het buitenland gemakkelijker geworden om de Nederlandse nationaliteit te behouden, ook over meerdere generaties. Dat voor hen geen automatisch verlies meer geldt en hun aantal met een dubbele nationaliteit toeneemt, stuit bij geen van de politieke partijen op weerstand in het debat (Böcker, Groenendijk en de Hart 2005: 159, de Hart, 2005).

Je zou kunnen verwachten dat na de aanneming van de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap het politieke naturalisatiedebat in een rustiger vaarwater terecht zou komen. Niets is minder waar. In het najaar van 2002, nog voor de inwerkingtreding van de wet, geeft minister Nawijn (LPF) het debat een nieuwe wending door te stellen dat het mogelijk zou moeten zijn om criminele Marokkaanse jongeren hun Nederlands paspoort af te pakken, zodat ze het land uit gezet kunnen worden. Ondanks dat hij hierop veel kritiek oogstte, ook van zijn eigen partij, geeft zijn voorstel toch een kentering aan in het politieke debat over de dubbele nationaliteit (Böcker, Groenendijk en De Hart 2005: 160).

Een dubbele nationaliteit geeft de optie om een Nederlander, die als ongewenst wordt beschouwd, te verwijderen uit Nederland door hem zijn Nederlandse nationaliteit af te nemen (Böcker, Groenendijk en De Hart 2005: 160, de Hart, 2005). Dit in tegenstelling tot een immigrant die afstand heeft gedaan van zijn oorspronkelijke nationaliteit en alleen nog de Nederlandse heeft. Deze kun je hem niet afnemen, omdat hij dan 'nationaliteitloos' wordt. Je kunt hem dan ook niet meer het land uitzetten, omdat hij dan van geen enkel land het staatsburgerschap bezit en formeel dus nergens 'thuishoort'.

Deze 'verharding' in het debat heeft ertoe geleid dat sinds het voorjaar van 2003 het debat over de afstandseis weer volledig heropend is. CDA-Kamerlid Sterk (met steun van VVD, LPF, CDA, Christen Unie en SGP) dient een motie in met het verzoek aan het kabinet om de dubbele nationaliteit voor de derde generatie immigranten niet meer toe te staan, maar deze sneuvelt omdat dit een schending van internationaal recht zou

betekenen. Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie komt vervolgens met een eigen notitie (*Meervoudige nationaliteit en integratie*) en stelt daarin voor om de naturalisatiewet aan te scherpen door twee uitzonderingen op de afstandseis te schrappen: die voor buitenlandse partners van Nederlanders en die voor tweede generatie immigranten. Ze hoopt dat met deze inperking van behoud van de oorspronkelijke nationaliteit voor volwassenen, het aantal dubbele nationaliteiten onder de tweede en derde generatie zal afnemen. Daarnaast wordt ook voorgesteld “de Nederlandse nationaliteit in te trekken in het geval de betrokkene essentiële belangen van de staat heeft geschaad. Hierbij moet worden gedacht aan daders van terrorisme.” (de Hart, 2005). Opnieuw wordt er op het punt van de dubbele nationaliteit van Nederlandse emigranten in het buitenland geen verandering voorgesteld met de reden dat zij niets van doen hebben met de integratie(problemen) in Nederland (Böcker, Groenendijk en de Hart 2005: 159, de Hart, 2005).

De notitie *Meervoudige nationaliteit en integratie* (2003) heeft als uitgangspunt dat dubbele nationaliteit de integratie van vreemdelingen tegenwerkt. Verdonk lichtte haar notitie toe met de stelling dat het prijsgeven van de vorige nationaliteit nodig is om de binding met de Nederlandse nationaliteit aan te geven, die de ‘hoofdprijs’ moet zijn voor naturalisandi (de Hart, 2005).

Het moge duidelijk zijn in het bovenstaande geschetste beeld van het politieke debat dat het politieke denken over het naturalisatiebeleid en de rol van de dubbele nationaliteit daarin is omgeslagen. Van het uitgangspunt om naturalisatie juist gemakkelijker te maken voor immigranten die zich blijvend vestigen in Nederland, naar het tegenovergestelde idee van drempels opwerpen voor naturalisatie door het aanscherpen van de afstandseis, als ook het invoeren van een naturalisatietoets en het ophogen van de leges voor naturalisatie.

Volgens Böcker, Groenendijk en De Hart (2005) heeft dit te maken met twee factoren. Ten eerste heeft het politieke proces steeds meer media aandacht gekregen waardoor er voor de verschillende politieke partijen meer op het spel is gaan staan. Ten tweede is men in de loop van de tijd anders gaan denken over integratie. Eind jaren tachtig leggen zowel de rechtse als de linkse partijen de nadruk op de noodzaak van een sterke rechtspositie (het Nederlanderschap) van immigranten als voorwaarde voor integratie, halverwege de jaren negentig brokkelt de consensus hierover echter af. Vooral CDA en VVD zijn naturalisatie steeds meer gaan zien als een ‘bekroning’ op een succesvol integratieproces en spreken meer in ideologische termen omtrent het Nederlanderschap. Deze partijen zijn steeds meer de nadruk gaan leggen op plichten en minder op rechten, meer op de loyaliteit aan de Nederlandse staat en grondwet en veronderstellen dat de staat immigranten dient te leren hoe ze goede burgers kunnen worden. Om in termen van burgerschap te spreken; men is opgeschoven van een liberale invulling naar een meer normerende communitaristische invulling van burgerschap. De derde ‘culturele’ dimensie van burgerschap is weer volledig centraal komen te staan.

Jacobs, 2000 b) stelt dat vanaf de jaren negentig de begrippen burgerschap-als-gewenste-praktijk en burgerzin opgeld maken in de politieke arena. Waarbij zelfbestuur en verantwoordelijkheid van het individu als bron voor sociale integratie op het ideologisch voorplan komen te staan. De samenleving verwacht van migranten een meer actieve rol in de samenleving en burgerzin (Entzinger 2006 b). Twijfels hieraan groeien; zijn migranten wel ‘Nederlands’ genoeg? De nood aan loyaliteit ten opzichte van de gastsamenleving en een zekere mate van acculturatie van en door migranten wordt in het denken over integratie steeds meer van belang. Geen vrijblijvendheid meer; ‘voor wat hoort wat’ (Jacobs, 2000 b, Entzinger 2006 b).

De linkse partijen plus D'66 hebben vastgehouden aan het standpunt dat integratie niet gaat om een loyaliteitsconflict tussen twee culturen, maar om participatie in de samenleving.

In het kritische debat als reactie op de integratiecommissie Blok in 2004 is het scherpe ideologisch contrast tussen het kabinet (regeringspartijen VVD en CDA) en de linkse oppositie (PvdA, Groenlinks) plus regeringspartij D'66 heel helder te zien. Wouter Bos (PvdA) zegt tijdens dit debat: "Culturele en etnische vermenging gaat gewoon door. Hybride identiteiten en dubbele loyaliteiten horen bij een moderne pluriforme samenleving.", waarop minister Verdonk (VVD) antwoordt: "Dat is multiculturalisme in een nieuw demagogisch jasje...koesteren van een dubbele nationaliteit is 'een keuze tegen Nederland'." (Pels, 2005, p.19).

In het debat van de jaren negentig gaat het vooral om Turken en Marokkanen, nu vooral nog over Marokkanen. Bovendien staat het debat meer en meer in het teken van dubbele nationaliteit van moslims, waarmee dubbele nationaliteit verbonden raakt aan religieuze identiteit. Recente debatten laten steeds meer argumentatie zien op basis van een vrij klassiek bezwaar tegen dubbele nationaliteit: loyaliteit. Zeker die van moslimmigranten (de Hart, 2005, Entzinger 2003 en 2006 b).

"Hiermee lijkt de Nederlandse regering te kiezen voor een traditionele visie op nationaliteit, waarin deze een exclusieve en ondeelbare relatie tussen individu en staat in het leven roept." (de Hart, 2005)

Veel wetenschappers geven aan dat dit deze benadering van nationaliteit erg achterhaald is door grootschalige migratie en globalisering en dat er geen enkel bewijs is voor de veronderstelling dat dubbele nationaliteit belemmerend is voor integratie. De reactie van de Nederlandse regering op deze ontwikkelingen is echter juist het zoeken naar een exclusieve, cultureel bindende invulling van de nationale identiteit (de Hart, 2005, Entzinger 2006 b).

Ook Jacobs (2000 b) geeft aan dat het meer en meer gaat om acculturatie en socialisering van vreemdelingen, onder andere door de vergaande en verplichte 'culturele' inburgering. Men poogt hiermee als het ware 'burgerzin' te kweken, waarbij dit slechts geldt voor hen die uit niet-westerse, arme landen komen.

De verharding van het debat is het sterkst vanaf 2002. Het zijn de jaren na het artikel van Paul Scheffer (2000), na de aanslagen op het WTC, van de opkomst van Pim Fortuyn, de brute moord op hem en de komst van de LPF in de Tweede Kamer. De jaren van een rechts kabinet van CDA en VVD, van Verdonk en Wilders, die beiden uit de VVD stappen en een eigen partij oprichten. Van Theo van Gogh die vermoord wordt uit naam van de Islam. Prins (2002) duidt deze verharding met de term *nieuw realisme*. Zij ziet deze nieuwe vorm binnen het politieke discours als een nieuw apart genre. Niet zozeer vanwege de vorm van het taalgebruik, maar vanwege het effect en de invloed ervan. Ze bedoelt hiermee dat taal een versterkend effect heeft op het debat maar ook op de (beleefde) werkelijkheid. Bolkestein bedient zich er in 1991 het eerste van, later gevolgd door Paul Scheffer, Fortuyn, de LPF en Wilders. Het is een debatstijl waarbij de media sterk worden betrokken en ingezet, vooral ook om de publieke opinie te beïnvloeden.

Het integratiedebat is zo vanaf de jaren negentig niet louter nog een politiek debat. Door de actieve rol van de media verwordt het ook tot een maatschappelijk debat. De toon is daarbij sterk verhard en volgens Prins (2002) zelfs geradicaliseerd met Fortuyn. Hij was iemand 'die zegt wat hij denkt en doet wat hij zegt'. Door hem is het een tijd lang

belangrijker geweest om alles in alle openheid te zeggen, hoe bot en hard ook, omwille van de vrije meningsuiting. Het aanspreken en uitspreken van *gutfeelings* werd een doel op zich. Alles dat rook naar multiculturalisme werd een tijdlang afgedaan als links politiek correct, en daarmee zeer incorrect (Prins, 2002).

In hoofdstuk 3 (3.4) is al gezegd dat Nederland weer op zoek is naar een nieuwe culturele invulling van de nationale identiteit. Ook Fortuyn had het over een 'ontheemde' natie. Het laatste decennium is dat echter wel op een 'niet-Nederlandse' manier gebeurd. In plaats van het zoeken naar een consensus in de politiek en samenleving, is de zoektocht vooral gericht op het zoeken naar een vaststaande Nederlandse cultuur en identiteit. Een 'blauwdruk' die men door middel van regels en maatregelen, zoals een inburgeringscursus of een imamopleiding, gemakkelijk kan opleggen en 'leren' aan nieuwkomers. Wat dat betreft is de emotionalisering van het integratievraagstuk behoorlijk ver doorgeslagen.

De derde, culturele dimensie van burgerschap is opnieuw zeer dominant in Nederland, zelfs meer dan in de afgelopen dertig, veertig jaar. Van een impliciete, 'tolerante' beleving van cultuur, is er nu in Nederland een expliciete, uitsluitende beleving van cultuur te zien. Cultuur wordt hierbij niet meer als instrument van emancipatie of integratie gezien, maar als een opzichzelfstaand waardevol goed, waar geen discussie over mogelijk is. Het probleem is echter dat een dergelijke 'blauwdruk' van 'de' Nederlandse cultuur niet bestaat, zoals ook de WRR aangeeft in het rapport *Identificatie met Nederland* (2007). Entzinger (2006 b) geeft dit ook aan en stelt dat deze statische invulling van cultuur één van de kernproblemen is van de huidige 'integratiecrises'. Het gevolg hiervan is dat de nadruk steeds meer komt te liggen op verschillen tussen bevolkingsgroepen, waardoor bepaalde groepen zich buitengesloten (kunnen) voelen en waardoor onderling wantrouwen en angst toeneemt. Voor veel mensen meestal meer gevoed door de media, dan door eigen ervaringen.

Gerard de Vries, wetenschapsfilosoof, stelt in een interview in de Staatscourant begin 2008:

"In plaats van concrete maatschappelijke problemen op te lossen wordt gesuggereerd dat die problemen ontstaan door de afstand tussen degenen die al beschaafd zijn en degenen die dat nog moeten worden. Onder het vaandel van cohesie worden verschillen benadrukt." (de Vries, 2008 in Staatscourant)

Dat zoeken naar een nieuwe collectieve identiteit en het uiten daarvan is niet alleen te zien in het politieke en maatschappelijke debat over wel of geen boerkverbod of over incidenten waarbij een moslim op basis van zijn geloof een vrouwelijk bewindspersoon de hand weigert te schudden, maar ook reeds in allerlei beleid. Zo heeft Rotterdam zijn 'gedragscode', zijn er allerlei onderzoeken gaande naar de radicale Islam, zijn de voorwaarden voor immigratie strikter geworden en is er een 'naturalisatiedag' ingevoerd met bijbehorende naturalisatieceremonie. Sinds 2008 dient hierbij zelfs een soort emotioneel bewijs van verbondenheid met Nederland geleverd te worden in de vorm van een 'verklaring van verbondenheid'. Het leveren van emotionele, culturele 'bewijzen' van integratie staat tegenwoordig centraal. Integratie staat hierbij gelijk aan loyaliteit.

Deze toon en sfeer van het politieke en maatschappelijke debat beïnvloedt sterk de beleving van de werkelijkheid. Dit blijkt ook uit een recent onderzoek van Entzinger en Dourleijn (2008) onder allochtone en autochtone jongeren in Rotterdam. Dit onderzoek toont aan dat de integratie van allochtone jongeren in bijna tien jaar tijd sterk verbeterd is, maar dat het gevoel daarover achterblijft. Opmerkelijk is dat dit niet alleen geldt voor

autochtone jongeren, maar juist ook voor allochtone jongeren. Beide groepen zijn hogere eisen gaan stellen en vooral ook allochtonen zelf leggen de lat hoger. De onderzoekers noemen dit de integratieparadox. Gemeten naar klassieke maatstaven als opleiding is de integratie toegenomen, ook al lopen Turkse en Marokkaanse jongeren nog altijd achter bij autochtone jongeren, maar de beleving van integratie is dus afgenomen. Beide groepen hebben het gevoel dat de culturele afstand is vergroot en zijn meer nadruk gaan leggen op de eigen identiteit (Entzinger, 2008, NRC-Handelsblad). Niet echt een verbetering van de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving.

4.4 Conclusie

Hoofdstuk drie van deze scriptie heeft laten zien dat de derde dimensie van het burgerschapsbegrip, namelijk burgerschap als (collectieve) identiteit, al eeuwenlang de burgerschapsbeelden in de Nederlandse politiek en samenleving domineert. De Nederlander heeft een 'dikke' cultureel ingevulde relatie met zijn/haar staat, al dan niet altijd even expliciet aanwezig.

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre deze historische rode draad bepalend is geweest in de politieke route die Nederland heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia. Welke rol en betekenis heeft die dominante derde dimensie van burgerschap hierin gehad? Welke politieke consensus is er geweest vanaf 1980 met betrekking tot 'goed burgerschap' en welke verschuivingen hebben hierin eventueel plaatsgevonden?

De belangrijkste conclusie is dat de derde dimensie nooit weg is geweest uit het politieke debat. De begrippen cultuur en collectieve identiteit hebben steeds onderdeel uitgemaakt van het debat en de beleidskeuzes. De betekenis en waarde die hieraan worden gegeven sinds 1980, zijn echter heel sterk veranderd. De culturele dimensie van burgerschap blijkt de afgelopen decennia alleen maar dominantier en explicieter te zijn geworden in Nederland. Vooral dat laatste is nieuw: voorheen was deze toch wat impliciet aanwezig. Ook de relatie tussen burger en staat is steeds cultureel ingevuld, waarbij sinds de jaren negentig deze relatie alleen maar 'dikker' is geworden. De kernwaarde burgerzin die vraagt om identificatie met en loyaliteit en solidariteit aan de gemeenschap, heeft gaandeweg de afgelopen dertig jaar steeds meer invulling en betekenis gekregen op het vlak van de nationale gemeenschap. De dominantie van het communitarisme is gegroeid.

Het debat over het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen en het debat over de dubbele nationaliteit laten deze verschuiving duidelijk zien.

In de jaren tachtig stond het behoud van de eigen cultuur van vreemdelingen(groepen) nog centraal als voorwaarde voor een eigen plek in de samenleving en lag de nadruk op het (gemakkelijk) verstrekken van rechten aan vreemdelingen vanuit de gedachte dat dit de integratie zou bevorderen. De politiek koos voor een niet populistisch-xenofobe route en het multiculturele model. Minderheden hadden zo gezegd hun eigen zuil en maakten via die weg onderdeel uit van de Nederlandse samenleving. Entzinger (2006 b) stelt dat hiermee tegelijkertijd ook sprake was van exclusie: men kon zichzelf blijven en z'n 'eigen ding' doen, enigszins los van de rest. Men werd niet gevraagd of gestimuleerd zich sterk

aan te passen. Dit past ook prima bij de idee dat cultuur een statisch iets is: ieder zijn eigen cultuur en leven.

Vanaf halverwege de jaren negentig en vooral na 2002 staat het aanpassen aan de 'algemene Nederlandse' cultuur juist centraal, naast de eigen verantwoordelijkheid en actieve 'burgerzin' van vreemdelingen. Bovendien niet alleen meer als voorwaarde voor een goede deelname aan de samenleving, maar vooral meer en meer als eis en voorwaarde voor het verkrijgen van bepaalde rechten. Zo is het 'bewijzen' van een culturele identificatie en verbondenheid met Nederland anno 2008 nodig om te kunnen naturaliseren. Was naturalisatie eerder een 'tool' ter bevordering van de integratie, vandaag de dag is het een doel: zonder integratie geen naturalisatie.

Entzinger (2006 b) geeft aan de samenleving zich nu juist bedreigd voelt door de verschillen onderling, maar ook doordat veel allochtonen dermate geïntegreerd zijn en onderdeel uitmaken van die samenleving dat zij deze ook mede vormen en veranderen. Een ontwikkeling die erg bedreigend is als de idee van een statische cultuur wordt aangehangen. De reactie daarop is de keuze voor vergaande assimilatie en een populistisch-xenofob vertoeg. Inclusie maar nu met bijna een taboe op de eigen cultuur; men moet juist volledig Nederlands worden. De ongeduldige vraag die hierbij rijst, is waarom ze zich nog niet hebben aangepast aan *ons*? Het lastige punt bij het beantwoorden van die vraag is de invulling van dat *ons*. Wat en wie is Nederland? Die zoektocht is duidelijk te zien. Nederland is openlijk op zoek naar een nieuwe culturele invulling van de nationale identiteit en zoekt deze vooral nog in een culturele 'blauwdruk'.

Verschillen worden meer en sterker benadrukt en de culturele afstand tussen allochtonen en autochtonen lijkt toe te nemen. Immigranten worden steeds meer gedwongen 'kleur te bekennen. Langzaam maar voorzichtig klinken er ook tegengeluiden uit politiek en wetenschap die waarschuwen voor de beperking en gevaren van te veel categoriseren, vooral wanneer categorieën tot absolute contrasten worden verheven. Ghorashi (2006) zegt daarover dat mensen geen blinde dragers van hun cultuur zijn, maar selecties en verbindingen maken tussen diverse culturen die ze in zich verenigen. Cultureel hybride mensen dus. Die echter geen gevaar vormen voor Nederland, zoals gezegd wordt door sommige politici. Ze stelt dat er lef nodig is "om tegen het categorale denken in te gaan en de afkeer en angst ten opzichte van de ander om te zetten in nieuwsgierigheid en openheid." (Ghorashi, 2006).

Ze waarschuwt voor het huidige beeld van de 'goede geïntegreerde burger'. Een beeld dat eigenlijk zegt dat "migranten met hun 'afwijkende cultuur' wel in Nederland wonen, maar nooit een 'echte' Nederlander kunnen zijn", omdat een 'echte' Nederlander volgens het categorale denken 'wit is met een joods/christelijke achtergrond'. Migranten kunnen hierdoor hooguit "assimileren tot de 'nette burgers' die Nederland kan verdragen". (Ghorashi, 2006). Bovendien is het zelfs dan de vraag of het goed genoeg is. Een Nederlander van Marokkaanse afkomst die het zover schopt als PvdA wethouder in Amsterdam en zelfs tot burgemeester van Rotterdam, krijgt als voornaamste kritiek te horen dat hij twee paspoorten heeft. Los van het feit dat hij als Marokkaan hierin niet eens keuze heeft, zijn het feit dat hij een goede baan heeft, goed Nederlands spreekt, als Amsterdammer en Ajax-supporter te boek staat, blijkbaar niet bewijs genoeg van zijn integratie en loyaliteit aan Nederland.

Als hoogleraar diversiteit stelt Ghorashi (2006) dat er juist ruimte moet komen voor een eenheid vanuit verscheidenheid. Een verdere verdikking van de Nederlandse identiteit verscherpt alleen maar de verschillen en vergroot het wij/zij gevoel. Hiermee zijn de Nederlandse samenleving en toekomst niet gebaat.

Hoofdstuk 5 België 1980-2008

5.1 Inleiding

Het historische hoofdstuk laat zien dat er op het vlak van burgerschapsideeën een duidelijke rode draad loopt in de Belgische geschiedenis: het streven van de machthebbende elites en later de politieke partijen naar zo min mogelijk staatsinterventies en zo veel mogelijk 'manoeuvrerruimte' op regionaal niveau. De eerste dimensie van het burgerschapsbegrip, namelijk burgerschap als juridische status, domineert zo al eeuwenlang de burgerschapsbeelden in de Belgische politiek en samenleving. De culturele identificatie vindt plaats op het Vlaamse of het Waalse niveau, niet zozeer op het niveau van de natiestaat. Met die staat heeft de Belg dan ook een liberale, losse relatie.

In hoeverre is deze rode draad nu bepalend geweest in de politieke route die België heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia? Hoe is men omgegaan met de toenemende aantallen immigranten en met het feit dat vanaf eind jaren zeventig helder werd dat de aanwezigheid van immigranten en van immigratie in algemene zin geen tijdelijk fenomeen bleek te zijn? Welke rol en betekenis heeft die dominante eerste dimensie van burgerschap daarin gehad?

De gevolgen van de Belgische politiek voor dit hoofdstuk

Uit het historisch hoofdstuk blijkt dat België politiek gezien een erg complex land is. Het federale systeem is gebaseerd op een territoriale logica (gewesten) als ook een niet-territoriale logica (gemeenschappen op basis van taal). Daarnaast is er een zeer gefragmenteerd partijenlandschap en doorkruisen politieke breuklijnen elkaar. Dit heeft tot gevolg dat achterkamertjespolitiek een dominante rol speelt bij het sluiten van compromissen over welk onderwerp dan ook. Dit betekent dat als er van te voren geen overeenstemming is bereikt, de leidende politieke actoren zo veel mogelijk een openlijk debat uit de weg zullen gaan. Eppink (1998: 24) stelt 'Publieke verantwoording is alleen maar lastig voor de compromismakerij.'. Hierdoor is een belangrijk kenmerk van de Belgische politiek de structurele afwezigheid van echte parlementaire en publieke debatten (Jacobs & Swyngedouw, 2002, Eppink, 1998).

"In België is dan ook de kunst van het *geen* debat voeren een zeer kostbaar goed onder politici, ambtenaren en hooggeplaatste maatschappelijke vertegenwoordigers." (Jacobs & Swyngedouw, 2002: 211).

Het feit dat een echt debat vermeden wordt in de Belgische politiek betekent dat er over multiculturalisme of integratie nog nooit een publiek debat van nationale omvang is geweest. Volgens Jacobs en Swyngedouw (2002) is een werkelijk *Belgisch* debat over multiculturalisme sowieso zeer onwaarschijnlijk vanwege het feit dat er geen consensus bestaat tussen Vlaanderen en Wallonië over de kwesties, woorden en concepten die in een dergelijk debat centraal zouden moeten staan. In Wallonië heeft men het vooral over de sociaal-economische kanten van het integratievraagstuk, omdat daar de erkenning van etniciteit een bedreiging is voor de gelijkheid onder burgers. In Vlaanderen staat juist de rol van de culturele Vlaamse identiteit steeds centraal. In

federale debatten gaat het daarom hooguit over deelonderwerpen, zoals bijvoorbeeld het verbod op hoofddoeken op school. Elk deelonderwerp moet hierdoor uitvoerig worden behandeld en 'onderhandeld' op elk bestuurlijk niveau. Met alle vertraging van dien.

Een belangrijke uitzondering hierop is echter het debat over de toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen, hoewel ook hier de strategie van vermijding vaak is toegepast. Dit 'debat' is gestart begin jaren zeventig, net als in Nederland, maar is eigenlijk nog steeds niet afgerond, omdat het huidige toegekende kiesrecht slechts een gedeeltelijk (alleen actief en alleen lokaal) kiesrecht is.

Eigenlijk is het zo dat dit 'debat' over 'migrantenkiesrecht' het gehele vreemdelingenbeleid van de afgelopen dertig jaar in België heeft beïnvloed en nog beïnvloedt. Het is bijna compleet verweven met het beleid en politieke keuzes op het gebied van nationaliteitswetgeving.

Ten aanzien van de algehele incorporatie van vreemdelingen heeft de federale regering met de staats hervorming van 1980 besloten dat 'het onthaal en de integratie van inwijkelingen' een verantwoordelijkheid is voor de gewesten. Het doel hierbij was 'integratie', hetgeen echter nauwelijks inhoudelijke betekenis kreeg. Hierdoor bleef het open en vaag wat dit in de praktijk zou kunnen betekenen. Daarmee werd een federaal debat vermeden en kon elk gewest dit zelf invullen (Jacobs & Swyngedouw, 2002).

Het is daarom niet mogelijk om een 'feitelijk' overzicht te geven van het gevoerde nationale vreemdelingenbeleid vanaf 1980 tot heden, zoals in het vorige hoofdstuk over Nederland.

Ik zal daarom in paragraaf 5.2 een overzicht geven van de ontwikkeling van het 'debat' over de toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen vanaf 1980 en tot welke verschuivingen in beleid dit heeft geleid op federaal niveau.

In het tweede deel zal ik dit overzicht koppelen aan de theorie over burgerschapsbeelden en hun betekenis in het politieke en maatschappelijke debat.

Voor dit hoofdstuk gebruik ik veelvuldig het proefschrift van Dirk Jacobs uit 1998 *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)* en latere artikelen daarover. Jacobs heeft hiervoor uitgebreid geput uit parlementaire handelingen van beide landen.

5.2 België: polarisatie als centraal begrip

De discussie omtrent het (lokaal) kiesrecht voor vreemdelingen staat dus centraal in het gehele 'vreemdelingenbeleid' in België vanaf de jaren zeventig. Dit 'debat' is zeer lange tijd eigenlijk een 'non-debat' geweest, omdat de politiek jarenlang zijn uiterste best heeft gedaan om juist een echt debat te vermijden. In tegenstelling tot de politiek in Nederland heeft België daarbij (expliciet) gekozen voor een strategie van negatieve polarisering rondom het thema migranten en het taboe 'migrantenkiesrecht' (Jacobs, 2000).

De opkomst van het Vlaams Blok en de communautaire breuklijn tussen Vlaanderen en Wallonië hebben hierin een grote rol gespeeld.

Eerste stapjes (de jaren zeventig)

Begin jaren zeventig wordt reeds het eerste voorstel gedaan voor (lokaal) kiesrecht voor vreemdelingen vanuit de vakbonden, waar de gelijkschakeling van Belgen en niet-Belgen bij de sociale verkiezingen was gerealiseerd om de rechtspositie van buitenlandse werknemers te verbeteren (Jacobs, 2000 en 1998). Vanuit de linkse politieke hoek (socialisten en communisten) volgen hierop verschillende wetsvoorstellen in 1971, 1972, 1974 en 1976. De communisten eisen hierin lokaal kiesrecht voor alle niet-Belgen, de socialisten slechts voor EU-onderdanen. Van deze laatste groep vreemdelingen verwacht men meer culturele assimilatie, die als noodzaak werd gezien voor politieke participatie. In die periode spreken twee regeringen intenties uit over het streven om lokaal kiesrecht aan EU-onderdanen toe te kennen, maar onderneemt men geen enkel initiatief hiertoe. Het 'streven' wordt slechts meegenomen in de Europese onderhandelingen in het proces van Europese integratie (Jacobs, 2000 en 1998). Alle wetsvoorstellen die worden ingediend verdwijnen gewoonweg in het archief. Dit is mogelijk in het Belgische politieke stelsel; een stelsel met een monistische traditie waarbij regeringspartijen en oppositie elkaar routinematig negeren. Wetsvoorstellen vanuit de oppositie worden zelden besproken en in die tijd zeker vanuit de communistische oppositie.

De reactie vanuit de regering is medio jaren zeventig afwijzend om twee redenen. Ten eerste stelt ze dat er een grondwetswijziging nodig is om (lokaal) kiesrecht toe te kennen aan vreemdelingen, ten tweede vindt ze het niet nodig omdat de naturalisatiewetgeving net was aangepast waardoor genaturaliseerde Belgen nu ook op bovenlokaal niveau stemrecht verkregen (Jacobs, 2000 en 1998).

In die periode ontstaat er een sociale beweging, bestaande uit migrantenorganisaties en Belgische organisaties, die actief gaat pleiten voor migrantenstemrecht. De beweging *Stemrecht 82 (Objectif 82* aan de Waalse kant) doet dit uit onvrede over het uitblijven van een debat en met het doel het verbeteren van de rechtspositie van vreemdelingen en het toekennen van lokaal kiesrecht aan hen voor de verkiezingen van 1982. Met name de Franstalige socialisten blijken gevoelig voor de maatschappelijke druk en nemen het stemrecht voor EU-onderdanen op in hun partijprogramma (Jacobs, 2000 en 1998).

De laatste jaren van de jaren zeventig worden echter gedomineerd door verschillende kabinetcrises (voornamelijk over communautaire kwesties) waardoor het onderwerp ondergeschikt blijft en steeds niet op de politieke agenda komt. Zelfs niet met de belofte van het kabinet Martens-I die het in het regeerakkoord zou opnemen (Jacobs, 2000 en 1998). De beetje gegroeide consensus zal uiteindelijk weer volledig verdampen door de politieke ontwikkelingen van de jaren tachtig.

Verdere polarisatie en de opkomst van extreemrechts (de jaren tachtig)

Begin jaren tachtig staan diverse politici vanuit het politieke links en midden positief tegenover lokaal kiesrecht voor vreemdelingen. Politiek rechts blijft echter tegen en komt op dat moment in de regering. Bovendien heeft het doorvoeren van de nieuwe staatshervorming de politieke prioriteit.

Uiteindelijk hebben de liberalen de christendemocraten in de regering tevreden gesteld met de invoering van het *ius soli* (in afgezwakte vorm) in de nationaliteitswetgeving via een politieke uitruil. Door de invoering van het *ius soli* is het gemakkelijker voor tweede en derde generatie migranten om de Belgische nationaliteit te verwerven. Dit leidt er ook toe dat meer migranten met de Belgische nationaliteit kiesrecht krijgen, omdat kiesrecht

nog steeds gekoppeld is aan het staatsburgerschap. In ruil voor deze versoepeling geven de christendemocraten hun eis om kiesrecht voor niet-Belgen op en krijgen de (vooral Franstalige) liberalen hun zin met restrictievere maatregelen op het gebied van het toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Zo worden de mogelijkheden tot gezinshereniging en het verblijf van buitenlandse studenten beperkt (Jacobs, 2000 en 1998, Jacobs & Swyngedouw 2002).

De liberalen zijn niet alleen vanuit ideologisch standpunt tegen het kiesrecht voor vreemdelingen. Net als in andere Europese landen, zijn er in België (politieke) geluiden te horen die zich tegen migranten richten. Vooral de Franstalige liberalen krijgen via die weg electorale concurrentie te verduren. In het voorstel zit dan ook een duidelijke 'flirt' met meer extreme rechtse standpunten, zoals het controversiële punt in het wetvoorstel om gemeenten onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid te geven om de inschrijving van niet EU-onderdanen te weigeren.

Dit idee was geopperd en in 1981 zelfs uitgevoerd tegen de nationale wetgeving in, door de burgemeester van Schaarbeek (Brussel), Roger Nols, die als één van de eerste politici openlijk de aanwezigheid van vreemdelingen op een negatieve manier thematiseert in die periode. Een controversiële politicus die vervolgens in 1981 gekozen wordt in het parlement. Tegelijkertijd komt in het Brusselse een andere rechts-populistische partij op (RAD-UDRT) die als achterban voornamelijk zelfstandigen heeft en die ook openlijk afgeeft op buitenlanders (Jacobs, 2000 en 1998).

In 1984 wordt uiteindelijk het wetvoorstel met het versoepelde *ius soli* aangenomen.

In datzelfde jaar zijn er Europese parlamentsverkiezingen waarbij de extreemrechtse partij Vlaams Blok zich heel duidelijk profileert als dé Vlaamse antimigranten partij. Voorheen had deze partij zich vooral gericht op de eis van Vlaamse onafhankelijkheid. Met haar nieuwe profilering behaalt de partij echter een flinke winst, hoewel nog net geen zetel (Jacobs, 2000 en 1998, Jacobs & Swyngedouw 2002). Deze nieuwe profilering van het Vlaams Blok past heel goed bij de algemene tendens in de samenleving halverwege de jaren tachtig. De economische crisis trok een streep door de arbeidsparticipatie van velen, waaronder veel migranten, maar betekende ook terreinverlies van de vakbonden. Dat betekende dat het migrantenprobleem letterlijk op straat lag (Phalet en Krekels, 1998). Het Vlaams blok maakt dankbaar gebruik van algehele gevoelens van sociaal-economische onzekerheid en wijst migranten aan als de zondebok voor de werkloosheid (ze pikken onze banen in) en de bezuinigingen op de sociale zekerheid (ze zuigen onze staatskas leeg).

Om tegenwicht te bieden aan het steeds verder polariserende antivreemdelingen klimaat geven vakbonden en migrantenorganisaties een nieuwe impuls aan de stemrechtbeweging in 1985. Maar de beweging *Stemrecht 88/Objectif 88* is ditmaal een stuk bescheidener van aard en slaagt er niet in de regering zover te krijgen het kiesrechtdebat te openen.

De Raad van State (het grondwettelijk geweten van België) beslist in 1986 vervolgens dat om het kiesrecht voor vreemdelingen mogelijk te maken, eerst een herziening van de grondwet (artikel 4) noodzakelijk is. Dit betekent dat er nog een langere adem nodig is dan voorzien om het kiesrecht voor vreemdelingen voor elkaar te krijgen. Bovendien is voor een Grondwetswijziging een tweederde meerderheid in de kamer nodig. De voorstanders moeten zich nu eerst richten op de noodzakelijke aanpassing van de Grondwet, alvorens de Kieswet aangepast kan worden (Jacobs, 2000 en 1998).

De centrumrechtse regering Martens-VI is dit echter niet van zins. Zij staat eventueel op termijn open voor kiesrecht voor EU-onderdanen, maar via een geratificeerd multilateraal Europees verdrag. Een wijziging van artikel 4 vindt men te riskant omdat dat de mogelijkheid zou openen om andere niet-EU migranten politieke rechten toe te

kennen. Men gaat bij deze laatste groep er, niet eens al te impliciet, van uit dat zij niet geïntegreerd genoeg zijn om deze rechten te krijgen. Bovendien zou het toekennen van politieke rechten afbreuk doen aan de 'tijdelijkheid' van deze migranten (Jacobs, 1998: 172-173). Het lukt eind jaren tachtig dan ook niet om artikel 4 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren in de Kamer. De voorstanders moeten zich daarom gaan richten op 1994 als eerste optie om vreemdelingen te laten deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen (Jacobs, 1998: 174).

Tot aan dat moment is het migrantenthema nog vooral een Brusselse en Waalse 'problematiek'. Dat verandert in één klap met de parlementsverkiezingen van december 1987 en de gemeenteraadsverkiezingen van mei 1988 als het Vlaams Blok bij beide een forse winst behaalt met een amper verhuld racistisch programma met de slogan 'Eigen Volk eerst'. Hierdoor zijn zij anno 1988 vertegenwoordigd in zowel de Kamer als de Senaat en hebben ze in Antwerpen maar liefst 10 van de 55 zetels (18%). Met deze uitslag staat het migrantenthema ineens bovenaan de Vlaamse politieke agenda en is het niet meer weggeweest uit politiek en media (Phalet en Krekels, 1998).

Op de verkiezingsavond in mei kondigt de premier Wilfried Martens van de christendemocraten aan dat de regering een speciale regeringscommissaris zal aanstellen, die zich zal buigen over het ontwikkelen van een coherent migrantenbeleid. Er wordt hiervoor een *Interministerieel Comité voor het Migrantenbeleid (ICM)* opgericht en in maart 1989 een *Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCM)*, dat als onafhankelijke denktank het ICM zal bijstaan (Jacobs, 2000 en Jacobs, 1998: 174).

In juni 1989 wordt de druk nog groter wanneer het Vlaams Blok haar derde verkiezingsoverwinning op een rij behaalt en een zetel in het Europees parlement krijgt. De electorale druk op de gevestigde partijen neemt toe en de posities verharderen. Niet in de laatste plaats omdat het Vlaams Blok zich ook bedient van een antipolitiek discours.

“ Door zijn populistische discours kapitaliseert het Blok gevoelens van onmacht en onvrede, die de burger vervreemden van het politieke bedrijf en de politieke instellingen. (...) Democratie zou een eufemisme zijn voor eindeloos gekrakeel en gekonkel, waarin corrupte politici op de rug van het volk hun eigenbelang najagen. Daartegenover wordt een ideaalbeeld neergezet van het gewone volk als eerlijk, hardwerkend, en vooral één en onverdeeld.” (Phalet en Krekels, 1998).

De 'dubbelzijdige' extreemrechtse retoriek legitimeert de verheerlijking van het 'eigen volk' en de eigen rechten door de exclusie van en het afzetten tegen de minderwaardige vreemdelingen en legt tegelijkertijd de schuld van de ellende bij de politici die hun eigen volk hebben 'verraden'. Het Vlaams Blok zet zo zichzelf neer als de redders van volk en vaderland (Phalet en Krekels, 1998).

Steeds meer politici en partijen laten zich vervolgens negatief uit over vreemdelingen. Ondanks het feit dat centrumlinks opnieuw aan de macht komt, wordt het thema van kiesrecht voor niet EU-onderdanen (nog meer) een taboe onderwerp (Jacobs, 2000 en Jacobs, 1998:175).

“Op de groenen na, zou geen enkele partij zich nog onverbloemd voor de loskoppeling van het staatsburgerschap en de uitoefening van politieke rechten durven uitspreken.” (Jacobs, 2000: 370)

Jacobs (1998, 2000) geeft aan dat deze houding van de Belgische gevestigde partijen een bewuste strategie is tegenover extreemrechts. Naast het isoleren (het cordon sanitair), hoopt men door zelf een negatievere houding aan te nemen ten opzichte van

vreemdelingen, het succes van het Vlaams Blok in te perken. Men kiest dus bewust voor polarisatie. Vooral met betrekking tot het accepteren van antimigrant standpunten is het echter de vraag of dit niet eerder zorgt voor een bepaalde legitimering van deze standpunten. Hoe dan ook, tot aan 2006 zal het Vlaams Blok/Vlaams Belang alleen maar meer en meer successen behalen in Vlaanderen.

Het taboe op de loskoppeling van het staatsburgerschap en politieke rechten wordt vervolgens alleen maar groter. De Europese Commissie komt in 1988 met een voorstel van richtlijn (en dus met een verplichtend wetgevend karakter voor de lidstaten) omtrent toekenning van lokaal kiesrecht aan EU-onderdanen woonachtig in een andere EU lidstaat dan waar zij oorspronkelijk vandaan komen. Het leidt meteen tot onrust onder voornamelijk Vlaamse politici. Zij zien hierin een gevaar voor het 'politieke machtsevenwicht' in de Brusselse periferie en de gevoelige verhoudingen tussen de taalgemeenschappen aldaar. Men vermoedt namelijk dat EU-onderdanen vooral op Franstalige lijsten zullen stemmen, ook in de Vlaamse delen van Brussel. Het Vlaams Blok reageert zeer negatief. Niet alleen vanwege het voorgaande, maar vooral omdat men vreest voor een precedentwerking voor niet EU-onderdanen en dat vindt men 'monsterlijk' (Jacobs, 1998: 176).

Op Europees niveau (dus inclusief België) beslist men echter dat de uitwerking van de richtlijn wordt meegenomen in de onderhandelingen naar het Verdrag van Maastricht. Deze starten in 1990; de uitwerking ervan kan nog worden vooruit geschoven. België kan weer even opgelucht ademhalen; de confrontatie om de concrete uitwerking voor elkaar te krijgen, hoeft men nog even niet met elkaar aan te gaan.

De start van 'integratiebeleid', vermijden en politiek uitruilen (de jaren negentig)

Terwijl de discussie over kiesrecht voor EU-onderdanen nog even in de koelkast kan blijven, besluit men het debat over kiesrecht voor niet EU-onderdanen al helemaal niet aan te gaan. De regering vreest voor politiek opbod en electorale gevolgen wanneer dit wel gebeurt en besluit om dit onderwerp niet mee te nemen in het migrantenbeleid dat gemaakt gaat worden. Jacobs (1998) geeft aan dat men besluit dit onderwerp 'onder te sneeuwen' door in het nieuwe beleid de klemtoon te leggen op vormen van 'culturele en materiele (on)aangepastheid' en de verwerving van de Belgische nationaliteit.

Meer dan tien jaar na Nederland en vele andere Europese landen, stapt de Belgische politiek eindelijk ook af van de idee van remigratie en bepleit men de 'integratie' van migranten. Men start met een min of meer samenhangende beleidsaanpak, duidelijk niet zozeer vanuit een vooropgestelde politieke agenda als wel noodgedwongen door de gevoeligheid van het migrantenthema in de publieke opinie eind jaren tachtig, begin negentig (Phalet en Krekels, 1998: 152).

Het begrip integratie blijft echter redelijk vaag omschreven en houdt het midden tussen assimilatie en segregatie.

Het gaat daarbij om:

- assimilatie waar de 'openbare orde' het vraagt;
- consequente bevordering van een zo goed mogelijke inpassing volgens de sociale basisbeginselen van het gastland, en die met een moderne westerse staat te maken hebben;
- ondubbelzinnig respect voor de culturele diversiteit – als wederzijdse – verrijking op de andere vlakken;
- maar ook de bevordering van de structurele betrokkenheid van de minderheden bij de activiteiten en doelstellingen van de overheid. (KCM, 1989 in Jacobs 1998: 177).

Het nationale vreemdelingenbeleid houdt een tweesporenbeleid aan: een restrictief immigratiebeleid om de instroom van nieuwe migranten in te perken, gekoppeld aan een actief integratiebeleid om de opname van gevestigde migranten in de Belgische samenleving te bevorderen. Een integratiebeleid dat sterk gecombineerd wordt met een meer algemeen armoedebeleid, waardoor het integratieprobleem niet alleen migranten maar de hele Belgische samenleving betreft (Phalet en Krekels, 1998: 156).

De invulling van het integratiebeleid vindt plaats op het regionale niveau; Vlaanderen en Wallonië geven elk hun eigen accenten aan dit beleid. De verschillen tussen beide niveaus zitten voornamelijk op het culturele vlak. Wallonië gaat veel meer uit van een liberale invulling, terwijl Vlaanderen kiest voor een intercultureel samenlevingsmodel. In heel België dienen migranten zich aan te passen aan de Belgische waarden en normen op het vlak van openbare orde, recht en moderniteit (algemene liberale westerse waarden). In Vlaanderen is echter het bijzondere dat men daarnaast eigenlijk uitgaat van het behoud van eigen cultuur die een verrijking is van de samenleving, hoewel deze natuurlijk wel privé en ondergeschikt aan de nationale waarden moet blijven (Phalet en Krekels, 1998).

Migranten zijn nu dus op de politieke agenda beland, maar worden desondanks niet erkend als maatschappelijke of politieke belangengroep. Dat gaat nog te ver (Phalet en Krekels, 1998).

Het KCM richt zich bewust niet op het vraagstuk van kiesrecht voor vreemdelingen, omdat men redeneert dat dit een doodlopend spoor is en men meer kansen ziet op andere terreinen. Bijvoorbeeld een versoepeling van de nationaliteitswetgeving die er ook toe leidt dat meer migranten, als ze eenmaal Belg zijn geworden, stemrecht krijgen. Men komt daarom met voorstellen om het *ius soli* in de nationaliteitswetgeving te versterken en het verschil tussen grote en gewone naturalisatie op te heffen (Jacobs, 1998).

België kent namelijk op dat moment nog steeds het verschil tussen een gewone en een grote naturalisatie. De gewone naturalisatie leidt weliswaar tot het bezit van de 'staat van Belg', maar niet tot volledige participatierechten. De voorwaarden voor deze gewone naturalisatie zijn de minimumleeftijd van 18 jaar en een minimale hoofdverblijfsduur van vijf jaar. De grote naturalisatie kan pas verkregen worden vanaf de leeftijd van 25 jaar, met ook een minimale hoofdverblijfsduur van vijf jaar en bijzondere diensten aan België bewezen hebben of deze door bekwaamheden of talenten kunnen bewijzen. Of simpelweg wanneer men sinds vijf jaar de gewone naturalisatie gekregen heeft. De procedure voor beide vormen is zeer omslachtig en duurt lange tijd, soms jaren.

Ondanks protest vanuit de rechts liberale hoek (er is geen garantie dat de vreemdelingen zich zullen aanpassen) en de extreemrechtse hoek (die juist het *ius sanguinis* wil herinvoeren) komt uiteindelijk in 1991 het versterkte *ius soli* door het parlement. Het zorgt ervoor dat iedereen die in België geboren wordt uit een Belgisch ouder (derde generatie migranten) ook de Belgische nationaliteit krijgt en opent de mogelijkheid voor alle in België geboren personen (de tweede generatie migranten) de mogelijkheid om via een simpele verklaring het Belgisch staatsburgerschap te krijgen (Jacobs, 1998).

De regeringspartijen zien naturalisatie als een bijdrage aan de integratie van migranten, maar ook weer niet al te veel. Men stelt dat er wel een 'effectieve morele, sociale en economische band tussen individu en de betrokken staat moet zijn'. Deze band wordt bij de derde generatie migranten verondersteld aanwezig te zijn door het gevolgde onderwijs in België en deelname aan de samenleving. Voor de tweede generatie komt de band tot uiting door de vrijwillige daad van naturalisatie (Jacobs, 1998).

Uiteindelijk blijft het bij deze aanpassingen van de nationaliteitswetgeving; het onderscheid tussen gewone en grote naturalisatie verdwijnt nog niet. De behandeling daarvan komt te laat door de val van de regering eind 1991. De verkiezingen die daarop volgen staan nog steeds te boek als 'Zwarte Zondag' (24 november 1991). Extreemrechts met het Vlaams Blok, de partij ROSSEM en het Waalse Front National boekt een enorme winst. Uit onderzoek blijkt dat een negatieve houding ten aanzien van migranten het hoofdmotief was voor het stemmen op deze partijen, naast het ongenoegen over de gevestigde politiek (Jacobs, 1998).

Als in maart 1992 het nieuwe rooms-rode kabinet aantreedt, heeft de oude regering in februari het Verdrag van Maastricht reeds ondertekend. Hierin wordt bepaald dat EU-onderdanen het actief en passief lokaal kiesrecht krijgen in de lidstaat waar zij verblijven en het kiesrecht voor het Europees parlement onder dezelfde voorwaarden als voor onderdanen van die lidstaat. De Belgische Raad van State wijst de regering erop dat hiervoor nog steeds een Grondwetwijziging nodig is en maant het kabinet om dit snel te regelen. De regering kiest echter voor een andere weg en besluit nog helemaal geen actie te ondernemen om de Grondwet aan te passen en het Europees Verdrag uit te voeren. De reden hiervoor ligt voornamelijk aan Vlaamse kant en heeft te maken met de communautaire kwestie in het Brussels. Men vreest voor de eigen Vlaamse politieke positie daar. Door geen enkele partij, behalve het Vlaams Blok, wordt dit echter uitgesproken. Men geeft daarentegen als reden dat men wacht op de uitgewerkte uitzonderingsregelingen door de Europese Raad (men hoopt namelijk voor Brussel een uitzonderingspositie te krijgen). Bovendien beginnen verschillende politici voorstellen te doen om alsnog voorwaarden vast te hangen aan het kiesrecht, zoals taalkennis en het betalen van gemeentelijke belasting (Jacobs, 1998: 183).

"In een klimaat waarin de behandeling van het dossier aangaande het kiesrecht voor EG-vreemdelingen (opnieuw) op de lange baan geschoven was en de gevestigde politieke partijen nog maar nauwelijks bekwamen van het electorale succes van extreem-rechts, was er evenmin veel ruimte voor een heropening van het debat over kiesrecht voor alle niet-Belgen." (Jacobs, 1998: 183)

Hierbij klopt het Vlaams Blok zichzelf op de borst en stelt dat ze de electorale druk zo hoog mogelijk zal houden (Jacobs, 1998). Er worden verschillende rivaliserende antiracismegroeperingen opgericht, waarbinnen migrantenorganisaties slechts een kleine rol spelen. Zij blijken gaandeweg de jaren negentig echter niet in staat om het politieke debat over kiesrecht voor niet EU-onderdanen op een constructieve manier te beïnvloeden. Er worden in die jaren wel af en toe voorstellen gedaan in de politieke arena, maar alle traditionele partijen zijn bang om stappen te ondernemen, laat staan het debat werkelijk aan te gaan met elkaar. De politieke wil ontbreekt simpelweg (Jacobs, 1998 en Jacobs & Swyngedouw 2002). Men is volledig in de greep van de 'antimigrant stem' en de Vlaams-Waalse gevoeligheden in Brussel.

Die gevoeligheden worden aangewakkerd als Vlaamse en Waalse politici tegen elkaar in gaan lobbyen bij de federale regering over de uitvoering van de Europese richtlijn van het lokaal kiesrecht voor EU-onderdanen. De Vlamingen om in Brussel een uitzonderingspositie te bedingen, de Walen om deze juist te voorkomen. Uiteindelijk krijgt België het op de valreep voor elkaar om een kleine uitzonderingspositie te bemachtigen (waarschijnlijk door persoonlijk toedoen van premier Dehaene op een

geheime top). In enkele Belgische gemeenten waar meer dan 20% van de stemgerechtigden uit EU-vreemdelingen bestaat, mag een verblijfsvoorwaarde gesteld worden aan het kiesrecht. Dit wekt de woede van de Waalse politici (en trouwens ook van bijvoorbeeld Nederland in het Europees parlement), maar komt toch door het federaal parlement. Dit bovenop andere communautaire financiële spanningen leidt ertoe dat het kabinet bijna valt, hetgeen uiteindelijk iets later in 1995 gebeurt mede door de Agusta-omkoopaffaire die aan het licht komt (Jacobs, 1998).

Van de beloofde snelle implementatie van de richtlijn en de benodigde Grondwetwijziging komt daardoor weer niets terecht. Wel wil men alvast het eerdere artikel 4 (nu 8) voor herziening vatbaar verklaren, zodat het volgende parlement de Grondwet kan aanpassen. Het voorstel dat men hiervoor doet is een 'gesloten grondwetwijziging', waarbij het enkel gaat om een opening voor toekenning van kiesrecht voor EU-onderdanen. Daarnaast aanvaardt men een voorstel voor versoepeling en versnelling van de procedure voor naturalisatie, vooral onder maatschappelijke druk van pro-stemrecht organisaties en het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR), de opvolger van het KCM (Jacobs, 1998).

Bij de verkiezingen van 1995 boekt extreemrechts opnieuw winst. De rooms-rode coalitie wordt voortgezet. De nieuwe regering Dehaene-II onderneemt echter geen stappen om de nationale wetgeving voor 31 december aan te passen, zoals bepaald in de Europese richtlijn. Laat staan dat men het bredere debat aangaat over kiesrecht voor alle niet-Belgen. Men gaat simpelweg het vraagstuk uit de weg (Jacobs, 1998).

Aan het begin van 1996 is België haar Europese afspraken niet nagekomen. De Europese Commissie vraagt België in februari officieel om antwoord te geven op de vraag hoe ver het staat met de vorderingen om in lijn met de richtlijn het kiesrecht voor EU-onderdanen in te voeren. België geeft geen antwoord. Hierop start de commissie een procedure voor het Hof van Justitie (Jacobs, 1998).

Nog zwijgt de federale regering, ondanks de maatschappelijk druk en aandacht, vooral ook in de media. De eerste geluiden pro kiesrecht voor alle niet-Belgen vanuit het Vlaams parlement (CVP en SP) laten zich horen en stemmen positief. Eind 1996 komt de Europese Commissie met een aanmaning, waarop binnen 40 dagen actie moet worden ondernomen. België hangt een veroordeling boven het hoofd (Jacobs, 1998).

Dan blijkt wat het standpunt van de regering is. Men kiest ervoor de beslissing aan het parlement over te laten. Hierbij geeft men wel aan dat er geen taaleis en geen eis van belastingafdracht gesteld kan worden, omdat dit indruist tegen de Europese richtlijn. Het wel of niet toepassen van de 20% regel laat men in het midden (Jacobs, 1998).

"De minister liet uitschijnen dat de centrum-linkse regering niet van plan was een ontwerp van grondwetsherziening betreffende artikel 8 in te dienen, maar die kwestie aan het Parlement zou overlaten. De regering wilde wat de vraag betrof of men voor een 'open' of 'gesloten' wijziging zou opteren, de kastanjes niet zelf uit het vuur halen. De verschillende fracties in het Parlement moesten maar een tweederde meerderheid rond een bepaald standpunt zien te vormen. Pas daarna zou de regering een wetsontwerp aangaande de kieswetgeving indienen." (Jacobs, 1998: 195)

De minister van Binnenlandse Zaken, Vande Lanotte (SP) spoort enkele maanden later het parlement zelfs aan om zelf werk te maken van de grondwetswijziging. Hierop gaan verschillende politieke fracties aan het werk, hetgeen hard nodig is om het Europese

imago van België hoog te houden, te meer ook gezien alle schandalen in de Vlaamse politiek (Jacobs, 1998).

Dan schrikt België op van een dramatische gebeurtenis die het debat over kiesrecht voor alle niet-Belgen een nieuwe wending geeft. In maart 1997 wordt het lichaam van de 9-jarige Belgisch-Marokkaans Loubna Benaïssa gevonden in een verlaten gebouw in Brussel, een meisje dat sinds 1992 werd vermist. Kennelijk had de politie destijds te weinig gedaan om een verdwijning in een achterstandsbuurt te onderzoeken. Doordat echter enkele maanden daarvoor de door Dutroux vermoorde meisjes waren gevonden, waardoor België zeer zwaar geschokt was, had onderzoek naar kinderverdwijningen prioriteit gekregen. Dit leidde nu wel tot de ontdekking in de Benaïssa-zaak. Enkele maanden daarvoor had de zus van Loubna, Nabela, bij een demonstratie bij het Justitiepaleis in Brussel al grote indruk gemaakt in de media. Zij had als jong Belgisch-Marokkaans meisje met hoofddoek de menigte, die op het punt stond het gebouw te bestormen, met een megafoon tot kalmte gemaand (Jacobs & Swyngedouw, 2002). Er wordt voor Loubna een openbare islamitische dienst gehouden, het land is in nationale rouw. De ouders van de andere ontvoerde en/of vermoorde meisjes benadrukken tijdens deze dienst expliciet hun solidariteit met de Marokkaanse familie van Loubna en de Belgische Marokkaanse gemeenschap als geheel. In de media wordt de dienst en de vele duizenden (autochtone) bezoekers breed uitgemeten. De berichtgeving spreekt van de verbondenheid van de verschillende bevolkingsgroepen in het land naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen. Veel autochtone Belgen krijgen door de dienst voor het eerst een inkijkje in de moslimwereld (Jacobs, 1998 en Jacobs & Swyngedouw 2002).

In het politieke televisieprogramma *De Zevende Dag*, spreekt de premier van een mogelijk louterend effect op de gespannen relaties tussen de delen van de multiculturele samenleving. Door de interviewer wordt hij verleid om een uitspraak te doen over het kiesrecht voor alle niet-Belgen en antwoordt dat “vandaag een debat rond gemeentelijk stemrecht voor migranten alleszins niet onmogelijk is.” (in Jacobs, 1998: 197). De volgende dag staan de kranten er vol van. Vervolgens geven ook de SP en de PS aan dat zij er ‘in principe’ positief tegenover staan, mits het snel gebeurt en op basis van consensus. Zij stellen echter ook dat naturalisatie meer mogelijkheden biedt. De liberalen blijven in beide landsdelen bij hun standpunt van het koppelen van kiesrecht aan het staatsburgerschap. Er volgen nieuwe wetsvoorstellen met daarbij een pleidooi om nu snel beslissingen te nemen, omdat de publieke opinie nu meer dan ooit bereid is om de integratiegedachte te dragen (Jacobs, 1998).

In april begint de politiek officieel aan het debat over de aanpassing van artikel 8 (voorheen 4). Dit komt echter lastig op gang, omdat de grootste partij van het land, de christendemocratische CVP, nog geen definitief standpunt heeft ingenomen op dat moment. Het Vlaams Blok start ondertussen met een postercampagne tegen het migrantenstemrecht en zet de CVP nog meer onder druk. De christendemocraten kiezen uiteindelijk voor een compromis: kiesrecht voor niet EU-onderdanen blijft gekoppeld aan hun naturalisatie, maar deze kan dan wel verder worden vereenvoudigd. Verder stelde men een evaluatie voor na de gemeentelijke verkiezingen van 2000, waar voor het eerst EU-onderdanen mee kunnen doen, om te kijken of het kiesrecht kan worden uitgebreid naar niet EU-onderdanen. Het partijbestuur pleit daartoe voor een ‘open’ grondwetwijziging’. De Vlaamse liberalen laten meteen weten dat zij dit niet zullen steunen (Jacobs, 1998).

Enkele weken later komt de besloten Kamercommissie, bevoegd voor de herziening van de Grondwet, met een voorstel. Het voorstel behelst een compromis waarin

christendemocraten, socialisten en liberalen in beide landsdelen zich kunnen vinden. Het bepaalt dat in de Grondwet alleen toekenning van kiesrecht voor EU-onderdanen in overeenstemming met internationale verplichtingen opgenomen wordt. Tegelijkertijd bepaalt een toegevoegd amendement dat het kiesrecht aan andere vreemdelingen toegekend kan worden via gewone wetgeving, mits met een tweederde meerderheid aangenomen. Zo wordt de grondwettelijke rem weggehaald op toekenning van kiesrecht aan niet EU-onderdanen, maar blijft hiervoor een brede politieke consensus noodzakelijk. Toch trekken de Vlaamse liberalen hun steun voor het voorstel weer in na enkele weken 'uit zorg om de Vlaamse bekommernissen' in Brussel. Het dossier wordt teruggestuurd naar de Kamercommissie en komt dat jaar niet terug (Jacobs, 1998).

In het najaar klinken er echter steeds meer positieve politieke geluiden over een algemeen migrantenstemrecht in politiek en media. De Volksunie, een pro-Vlaamse en op dat moment de tweede grootste Vlaamse partij, verandert opmerkelijk genoeg haar standpunt en neemt op haar congres het gemeentelijk kiesrecht voor alle migranten op in haar programma. Met als voorwaarden een verblijfsduur van vijf jaar, het kennen van de streektaal en het betalen van belastingen. Vervolgens belooft premier Dehaene (CVP) op de Staten-Generaal van het CGKR dat alle niet EU-onderdanen in 2006 zullen kunnen deelnemen aan de gemeentelijke verkiezingen (Jacobs, 1998).

Hierdoor en door de toenemende druk over de blamage van de rechtszaak die de Europese Commissie nu daadwerkelijk gestart was tegen België (met te verwachten uitspraak in 1998), kan de regering er niet meer omheen. Er moet nu echt een beslissing worden genomen in het kiesrecht dossier. In februari 1998 keurt de regering dan eindelijk een voorontwerp goed waarin wordt geregeld dat EU-onderdanen in 2000 kunnen deelnemen aan de gemeentelijke verkiezingen, met slechts als voorwaarde persoonlijke inschrijving op de kiezerslijst. Het ambt van burgermeester wordt wel voorbehouden aan Belgen, hetgeen mag binnen de Europese richtlijn. Voorts wordt de eerder felbegeerde uitzonderingsregel van 20% niet gebruikt. De regering geeft in de pers aan dat zij hoopt dat de benodigde wijziging van artikel 8 van de Grondwet vooraf in het parlement aangenomen wordt. Tegelijkertijd stelt ze dat deze uiteindelijk niet persé noodzakelijk is, omdat het Europees recht vigerend is boven de Belgische Grondwet en dus kan worden afgedwongen. Dit zou echter staatsrechtelijk wel slordig staan (Jacobs, 1998).

De regering dient enkele dagen later ook nog twee gekoppelde amendementen in. Het eerder genoemde amendement dat bepaalt dat een wet voor het toekennen van kiesrecht aan niet EU-onderdanen slechts een gewone meerderheid in het parlement nodig heeft. Het tweede amendement bepaalt dat een dergelijke toekenning echter niet voor 1 januari 2001 mag plaatsvinden. Hiermee wordt voorkomen dat niet EU-onderdanen ook al in 2000 kunnen deelnemen aan gemeentelijke verkiezingen. Dat kan nu ten vroegste in 2006 (Jacobs, 1998, Jacobs & Swyngedouw, 2002).

Door een oploeiend communautair conflict over taalfaciliteiten in de Vlaamse rand rond Brussel, trekken Vlaamse en Waalse liberalen hun steun voor de Grondwetwijziging echter in. De stemming in de Kamer wordt steeds uitgesteld; de Waalse liberalen stellen aanvullende eisen dat er ook toekenning van kiesrecht aan Belgen in het buitenland moet komen en dat de naturalisatiewetgeving drastisch versoepeld moet worden. Het gebakkelei leidt tot grote demonstraties en veel persaandacht. Dan volgt in juli 1998 de veroordeling van het Europees Hof van Justitie, België zal mogelijk een dwangsom opgelegd krijgen. Dit is in de geschiedenis van de EU nog niet eerder gebeurd. Na het zomerreces wordt het voorstel tot Grondwetwijziging van artikel 8 dan eindelijk behandeld. Eind oktober 1998 keurt de Kamer het goed en in februari 1999 is het lokaal

kiesrecht voor EU-onderdanen een feit in de nieuwe Belgische kieswet (Jacobs, 1998, Jacobs & Swyngedouw, 2002, Jacobs website).

Nog meer politiek uitruilen en dan eindelijk..... (2000 tot heden)

Dat betekent niet dat het kiesrecht voor alle niet-Belgen nu gemakkelijk van de grond zal komen. Ook al is hier geen nieuwe Grondwetwijziging meer voor nodig; de politieke consensus voor een gewone meerderheid is niet zo snel en makkelijk voor elkaar te krijgen. Vanuit Waalse kant herhalen alle democratische partijen hun steun, maar aan Vlaamse kant blijven de liberalen tegen. Naast natuurlijk het Vlaams Blok dat zich hevig verzet tegen stemrecht voor de niet EU migranten. De Vlaamse liberalen blijven vasthouden aan het belang van het verkrijgen van het staatsburgerschap voordat niet EU migranten politieke rechten krijgen. Bij de formatie van de eerste paarsgroene regering Verhofstadt, een coalitie van socialisten, liberalen en groenen, wordt overeengekomen om niet het kiesrecht aan alle niet-Belgen toe te kennen. Dit wordt uitgeruild (door een veto van de Vlaamse liberalen) tegen een vergaande versoepeling van de nationaliteitswetgeving. Ook wel bekend als de 'snel-Belg-wet' die in mei 2000 van kracht wordt (Jacobs & Swyngedouw, 2002, Jacobs, website). Men kiest dus voor een blijvende koppeling van kiesrecht aan het staatsburgerschap.

Een vreemdeling die graag Belg wil worden hoeft door deze wet voortaan niet meer te bewijzen dat hij wil integreren of geïntegreerd is. Door de aanvraag van het staatsburgerschap wordt dit verondersteld. Bovendien heeft de vreemdeling geen enkele plicht meer om een landstaal te kennen. Meer vreemdelingen kunnen door middel van een nationaliteitsverklaring de Belgische nationaliteit krijgen (minder voorwaarden dan naturalisatie), maar ook voor naturalisatie is de vereiste verblijfsduur verlaagd. Voor beide heeft het parket nu nog slechts een maand om advies uit te brengen. Indien het advies te laat komt, wordt de vreemdeling automatisch Belg (hoewel dit in de praktijk niet altijd opgaat). De procedure is voortaan gratis (de documenten zelf kosten natuurlijk wel geld) en minderjarige kinderen worden automatisch Belg (Jacobs, website, federaal Belgisch parlement, website bibliotheek).

Meteen na de inwerkingtreding van de wet, stijgt het aantal nationaliteits- en naturalisatieaanvragen. Al in de eerste zeven maanden worden er bijna 20.000 meer nationaliteitsaanvragen gedaan dan in het hele jaar daarvoor (5273) (Belga, 2001).

Door de Lambermont-akkoorden over verdere staatshervormingen wordt er gesproken over regionalisering van de kieswet. De gewesten kunnen dan zelf besluiten of zij kiesrecht voor vreemdelingen invoeren of niet. Hierdoor ontstaat een nieuwe discussie of hiervoor ook weer een Grondwetwijziging benodigd is of niet. Dit kan leiden tot opnieuw flinke vertragingen als deze per Gewest door het parlement moet worden geloodst. Uiteindelijk wordt besloten dat toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen een federale materie blijft, ook al wordt de kieswet geregionaliseerd (Jacobs, website).

Tijdens de regeringsperiode proberen de groenen en de socialisten steeds het debat over kiesrecht voor vreemdelingen te 'heropenen' en het regeerakkoord te breken. Dit krijgt veel media aandacht, ook omdat er enkele 'hoorzittingen' plaatsvinden in de Senaat over het onderwerp, waarbij vooraanstaande wetenschappers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om ontwikkelingen en effecten in

andere landen, zoals Nederland, te laten zien (Jacobs & Swyngedouw 2002, Jacobs, website).

Een nieuw voorstel wordt uiteindelijk verworpen door de Senaat in maart 2002, omdat de Waalse liberale regeringspartij toch besluit tegen te stemmen, al is zij eigenlijk voor het voorstel. De reden om tegen te stemmen is dat zij hun Vlaamse tegenhangers een gunst willen bewijzen en tegelijkertijd toch ook het risico willen vermijden dat 'het er echt komt'. Ook de Vlaamse christendemocraten stemmen tegen, hoewel een flink aantal van hen wel aangeeft persoonlijk voor te zijn. In België conformeren leden zich echter aan de partij en deze wil geen kabinetscrisis veroorzaken. De officiële beweegredenen van de christendemocraten om tegen te stemmen is de wens om de naturalisatiewetgeving eerst weer aan te scherpen alvorens het toekennen van het lokaal kiesrecht aan niet EU-onderdanen (Jacobs & Swyngedouw, 2002, Jacobs, website). Een politieke ruil de andere kant weer op dus.

Dat betekent dat tijdens deze regeringsperiode het stemrecht voor niet EU-vreemdelingen er opnieuw niet komt. Dit leidt bij veel maatschappelijke organisaties, maar ook bij vreemdelingen zelf tot frustraties. Zij voeren de druk op tijdens de formatie van Verhofstadt-II in het voorjaar van 2003 door middel van petitie voor migrantenstemrecht en opiniestukken in de kranten. Ook de politieke beweging van Dyab Abou Jahjah, de Arab European League (AEL), verhoogt de druk. De AEL is zeer populair en stelt in haar programma de eis van gelijke politieke rechten voor migranten (Jacobs, website).

Het effect van deze maatschappelijke druk, als ook van steeds meer politici die zich uitspreken voor het migrantenstemrecht, is dat het onderwerp wordt opgenomen in het regeerakkoord van juli 2003. In dit akkoord staat vermeld dat het parlement zich zal uitspreken over toekenning van het gemeentelijk stemrecht aan niet EU-onderdanen. De regering zal geen initiatief nemen, in het parlement is een gewone meerderheid vereist (Jacobs, website).

Vanuit verschillende hoeken, de Vlaamse en Waalse groenen en socialisten, maar ook de Waalse liberalen, worden nieuwe (en oude) wetsvoorstellen ingediend. De Waalse liberalen stellen een eis van verblijfsduur van vijf jaar en een verklaring dat men de Grondwet en de wetten van het Belgische volk zal respecteren. Een verklaring die eerder gold voor naturalisatie, maar met de 'snel-Belg-wet' was afgeschaft. Later blijkt wel dat dit voorstel alleen het actief stemrecht inhoudt, en niet het recht zich verkiesbaar te stellen (passief kiesrecht). Vanuit de Vlaamse liberalen (VLD) klinken persoonlijke stemmen op voor het vreemdelingenkiesrecht, maar uit de partij zelf wordt aangegeven dat men tegen is en dat alle parlementsleden zich aan het partijstandpunt zullen moeten houden (Jacobs, website).

In oktober 2003 begint dan echt het parlementaire debat dat echter nog niet meteen tot een stemming leidt. Bij het debat wordt door voor- en tegenstanders veel gebruik gemaakt van de media en van soms zeer onbetrouwbare peilingen onder de bevolking. Begin november wordt het debat hervat in het parlement waarbij er zes wetsvoorstellen ter bespreking liggen voor het stemrecht voor alle niet-Belgen en één voorstel van het Vlaams Blok om een referendum over het migrantenstemrecht te houden. Het duurt echter tot half november dat er een beslissing genomen wordt. Tijdens de debatten hanteren het Vlaams Blok, maar ook de VLD en de CD&V (christendemocraten) namelijk een strategie van 'filibusteren'. Dat betekent dat zij bewust debatten eindeloos (proberen te) rekken door bijvoorbeeld ellenlange uitweidingen te geven over zaken of zelfs pogen hele verslagen voor te lezen uit hoorzittingen van de vorige regeringsperiode (Jacobs, website). Niet echt een fraai politiek schouwspel.

Op 18 november 2003 keurt dan eindelijk de Senaatscommissie het actief kiesrecht voor alle vreemdelingen goed. Met daarbij de eis van verblijfsduur van vijf jaar en een verklaring dat men de Grondwet en de wetten van het Belgische volk zal respecteren, zoals stond in het wetsvoorstel van de Waalse liberalen. Bovendien moet men zelf de aanvraag om te mogen stemmen indienen, waarna men de stemplicht krijgt. Op 11 december keurt ook de Senaat het voorstel goed. Het moet echter nog wel door de Kamer worden goedgekeurd (Jacobs, website).

De aanloop naar het debat in de Kamer zorgt echter wel weer voor politieke spanningen. Het Vlaams Blok start een campagne 'stop het vreemdelingenkiesrecht', een VLD voorstander wordt uit de partij gezet, een CD&V voorstander ook, de Jong VLD dwingt een congres af over het onderwerp en de voorzitter van de VLD schermt met een kabinetscrisis (Jacobs, website).

Uiteindelijk beslist het VLD congres dat het migrantenstemrecht geen regeringscrisis waard is. Premier Verhofstadt geeft in zijn speech aan dat de VLD het niet kan maken om alle andere belangrijke hervormingsdossiers te laten vallen omwille van het migrantenstemrecht. Hierbij verwijst hij naar de electorale achterban en naar het feit dat ze met het onderwerp nooit de verkiezingen kunnen winnen. Zeker gezien de ontwikkeling dat door de ruimhartigere naturalisatiewetgeving meer migranten Belg zijn geworden en via die weg mogen stemmen. Zij zullen nooit stemmen op een partij die tegen migrantenstemrecht is, terwijl zij wel een groeiende electorale factor vormen (Jacobs, website, Jacobs & Swyngedouw, 2002).

Op 11 februari 2004 keurt de Kamercommissie het stemrecht voor niet EU-onderdanen goed, gevolgd door de Kamer op 19 februari 2004. Ondanks nog verdere protesten van het Vlaams Blok en ondanks dreigementen aan verschillende politieke voorstanders. De voorzitter van de VLD verdwijnt van het politieke toneel (Jacobs, website).

In april 2004 wordt het Vlaams Blok veroordeeld wegens het aanzetten tot racisme, hetgeen hun succes in de verkiezingen van 2004 echter niet afremt: bijna één op de vier Vlamingen heeft op deze partij gestemd. In hoger beroep wordt de partij opnieuw veroordeeld; de naam wordt veranderd in Vlaams Belang.

Het is echter nog niet afgelopen met de 'obstructie' van het migrantenstemrecht. Het is volgens de nieuwe wet namelijk zo dat migranten niet automatisch de kiesplicht hebben zoals Belgen, maar dat zij zich zelf moeten inschrijven om deel te nemen aan de verkiezingen. Na inschrijving krijgen zij dan alsnog de kiesplicht. Men moet echter wel weten hoe en waar ingeschreven moet worden. Pas in januari 2006 worden de procedures hiervoor bekend gemaakt vanuit Binnenlandse Zaken: men kan inschrijven tot 1 augustus 2006 voor de verkiezingen van oktober 2006. Opmerkelijker is echter dat zowel de federale als de Vlaamse regering besluiten geen enkele voorlichtingscampagne op te starten om de potentiële kiezers te informeren over hun recht en de procedure. In tegenstelling tot de Waalse regering, die al in september 2005 haar campagne klaar had en nu meteen start (Jacobs, website). Dit sluit aan bij de verschillende uitgangspunten van het integratiebeleid in Vlaanderen en Wallonië, zoals eerder gesteld door Phalet & Krekels (1998), maar ook door Maddens, Billiet & Beerten (1999). Zij stellen dat Vlaanderen meer redeneert vanuit een intercultureel, etnisch gebaseerd idee van integratie en burgerschap, terwijl Wallonië meer een liberaal, individualistisch beeld heeft. Voor die laatste is het dus van groot belang dat iedereen op een gelijke manier kan deelnemen aan de samenleving en dus dat migranten geïnformeerd worden over hun rechten door middel van een voorlichtingscampagne. Het is wel enigszins vreemd dat ook de federale regering 'tegenwerkt' in de voorlichting,

omdat deze ook grotendeels republikeins nationalistisch van aard is voor wat betreft de nationale identiteit (Maddens, Billiet & Beerten, 1999).

Uiteindelijk start het Vlaams Minderhedencentrum een campagne vanaf februari; lokale overheden volgen ook, maar niet allemaal. Dat betekent dat de inschrijvingen pas langzaam op gang komen. Uiteindelijk heeft 20,05% van alle niet-Belgen ingeschreven als kiezer: 20,94% van alle EU-kiesgerechtigden en 15,71% van alle niet EU-kiesgerechtigden (Jacobs, website).

Op 8 oktober 2006, twintig jaar na Nederland, is het dan zover: ook niet EU-onderdanen nemen deel aan de lokale verkiezingen. Veel 'allochtone' kandidaten (Belgen van allochtone afkomst) behalen succes door voorkeurstemmen. Het Vlaams Belang heeft voor het eerst een terugval in haar verkiezingsuitslag. De partij gooit de schuld meteen op de gevolgen van 'het vreemdelingenlegioen' (Philip Dewinter op de verkiezingsavond, Jacobs, website). Dit is echter niet één op één terug te voeren op de nieuwe allochtone kiezers; ook veel autochtone Belgen hebben dit keer niet op het Vlaams Belang gestemd (Jacobs, website).

Anno 2008 gaan er stemmen op om alle niet-Belgen het passief stemrecht en zelfs het provinciaal stemrecht te verlenen. Dit is echter nog niet het geval.

Wel is ondertussen in 2007 de 'snel-Belg-wet' verder versoepeld. Blijkbaar wil de federale regering toch nog het liefst dat migranten staatsburger worden en via die weg meer politieke rechten verkrijgen in plaats van deze nu al te verstrekken. Zo is het Cascadesysteem uitgebreid, hetgeen betekent dat meerderjarige kinderen in het buitenland (al waren zij nog nooit in België) met een ouder die Belg is geworden na hun geboorte, de Belgische nationaliteit kunnen aanvragen en krijgen vanuit het land waar zij wonen. De christendemocraten (CD&V) waren hier erg op tegen, maar tevergeefs. Verder is de proceduretermijn wel verlengd van één naar vier maanden, omdat het parket de aanvragen zelden binnen de maand rond kreeg.

Belangrijker is dat het verbod op dubbele nationaliteit is opgeheven. Dit was in veel gevallen al geen punt voor migranten met een nationaliteit die men niet op kon geven vanwege wetten in het land van herkomst. Nu is het echter ook mogelijk voor Belgen in het buitenland om de Belgische nationaliteit te behouden wanneer zij willen naturaliseren in hun nieuwe land. België wil daarvoor het Verdrag van Straatsburg (1963) opzeggen, waarin staat dat iedere aardbewoner bij voorkeur slechts één nationaliteit mag hebben. Dit kan echter alleen wanneer alle landen dit doen. De regel geldt daarom nog niet in landen die het Verdrag hebben ondertekend (zoals Nederland). Opmerkelijk is dat de christendemocraten en de liberalen dit steunen, in tegenstelling tot deze partijen in Nederland.

Wel is de wet aangescherpt doordat het nu mogelijk is geworden om de Belgische nationaliteit weer te verliezen nadat iemand Belg is geworden. Dit kan nu bij het plegen van ernstige feiten, na de naturalisatie, zoals bijvoorbeeld fraude of terrorisme.

5.3 Het politiek en maatschappelijk debat gekoppeld aan de theorie

Aan het begin van dit hoofdstuk is reeds gezegd dat het 'debat' over 'migrantenkiesrecht' eigenlijk het gehele vreemdelingen- en integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar in België heeft beïnvloed en nog beïnvloedt. Waarbij het bijna compleet verweven is met het beleid en politieke keuzes op het gebied van nationaliteitswetgeving. De vorige paragraaf heeft dit duidelijk laten zien. Dit is ook waarom dit hoofdstuk wat meer politiek-bestuurlijk van aard is dan het Nederlandse.

Wat valt er nu te zeggen over de (dominante) burgerschapsbeelden in dit Belgische politieke en maatschappelijke 'vreemdelingendebat' van de afgelopen dertig jaar? Welke rol en betekenis heeft de eerste dimensie van het burgerschapsbegrip, namelijk burgerschap als juridische status, hierin gehad?

Het Belgische 'debat' over migrantenstemrecht is eigenlijk lange tijd een 'non-debat' geweest; de politiek heeft een echt debat over het onderwerp heel lang vermeden en ontweken. Pas eind jaren negentig ontstaat er een echt debat; vooral omdat de druk vanuit de samenleving en media steeds groter werd.

Het eerste deel van dit hoofdstuk laat zien dat er meerdere redenen waren voor het niet aangaan van het debat in de politieke arena.

Ten eerste heeft de Belgische politieke cultuur een monistische traditie, zoals Jacobs (1998, 2000) dit noemt. Het is erg gebruikelijk voor een regering om 'alles wat van de oppositie vandaan komt' te negeren en gewoonweg niet te bespreken in het parlement. Hierdoor hebben verschillende Belgische kabinetten een werkelijk debat over migrantenkiezersrecht weten af te houden.

Ten tweede is het in België vanwege de immer aanwezige communautaire breuklijn überhaupt moeilijk om een politieke consensus te bereiken en is deze indien aanwezig vaak fragiel. Die breuklijn tussen Vlaanderen en Wallonië en de vele staatshervormingen vanaf 1970 tot heden die beide landsdelen aanzienlijke politieke autonomie hebben gegeven, hebben een grote stempel gedrukt op de Belgische politiek van de afgelopen dertig jaar. Qua inhoud en politieke betekenis, maar ook qua tijdsbesteding en onderlinge strijd. Twee politieke culturen, die al verschilden van karakter voordat de breuklijn geïnstitutionaliseerd werd door de federalisering: Vlaanderen dat altijd een katholiek (centrum)rechts machtsblok is geweest tegenover een Waals vrijzinnig centrumlinks machtsblok (Swyngedouw, 1998). Ook in het dossier omtrent het migrantenstemrecht is te zien dat de communautaire verschillen en strijd van belang zijn geweest voor de voortgang, of juist het oponthoud. Ongeveer dezelfde ideologische partijen in Vlaanderen en Wallonië hadden daardoor toch niet altijd dezelfde standpunten. De politiek bekent niet gemakkelijk kleur op federaal niveau en men kiest er regelmatig voor om zaken te regelen op regionaal niveau. Het is niet voor niets dat er al in 1980 op federaal niveau besloten is om het zogenoemde 'onthaalbeleid' voor vreemdelingen over te laten aan de gewesten en de gemeenten. Op die manier kan het bestuur van elk gewest zelf bepalen hoe men dit invult en uitvoert, zodat daar op federaal niveau in ieder geval geen strijd over gevoerd hoeft te worden. Het hoeft namelijk niet meer op dat niveau geregeld te worden; de landelijke politiek kan haar handen er vanaf trekken.

Dit past heel duidelijk bij eerste dimensie van burgerschap die al eeuwenlang dominant is in België: men regelt de juridische kaders van het vreemdelingenbeleid op nationaal niveau, maar de invulling van het integratiebeleid gebeurt op een lager, regionaal niveau. De relatie tussen burger en staat blijft zo een liberale, losse relatie, terwijl op het regionale niveau wel meer culturele invulling van die relatie mogelijk is. Het verschil in de aanpak van het integratiebeleid tussen Vlaanderen en Wallonië laat dat ook zien (Phalet & Krekels 1998).

Ten derde is de 'antimigrant stem' essentieel geweest. Vanaf eind jaren zeventig kwamen vooral in Brussel en Wallonië antimigrant gevoelens op onder de bevolking en in de politiek. De extreemrechtse politici boekten met hun (bijna) racistische antimigrant standpunten electorale winst, waarvan de gevestigde partijen het erg benauwd kregen. Uit angst voor verlies van kiezers veranderden zij hun standpunten ten aanzien van het kiesrecht voor vreemdelingen en gingen het onderwerp het liefst uit de weg. Deze 'ruk naar rechts' werd alleen maar groter toen vanaf de jaren tachtig het extreemrechtse Vlaams Blok explosief groeide en gigantische verkiezingsoverwinningen behaalde. De Belgische politiek koos daarmee heel bewust voor een strategie van negatieve polarisatie omtrent migranten en het migrantenstemrecht in plaats van te zoeken naar consensus om de antimigrant gevoelens te temperen. Jacobs (1998, 2000) geeft aan dat ondermeer de Belgische koloniale geschiedenis en haar relatie met ideeën over nationale identiteit en staatsburgerschap hier een rol in speelt. De Belgische zwarte onderdanen in de koloniën werd het Belgisch staatsburgerschap gewoonweg ontzegd. Op basis van een juridisch verankerd raciaal onderscheid tussen Belgische staatsburgers en Belgische zwarte onderdanen maakten de autochtone bewoners van Kongo, Rwanda en Burundi geen deel uit van de Belgische natie. Laat staan dat zij het recht hadden om naar België te komen om zich daar te vestigen. Alleen 'echte' Belgen hadden rechten in België. België kent daarom geen grote stromen migranten uit voormalige koloniën. De Belgische samenleving is daardoor minder 'gekleurd' dan bijvoorbeeld de Nederlandse, waar altijd meer categorieën staatsburgers zijn geweest met elk bepaalde rechten. In België zijn xenofobie en negatieve uitingen over migranten daarom niet meteen bedreigend voor de natie als geheel zijn; migranten waren toch al geen 'echte leden' van die natie.

"Racisme vormde in België daarentegen eerder een probleem dat verband hield met de relaties tussen Belgen en vreemdelingen dan een intern Belgisch probleem dat een deel van het electoraat raakte of de Belgische natie als dusdanig in vraag stelde. (...) In België leek het antiracisme discursief minder zwaar door te wegen in het politieke veld, en dit mede door het ontberen van een 'ex-koloniale stem' binnen de Belgische natie." (Jacobs, 2000: 377-378)

Men ging er lange tijd vanuit dat er geen 'gekleurde Belgen' waren die te lijden hadden onder racisme; enkel vreemdelingen. Dit lijkt vreemd in het licht van de communautaire breuklijn, maar die is niet etnisch van aard. Dat is een breuklijn tussen Belgen onderling, vooral op gebied van taal (Jacobs, 2000).

Anno 2008 is dit wel enigszins veranderd, de 'diversificatie van de verscheidenheid van België' zoals Martiniello (1998) dit noemt, is toegenomen en onomkeerbaar. Een waaier van verschillende 'gekleurde Belgen' zijn nu 'echte Belgen' met alle rechten en plichten die daarbij horen. Dat betekent dat racisme nu wel een bedreiging kan zijn voor de natiestaat. Tegenwoordig is kiezen vóór België dan ook kiezen tegen vreemdelingenhaat en tegen 'eng' nationalisme (Maddens, Billiet & Beerten, 1999: 302).

Dit laat zien dat de derde (culturele) dimensie, namelijk burgerschap als (collectieve) identiteit, wel enige rol speelt in het Belgische maatschappelijke en politieke debat omtrent vreemdelingenbeleid. De 'antimigrant' stem gaat over angst voor aantasting van de eigen identiteit en samenleving door vreemdelingen. Het is echter wel de vraag welke identiteit en samenleving hier wordt bedoeld. In de ogen van het Vlaams Blok/Belang is het de Vlaamse identiteit die bedreigd wordt door migranten, maar ook door Walen en Belgicisten. Zij spelen duidelijk de culturele kaart van de derde dimensie van

burgerschap, maar dan dus wel vanuit de regionale, Vlaamse identiteit en cultuur geredeneerd. Tegelijkertijd hanteert extreemrechts in Wallonië (het Front National) de derde dimensie om juist 'het Belgische erfgoed en niet het Waalse' te beschermen tegen de vreemde invloeden. Zij hebben geen andere keuze om electoraal voet aan de grond te krijgen in Wallonië, omdat Walen niet zo'n sterk gevoel van een gedeeld verleden en een Waalse identiteit hebben als de Vlamingen. Daarnaast ook omdat Wallonie in tegenstelling tot Vlaanderen institutioneel minder natievormend is opgebouwd door de scheiding tussen de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest (Maddens, Billiet & Beerten, 1999: 299).

De derde culturele dimensie van burgerschap is dus wel aanwezig in het debat, maar vooral bij de extreemrechtse partijen en in Vlaanderen bijna als een soort 'anticultuur' ten opzichte van de nationale identiteit.

Al start de federale regering begin jaren negentig met het formuleren van een vreemdelingen- en integratiebeleid op nationaal niveau, de inhoudelijke invulling hiervan blijft echter op nationaal niveau vaag en laat men nog steeds over aan de gewesten zelf. Daarvoor blijven de onderlinge verhoudingen en verschillen in België toch te gevoelig. Wel is er sinds 2000 een inburgeringsbeleid, maar ook de inhoud hiervan wordt door de gewesten zelf bepaald. Zo houdt de federale regering zich inhoudelijk redelijk op de vlakke.

De federale politiek blijft zich tot eind jaren negentig toch voornamelijk richten op het aanpassen en versoepelen van de nationaliteitswetgeving om te zorgen voor meer politieke rechten voor vreemdelingen. Als politieke uitruil voor het 'migrantenstemrecht' dus. Dat is een 'veiliger' weg in de ogen van veel politici, men gaat er namelijk vanuit dat vreemdelingen die Belg (willen) worden al geïntegreerd zijn en een keuze maken voor de Belgische samenleving.

Sterker zelfs, sinds de 'snel-Belg-wet' van 2000 zijn de culturele condities aan naturalisatie geschrapt. Zo hoeft men geen landstaal meer te kennen en hoeft men geen wil tot integratie meer te geven. In 2007 is de wet nog verder versoepeld en is bijvoorbeeld het verbod op dubbele nationaliteit opgeheven. Een issue dat in Nederland al bijna vijftien jaar lang veel politiek stof doet opwaaien en in België eigenlijk nooit een issue is geweest.

Dit valt vrij makkelijk te verklaren doordat Belgen van nature eigenlijk al een dubbele identiteit, c.q. informele nationaliteit hebben. Maddens, Billiet & Beerten, (1999) stellen dat de meeste Belgen deze beide identiteiten niet als tegenstrijdig ervaren en het geen probleem vinden om zich te beschouwen én als Belg én bijvoorbeeld als Vlaming. Zij staven dit met cijfers uit hun onderzoek en ook al moeten in het dagelijks leven vaak keuzes gemaakt worden, dat betekent niet dat burgers altijd dezelfde keuze maken. Zij wisselen tussen hun 'nationale identiteit' en hun 'subnationale identiteit'. Martiniello (1998: 91) geeft aan dat voor zover een Belgische identiteit denkbaar is, zij enkel samengesteld is, gelijk aan de som van alle collectieve identiteiten tezamen. Die laatste zijn gebaseerd op de fundamentele Belgische breuklijnen: de communautaire breuklijn, de socio-economische breuklijn tussen arbeiders en werkgevers, de levensbeschouwelijke breuklijn tussen christenen (vooral katholieken) en vrijdenkers en de breuklijn tussen Brussel en zijn periferie. Hij stelt dat de Belgische nationale identiteit hierdoor altijd al problematisch en samengesteld is geweest (Martiniello, 1998). Het is ook daarom dat in België de regering haar federaal beleid meer richt op de juridische aspecten van nationaliteit en identiteit.

In Nederland was en is dit veel minder het geval, waardoor een dubbele nationaliteit meer als problematisch wordt ervaren.

Uiteindelijk 'zwicht' de Belgische politiek dan toch en in 2004 komt het migrantenstemrecht ook voor niet EU-onderdanen er doorheen. EU-onderdanen hadden reeds sinds 2000 lokaal stemrecht, actief en passief. In tegenstelling tot de niet EU-burgers; na bijna dertig jaar politieke strijd hebben zij slechts het actief lokaal stemrecht gekregen. Op dat moment was dat het enige haalbare.

Opmerkelijk genoeg is dit hete hangijzer van de afgelopen dertig jaar Belgische politiek anno 2008 helemaal geen issue meer. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met één van de redenen dat het migrantenstemrecht er uiteindelijk wel is gekomen: de electorale factor. Heden ten dage wel compleet omgedraaid dan voorheen. Tot aan het eind van de vorige eeuw was de 'antimigrant stem' de grote electorale reden om te voorkomen dat het migrantenstemrecht er kwam. Vooral de liberalen en de christendemocraten waren bang kiezers kwijt te raken onder de autochtone bevolking als men voorstander was van het migrantenstemrecht. Voornamelijk door de grote politieke en electorale druk door het succes van het Vlaams Blok/Belang.

In 2004 was juist de 'stem van de migrant' de electorale reden voor deze partijen om wel voorstander te worden van het lokaal stemrecht voor migranten. Door de 'snel-Belg-wet' en ook al door de versoepeling van de nationaliteitswetgeving in 1992 (van der Erf, 2000) was het aantal genaturaliseerde vreemdelingen met een Belgisch paspoort explosief toegenomen. Zij geven logischerwijs hun stem voornamelijk aan partijen die opkomen voor de belangen van allochtonen en zijn daarmee een belangrijke, nog steeds toenemende, electorale factor geworden in België. De christendemocraten en de liberalen waren (en zijn) daardoor genoodzaakt hun standpunten en visie over issues rondom migranten te heroverwegen (Jacobs & Swyngedouw, 2002).

Ook hier speelt zelfs een communautair belang. Vlaamse politici moeten zich meer richten op de 'Vlaamse' allochtone kiezers om ervoor te zorgen dat de machtsbalans in de Brusselse randgemeenten niet verschuift. Daar hadden tijdens de lokale verkiezingen van 2000 genaturaliseerde allochtonen namelijk massaal gestemd op Franstalige partijen en politici (Jacobs & Swyngedouw, 2002). Iets dat de Vlamingen als zeer bedreigend ervaren.

De nieuwe electorale allochtone factor speelt zowel op het federaal niveau als op het regionaal niveau. Zeer Belgisch dus.

5.4 Conclusie

Hoofdstuk drie van deze scriptie heeft laten zien dat de eerste dimensie van het burgerschapsbegrip, namelijk burgerschap als juridische status, al eeuwenlang de burgerschapsbeelden in de Belgische politiek en samenleving domineert. De Belg heeft een liberale losse en cultureel 'dunne' relatie met zijn/haar staat.

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre deze historische rode draad bepalend is geweest in de politieke route die België heeft gevolgd op het vlak van vreemdelingenbeleid in de afgelopen decennia. Welke rol en betekenis heeft die dominante eerste dimensie van burgerschap hierin gehad? Welke politieke consensus is er geweest vanaf 1980 met betrekking tot 'goed burgerschap' en welke verschuivingen hebben hierin eventueel plaatsgevonden?

Dit hoofdstuk laat duidelijk zien dat het Belgische 'debat' over migrantenstemrecht eigenlijk lange tijd een 'non-debat' geweest; de politiek heeft een echt debat over het

onderwerp tot eind jaren negentig vermeden en ontweken. Tegelijkertijd heeft dit 'non-debat' over 'migrantenkiesrecht' het gehele vreemdelingenbeleid van de afgelopen dertig jaar in België beïnvloed en het beïnvloedt het nu nog. Zo is het bijna compleet verweven met het beleid en politieke keuzes op het gebied van nationaliteitswetgeving.

In het 'debat' over migrantenkiesrecht is het wel of niet loskoppelen van politieke rechten aan het staatsburgerschap steeds het twistpunt geweest. Ik kan dus concluderen dat de eerste dimensie van burgerschap, burgerschap als juridische status, zeer overheersend en bepalend is geweest in het 'debat'. Het is duidelijk dat de Belgische regering zich steeds richt op de juridische aspecten van nationaliteit en identiteit, mede omdat de culturele invulling hiervan altijd al problematisch is geweest.

Vanuit de politieke rechtervleugel (liberalen, christendemocraten, alsook extreemrechts) heeft men zeer lange tijd vastgehouden aan dit koppelingsprincipe. Pas eind jaren negentig kwam er enige beweging in hun positie.

Bij hun positionering werd wel gebruik gemaakt van 'culturele' motivaties (de derde dimensie van burgerschap), maar deze werden niet heel uitvoerig ingevuld of behandeld. Zeker niet aan het begin van het 'debat' in de jaren zeventig en tachtig. Men stelde simpelweg dat migranten zich moesten aanpassen aan de Belgische samenleving. Zij hoefden geen speciale rechten te verwachten.

Het politieke rechterveld redeneerde dat migranten via het staatsburgerschap politieke rechten konden krijgen en vond dat voldoende. Tot eind jaren negentig was daar dan ook de enige winst te behalen voor de voorstanders van migrantenkiesrecht; via versoepeling van de naturalisatie- en nationaliteitswetgeving, zoals de 'snel-Belg-wet' van 2000. Hierdoor konden meer migranten Belg konden worden en via die weg politiek participeren. Dit is steeds de politieke uitruil geweest.

België ziet naturalisatie dan ook vooral als een 'tool', voornamelijk om het democratisch deficit te verkleinen. Ook enigszins om de integratie van vreemdelingen te bevorderen, maar dan vooral op het vlak van politieke participatie. Men veronderstelt dat de naturalisandi's goed geïntegreerd zijn, omdat zij er vrijwillig voor kiezen om Belg te worden. De Belgische politiek vindt dat 'bewijs' genoeg om het Belgisch staatsburgerschap te krijgen (naast een bepaalde verblijfsduur).

Wanneer migranten lid worden van de natie, kunnen zij ook op regionaal vlak beter participeren en betrokken zijn. Daar zit nog eerder een 'culturele' motivatie voor naturalisatie dan op het nationaal niveau. Dit past helemaal in het plaatje van de geconstateerde liberale 'dunne' niet-culturele relatie tussen de Belgische burgers en staat. De culturele invulling zit veeleer op het niveau van de Vlaamse en Waalse 'subnaties'.

Enige verschuiving in de richting van de derde culturele dimensie van burgerschap, burgerschap als collectieve identiteit, is wel te zien.

Bij het toekennen van kiesrecht aan niet EU-onderdanen is bijvoorbeeld als voorwaarde voor inschrijving opgenomen dat de migrant verklaart de Grondwet en de wetten van het Belgische volk te respecteren.

Daarnaast is de federale regering meer gaan doen op het vlak van nationaal integratie- en inburgeringsbeleid. Op nationaal niveau wordt hier echter geen inhoudelijke, culturele, invulling gegeven. Dat laat de federale politiek over aan de gewesten zelf, vanwege de communautaire gevoelige verhoudingen en de gewestelijke autonomie. Wel is er in 2004 bijvoorbeeld een discussie geweest of er een Belgische imam opleiding zou moeten komen of niet. Met als reden dat imams vaak uit het buitenland komen en de Belgische

samenleving niet goed kennen, waardoor zij misschien verkeerde zaken prediken of migranten verkeerd voorlichten.

Tot slot zien we sommige politici roepen om meer bewustwording van de Belgische cultuur en het Belgisch erfgoed. Zo diende in januari 2008 een federale senator een voorstel in voor een Belgische historische canon in navolging van de Nederlandse. Hij wilde 'het gemeenschappelijk verleden op waarderen' als tegengewicht tegen de communautaire verschillen en het 'groeiende nationalisme in het noorden van het land' (Destexhe, 2008).

Dit zijn echter vooral losse geluiden en geen algemene trend. Vanuit nationaal Belgisch niveau zal er nooit een zware culturele stempel gedrukt worden op beleid. Daarvoor hangen de afzonderlijke 'subnaties' te los aaneen. Ook de recente regeringscrisis (zomer 2008) over Brussel-Halle-Vilvoorde laat dat zien. Na een maandenlange preciaire formatie, leek het de regering te lukken, hetgeen daarna toch weer los zand leek. Volgens velen staat België momenteel 'op springen'. De vraag is volgens hen niet óf België uiteen valt, maar wanneer. Tegelijkertijd is het een vraag die al jarenlang regelmatig oprijst in de media, politiek en wetenschap en steeds onbeantwoord blijft. Het enige zeker antwoord is dat de toekomst van België onzeker is en dat er steeds krachten zijn die uiteendrijvend maar ook bijeendrijvend werken. Bovendien kan niemand echt inschatten of voorspellen hoe het België na België er uit zal zien (Martiniello en Swyngedouw, 1998).

Sommige prominenten tillen echter niet al te zwaar aan weer een crisis. Zoals de huidige voorzitter van het Waalse parlement José Happart.

"Al bij al is zo'n crisisje ook niet zo erg, maar er moet daarna wél een oplossing uit de bus komen. (...) Een staatshervorming zal niet het einde van België zijn; het is gewoon *België anders*. (...) Je moet je afvragen of een scheiding zin zou hebben: vijftig procent van onze wetten wordt in Europa gemaakt. Dat gezegd zijnde: als we ooit beslissen België stop te zetten, dan zal de staatsschuld verdeeld moeten worden. En dat zal geen gemakkelijke oefening worden. (...) Nee: de staatsschuld is het beste cement voor België." (Happart, 2008)

Zijn bewoordingen, zoals het 'beslissen België stop te zetten', zijn typerend voor de liberale 'losse' relatie van de Belg met zijn staat waar weinig emotionele binding in zit.

Hoofdstuk 6 Goed burgerschap: conclusies

6.1 Inleiding

De inleiding en het theoretisch kader van deze scriptie laten zien dat het burgerschapsbegrip vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw de hernieuwde interesse heeft van politiek en wetenschap. Vooral in het licht van de aanpak van integratievraagstukken.

Door toenemende aantallen immigranten en hun nakomelingen die zich vestigen in West-Europa, voornamelijk uit niet-geïndustrialiseerde landen, is de vertrouwde werkelijkheid veranderd. De komst en het blijven van deze immigranten heeft naast individualisering en secularisering voor een meer heterogene samenleving gezorgd. Hierdoor is behoefte aan het heroverwegen van kwesties als de gewenste houding tussen burgers en staat, de toegang tot burgerschap en burgerschap als gedeelde identiteit.

Uit het theoretisch kader blijkt dat de begrippen burgerschap en 'goed' burgerschap niet eenduidig zijn, maar afhankelijk van een normatieve invulling en stellingname binnen politiek en wetenschap. De relatie tussen de individuele burger en staat en tussen burgers onderling heeft daarom vele interpretaties. Dit heeft bijvoorbeeld weer gevolgen voor politieke of beleidskeuzes die gemaakt worden. Zo ook op het vlak van integratievraagstukken.

In deze scriptie heb ik mij gefocust op de schijnbare tegenovergestelde route die België en Nederland volg(d)en in de afgelopen 30 jaar op het vlak van naturalisatiewetgeving en toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen.

Beide landen worstelen met gelijksoortige vraagstukken omtrent de multiculturele samenleving en de (soms) moeizame integratie van immigranten, maar lijken hiervoor andere politieke en maatschappelijke oplossingen te zoeken.

- Nederland heeft in vergelijking met andere (immigratie)landen relatief snel politieke rechten (lokaal kiesrecht) toegekend aan vreemdelingen, maar acht het, gezien de steeds verdere verzwaring van de naturalisatiewetgeving, minder wenselijk dat immigranten gemakkelijk toegang krijgen tot het staatsburgerschap.
- België daarentegen, heeft vreemdelingen zeer lange tijd politieke rechten onthouden, maar acht het juist wenselijk dat immigranten gemakkelijk toegang hebben tot het staatsburgerschap, gezien de versoepelingen van de naturalisatiewetgeving, zoals de ruimhartige 'snel Belgwet' uit 2000.

Bij het constateren van deze schijnbare tegenovergestelde politieke route, vroeg ik mij af of beide landen een verschillend beeld hebben van het doel van die route. Is een goede burger in Nederland iets anders dan een goede burger in België?

Zijn bovendien deze mogelijk verschillende burgerschapsbeelden de oorzaak van de verschillen in de gevolgde politieke routes op het vlak van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen?

Of hebben beide landen wellicht een verschillend idee van de 'goede route' naar het doel? Kiest men voor verschillende routes omdat men andere ideeën heeft over de

effectiviteit van de route naar dat ogenschijnlijke zelfde doel (goed ingeburgerde en geïntegreerde burgers)?

Mijn centrale vraagstelling luidde daarom:

“ In hoeverre zijn de verschillen in de politieke routes die worden of zijn gevolgd sinds 1980 in België en Nederland op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving, te verklaren op basis van verschillende achterliggende burgerschapsbeelden?”

Om deze centrale vraag te beantwoorden, formuleerde ik twee deelvragen:

1. Volg(d)en België en Nederland werkelijk twee verschillende politieke routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen?
2. In hoeverre valt dit te verklaren op basis van verschillen in achterliggende burgerschapsbeelden. Welke zijn dit dan en waarom, en hoe verhouden deze burgerschapsbeelden zich met elkaar?

In dit slothoofdstuk beantwoord ik de centrale vraagstelling van deze scriptie door middel van beantwoording van de twee deelvragen.

Hierbij maak ik gebruik van de uitkomsten van de twee voorgaande empirische hoofdstukken over Nederland en België en de conclusies van het historische hoofdstuk drie over beide landen.

6.2 Beantwoording deelvraag 1

Volg(d)en België en Nederland werkelijk twee verschillende politieke routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen?

Op basis van mijn onderzoek concludeer ik dat het antwoord hierop **JA** is. In de volgende twee deelparagrafen licht ik dit antwoord toe.

6.2.1 Naturalisatiewetgeving

Op het vlak van naturalisatiewetgeving is te zien dat de Nederlandse politiek vanaf halverwege de jaren negentig van de 20^e eeuw kiest voor een steeds restrictievere naturalisatiewetgeving en de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit schrapt. Men verhoogt de drempels naar het Nederlanderschap door het verzwaren van de voorwaarden en procedure en het verhogen van de leges. Sinds 2008 is een verklaring van identificatie en verbondenheid met Nederland verplicht. Was in de jaren tachtig van de 20^e eeuw de idee nog dat naturalisatie kon bijdragen aan een goede integratie van vreemdelingen, anno 2008 is dat absoluut niet meer het geval in Nederland. Naturalisatie is een doel op zich geworden, een doel dat niet zomaar behaald kan worden. (zie § 4.3.2 en § 4.4)

Dit is een groot verschil met de route die de Belgische politiek heeft gevolgd op het vlak van naturalisatiewetgeving. In de beschreven periode vanaf 1980 is de Belgische naturalisatie- en nationaliteitswetgeving bijna alleen maar versoepeld. Het *ius soli* is meerdere malen versterkt, hetgeen de toegang voor meerdere categorieën vreemdelingen mogelijk maakt. Daarnaast zijn met de 'snel-Belg-wet' van 2000 de voorwaarden en de procedure drastisch versimpeld en verlicht. De leges zijn gratis, er is geen taaleis meer en men hoeft geen nationaliteitsverklaring meer af te leggen. In 2007 is ook het verbod op dubbele nationaliteit opgeheven. In België is naturalisatie geen doel op zich, het is eerder een instrument, een 'tool'. Deels voor integratie, maar eigenlijk voornamelijk als instrument om immigranten toegang te geven tot bepaalde, vooral politieke, rechten. (zie § 5.2, § 5.3 en § 5.4).

6.2.2 Kiesrecht voor vreemdelingen

Op het vlak van het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen kende Nederland al in een vroeg stadium, begin jaren tachtig van de 20^e eeuw, politieke consensus. De politiek koos ervoor om het migrantenvraagstuk niet te polariseren en zag in het kiesrecht een manier om meer gelijke rechten te realiseren voor vreemdelingen. Het lokaal actief en passief kiesrecht voor vreemdelingen werd gezien als instrument, 'tool', van integratie om hun (politieke) betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving te vergroten. (zie § 4.3.1 en § 4.4)

Dit is opnieuw een groot verschil met de route die de Belgische politiek heeft gevolgd op dit vlak. Het 'migrantenkiesrecht' is bijna dertig jaar lang een heet hangijzer en taboeonderwerp geweest in de Belgische politiek. Op het moment dat het migrantenvraagstuk in de samenleving ging opspelen, rond dezelfde periode als in Nederland, heeft de politiek bewust gekozen voor een strategie van polariseren. Tot aan het begin van de 21^e eeuw is er amper een serieus debat gevoerd over het onderwerp, laat staan dat er politieke consensus was. Men heeft kiesrecht nooit echt gezien als een instrument van integratie. Men vond het meer een doel op zich; een politiek recht gekoppeld aan het staatsburgerschap. (zie § 5.2, § 5.3 en § 5.4)

Uiteindelijk is het er wel van gekomen. In die zin kun je zeggen dat de politieke route in België en Nederland op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen zeer verschillend is geweest, maar misschien ook een kwestie van fasering is. Dit zou kunnen, maar tot nu toe is het eindpunt van de route nog wel verschillend.

Vreemdelingen in België hebben namelijk alleen het actief lokaal kiesrecht gekregen na dertig jaar politieke strijd, terwijl zij in Nederland al vanaf 1986 het actief én passief lokaal kiesrecht hebben.

Er is dus meer sprake van een verschillende politieke route in België en Nederland dan van slechts een verschil in fasering van dezelfde politieke route.

6.3 Beantwoording deelvraag 2

In hoeverre valt dit te verklaren op basis van verschillen in achterliggende burgerschapsbeelden. Welke zijn dit dan en waarom, en hoe verhouden deze burgerschapsbeelden zich met elkaar?

De verklaring voor het verschil in politieke routes in België en Nederland op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen, is grotendeels te vinden in verschillen in achterliggende burgerschapsbeelden in beide landen.

Deels is de verklaring ook te vinden in een verschil in politieke cultuur en in het verschil in de rol van de electorale factor in beide landen.

6.3.1 Verklaring op basis van verschillende burgerschapsbeelden in België en Nederland

Uit het historisch hoofdstuk (3) van deze scriptie blijkt dat de samenleving in beide landen zich zeer verschillend hebben ontwikkeld vanaf 1830. Dit heeft geleid tot een hele andere invulling van de relatie tussen burgers en staat in België en Nederland. De dominante burgerschapsbeelden verschillen daardoor sterk van elkaar.

Paragraaf 3.6 concludeert dat in Nederland burgerschapsbeelden gedomineerd worden door de derde dimensie van burgerschap: burgerschap als (collectieve) identiteit. De rode draad in de Nederlandse geschiedenis is die van het zoeken naar consensus in de onderlinge verschillen in de samenleving omwille van het bewaren van de nationale eenheid. De Nederlander heeft een 'dikke' cultureel ingevulde relatie met zijn/haar staat. Deze is altijd aanwezig, al dan niet impliciet. (zie ook § 3.4 en § 3.5)

In hoofdstuk 4 heb ik onderzocht of deze dominante derde dimensie van burgerschap bepalend is geweest voor het gevolgde Nederlandse vreemdelingen- en integratiebeleid (op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving) van de afgelopen dertig jaar. Ik concludeer (zie § 4.4) dat dit Nederlandse beleid een verschuiving laat zien van 'pluralisme' naar 'assimilatie' en dat de derde dimensie van burgerschap nooit weg is geweest uit het politieke debat in Nederland vanaf 1980. Sterker zelfs, deze dimensie is vanaf 1980 alleen maar dominantier geworden in het politieke en maatschappelijke debat en in de beleidskeuzes die zijn gemaakt. Deze zijn vanaf de jaren negentig van de 20^e eeuw meer en meer bepaald door de begrippen cultuur en collectieve identiteit. De kernwaarde burgerzin die vraagt om identificatie met en loyaliteit en solidariteit aan de gemeenschap, heeft gaandeweg de afgelopen dertig jaar steeds meer invulling en betekenis gekregen op het vlak van de nationale gemeenschap. De dominantie van het communitarisme is gegroeid.

Bovendien en dat is nieuw voor Nederland, is de derde dimensie naast steeds dominantier ook steeds explicieter geworden in het Nederlandse maatschappelijke en politieke debat. De Nederlandse politiek is openlijk op zoek naar een nieuwe en versterkte culturele invulling van de nationale identiteit. Hierbij wordt steeds meer gezocht naar een vaststaande Nederlandse cultuur die op zichzelf staat en waar geen discussie over mogelijk is. Die als 'blauwdruk' kan worden opgelegd aan vreemdelingen om te leren of eigen te maken en die vervolgens uitsluitend werkt als men hier niet aan voldoet of inpast.

In het vreemdelingenbeleid is dit duidelijk te zien aan de steeds strengere naturalisatiewetgeving die steeds meer cultureel is ingevuld qua voorwaarden waaraan naturalisandi moeten voldoen. Het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit is anno 2008 een bekroning op de integratie, waarvoor de vreemdeling meerdere bewijzen op sociaal, economisch, taalkundig, cultureel en zelfs emotioneel gebied moet leveren. Pas

dán heeft men het recht op die nationaliteit. Hierbij wordt echter in het geval van een dubbele nationaliteit de loyaliteit van de 'nieuwe Nederlander' immer betwijfeld. Het Nederlanderschap is zoals gezegd anno 2008 een doel op zich en geen 'tool' ter bevordering van de integratie van vreemdelingen.

In het Nederlandse debat over het toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen is de derde dimensie van burgerschap minder expliciet aanwezig en de eerste dimensie wat meer. De derde dimensie is echter nooit helemaal weggeweest. Begin jaren tachtig van de 20^e eeuw heeft de politiek hier relatief snel over beslist, vooral gedacht vanuit de instrumentele waarde ervan. Een sterkere juridische status met bepaalde politieke rechten zag men als een goed 'tool' om vreemdelingen meer en beter deel uit te laten maken van de Nederlandse samenleving. Op die manier vormen zij een beter onderdeel van het collectief, hetgeen ook wel weer de waardering van de derde dimensie aangeeft. Toen gebeurde dat nog vanuit een positieve, insluitende benadering van cultuur. Mocht de politiek in het huidige, uitsluitende 'culturele' klimaat dat de nadruk legt op onderlinge verschillen moeten besluiten over wel of geen kiesrecht voor vreemdelingen, is het maar de vraag of het er erdoor zou zijn gekomen.

In § 3.6 concludeer ik dat in België burgerschapsbeelden worden gedomineerd door de eerste dimensie van burgerschap: burgerschap als juridische status met bijbehorende rechten en plichten. De rode draad in de Belgische geschiedenis is het streven van de machthebbende elites en politiek naar zo min mogelijk staatsinterventies en zo veel mogelijk 'manoeuvrerruimte' op regionaal niveau. De Belg heeft een losse, liberale relatie met zijn/haar staat. De invulling van 'het goede leven' sluit aan bij die van het liberalisme met als kernwaarden voor burgerschap individuele rechten en vrijheid. De culturele identificatie vindt plaats op het regionale Vlaamse of Waalse niveau, niet zozeer op het niveau van de natiestaat. Deze communautaire breuklijn tussen de twee (taal)gebieden Vlaanderen en Wallonië is allesbepalend in het economische, politieke en maatschappelijke leven. (zie ook § 3.3 en § 3.5)

In hoofdstuk 5 heb ik onderzocht of deze dominante eerste dimensie van burgerschap bepalend is geweest voor het gevolgde Belgische vreemdelingen- en integratiebeleid (op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen en naturalisatiewetgeving) van de afgelopen dertig jaar. Ik constateer (zie ook § 5.4) dat in de afgelopen dertig jaar het onderwerp 'migrantenstemrecht' het gehele vreemdelingenbeleid in België heeft beïnvloed. Het debat over dit onderwerp is echter zeer lange tijd een 'non-debat' geweest: de politiek heeft een écht debat over kiesrecht voor vreemdelingen tot eind jaren negentig van de 20^e eeuw vermeden en ontweken. Als gevolg is er eigenlijk amper een vreemdelingenbeleid gevoerd in België. Het grote twistpunt in dit 'non-debat' over migrantenstemrecht is steeds het wel of niet loskoppelen van politieke rechten aan het staatsburgerschap geweest. Ik concludeer dan ook dat de eerste dimensie van burgerschap; burgerschap als juridische status zeer overheersend en bepalend is geweest in het politieke 'debat'.

Daarnaast is ook de communautaire breuklijn tussen Vlaanderen en Wallonië van belang geweest voor de voortgang of juist het oponthoud in het 'dossier' migrantenstemrecht. Deze zorgt ervoor dat het zeer moeilijk is om politieke consensus te krijgen op nationaal niveau. De politiek kiest er veel liever voor om zaken te regelen op regionaal niveau. Ook dat duidt erop dat de eerste dimensie dominant is. Men kiest voor een helder juridisch kader op nationaal niveau dat vervolgens pas op een regionaal niveau inhoudelijk wordt ingevuld.

In het verloop van het 'debat' over migrantenkiesrecht (zie ook § 5.2) is dit duidelijk te zien aan dat de politiek bijna dertig jaar lang ervoor kiest om het kiesrecht aan vreemdelingen (nog) niet toe te kennen en steeds uit te ruilen tegen het versoepelen van de naturalisatiewetgeving, zoals de zeer ruimhartige 'snel-Belg-wet' van 2000. Allemaal vanuit de redenatie dat migranten via het staatsburgerschap politieke rechten kunnen verkrijgen. De Belgische politiek ziet, zoals gezegd, naturalisatie niet als een doel op zich maar als een 'tool'. Voornamelijk om het democratisch deficit tussen autochtone Belgen en vreemdelingen te verkleinen. Slechts indirect als een instrument voor integratie, omdat men ervan uit gaat dat naturalisandi al geïntegreerd zijn in de Belgische samenleving. Sterker zelfs; zo goed als alle 'culturele' aspecten van naturaliseren zijn geschrapd sinds 2000. Bovendien is in 2007 het verbod op dubbele nationaliteit opgeheven. Een issue dat in Nederland al bijna vijftien jaar lang veel politiek stof doet opwaaien en in België eigenlijk nooit een issue is geweest. Voornamelijk omdat Belgen van nature al een dubbele identiteit hebben en deze over het algemeen niet als problematisch of tegenstrijdig ervaren.

Enige verschuiving in de richting van de derde culturele dimensie is wel te zien, maar deze is niet heel dominant op nationaal niveau om twee redenen. Ten eerste heeft men op federaal niveau uiteindelijk wel besloten tot meer mogelijkheden voor inburgering door migranten, maar men geeft hier geen enkele inhoudelijke, culturele invulling aan op dat niveau. Die laat men aan de gewesten over, vanwege hun autonomie en de onderlinge communautaire gevoeligheden. De tweede reden heeft te maken met de 'antimigrant' stem die electoraal een belangrijke rol heeft gespeeld in het Belgische 'debat' over migrantenstemrecht de afgelopen dertig jaar (zie ook § 5.3). Hierbij gaat het om angst voor aantasting van de eigen identiteit en de samenleving door vreemdelingen. Vooral de grote extreemrechtse partij Vlaams Blok/Belang redeneert zeer duidelijk vanuit dit cultureel kader. Alleen niet vanuit een nationale identiteit geredeneerd, maar vanuit de regionale, Vlaamse identiteit en cultuur. Op die manier is de derde culturele dimensie van burgerschap wel aanwezig in het debat, maar bijna als een soort 'anticultuur' ten opzichte van de nationale identiteit.

Tot slot kan worden gezegd dat de tweede dimensie van burgerschap, burgerschap als politieke participatie, slechts een ondergeschikte rol speelt in beide landen. In beide landen gaat het in het vreemdelingendebat zeker wel over actief burgerschap, maar meer in termen van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Het onderdeel kiesrecht voor vreemdelingen gaat natuurlijk wel duidelijk over politieke participatie. In het debat in beide landen motiveerden voorstanders van het migrantenstemrecht hun standpunt echter zelden op basis van de redenatie dat politieke participatie het hoogste goed is voor elke burger. Argumenten gebaseerd op bijvoorbeeld de universele rechten van de mens, haalden meestal bakzeil en waren niet overtuigend genoeg voor de tegenstanders. Vooral in België was lange tijd de tegenargumentatie dat migranten geen speciale rechten hoefden te verwachten en politieke rechten konden verkrijgen via het staatsburgerschap (zie ook § 5.2 en § 5.4). Politieke participatie werd en wordt meer gezien als een vorm van integratie of bevorderend voor de integratie, maar dan op sociaal-economisch en sociaal-cultureel vlak. Dus door politiek mee te doen, kan de migrant invloed uit oefenen op zijn sociaal-economische en sociaal-culturele positie in de samenleving. Het ging en gaat niet om puur de politieke deelname zelf als doel op zich, maar altijd om wat daarmee bereikt kan worden. Daarom is de tweede dimensie ondergeschikt aan de eerste dimensie in België en de derde dimensie in Nederland. In België hebben politieke rechten voor migranten

dan wel gewonnen aan belang, ze blijven op nationaal vlak gekoppeld aan het staatsburgerschap (eerste dimensie). In Nederland hebben politieke rechten voor migranten aan belang ingeboet, de culturele invulling van de nationale identiteit via het staatsburgerschap staat nu meer centraal (derde dimensie).

6.3.2 Overige verklaringen voor de verschillende politieke routes

Naast de verklaring op basis van verschillende burgerschapsbeelden in beide landen heb ik in dit onderzoek nog twee verklaringen gevonden.

- Ten eerste een verklaring op basis van *verschil in politieke cultuur* in België en Nederland.

In Nederland is een traditie van consensuspolitiek; het zogenoemde polderen. In de geschiedenis van Nederland is deze bestuurstraditie van schikken en plooiën de rode draad in de ontwikkeling van de staat. Vooral op het vlak van kiesrecht voor vreemdelingen is deze politieke houding, c.q. cultuur, doorslaggevend geweest. Wanneer begin jaren tachtig van de 20^e eeuw extreemrechts opkomt, trekt de Nederlandse gevestigde politiek één lijn en kiest ervoor om niet te polariseren. Door de consensus te bewaren wil men extreemrechts met zijn populistisch-xenofobe betoog isoleren en racisme in de samenleving voorkomen, dan wel beperken. Volgens de bestuurstraditie kiest men dus voor pacificatie aan de top om het collectief (het land) bij elkaar te houden. Het toekennen van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen paste hier goed in. (zie § 3.4 en § 3.5)

In België is de politieke traditie compleet anders. Ten eerste is de bestuursstructuur zeer complex vanwege de bestuurlijke verdeling in een federaal en regionaal niveau. Daarnaast, maar ook daardoor, is het complex door een gefragmenteerd partijenlandschap en elkaar doorkruisende politieke breuklijnen. Bovendien heeft België een monistische traditie; de regering negeert eigenlijk de oppositie, het zoeken van consensus is niet gebruikelijk. Dit alles leidt ertoe dat compromissen in achterkamertjes worden gesloten en niet door middel van een openlijk parlementair debat. Men vermijdt het liefst elke vorm van debat, tenzij over deelonderwerpen. Hierdoor is het vreemdelingenvraagstuk en dan vooral het onderwerp migrantenstemrecht, bijna dertig jaar lang een 'non-debat' geweest in België. (zie § 3.3 en § 3.5)

Natuurlijk is hierin ook een parallel te trekken met de beide dominante dimensies in elk land. Er is hier echter toch wel sprake van een op zichzelf staand fenomeen dat politici niet alleen ideologisch kleur geeft, maar ook een duidelijk verschil in politieke houding en gedrag teweeg brengt.

De *politieke cultuur* in België en Nederland heeft dus ook geleid tot verschillen in de politieke routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen.

- Ten tweede een verklaring op basis van het verschil in *de rol van de electorale factor* in beide landen.

Dit fenomeen is ook wel te duiden als de 'antimigrant stem'. In beide landen komen zoals gezegd extreemrechtse, antivreemdelingen geluiden en gevoelens op in politiek en samenleving vanaf begin jaren tachtig van de 20^e eeuw. Deze hebben zowel in

België als in Nederland een essentiële rol gespeeld in het vreemdelingendebat, maar wel op een compleet tegenovergestelde wijze.

In Nederland heeft de gevestigde politiek de strategie gekozen van niet polariseren en het zoeken naar consensus om de eenheid te bewaren. Deze strategie heeft er toe geleid dat de liberalen begin jaren tachtig hun bezwaren tegen het kiesrecht voor vreemdelingen opgaven, waardoor het kiesrecht er uiteindelijk is gekomen. Zij wilden geen kiezers verliezen doordat zou lijken dat zij geen gelijke behandeling of rechtspositie zouden voorstaan van vreemdelingen in Nederland. De 'antimigrant stem' werd hierdoor als het ware 'geneutraliseerd'. Gaandeweg de jaren negentig zijn de meeste politieke partijen in Nederland wel opgeschoven naar een wat 'harder' en meer gepolariseerd discours, juist ook vanwege de electorale factor. Zeker na de komst van Fortuyn, en nu Verdonk en Wilders. Het is echter wel zo dat ondertussen het Nederlandse 'allochtone electoraat' aanzienlijk is en daarmee ook invloedrijk. Op lokaal, maar ook op bovenlokaal niveau door de vele genaturaliseerde migranten. (zie § 4.2 en § 4.3)

In België heeft de 'antimigrant stem' de afgelopen dertig jaar het 'debat' zeer sterk beheerst. Vanaf de jaren tachtig van de 20^e eeuw boekten de extreemrechtse politici, eerst in Brussel en Wallonië, later vooral ook in Vlaanderen met hun (bijna) racistische antivreemdeling standpunten grote electorale winsten. De gevestigde partijen hebben als strategie hierop bewust gekozen voor een negatieve polarisatie omtrent vreemdelingen en vreemdelingenbeleid (met name het migrantenstemrecht) in plaats van te zoeken naar consensus om die antivreemdelingen gevoelens en geluiden te temperen. Men was te bang voor verlies van de eigen achterban. Deze strategie heeft tot eind jaren negentig bijgedragen aan het niet toekennen van kiesrecht aan vreemdelingen.

Vanaf dat moment is juist de 'stem van de migrant' een electorale reden geworden om wel het kiesrecht aan vreemdelingen toe te kennen. Deze 'vreemdelingen' waren namelijk in steeds grotere getale Belg geworden, ondermeer door de steeds verder versoepelde naturalisatiewetgeving. Zij maken dus in toenemende mate deel uit van het electoraat (dat stemplicht heeft) en zij stemmen logischerwijs niet op partijen die niet opkomen voor hun belangen, of een expliciet antimigrant programma hebben. Bovendien speelt hier ook de communautaire breuklijn een rol. Voor Vlaamse politici is het van groot belang dat genaturaliseerde Belgen niet alleen maar op Waalse partijen stemmen in de Brusselse periferie, want dat brengt het machtsevenwicht in gevaar. De nieuwe 'allochtone' electorale factor kan in de toekomst ook een belangrijke rol spelen om tegengewicht te bieden aan de groei van extreemrechts in België. (zie § 5.2 en § 5.3)

6.4 De goede burger in België en Nederland

In dit hoofdstuk zijn de twee deelvragen en daarmee de centrale vraagstelling van deze scriptie beantwoord.

Samenvattend zeg ik JA, België en Nederland volg(d)en werkelijk twee verschillende politieke routes op het gebied van naturalisatiewetgeving en kiesrecht voor vreemdelingen.

Hierbij is de verklaring voor dit verschil in politieke routes in België en Nederland grotendeels te vinden in verschillen in achterliggende burgerschapsbeelden in beide

landen. Daarnaast is de verklaring deels ook te vinden in een verschil in politieke cultuur en in het verschil in de rol van de electorale factor in beide landen.

Wat betekent dit nu voor de idee van een goede burger in België en Nederland? Is een goede Belgische burger heel anders dan een goede Nederlandse burger? Of wil men eigenlijk hetzelfde maar kiest men voor verschillende routes om er te komen?

Ik denk niet dat het dominante algemene beeld in Nederland iets heel anders is dan dat in België. Uiteindelijk wenst de politiek in beide landen dat vreemdelingen zich aan de wet houden, de taal leren, onderwijs volgen, voorzien in hun eigen inkomen en zich betrokken voelen bij hun nieuwe land. Kortom men wenst in beide landen dat migranten zich goed integreren en participeren in de samenleving op alle fronten. Er is echter wel sprake van accentverschillen in de landspecifieke inhoudelijke uitwerking. Men kiest voor een andere route naar die 'goede burger.'

In Nederland ligt de nadruk sterk op de nationale identiteit en worden migranten steeds meer gedwongen 'kleur' te bekennen. Vanuit de nationale politiek wordt gezocht naar een soort statische blauwdruk van de Nederlandse cultuur zodat die als het ware aangeleerd en opgelegd kan worden aan migranten. Een vreemdeling moet steeds meer 'bewijzen' dat hij/zij een goede Nederlandse burger is.

In België wordt er vanuit de nationale politiek geen zware culturele stempel gedrukt op het vreemdelingenbeleid. Er wordt wel verwacht dat migranten zich aanpassen, maar dan vooral aan de algemene (juridische) kaders. Daarbinnen kan men het zelf verder invullen. De culturele invulling en identiteitsvorming laat men over aan het regionale Vlaamse en Waalse niveau. Hier zoekt men echter niet naar een Vlaamse of Waalse blauwdruk om op te leggen.

Wat betekent dat voor de toekomst van beide landen? Volgens mij dreigen beide verscheurd te worden als de huidige weg wordt voortgezet.

Door de drang naar vrijheid en manoeuvreerruimte van de verschillende regio's zou België wel eens uiteen kunnen vallen in zelfstandige subnaties, al dan niet bijeen gehouden in een confederaal model. Wat blijft er dan over van België als natie? Geen politicus of academicus in België die daar het antwoord op weet. Zij blijven daar echter vrij laconiek onder, zoals het echte Belgen betaamt.

Nederland daarentegen zou wel eens intern uiteen kunnen scheuren onder de druk van de zucht naar culturele eenheid en de negatieve nadruk op onderlinge verschillen. Die eenheidsdrang kan juist zorgen voor een verdeelde en opgedeelde samenleving waarin een zeer groot deel van haar eigen burgers zich niet welkom en thuis voelt. Wat blijft er dan over van Nederland als natie?

Gelukkig is het in beide gevallen nog niet zover en vallen de naties wellicht nog te redden door te kiezen voor een andere koers...

Literatuurlijst

- Bauböck, R.**, (2006). 'Citizenship and Migration – concepts and controversies' in *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, State of the art report for EMISCOE, cluster B3: 5-17.
- Belga**, (2001). CVP: nationaliteitsaanvragen naar recordhoogte in Belga, 2-3-2001. Gevonden op mediargus.nl
- Böcker, A., B. de Hart, I. Michalowski** (2004). Introduction in *IMIS-BEITRÄGE, Heft 24, special issue Migration and the Regulation of Social Integration*, Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück: 7-13.
- Böcker, A., C.A. Groenendijk, B. de Hart** (2005). De toegang tot het Nederlanderschap. Effecten van twintig jaar beleidswijzigingen. *Nederlands Juristenblad*, afls. 3, 21 januari 2005, pagina 157-164.
- Bolkestein, F.**, (1991). *Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt* in De Volkskrant, 12-9-1991.
- Broeders, D.**, (2001). *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. WRR Werkdocument 125. Den Haag: WRR.
- Brubaker, R.**, (1990). 'Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press:131-164.
- Commissie Onderzoek Integratiebeleid** (commissie Blok), (2004). Eindrapport *Bruggen Bouwen*, Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 289, nrs. 8-9 (via www.parlement.com).
- Couwenberg, S.W.**, (2006). 'Nederlandse en Vlaamse identiteit. Betekenis, onderlinge relatie en perspectief' in Couwenberg S.W. (red.), *Nederlandse en Vlaamse identiteit. Betekenis, onderlinge relatie en perspectief. Civis Mundi jaarboek 2006*, Budel: DAMON: 9-60.
- Destexhe, A.**, (2008). Geciteerd in krantenartikel *België wil eigen canon van geschiedenis*, ANP (www.nu.nl), 10-1-2008.
- Entzinger, H.**, (2003). 'The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands' in Joppke, C. en Morawska, E. (red.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (2003), Londen: Palgrave Macmillan: 59-86.
- Entzinger, H.**, (2006). *Burgerschap en naturalisatie*. Lezing op seminar zin en onzin van de naturalisatietoets, Utrecht: Forum.

Entzinger, H., (2006 b). 'Changing the Rules While the Game Is On: From Multiculturalism to Assimilation in the Netherlands' in Bodemann, Y.M. en Yurdakul, G. (red.), *Migration, Citizenship, Ethnos* (2006), New York: Palgrave Macmillan: 121-144.

Entzinger, H., (2008). Geciteerd / interview in krantenartikel *De integratie vordert maar het gevoel blijft achter*, geschreven door Sheila Kamerman in NRC-Handelsblad 27 maart 2008.

Entzinger, H., E. Dourleijn, (2008). *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*. Assen: Van Gorcum.

Eppink, D.J., (1998). *Vreemde burenen. Over politiek in Nederland en België*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.

Eppink, D.J. (2006). 'Nederlandse en Vlaamse identiteit in historisch en eigentijds perspectief' in Couwenberg S.W. (red.), *Nederlandse en Vlaamse identiteit. Betekenis, onderlinge relatie en perspectief. Civis Mundi jaarboek 2006*, Budel: DAMON: 70-78.

Erf, van der R., (2000). 'Naturalisatie in de EU. Nederlanderschap blijkt populair.' In *DEMOS*, jaargang 16, augustus 2000.

Fermin, A. (november 2000). *Burgerschap en integratiebeleid. Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, European Research Centre on Migration & Ethnic Relations (ERCOMER), Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Federaal Belgisch parlement, website www.fed-parl.be

Ghorashi, H., (2006). Krantenartikel *Nederland, ga eens opzij met je dikke identiteit*, in de Volkskrant, 14 oktober 2006.

Groenendijk, C. (1999). *Dual nationality in The Netherlands: pragmatism and stability*. Paper for the 5th Migration Policy Forum, February 1st 1999.

Hague, E., (2004). Chapter 1 'Benedict Anderson', in Hubbard, P. (red.), *Key thinkers on Space and Place*, Londen: Sage Publications: 16-21.

Hansen, R., P. Weil (2001). *Towards a European nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Publishers.

Happart, J., (2008). Interview in *HUMO*, nr. 3543, 29 juli 2008.

Hart de, B., (2005). 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh.', in *Migrantenstudies*, jaargang 21, nummer 4: 224-238.

Hutchinson, J., A. D. Smith (ed.) (1994). *Nationalism*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Jacobs, D. (1998). *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Gent: Academia Press.

Jacobs, D. (2000). 'Waarom polemisering? Het parlementaire debat over lokaal kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België in de jaren zeventig en tachtig.', in *Tijdschrift voor de Sociologie*, vol. 21, nr. 4: 363-382.

Jacobs, D. (2000)b. 'Inburgering. Van integratie naar acculturatie.', in *Ex Tempore. Verleden Tijdschrift Nijmegen*, 19 (3): 3-13.

Jacobs, D., M. Martiniello, A. Rea (2002). 'Veranderende patronen van politieke participatie van migranten. De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.', in: *Migrantenstudies*, 18 (3), 138-155.

Jacobs, D., M. Swyngedouw (2002). 'Extreem-rechts en stemrecht voor migranten. Centrale punten van het Belgisch 'debat' over integratie.', in: *Migrantenstudies*, 18 (4), 211-224.

Jacobs, D. Website met actuele informatie over stemrecht voor vreemdelingen in België: <http://users.skynet.be/stemrecht-voor-migranten/>

Joppke, C. (red.), (1998). 'Immigration Challenges the Nation-State' in *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States* (1998), Oxford: Oxford University Press: 5-46.

Kymlicka, W., (1995). 'Multicultural Citizenship' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 167-188.

Kymlicka, W., W. Norman (1994). 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory.', in *Ethics*, vol. 104, nr. 2: 352-381.

Labrie, A., (1997). "La religion civile": nationalisme, nationale staat en modernisering.' in Wessels, L.H.M., A. Bosch (red.), *Veranderende grenzen. Nationalisme in Europa 1815-1919*, Nijmegen: Uitgeverij SUN: 59-103.

Lanoye, T., (1997). *Gespleten & bescheten*, lezing geschreven in opdracht van het Booncentrum en uitgesproken op 23 mei 1997, later een theatermonoloog waarmee de auteur door Vlaanderen toerde in de winter van 1997-1998, verschenen als bijlage van de krant De Morgen.

Lijphart, dr. A., (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem:H.J.W. Becht.

Lubbers, R., (2007). Geciteerd in krantenartikel *Eerste Haagse Burgerschapslazing in Nieuwe Kerk*, geschreven door Floor de Booy, Den Haag Nieuw Centraal 7-12-2007.

- Maddens, B., J. Billiet & R. Beerten**, (1999). 'De (sub)nationale identiteit en de houding tegenover vreemdelingen in Vlaanderen en Wallonië' in Deprez, K. en L. Vos (red.) *Nationalisme in België. Identiteiten in beweging 1780-2000. over Belgen, Vlamingen, Walen, Franstaligen, Brusselaars, Duitstaligen, Fransen, Groot-Nederlanders en Nieuwe Belgen*, (1999). Antwerpen: Houtekiet: 298-313.
- Marshall, T.S.**, (1963). 'Citizenship and Social Class' in 'Class, Citizenship and Social Class' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 93-111.
- Martiniello, M.**, (1998). 'De diversificatie van de Belgische verscheidenheid' in Swyngedouw M. en Martiniello M. (red.) *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie* (1998). Amsterdam: Icarus/Anthos: 91-97
- Martiniello, M. en M. Swyngedouw**, (1998). 'Enkele beschouwingen omtrent de toekomst van België' in Swyngedouw M. en Martiniello M. (red.) *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie* (1998). Amsterdam: Icarus/Anthos: 197-204)
- Merriman, J.**, (1996). *A history of Modern Europe from the Renaissance to the present*, New York: W.W. Norton & Company.
- Oldfield, A.** (1998). 'Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 75-89.
- Peeters, J.** (2006). 'Een Alliantie van een uitgestelde natie met Nederland?' in Couwenberg S.W. (red.), *Nederlandse en Vlaamse identiteit. Betekenis, onderlinge relatie en perspectief. Civis Mundi jaarboek 2006*, Budel: DAMON: 87-97.
- Phalet, K. en B. Krekels** (1998). 'Immigratie en integratie' in Swyngedouw M. in Martiniello M. (red.) *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie* (1998). Amsterdam: Icarus/Anthos: 151-161.
- Pocock, J.G.A.** (1998). 'The Ideal of Citizenship since Classical Times' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 31-41.
- Prins, B.** (2002). 'Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlands discours over multiculturalisme' in *Migrantenstudies*, jaargang 18, nummer 4: 241-254.
- Prisma** (1994). Prisma van de filosofie. Filosofen en filosofische begrippen verklaard, Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum BV.
- Rawls, J.**, (1985). 'Justice as Fairness in the Liberal Polity' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 53-72.

- Renan, E.**, (1882). *Qu'est-ce qu'une nation?*, heruitgave uit 1994 met préface van J. Leerssen, Leiden: Academic Press Leiden.
- Reynebeau, M.**, (2002). *De droom van Vlaanderen of het toeval van de geschiedenis*. Antwerpen: Manteau uitgeverij.
- Rooy de, P.**, (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rousseau, J.J.**, (1762). *Het maatschappelijk verdrag of beginselen van staatsrecht* (1947), Wereldbibliotheek: Antwerpen.
- Sas van, N.C.F.**, (1997). "Het Europese statenstelsel, 1814/1815-1870" in Wessels, L.H.M., A. Bosch (red.), *Veranderende grenzen. Nationalisme in Europa 1815-1919*, Nijmegen: Uitgeverij SUN: 225-263.
- Schellekens, H.**, (2008). Column *Drugs helemaal vrij*, Financieel Dagblad 25-01-2008.
- Shafir, G. (red.)**, (1998). 'Introduction: The Evolving Tradition of Citizenship' in *The Citizenship debates. A reader*, Minnesota: University of Minnesota Press: 1-28.
- Smits, R. (CDA)**, (2008). Geciteerd in krantenartikel *Grondwet in de stad*, De nieuwe Loosduinse Krant, 23-01-2008.
- Spijkerboer, T.** (2001). 'Transnationaliteit in de nieuwe vreemdelingenwet en de gewijzigde rijkswet op het Nederlanderschap', in: *RM Themis*, jrg. 62, nr. 6: 163-170
- Swaan de, A.**, (1993). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Swyngedouw, M.** (1998). 'Politieke machtsverhoudingen in België' in Martiniello M. (red.) *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie* (1998). Amsterdam: Icarus/Anthos: 70-79.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal**, (2006). *Jaarnota Integratiebeleid 2006*. Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 810, nrs. 1-2 (via www.vrom.nl)
- Verbeken, P.**, (2007). Geciteerd in krantenartikel *Bezuiden de barst*, geschreven door Jeroen van der Kris, *NRC Handelsblad*, winter 2007.
- Verwey-Jonker Instituut**, R. Rijkschroeff, J.W. Duyvendak, T. Pels, (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Vries de, G.**, (2008). Geciteerd / interview in krantenartikel Stop met discussie over normen en waarden, geschreven door Karin Kosmeijer, *Staatscourant*, 5 maart 2008.
- Walzer, M.** (1991). 'The Civil Society Argument' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader*, Minnesota: University of Minnesota Press: 291-308.

Weber, M., (1981). 'Citizenship in Ancient and Medieval Cities' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 43-49.

Website: www.belgium.be

Wesseling, H.L., (1991). *Verdeel en heers. De deling van AFRIKA, 1880-1914*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Winkler Prins Encyclopaedie a, (1953). Derde deel BAC-BES, lemma van prof. Dr. L. van der Essen over de Belgische Opstand, Amsterdam, Elsevier: 622-625.

Winkler Prins Encyclopaedie b, (1953). Zestiende deel RHI-SPO, lemma van prof. Dr. P. Hennipman over Adam Smith, Amsterdam, Elsevier: 715-716.

WRR, (2001). *Nederland als immigratiesamenleving. Rapporten aan de regering nr. 60*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR, (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag. Rapporten aan de regering nr. 68*. Amsterdam: University Press.

WRR, (2007). *Identificatie met Nederland. WRR rapporten aan de regering nr. 79*. Amsterdam: University Press.

Young, I.M., (1989). 'Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship' in Shafir, G. (red.), *The Citizenship debates. A reader* (1998), Minnesota: University of Minnesota Press: 263-290.