

**WAAROM POLEMISERING?
HET PARLEMENTAIRE DEBAT OVER LOKAAL
KIESRECHT VOOR VREEMDELINGEN IN
NEDERLAND EN BELGIË IN DE JAREN
ZEVENTIG EN TACHTIG**

Dirk Jacobs

1. INLEIDING

Zoals genoegzaam bekend, kennen in Nederland niet-staatsburgers sinds 1985 het gemeentelijk kiesrecht mits zij vijf jaar in het land verblijven. In 1996 werd de eis van vijf jaar verblijfsduur in het verlengde van het Verdrag van Maastricht voor EU-burgers afgeschaft. In België werd in december 1998 de grondwet gewijzigd opdat toekenning van gemeentelijk kiesrecht aan niet-staatsburgers mogelijk zou worden. De aanpassing van de kieswet in februari 1999 maakt het mogelijk om in het licht van Europese verplichtingen de ingezetenen afkomstig uit de veertien andere EU-lidstaten aan de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 te laten deelnemen. Aan niet-EU-vreemdelingen, de zogenaamde derdelanders, kan - door een overgangsbepaling in de Grondwet - het kiesrecht pas ten vroegste voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 worden toegekend. Het hoeft nauwelijks nog gezegd dat het heel wat voeten in de aarde heeft gehad vooraleer de grote politieke fracties de poort opengezet hebben voor verlening van kiesrecht aan niet-Belgen. Enerzijds baadde het thema van 'stemrecht voor migranten' - waarmee bedoeld wordt: kiesrecht voor niet-EU-vreemdelingen - jarenlang in een taboesfeer in het licht van het (negatieve) polemiseren van het migrantenthema. Anderzijds liep de in het Verdrag van Maastricht afgesproken toekenning van het lokaal stemrecht aan EU-burgers op tegen de communautaire breuklijn (zie Bousetta & Swyngedouw,

1999) en kende de invoering hierdoor aanzienlijke vertraging. België liep zo in juli 1998 zelfs een veroordeling van het Europees Hof van Justitie op.

Waar het debat in de tweede helft van de jaren negentig een duidelijke communautaire dimensie kreeg en het niet verlenen van kiesrecht aan vreemdelingen in die periode manifest in relatie kwam te staan tot dat specifiek 'Belgisch' politiek fenomeen, kan men zich de vraag stellen waarom het in de jaren tachtig - toen er nog geen communautaire angel in de problematiek stak - niet gelukt is om het lokale kiesrecht aan niet-Belgen te verlenen. De voortekenen waren al bij al gunstig. Een brede en erg actieve sociale beweging, *Stemrecht '82*, was er eind jaren zeventig in geslaagd centrumlinkse politici positie te laten innemen pro kiesrecht voor migranten. In die mate dat het onderwerp een bescheiden plaatsje kreeg in de verkiezingscampagnes en in 1979 zelfs in het regeerakkoord van het centrumlinkse kabinet Martens-I (CVP-PSC, PS-SP, FDF) opgenomen werd. In eerste instantie omwille van politieke instabiliteit, in tweede instantie omwille van een coalitiewissel die de rechts-liberalen aan de macht bracht, lukte het in de jaren tachtig echter niet om de gegroeide samenspraak over het thema in centrumlinkse politieke middens in wetswijzigingen te verzilveren - de consensus verdween integendeel als sneeuw onder de zon. In Nederland slaagde men er in 1985 wel in het lokale kiesrecht aan niet-staatsburgers toe te kennen en dat met actieve steun van de rechts-liberalen. Een opvallend verschil tussen de debatten in beide landen in deze periode is het ontstaan van een negatief polemiseren rond de thematiek in België en de onpolemische omgang met het onderwerp in Nederland. Dit verschil wil ik in dit stuk bespreken en proberen te verklaren. Daartoe zal ik eerst het verloop van het debat in beide landen reconstrueren. Deze reconstructie is gebaseerd op een eerder uitgevoerde vertooganalyse van het parlementaire debat aangaande kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (Jacobs, 1998). Daarbij werd op exhaustieve wijze het geheel van Nederlandse en Belgische parlementaire handelingen en documenten die betrekking hadden op de thematiek van kiesrecht voor vreemdelingen in de periode 1970-1997 bestudeerd. Uiteraard is het onmogelijk in het bestek van dit artikel de volledige dynamiek van het politieke debat aangaande kiesrecht voor vreemdelingen (en de daarbij horende juridische discussies) in zowel Nederland als België helemaal uit de doeken te doen. Evenmin kan ik precies ingaan op het spel van vertogen en de totstandkoming van de verschillende vertoogcoalities die aan de grondslag lagen van het Belgische en Nederlandse beleid in die periode. Ik zal mij hier beperken tot het weergeven van enkele krachtlijnen van het debat in de twee landen (1) in de jaren zeventig en de jaren tachtig en mij concentreren op een algemene vergelijking van het verloop van beide debatten. Vervolgens onderneem ik een poging om een verklaring te bieden voor het verschillend belang van polemisering in de respectievelijke debatten.

2. RECONSTRUCTIE VAN HET NEDERLANDSE DEBAT (1970-1986)

Begin jaren zeventig stak het thema van kiesrecht voor niet-Nederlanders de kop op in de Haagse politiek. Zo bepleitte in 1971 de Staatscommissie-Cals/Donner, voornamelijk bevolkt door juristen, in haar eindrapport aangaande modernisering van het Nederlandse staatsbestel (Staatscommissie, 1971) een grondwetsherziening om de mogelijkheid in te voeren aan niet-Nederlanders op gemeenteraadsniveau het actief en passief kiesrecht toe te kennen. Het pleidooi voor kiesrecht voor vreemdelingen raakte pas in 1974, toen het centrumlinkse kabinet-Den Uyl (christen-democraten, PvdA, D66 en PPR) aan de macht was, vanuit linkse hoek tijdens discussies over de sociale en juridische positie van gastarbeiders (Bijl. Hand. TK, 73-74, 10504) en Molukkers (Bijl. Hand. TK, 73-74, 12839) op de parlementaire agenda. Als argumentatie werd, net zoals de Staatscommissie gedaan had, naar het belang van het ingezetenschapsprincipe bij de uitoefening van kiesrecht verwezen. De christen-democratische coalitiepartners en de rechts-liberale oppositiepartij VVD namen in het parlement de verdediging van de koppeling tussen het staatsburgerschap en het kiesrecht op zich. Ze ontwikkelden een vertoog waarin de stelling dat buitenlanders die kiesrecht willen, zich maar moeten naturaliseren, naar voren geschoven werd. Vreemdelingen werden incapabel geacht op een verstandige manier politiek te kunnen bedrijven. Zo stelde de christen-democratische woordvoerder Hermsen bijvoorbeeld dat "men, door hen bij voorbeeld gemeentelijk het kiesrecht te verlenen, hen onder al of niet toevallige omstandigheden een beslissende stem kan laten uitoefenen over verreichende beslissingen van een zo verreichende strekking dat zij de reikwijdte daarvan mede omdat zij dan alreeds weer vertrokken kunnen zijn, niet kunnen of vermogen overzien" (Hand. TK, 74-75: 538).

In 1976 presenteerde het centrumlinkse kabinet als gevolg van de aanhoudende linkse druk een voorstel (Bijl. Hand. TK, 75-76, 13991) dat beoogde de constitutionele belemmeringen voor toekenning van lokaal kiesrecht - en enkel lokaal kiesrecht - weg te nemen. Voor het invoeren van het kiesrecht voor vreemdelingen moest immers eerst - daar was iedereen mee akkoord - een wijziging van de Grondwet worden doorgevoerd. Bij een grondwetswijziging is na het bereiken van een gewone meerderheid in een eerste fase ook het behalen van een tweederde meerderheid in een tweede fase vereist, waarbij tussentijdse verkiezingen moeten plaatsvinden. Deze institutionele factor maakt een grondwetswijziging tot een lang en slepend proces. Zo heeft het parlement, of liever, hebben de oppositiepartijen wier stemmen onontbeerlijk zijn, een belangrijke strategische positie, een *veto point* (Immergut, 1992), in handen. Een centrumlinks kabinet dat de Grondwet wil wijzigen kan op lange termijn enkel successen boeken als het ook de (rechtse) oppositie, die niets aan de regering verschuldigd is, over de streep kan trekken.

In dat licht moet de erg voorzichtige toelichting bij het voorstel tot grondwetswijziging (Bijl. Hand. TK, 75-76, 13991/3) en de beperking tot lokaal kiesrecht begrepen worden. Ten eerste beoogde het voorstel enkel toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen op lokaal niveau mogelijk te maken. Een eis om de koppeling tussen staatsburgerschap en kiesrecht helemaal te doorbreken zou haaks staan op het door cen-

trumrechts aangehouden standpunt en zou geen enkel uitzicht bieden op het bereiken van een compromis. Al van bij het begin had links te kennen gegeven reeds met de toekenning van alleen maar lokaal kiesrecht aan vreemdelingen tevreden te zijn. Ten tweede werd in de toelichting het kiesrecht voor vreemdelingen als een zo ideologisch neutraal mogelijke thematiek voorgesteld, die door rechtswetenschappers op voornamelijk louter technische gronden opgeworpen was. Deze voorstelling liet een ontpolemiserende van het onderwerp toe (Jacobs, 1998: 109). Vanuit het centrumlinkse kabinet werd door de nadruk te vestigen op de stelling dat een grondwetsherziening bovendien niet hoefde te prejudiciëren, gepoogd de kwestie tot een procedureel gegeven te reduceren. Deze ontwijkingsstrategieën lieten een compromis tussen de centrumlinkse regeringspartijen toe om alvast een voorstel tot grondwetsherziening in te dienen, maar kon niet verhinderen dat de christen-democraten zich in de fractie nog steeds bleven verzetten, zoals ook de rechts-liberale en confessioneel-rechtse oppositiepartijen dat deden. Het kabinet en de PvdA-fractie verkozen een pragmatische houding en vermeden zoveel mogelijk duidelijke stellingnamen en argumenten. Voorop stond het feit dat het wetsontwerp tenminste op de rails gezet was; alle energie werd gestoken in het vermijden van een fundamenteel debat over de koppeling van het staatsburgerschap en het kiesrecht en zo te timmeren aan de weg naar een mogelijk compromis zonder de toekomst van het kabinet op het spel te zetten.

In eerste instantie leek het er in 1976 niet op dat de benodigde tweederde meerderheid voor de grondwetswijziging gehaald zou worden. De christen-democraten, rechts-liberalen en confessioneel-rechts verzetten zich namelijk met klem tegen een opening naar toekenning van kiesrecht voor vreemdelingen. Wie politieke rechten wilde, moest zich maar naturaliseren na een verregaande culturele assimilatie, zo luidde het (zie Bijl. Hand. TK, 75-76, 13991/5). Met de komst van een centrumrechts kabinet eind 1977 leek het wetsvoorstel finaal ten dode opgeschreven, nog voor het plenair besproken zou worden. Na een kabinetswissel kan het intredend kabinet immers elk wetsvoorstel uitgaande van de vorige regering intrekken (Bovend'Eert & Kummerling, 1995). Toch koos het nieuwe centrumrechtse kabinet-Van Agt/Wiegel ervoor het wetsvoorstel te behouden. Een sluitende verklaring hiervoor is er niet, maar er zijn sterke indicaties dat de rechts-liberalen (en christen-democraten) hun posities in het debat wijzigden als een onbedoeld gevolg van de toenmalige pijnlijke terroristische activiteiten van Molukse jongeren (2). In het verlengde van die aanwijzingen kan men beweren dat het nieuwe centrumrechtse kabinet de thematiek van het kiesrecht als een (symbolisch) middel omarmde, om te tonen dat het wel degelijk iets deed in verband met de maatschappelijke positie van niet-Nederlanders - en met name de statenloze Molukkers -, die men voordien 'links' had laten liggen.

Het Molukse geweld zorgde er als katalysator voor dat het minderhedenvraagstuk plots als belangrijk thema op de Nederlandse politieke agenda geplaatst werd (Hirschmüller, 1988; Hoppe, 1993; Köbber, 1979). De stelling dat de aanwezigheid van migranten een tijdelijk fenomeen vormde, werd herzien. Er werden door de regering plannen ontwikkeld om een geïntegreerd beleid rond allochtonen op te starten. In dat proces werd de thematiek van het kiesrecht voor vreemdelingen meegezogen. Gedacht werd aan maatregelen die de juridische positie van vreemdelingen zouden versterken. Verlening van lokaal kiesrecht en de versoepeling van procedures ter ver-

werving van de Nederlandse nationaliteit behoorden daarbij tot de opties. Het voorstel van het voorgaande kabinet om de mogelijkheid tot verlening van het lokaal kiesrecht aan niet-Nederlanders te openen, werd in dat licht alsnog door centrumrechts omarmd.

Bij de plenaire behandeling in eerste lezing in 1979 (Hand. TK, 78-79: 3658-4034) profileerden de christen-democraten en de rechts-liberalen zich anders dan voorheen in toenemende mate als voorstanders van het lokale kiesrecht voor vreemdelingen. Het kabinet liep daarin voorop, maar werd spoedig gevolgd door een flink aantal kamerleden. Door tegelijkertijd koud en warm te blazen, konden de christen-democratische en rechts-liberale fracties een omslag in hun posities maken. Omdat er een doorbraak in het verschiep leek en polemiseren dit proces mogelijk zou kunnen verstoren, kozen de antiracismebeweging en de verenigde migrantenorganisaties er doelbewust voor om zich *low profile* op te stellen en af te zien van demonstraties of acties (Hisschemöller, 1988: 37-38). Uiteindelijk zouden zowel de VVD als het CDA gaan stellen dat toekenning van lokaal kiesrecht onder welomlijnde voorwaarden kon bijdragen tot het realiseren 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 opneming in de politieke gemeenschap), terwijl tegelijkertijd een hoge mate van culturele assimilatie van de allochtonen verwacht wordt wanneer zij politiek gaan participeren. Dit vertoog viel met een gemeenschappelijke referentie aan het containerbegrip 'integratie' (waarmee men alle kanten uit kon) relatief makkelijk te rijmen met het discours waarmee de linkervleugel van het politieke spectrum kiesrecht voor niet-Nederlanders bepleitte. De verschillende politieke fracties slaagden erin zonder gezichtsverlies een alliantie met elkaar aan te gaan rond een *hybride* verhaallijn. Elke groep politieke actoren kon het eigen standpunt in het dossier beklemtonen en tegelijkertijd gebruikmaken van de vaagheid van het concept 'integratie' als voldoende voedingsbodem voor de creatie van een vertoogcoalitie en de rechtvaardiging van de gezamenlijke beslissing die daaruit zou volgen (Jacobs, 1998: 233-234). Met de brede steun van links en rechts kon het voorstel tot grondwetswijziging in de eerste fase van haar traject makkelijk worden goedgekeurd. Ook in de tweede fase, na verplichte tussentijdse verkiezingen, bleef de benodigde tweederde meerderheid beschikbaar en kon onder het centrumlinkse kabinet-Van Agt-II de herziening van de Grondwet worden uitgevoerd.

Het centrumrechtse kabinet-Lubbers-I (CDA, VVD) nam in 1984 de wijziging van de Kieswet die formele politieke participatie van vreemdelingen op gemeenteraadsniveau daadwerkelijk mogelijk moest maken (Bijl. Hand. TK, 84-85, 18619), voor haar rekening. De alliantie tussen de verschillende politieke partijen bleef na de succesvolle grondwetswijziging ook werkzaam bij de voorbereiding van de effectieve implementatie van het lokale kiesrecht voor niet-Nederlanders. De traditionele politieke partijen hadden ditmaal immers de informele afspraak gemaakt het vreemdelingenkiesrecht zo min mogelijk te polemiseren. Dit paste in een bredere strategie de extreemrechtse Centruumpartij, die met janmaat in 1982 haar intrede in het parlement had gemaakt, zo veel mogelijk te isoleren. Het politiek breed gedeeld streven tot een alomvattend minderhedenbeleid te komen, hield de consensus omtrent de noodzaak

ook effectief het lokale kiesrecht aan niet-Nederlanders toe te kennen, intact. Dat zou echter niet tot een onconditionele toekenning van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen leiden: er werd van de vreemdeling een verblijf van minstens vijf jaar en een geldige verblijfsstatus in Nederland verwacht. Ondanks de kritiek van links opteerden de centrumrechtse meerderheidspartijen ervoor een zekere inpassing van de vreemdelingen te verwachten - gesymboliseerd in de eis van vijf jaar verblijf - vooraleer zij van het lokale kiesrecht gebruik zouden kunnen maken. Centrumrechts achtte het noodzakelijk met de verblijfsduureis een veiligheid in te bouwen dat enkel 'capabele' niet-Nederlanders hun stem kunnen uitbrengen. Zo werd aan het staatsburgerschap een automatische intellectuele meerwaarde gehecht: wie Nederlander is, kan blijkbaar vanzelfsprekend een afgewogen keuze maken. Na aanvaarding van de gewijzigde Kieswet in 1985 konden niet-Nederlanders, die sinds vijf jaar en legaal in het land verbleven, uiteindelijk aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Na 1986 bleek het openbreken van het kiesrecht voor vreemdelingen naar het provinciale en nationale bestuursniveau toe vooralsnog onmogelijk (Jacobs, 1998).

3. RECONSTRUCTIE VAN HET BELGISCHE DEBAT (1970-1988)

In België werd in 1971 de eis van (lokaal) kiesrecht voor vreemdelingen, naar analogie van de gelijkshakeling van Belgen en niet-Belgen in sociale verkiezingen, naar voren geschoven vanuit syndicale hoek (Réa, 1997). Aangespoord door de vakbondseisen, diende Franstalig socialistisch Kamerlid Glinne met enkele collega's uit andere partijen in 1971 een eerste wetsvoorstel (Gedr. Stuk., Kamer, 70-71, 936/1) in dat bij wijze van proef de toekenning van lokaal kiesrecht aan EG-vreemdelingen beoogde. Daarbij werd een vertoog ontwikkeld waarbij de noodzaak van voldoende culturele assimilatie van de vreemdelingen voor politieke participatie benadrukt werd. Van EG-vreemdelingen werd voorondersteld dat zij een stuk makkelijker aan die garantie konden voldoen dan andere vreemdelingen. Het wetsvoorstel sneuvelde echter al een half jaar na indiening (en was dus voor bespreking mogelijk) toen het toenmalige rooms-rode kabinet-Eyskens-IV viel en het parlement daarop ontbonden werd. In België verdwijnen ingediende voorstellen daardoor meteen van de agenda. Onder een nieuw centrumlinks kabinet-Eyskens-V werd vanuit communistische hoek in 1972 in een nieuw voorstel (Gedr. Stuk., Kamer, 71-72, 182/1) de verlening van lokaal kiesrecht aan alle categorieën Belgen geëist. Over toekenning van kiesrecht op andere politieke niveaus werd geen gewag gemaakt. Het parlement, gedirigeerd door de toenmalige centrumlinkse regering (en haar tijdelijke tripartiete opvolger), zag er echter geen graten in het ingediende wetsvoorstel onbehandeld naast zich neer te leggen. Het communistische voorstel maakte geen kans precies omdat het vanuit de oppositie, en erger nog, vanuit de communistische oppositie, ingediend was. In het licht van de stringente scheiding tussen regeringspartijen en oppositie in de Belgische parlementaire cultuur was het wetsvoorstel meteen ten dode opgeschreven; de regeringspartijen vertikten het om het zelfs tot een verkennende discussie te laten komen. Het centrumlinkse kabinet-Eyskens-V lanceerde in 1972 op het Europese forum wel

gevleugelde intentieverklaringen om onderling aan EG-onderdanen het lokale kiesrecht toe te kennen, maar vertaalde dat niet naar het indienen van een wetsontwerp van die strekking in het eigen land. Een tussentijdse tripartiete regering-Leburton herhaalde dat pleidooi in 1973, maar ondernam geen verdere initiatieven. Klaarblijkelijk waren de staatslieden enkel van zinnens in Europese onderhandelingen naar het lokale kiesrecht te streven, pas houdend met het verloop van het verhoopte onomkeerbare proces van Europese integratie, zonder daarbij op nationaal vlak haantje de voorste te spelen (Jacobs, 1998: 156). Vanuit socialistische hoek kwamen er in deze periode geen initiatieven. Pas onder een nieuw centrumrechts kabinet-Tindemans-I probeerde men in 1974 vanuit socialistische hoek de thematiek van het kiesrecht voor EG-vreemdelingen nogmaals op de parlementaire agenda te krijgen. Daarbij werd heel wat moeite gedaan in aansluiting op de Euro-forie van de voorafgaande regeringen het voorstel zo aanvaardbaar mogelijk te maken. Het voorstel leek zelfs de bestaande vanzelfsprekende koppeling tussen het staatsburgerschap en het kiesrecht niet aan te vechten: de EG-vreemdelingen werden voorgesteld als 'familieleden' en een nieuw soort 'landgenoten' (Gedr Stuk., Kamer, BZ 74, 65/1). In het licht van de monistische traditie waar regeringspartijen en oppositie elkaar routinematig negeren, verdween het voorstel andermaal onbesproken in de ladekast. Toen de communisten tijdens een bespreking van de Kieswet in 1976 nogmaals toekenning van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen voorstelden, pareerde de centrumrechtse regering die suggestie met de stelling dat daartoe eerst een grondwetswijziging genoodzaakt was. Bovendien wees zij erop dat reeds een voldoende inspanning geleverd was door voortaan de genaturaliseerde Belgen ook op bovenlokaal niveau het actief kiesrecht toe te kennen, wat voordien nog niet het geval was. Het communistische amendement werd daarop probleemloos onder de mat geveegd. Zo had uiteindelijk in 1976 nadat al ruim vijf jaar pogingen ondernomen waren om het thema van kiesrecht voor vreemdelingen op de parlementaire agenda te plaatsen, nog nimmer werkelijk een discussie plaatsgevonden over de koppeling van het staatsburgerschap en het kiesrecht.

Uit onvrede met de gang van zaken schaarden in 1976, terwijl er in Nederland ondertussen al een regeringsvoorstel in de materie ter tafel lag, een aantal migrantenorganisaties en Belgische (vak)organisaties zich rond (onder andere) de eis van kiesrecht voor niet-Belgen. Zij schoven als concrete minimalistische eis de toekenning van het kiesrecht aan vreemdelingen in 1982 naar voren. Met actieve steun van de vakbonden en geruggensteund door stellingnamen van onder andere de prominente jurist François Rigaux ging deze sociale beweging *Stemrecht 82* felle druk uitoefenen op socialistische en christen-democratische politici. Met name de Franstalige socialistische partij was gevoelig voor die druk en nam de thematiek op in haar partijprogramma, maar verkoos uiteindelijk toch zich tot de expliciete eis van toekenning van kiesrecht aan EG-onderdanen te beperken. Socialisten en communisten dienden in het kielzog van de acties van de sociale beweging eind 1977 hun oude wetsvoorstellen opnieuw in, maar die zouden opnieuw onbesproken in het archief belanden omwille van een regeringscrisis. In 1978 slaagde de sociale beweging erin het vreemdelingenkiesrecht onderdeel van de verkiezingsstrijd te maken, wat er uiteindelijk toe leidde dat het centrumlinkse kabinet-Martens-I in 1979 het onderwerp in het regeerakkoord zou

opnemen. Men liet daarbij in het midden of toekenning van het kiesrecht aan alle vreemdelingen of enkel aan EG-onderdanen nagestreefd werd.

Door politieke instabiliteit kwam er echter geen vervolg op de belofte werk te maken van toekenning van politieke rechten aan vreemdelingen. De gegroeide consensus kon niet worden verzilverd. Toen begin jaren tachtig de liberale partijen tot de regering toetraden, verdween het vreemdelingenkiesrecht uit de regeringsprogramma's. De (Franstalige) liberalen, die mede vanuit electorale motieven, een restrictief vreemdelingenbeleid voorstonden, wisten de christen-democraten tevreden te stellen met de introductie van het *ius soli*, het territorialiteitsrecht, in de nationaliteitswetgeving. Zo zou de eis van het gemeentelijke kiesrecht opnieuw naar de periferie van het politieke gebeuren verdwijnen. Activiteiten van een hernieuwde brede lobbybeweging *Stemrecht 88* konden dat niet verhelpen. In het (door rechts gedomineerde) centrum van het politieke veld was men veel gevoeliger voor het succes van een aantal (Brusselse) politici - met name de Schaarbeekse burgemeester Nols - die met antivreemdelingenstandpunten hun electorale achterban hadden weten op te drijven (zie Jacobs, 1998: 166-170).

Toen eind de jaren tachtig de extreemrechtse partij Vlaams Blok met een nauwelijks verhuuld racistisch programma in Vlaanderen fenomenale electorale successen opstapelde, nam de centrumlinkse vleugel van het politieke veld die eind de jaren tachtig opnieuw aan de macht kwamen, definitief afstand van de idee van lokaal kiesrecht voor vreemdelingen. 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. Voor toekenning van het gemeentelijke kiesrecht aan onderdanen van de Europese Gemeenschap wilde men, in het licht van de fel gepromote Europese integratie, echter wel een uitzondering maken. Alleen maakte men zich langs Vlaamse kant wel zorgen of dit de machtsverhoudingen tussen de verschillende taalgroepen in de Brusselse regio zou beïnvloeden. Door het belang van het *ius soli* in de nationaliteitswetgeving gevoelig te vergroten, hoopten de centrumlinkse partijen begin de jaren negentig het ondertussen sterk symbolisch geladen debat omtrent vreemdelingenkiesrecht uit de kant te kunnen gaan. Door de verwerving van het staatsburgerschap te versoepelen zou het democratisch deficit geruisloos verkleind worden. Toen extreemrechts in de loop van de jaren negentig aanhoudend winst boekte tijdens verschillende stembusslagen, zwegen de politici de thematiek van politieke participatie van vreemdelingen het liefst dood. Verschillende actiegroepen, die als antiracismebeweging een antwoord wilden vormen op het succes van extreemrechts, maakten het onderwerp tot een belangrijk aandachtspunt bij hun mobilisatie en hielden het zo onder de (linkse) publieke aandacht (Jacobs, 1998).

4. HET BELANG VAN DE PARLEMENTAIRE CULTUUR VOOR HET VERLOOP VAN HET DEBAT

Vooraleer in te gaan op mogelijke verklaringen ter duiding van de verschillende mate van polemisering rond kiesrecht voor vreemdelingen, wil ik in deze paragraaf eerst op de rol van de politieke cultuur voor de ontwikkeling van het debat in beide landen wijzen. Het valt namelijk in de bovenstaande reconstructies op dat er in Nederland veel eerder en veel meer effectief parlementair debat rond de kwestie geweest is dan in België. Dit heeft niet te maken met een verschil in timing op het vlak van agenda-setting in het publieke forum of een verschillende mate van mobilisatie door sociale bewegingen rond de thematiek. In beide landen kwam het onderwerp namelijk op hetzelfde moment op het publieke forum en in België was er zelfs beduidend meer buitenparlementaire druk rond de thematiek.

Om het verschillend verloop van het debat te duiden, wens ik als verklarende hypothese te wijzen op het belang van de verschillende politieke (parlementaire) cultuur. Zo mag gerefereerd worden aan de uit de literatuur gekende verschillende verhoudingen tussen regering en parlement in het politieke veld van Nederland en België en de gevolgen voor de aard van het parlementaire debat dat eerder monistische of eerder dualistische trekken vertoont. In beide landen is er vanuit staatsrechtelijk oogpunt in principe een parlementair dualistisch systeem. In de praktijk neigt het Nederlandse systeem echter eerder naar dualisme, terwijl het Belgische systeem eerder naar monisme neigt.

Het begrip 'politieke cultuur' wens ik in het verlengde van Bourdieu (1991; 1998) visies op het politieke veld te hanteren om de 'regels van het spel' aan te duiden: ik doel daarmee op de vigerende normen, hiërarchieën en censuurmechanismen die mensen moeten volgen als ze het in een bepaald land tot succesvol politicus willen schoppen. In tegenstelling tot de visie van Almond en Verba (1972) doen in zo'n benadering de opvattingen van de 'gewone' bevolking minder terzake, maar telt vooral de wijze waarop gezagsdragers het politieke leven (en de rol van de 'gewone' bevolking daarin) zien en beleven. Politieke cultuur beperkt zich in deze benadering tot de opvattingen en handelingen van de politici (en de manier waarop zij op electorale druk reageren). In dit licht kan worden opgemerkt dat parlementsleden in België vooral slaafs de partijlijn volgen en dat politici een stringente scheiding tussen regeringspartijen en oppositie hanteren (Witte & Craeybeckx, 1985: 312; Dewachter, 1997: 19; Weckx, 1990). Wetsvoorstellen van oppositieleden maken zo goed als nooit een kans en wetsvoorstellen van individuele parlementsleden uit de regeringspartijen zijn enkel levensvatbaar als er ruimte voor bestaat in het regeerakkoord. In het Nederlandse systeem kennen parlementsleden een iets onafhankelijker positie (Dewachter, 1997: 32-33; van den Berg et alii, 1992: 151-153). Regeringspartijen en oppositie zullen er niet zo routinematig, ongeacht de inhoud, alles wat van de andere kant komt, verwerpen. Wisselmeerderheden zijn zeldzaam, maar niet onmogelijk.

Het belang van dit verschil in politieke cultuur voor het debat over (en de mogelijkheden voor toekenning van) kiesrecht voor vreemdelingen, moet mijns inziens als volgt worden geduid. Onderhandelingen over grondwetswijzigingen - in principe in beide landen

noodzakelijk in dit dossier - waarin brede steun genoodzaakt is die verder reikt dan de regeringspartijen, kennen door de politieke cultuur een veel meer precair karakter in België dan in Nederland. Het vormt in België een van de weinige momenten waar het parlement werkelijk los kan staan van de regering en oppositiepartijen een bijdrage kunnen leveren aan de vormgeving van het beleid. Van de mogelijkheden in die uitzonderingssituatie willen oppositiepartijen dan ook maximaal gebruikmaken: men zal een inspanning leveren zoveel mogelijk uit de brand te slepen en steun alleen koppelen aan toegiften in andere dossiers waarop men zich naar de achterban toe wil profileren. In Nederland speelt die geldingsdrang veel minder (Jacobs, 1998: 213-214). Het is makkelijker voor de verschillende partijen tot een vergelijk te komen en de coalitiepartners hoeven iets minder te aarzelen om een grondwetswijziging voor te stellen. De breuk met het gewone wetgevende werk is minder radicaal. De politieke - parlementaire - cultuur speelt in dit licht in zoverre een rol waar het al dan niet leidt tot inertie en immobilisme om het proces van een grondwetswijziging aan te vatten. In België is dat duidelijk het geval, in Nederland een stuk minder. De politieke cultuur beïnvloedt echter ook in het gewone wetgevende werk het verloop van debatten. In Nederland draagt de dualistische parlementaire cultuur ertoe bij dat eens een onderwerp in de vorm van een wetsvoorstel op de agenda geplaatst is, er ook daadwerkelijk op zijn minst een verkennend debat over gevoerd wordt. In België is dat niet het geval: eens geagendeerd, moet nog steeds een strijd worden geleverd om het onderwerp effectief te bediscussieren. Vanuit de monistische traditie is er een reflex voorstellen van oppositieleden simpelweg onbehandeld te laten. Een belangrijk (institutioneel) verschil in de reglementen van de Nederlandse en Belgische parlementen gooit daar nog een schepje bovenop. In Nederland komt een wetsvoorstel of wetsontwerp niet te vervallen wanneer het parlement ontbonden wordt. De draad kan later gewoon worden opgepikt. In België verdwijnen (nog niet door één van de Kamers goedgekeurde) voorstellen in het archief op het einde van de legislatuur en moeten ze telkens opnieuw worden ingediend als men behandeling wil. Een debat ontwijken is in België daardoor veel makkelijker dan in Nederland.

Debat is in grote mate een strijd om erkenning van een legitieme gesprekspositie. De ruimte tot debat die de paradox van het democratisch deficit scheidt, moet veroverd worden (Jacobs, 1998: 214-218). De verovering van een gesprekspositie lijkt door de verschillende politieke cultuur in België vele malen moeilijker dan in Nederland. Dit plaatst meteen een zware hypotheek op de ruimte voor inhoudelijk debat en in het verlengde daarvan op de mogelijkheden tot wetswijziging over te gaan aangaande gecontesteerde materies, zeker als deze een grondwetswijziging vereisen. Dit verklaart mijns inziens waarom er in Nederland beduidend eerder en meer parlementair debat rond het kiesrecht voor vreemdelingen is geweest dan in België. Toch verklaart de politieke cultuur sowieso niet waarom er *inhoudelijk* een consensus mogelijk was in Nederland op dit specifieke dossier en waarom dat niet lukte in België. Evenmin maakt het inzichtelijk waarom er precies op de thematiek van kiesrecht voor vreemdelingen in beide landen op een verschillende wijze gepolemiseerd werd. Die laatste vraag, die de centrale probleemstelling van dit stuk vormt, willen wij in de volgende paragraaf behandelen.

5. OP ZOEK NAAR EEN VERKLARING VOOR DE VERSCHILLENDE MATE VAN POLEMISEREN

Het feit dat er in België geen en in Nederland wel een vertoogcoalitie in het parlement opgezet kon worden die zou leiden tot toekenning van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen, houdt in grote mate verband met de mate van polemisering in het politieke debat (Jacobs, 1998). We ondernemen hier een poging de vraagstelling te beantwoorden waarom het in het ene land wel en in het andere land niet tot een polemieek gekomen is.

Er vallen twee grote verklaringmodellen aan te halen. Een historisch-culturalistisch verklaringmodel wijst op het belang van diepgewortelde verschillen op het vlak van algemene politieke waarden en normen. Zo zou de Nederlandse cultuur van tolerantie en pragmatisme er volgens sommigen voor gezorgd hebben dat er geen polemieek rond kiesrecht voor vreemdelingen gekomen is. De internationale literatuur reikt daarnaast ook een structureel-cyclisch verklaringmodel aangaande polemiseren rond de migrantenkwestie aan. In deze paragraaf wil ik eerst kort beargumenteren dat beide invalshoeken onbevredigend zijn. Vervolgens wil ik als alternatief een verklarende hypothese naar voren schuiven die wijst op het verschillend discursieve belang van de koloniale erfenis voor dit concrete dossier.

5.1. Een historisch-culturalistisch verklaringmodel

Er wordt nogal eens gesuggereerd dat de toekenning van het lokale kiesrecht aan niet-Nederlanders een logisch uitvloeisel is van de typisch Nederlandse 'traditie' van tolerantie - in contrast bijvoorbeeld met een met België geassocieerde mentaliteit van onverdraagzaamheid en xenofobie. Het is een gemeenplaats dat de Nederlandse (politieke) cultuur zich kenmerkt door een breed gedeeld libertijns, tolerant en pragmatisch denkkader, dat teruggaat tot het mercantilisme van de Gouden (zeventiende) Eeuw en het noodgedwongen vredig samenleven van verschillende (religieuze) bevolkingsgroepen gedurende de laatste twee eeuwen wist te garanderen (zie o.a. Zahn, 1989; Eberg, 1997: 35; Eppink, 1998). In de woorden van Ed Van Thijn (1997: 4) zijn "tolerantie, non-discriminatie en respect voor culturele diversiteit" Nederlands "kostbaarste cultuurbezit". Tolerantie behoort volgens Van Thijn zelfs tot de wezenskenmerken van de Nederlandse nationale identiteit.

Het is zeker verleidelijk aan de hand van een dergelijk groots en vaag historisch narratief aan de hand van de tolerante en pragmatische houding de (in een internationale vergelijking) vooruitstrevende positie van Nederland in een aantal dossiers te willen duiden. Het Nederlands tolerant-pragmatisch denken zou zowel de basis vormen voor een modern en liberaal drug-, abortus- en euthanasiebeleid als voor een verregaande verdraagzaamheid tegenover vreemde culturen (Schumacher, 1987: 9) en uiteindelijk ook de oorzaak vormen voor de toekenning van politieke rechten aan niet-staatsburgers (vgl. Hisschemöller, 1988: 43).

Ongetwijfeld maakt(e) het geloof een moderne en tolerante natie te zijn, in Nederland veel mogelijk. Het is echter maar de vraag of dat ook betekent dat er daadwerkelijk een

soort typisch Nederlands - historisch verankerd - denkpatroon bestaat dat op een voldoende wijze de actuele houding in een aantal beleidsvelden kan verklaren. Iets *post facto* beschouwen als het resultaat van een nobele traditie is nog heel wat anders dan het plausibel beargumenteren van een causale link tussen een (gepostuleerde) politiek-culturele traditie en de daadwerkelijke uitkomsten van politieke besluitvorming. Concreet politicologisch onderzoek naar bijvoorbeeld de abortuswetgeving wees alvast uit dat 'progressief' beleid niet zozeer het gevolg was van een gedeeld tolerant denkpatroon als zodanig. Het abortusbeleid vormde veeleer het resultaat van *ad hoc* compromisvorming die terug te voeren viel op een gegroeide consensus tussen de grote partijen over het feit dat het geen zin had eindeloos in een uitputtende politieke strijd verwickeld te blijven en elkaar eindeloos in de wielen te rijden (Outshoorn, 1993).

5.2. Het structureel-cyclische model

Naast de historisch-culturalistische verklaring, die in vele gevallen eerder een identiteitsvormend *post hoc statement* dan een falsifieerbare hypothese is, reikt de literatuur ons nog een structureel-cyclisch verklaringsmodel aan. De Amerikaanse politicoloog Gary Freeman (1995) beweert dat er zich in alle liberaal-democratische staten die geen klassieke immigratielanden zijn, een zelfde mechanisme op het vlak van beleidsvorming rond migrantenkwesties manifesteert. Politieke elites zijn steeds geneigd het immigratiethema politiek te neutraliseren en antimigranten- of racistische standpunten buiten het gevestigde politieke forum te houden. De elite hanteert volgens Freeman immers een antipopulistische norm en is veel gevoeliger voor de belangen en standpunten van groepen die voordeel putten uit immigratie - deze groepen overlappen deels met bestaande belangengroepen - dan voor de belangen en standpunten van mensen die het als een bedreiging ervaren. Dit is zo omdat de eersten beter georganiseerd zijn en derhalve een grote potentiële mobilisatiekracht bezitten en de aangewezen discussiepartners bij het uitstippelen van beleid vormen. Voorstanders zullen zich sneller en effectiever organiseren omdat immigratie duidelijk geconcentreerde voordelen met zich meebrengt - wat het nut en dus de snelheid van mobilisatie vergroot -, terwijl de kosten breder verdeeld zijn en een diffuus karakter kennen. In dit licht, maar evenzeer in aansluiting op de inherente insluitende logica van de liberale-democratie, zullen staten een liberaal beleid jegens vreemdelingen aannemen ondanks ogenschijnlijke vijandigheid van het grote publiek tegen dergelijke maatregelen. De immigratiegeschiedenis speelt hierbij een belangrijke rol: hoe langer (kwantitatief belangrijke) immigratie bezig is, hoe verder het proces van toekenning van rechten zal staan.

Het lijkt op het eerste zicht plausibel te stellen dat een lange immigratiegeschiedenis en een talrijke aanwezigheid van vreemdelingen de beste stimulans is voor de ontwikkeling van een migrantendebat en, in het kielzog daarvan, het plaatsvinden van een debat over kiesrecht voor vreemdelingen en eventueel de toekenning van politieke rechten aan niet-staatsburgers. Het democratisch deficit wordt immers steeds zichtbaarder en stelt zich steeds acuter als legitimeitsprobleem. Wat België en Nederland betreft, kan deze hypothese echter moeilijk worden weerhouden. In Nederland werd het lokale kiesrecht toegelikt toen er relatief weinig vreemdelingen (3,8%) in het land verbleven als we dat vergelijken met België (9,1%). Ook het totale aantal allochtonen (vreemdelingen plus

staatsburgers van vreemde origine) was groter in België dan in Nederland. De talrijkheid van vreemdelingen lijkt geen stimulans te zijn voor een positieve afloop van het debat. Zo is het overigens opvallend dat de Europese koplopers (Ierland, Zweden, Denemarken, Noorwegen) wat toekenning van politieke rechten betreft, een bescheiden vreemdelingenpopulatie kenden. Het gegeven dat België al onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog - zelfs als voortzetting van vooroorlogse aanwerving - een belangrijke instroom aan gastarbeiders kende, terwijl dat in Nederland niet het geval was, vormde evenmin een duidelijke differentiële stimulans voor het debat over kiesrecht.

Het verklaringsmodel van Freeman blijft dus moeilijk overeind in confrontatie met de gevalstudies België en Nederland. Dit komt omdat deze benadering het belang van electorale concurrentie rond antimigrantenstandpunten en de discursieve strijd in het migrantendebat onderschat (vgl. Brubaker, 1995). Zoals Rath (1990: 142) aanstipte, blijft er slechts een kans op toekenning van kiesrecht aan niet-staatsburgers zolang de grote partijen niet openlijk botsen over de thematiek van gelijke rechten voor immigranten. Eens antimigrantenpartijen aanhang winnen en/of de traditionele partijen zich overleveren aan een strijd voor de antimigrantenstem, slinken de kansen voor toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen zienderogen. Deze stelling lijkt in grote mate te kloppen. In weerwil van de beweringen van Freeman zijn bewindslieden niet per definitie vies van populistische retoriek en polemiseren van het migrantenthema. Zo blijven we nog steeds zitten met de vraag waarom traditionele politieke partijen zich al dan niet overleveren aan polemiseren rond het migrantenthema (en specifiek het debat rond kiesrecht voor vreemdelingen) en wat het verschil tussen België en Nederland op dit gebied kan verklaren.

5.3. Het belang van de koloniale erfenis

Mijns inziens moet er ter duiding van wat er gebeurd is in het kiesrecht dossier naar een specifieke onafhankelijke historisch ingebedde discursieve component, die in het bijzonder van toepassing is op het migrantenthema, worden gekeken. Zo wens ik als hypothese te stellen dat 'vlotte' opname van (aanzienlijke groepen) ex-kolonialen in de natie een remmende factor op polemiseren rond het migrantenthema vormt (en dat het ontbreken van polemiseren een belangrijk element is om tot toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen te kunnen komen). Polemiseren rond het migrantenthema kan echter ook door andere factoren (zoals partijpolitieke verhoudingen, geopolitieke situatie, socio-economische situatie, basisdiscours rond de natie, belang van *ius soli* of *ius sanguinis* in de nationaliteitswetgeving, sterkte van extreemrechts en taboes rond racisme) worden gestimuleerd, waardoor er hier geen sprake kan zijn van een automatische link tussen de omgang met ex-kolonialen en het kiesrecht voor vreemdelingen. Mijn stelling is louter dat in de Belgische en Nederlandse context in de jaren zeventig de andere mogelijke factoren min of meer constant bleven (zie Jacobs, 1998) en de omgang met het koloniale verleden daardoor een bijzonder belang kreeg.

De reden voor electorale concurrentie en polemiseren rond het migrantenthema moet in mijn optiek niet zozeer in de duur van de immigratiegeschiedenis gezocht worden of op directe wijze met het aantal immigranten in verband gebracht worden (vgl. Freeman). Ze valt veeleer terug te voeren op de *keuze* van politieke actoren om al dan niet van de aan-

wezigheid van immigranten een strijdpunt te maken en in te spelen op de latente xenofobische wreveld van autochtonen jegens allochtonen die structureel verband houdt met socio-economische concurrentie en historisch-cultureel samenhangt met de inertie van het construeren van een nationale identiteit (3). In Nederland ontweken de traditionele politieke partijen populisme en xenofobie en vermeden daarmee ruimte te laten voor de groei van extreemrechts. In België maakten de Franstalige rechts-liberalen de keuze met antimigrantenstandpunten in het Brussels naar de hand van het electoraat te dingen. In plaats van extreemrechts te beteugelen, werden xenofobe en racistische standpunten vergoelikt waardoor een verdere voedingsbodem voor extreemrechts gecreëerd werd.

Ik meen dat dit niet zozeer met een verschillende historische politiek-culturele houding, die naar tolerantie of xenofobie tendert, te maken heeft, maar - op een verklaringsniveau dat het voluntarisme overstijgt maar tegelijkertijd niet uitsluit - eerder verband houdt met de invloed van de *aard* van de immigratiegeschiedenis op het politieke debat omtrent migranten. Specifieke aandacht wil ik richten op de koloniale geschiedenis en haar relatie met opvattingen over de nationale identiteit en het staatsburgerschap en de invloed daarvan op het debat over migrantenbeleid en op het debat over politieke participatie van vreemdelingen.

België kent een relatief korte maar erg intensieve koloniale geschiedenis. Daar is vandaag in het straatbeeld weinig van te merken. Tijdens en na de koloniale periode werd het autochtone inwoners van Kongo, Rwanda en Burundi zo goed als onmogelijk gemaakt zich in België te komen vestigen. De voorheen Belgische zwarte onderdanen werd het Belgische staatsburgerschap overigens simpelweg ontzegd. Aan de hand van een juridisch verankerd raciaal onderscheid tussen Belgische staatsburgers enerzijds en Belgische onderdanen anderzijds, konden zwarten zo geen deel gaan uitmaken van de Belgische natie. In Nederland lag en ligt dat enigszins anders. In Nederlands-Indië hanteerde men sinds 1892 tot aan de dekolonisatie een zelfde juridisch verankerd raciaal onderscheid tussen Nederlandse staatsburgers en Nederlandse onderdanen. Mede gezien de beperkte inwonersaantallen in de West-Indische gebieden, vond men een dergelijk onderscheid als algemene regel op het einde van de vorige eeuw in de West onnodig (Heijs, 1995: 72). De status van Nederlands onderdaan werd slechts toegekend aan immigranten uit Java en Brits-Indië die zich op basis van arbeidscontracten in Suriname of op Curaçao vestigden (Ibid.: 72). Na het verlies van de Oost-Indische kolonies in de periode na de Tweede Wereldoorlog, verdween het onderscheid tussen staatsburgers en onderdanen uit de Nederlandse wetgeving. Zo zouden Hindoestanen net als de 'autochtone' inwoners uit de voormalige kolonie Suriname of de overzeese gebieden in de Caraïben die naar Nederland migreerden, daardoor onmiddellijk alle rechten genieten waarvan blanke Nederlandse autochtone inwoners genoten. Antillianen bezitten vandaag een Nederlands paspoort en kennen na immigratie naar het 'moederland' alle daaraan verbonden rechten. Surinamers kregen bij de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975 min of meer toevallig de kans hun Nederlands staatsburgerschap te behouden als ze voor de onafhankelijkheidsdag naar het 'moederland' verhuisden. Immigratie van de gekleurde Nederlanders (en het daaraan gekoppeld behoud van de Nederlandse nationaliteit) werd door de Nederlandse overheid allerminst aangemoedigd, maar werd uit politieke en morele overwegingen evenmin onmogelijk gemaakt. Men kon bezwaarlijk op raciale gronden mensen, die juridisch gezien Nederlander waren geweest, die status ontnemen en

overkomst naar het Europese 'moederland' beletten. Het was politiek en moreel gezien onmogelijk enkel immigratie van blanke Nederlanders uit de overzeese gebieden toe te staan en enkel hen het staatsburgerschap te laten behouden: daarvoor bestond immers geen juridische basis. Zo zou de koloniale erfenis ertoe leiden dat de Nederlandse natie (op het Europese vasteland) op een ongeplande wijze geleidelijk een gekleurd karakter zou krijgen. Dit gegeven lijkt mij niet zonder belang.

Waar het voor de invoering van het *ius soli* in beide landen, in België nog pas kon houden de natie als een in essentie etnisch-homogene blanke gemeenschap voor te stellen, was dat in Nederland een stuk minder vanzelfsprekend. Nederlanders van Surinaamse of Antilliaanse origine waren *de jure* Nederlanders. Het *ius sanguinis* als basisprincipe voor de Nederlandse nationaliteitswetgeving kon er niet zoals in België voor zorgen dat het juridische onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen kon overlappen met raciale categorisaties. Dit kende naar het migrantendebat (en specifiek naar het debat over kiesrecht voor vreemdelingen toe) mijns inziens de consequentie dat de themata van racisme, antiracisme en discriminatie een verschillend politiek belang zouden verkrijgen in beide landen. Racisme vormde op onmiddellijke wijze een bedreiging naar een belangrijk deel van de Nederlandse natie, naar het allochtone kiesgerechtigde publiek, toe. Dit verhoogde de potentiële gevoeligheid van de traditionele politieke elite voor de discriminatieproblematiek. Racisme en discriminatie zouden veel sneller als een intern en gemeenschappelijk politiek probleem worden opgevat dan in België het geval was. Bovendien stimuleerde dit het streven naar een insluitend migrantenbeleid. Immigratie raakte immers in de kern de fictie van de Nederlandse natie. Dit belette als *spin-off* de inname van quasi-racistische standpunten in het debat rond kiesrecht voor vreemdelingen. Het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen viel veel moeilijker op etnische gronden terug te voeren. Wanneer een etnisch onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen opgeworpen zou worden als argument tegen toekenning van het kiesrecht, kon dat makkelijk worden gecounterd door erop te wijzen dat mensen van Surinaamse of Antilliaanse origine het kiesrecht bezaten. Antiracisme en antidiscriminatie konden zo sneller gemobiliseerd worden in het debat over het migrantenthema en specifiek het streven naar politieke rechten voor vreemdelingen. Xenofobie en extreemrechts werden als een gemeenschappelijke interne bedreiging ervaren.

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. Antiracisme en antidiscriminatie leenden zich moeilijker voor een relativisering van het etnische onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen. Lange tijd kon men er van uitgaan dat er geen 'gekleurde' Belgen waren die onder racisme te leiden hadden; enkel vreemdelingen waren gekleurd en vormden potentiële slachtoffers voor racisme. Het kan in het licht van de problemen verbonden aan het vraagstuk of er een Belgische natie is en hoe die gezien moet worden, bevreemdend lijken dat het vermijden van discriminatie tussen bevolkingsgroepen binnen de natie zich niet tot politiek thema ontpopte. Men zou immers kunnen verwachten dat het gecontesteerd zijn van het bestaan van de Belgische natie *als dusdanig*, tot een sterke antidiscriminatoire en antiracistische gevoeligheid zou leiden. Vlamingen en Walen zouden met andere woorden maar al te goed weten wat discriminatie en racisme is en er zou van daaruit een solidariteit met vreemdelingen kunnen ont-

staan. Men mag echter niet over het hoofd zien dat het communautaire conflict in het recente verleden nimmer door *alle* betrokken partijen als een zaak van etnische spanningen of racisme gedefinieerd werd (maar zie Vandeweyer, 1998 & Morelli, Dierickx & Lesage, 1998). De *de facto* - zij het slinkende - tweetaligheid, de specifieke positie van Brussel en de grote (historische) interne migratie beletten dat het *Belgo-Belgische* conflict eenduidig in etnische termen vertaald kon en kan worden. Men mag bijvoorbeeld allerminst vergeten dat heel wat Franstalige Brusselaars zichzelf in het conflict met de Nederlandstaligen allerminst als Walen profileren; Walen die wonen in de eerste plaats in Wallonië. Racisme werd en wordt niet als een 'inherent' Belgische problematiek gezien omdat er geen consensus is over de aard van eventuele interne 'etnische' scheidingslijnen.

Kortom, de verschillende immigratiegeschiedenis van beide landen beïnvloedde mijns inziens het debat rond kiesrecht voor vreemdelingen onrechtstreeks door de verschillende gevoeligheid voor racisme die verband houdt met de verschillende opnemings van niet-blanke personen in de natie. Wat Nederland betreft, moet het belang van de specifieke situatie van de statenloze Molukkers aangehaald worden. De ereschuld van de Nederlanders aan deze bevolkingscategorie (4) bevorderde in belangrijke mate het debat rond kiesrecht voor vreemdelingen. Men wilde de Molukkers uit historisch-morele overwegingen op juridisch vlak zoveel mogelijk gelijkgeschakelen aan Nederlanders zonder hen daarbij de Nederlandse nationaliteit te hoeven opdringen. Het Moluks terrorisme wakkerde dit streven verder aan. Hierdoor kreeg het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen in het debat over kiesrecht voor vreemdelingen een veel gradueler karakter dan in België het geval kon zijn. Bovendien vormde de specifieke situatie van de Molukkers de directe oorzaak dat in het migrantenbeleid voor een multicultureel model werd geopteerd waarin culturele verschillen als een gegeven (en als basis voor emancipatie) aanvaard werden (5) ondanks het feit dat men impliciet tegelijkertijd de Nederlandse politieke gemeenschap als een cultureel homogene entiteit voorstelde.

In Nederland bleek het reeds 'gekleurde' karakter van de natie in combinatie met een sterke naoorlogse gevoeligheid betreffende de racistische excessen van het nazisme voldoende bescherming te bieden tegen polemiseren van het migrantenthema en op termijn het (discursieve) pad te kunnen effenen voor een consensus rond toekenning van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen. 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. Zo werd het debat sterk gepolitiseerd en bleven niet-staatsburgers in België het kiesrecht ontberen. Ik benadruk hiermee in mijn verklarende hypothese het belang van de koloniale geschiedenis en migratiestromen voor de polemisering van het migrantenthema en, in het verlengde daarvan, voor het verloop van het debat rond kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België.

6. BESLUIT

Wanneer we het debat rond (lokaal) kiesrecht voor vreemdelingen in de jaren zeventig en tachtig in Nederland en België vergelijken, valt meteen op dat er rond de thematiek in België flink gepolemiseerd werd en het in Nederland zo veel mogelijk tot een non-issue herleid werd. Het verschillend belang van het thema voor electorale concurrentie en polemiseren in beide landen valt niet in verband te brengen met de duur van de immigratiegeschiedenis noch op een directe manier met de (politieke) cultuur. De polemisering van het onderwerp was in eerste instantie een *keuze* van centrale politieke actoren om al dan niet in te spelen op latente xenofobie en maakte onderdeel uit van een *strategie* tegenover extreemrechts. In Nederland was er een consensus om het migrantenthema niet op een populistisch-xenofobe manier te benaderen. In België was men niet vies van (negatief) polemiseren rond de thematiek. Telkens was het de bedoeling de wind uit de zeilen van extreemrechts te houden, hetzij door isolering hetzij door voorzichtige accaparatie. In acht nemend dat de gekozen strategie een grote mate van *voluntarisme* in zich hield, formuleerde ik als hypothese dat die keuze eveneens gesitueerd moet worden in het licht van de koloniale erfenis en haar relatie met opvattingen over de nationale identiteit, staatsburgerschap en politieke rechten. Het koloniale verleden en haar praktische en discursieve consequenties zorgden voor een verschillend belang van het (anti)racisme thema in het politieke veld en lieten meer of minder ruimte voor polemiseren rond het migrantenthema.

VOETNOTEN

- (1) Voor een uitvoerige bespreking van de debatten voor de periode 1970-1997, zie Jacobs, 1998.
- (2) 'Bewijs' voor die stelling kan gevonden worden in de volgende documenten: Bijl. Hand. II, 77-78, 14915/1-2: 52 en 128 & Bijl. Hand. II, 78-79, 13991/8: 1 en 3. Zie ook de opmerkingen van Köbben (1979: 150) en Hisschemöller (1988: 38 en 44) die deze visie ondersteunen. Wel moet vermeld worden dat toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Hans Wiegel grote vraagtekens plaatste bij deze interpretatie tijdens een telefonisch interview in het najaar van 1996.
- (3) Wat ik wel wil erkennen is dat de kans op een dergelijke politieke *keuze* mogelijk groter wordt wanneer er meer vreemdelingen zijn. Het gaat dan echter hoogstens over een probabilistisch en niet over een deterministisch verband.
- (4) De (ouders van de) Molukkers hadden als onderdeel van het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL) op Java aan de zijde van de Nederlanders gevochten tegen de Indonesiërs die onafhankelijkheid nastreefden. Toen Nederland in 1949 de koloniale oorlog verloor, kregen de Molukse soldaten in eerste instantie de mogelijkheid geboden opgenomen te worden in het Indonesische leger of te demobiliseren naar een plaats van keuze. Het merendeel verkoos demobilisatie naar hun eilanden van geboorte, maar die optie trok de Indonesische regering snel in toen de Zuid-Molukken zich in 1950 onafhankelijk ver-

klaarden. Indonesië had geen zin de Zuid-Molukken op een presenteerblaadje een goed getraind leger te schenken. Toen men geen uitweg meer vond uit deze diplomatieke patstelling, besloot Nederland de Molukse troepen en hun familie in 1951 naar Europa over te brengen, in de waan dat dit slechts een overgangsmaatregel zou vormen. Ook toen de Zuid-Molukkers het onderspit delfden in hun guerrillaoorlog tegen Indonesië, bleven velen van de ex-KNIL soldaten in Nederland de idee van een Zuid-Molukse republiek koesteren. Mede omdat Nederland ervan uitging dat het verblijf van de Molukkers slechts een tijdelijke oplossing vormde, werden de ex-KNIL soldaten in erbarmelijke omstandigheden - waaronder een ex-concentratiekamp - ondergebracht. Bovendien werden de Molukse soldaten bij aankomst in Nederland uit het leger ontslagen (en werden ze zo werkloos), wat hun sympathie voor de Nederlandse staat weinig goed deed. Dit gegeven en het feit dat een aanzienlijk deel de gedachte van een eigen republiek trouw bleef, zorgde ervoor dat de grote meerderheid weigerde de Nederlandse nationaliteit aan te nemen. Omdat ze evenmin Indonesiërs wilden zijn, werden ze staatloos.

- (5) Doorgaans wordt gesteld dat het verzuilingssysteem de oorzaak van het categoriale minderhedenbeleid en het multiculturele model in Nederland vormt (Entzinger, 1993: 404; Bousetta, 1997: 219). Ik wil hier met klem het belang van de 'Molukse factor' als intermediaire schakel onderstrepen. België kent en kende per slot van rekening ook een verzuilingssysteem maar dat leidde niet tot een multicultureel model.

BIBLIOGRAFIE

- ALMOND, G. & S. VERBA (1972), *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- BIJLAGE HANDELINGEN VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL. Den Haag.
- BIJLAGE HANDELINGEN VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL. Den Haag.
- BOURDIEU, P. (1991), *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- BOURDIEU, P. (1998), *Contre-feux*. Paris: Liber.
- BOUSETTA, H. (1997), 'Citizenship and political participation in France and the Netherlands: reflections on two local cases', *New Community*, 23(2): 215-232.
- BOUSETTA, H. & M. SWYNGEDOUW (1999), 'Brussel en het probleem van het Europese burgerschap in een multi-etnisch en multi-nationaal verdeelde samenleving', pp. 105-132 in: FRANTZEN, P. (ed.), *Nederlandstalige Brusselaars in een multiculturele samenleving*. Brussel: VUBPress.
- BOVEND'EERT, P. & H. KUMMELING (1995), *Van Raalte's Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwer.
- BRUBAKER, R. (1995), 'Comments on Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review*, (24): 903-908.

- DEWACHTER, V. (1997), 'Het parlement: vijf modellen, n functies', pp. 17-54 in: DEWACHTER, V., I. THOMAS & S. DEPAUW (red.), *Afscheid van het dubbelparlement*. Leuven: Acco.
- EBERG, J. (1997), *Waste Policy and Learning. Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- ENTZINGER, H. (1993), 'L'immigration aux Pays-Bas: du pluriculturalisme à l'intégration', pp. 400-415 in: WIEVIORKA, M. (ed.), *Racisme et modernité*. Paris: La Découverte.
- EPPINK, D. (1998), *Vreemde bureu. Over politiek in Nederland en België*. Amsterdam: Contact.
- FREEMAN, G. (1995), 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review*, (24): 881-902.
- GEDRUKTE STUKKEN VAN DE KAMER DER VOLKSVERTEGENWOORDIGERS. Brussel.
- GEDRUKTE STUKKEN VAN DE SENAAT. Brussel.
- HANDELINGEN VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL. Den Haag.
- HANDELINGEN VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL. Den Haag.
- HANDELINGEN VAN DE KAMER DER VOLKSVERTEGENWOORDIGERS. Brussel.
- HANDELINGEN VAN DE SENAAT. Brussel.
- HEIJS, E. (1995), *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlander-schap aan vreemdelingen 1813-1992*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- HISSCHEMOLLER, M. (1988), 'Kiesrecht voor niet-Nederlanders (1970-1980). Bestuurs-en beleidstheorieën achter de discussie rond een non-issue', *Beleid en Maatschap-pij*, (15): 32-44.
- HOPPE, R. (1993), 'Political Judgement and the Policy Cycle: The Case of Ethnicity Policy Arguments in the Netherlands', pp. 77-100 in: FISHER, F. & J. FORESTER (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL.
- IMMERGUT, E. (1992), 'The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden', pp. 58-89 in: STEINMO, S. & K. THELEN (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: University Press.
- JACOBS, D. (1998), *Nieuwkomers in de Politiek. Het parlementair debat over kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Proefschrift Universiteit Utrecht. Gent: Academia Press.
- KÖBBEN, A. (1979), 'De gijzelingsakties van Zuidmolukkers en hun effecten op de samenleving', *Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, 8(2): 147-154.
- MORELLI, A., L. DIERICKX & D. LESAGE e.a. (1998), *Racisme: een element in het conflict tussen Vlamingen en Franstaligen?* Berchem: EPO.
- OUTSHOORN, J. (1993), 'Abortus als politiek strijdpunt', pp. 257-280 in: BECKER, U. (red.), *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- RATH, J. (1990), 'Voting Rights', pp. 127-157 in: LAYTON-HENRY, Z. (ed.), *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage.
- REA, A. (1997), 'Mouvements sociaux, Partis et Intégration', pp. 47-71 in: COENEN, M.-T. & R. LEWIN (red.), *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*. Brus-sel: De Boeck Université.

- SCHUMACHER, P. (1987), *De minderheden. 700.000 migranten minder gelijk*. Amsterdam: Van Gennep.
- STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET (1971), *Eindrapport*. Den Haag.
- VAN DEN BERG, J., D. ELZINGA & J. VIS (1992), *Parlement en politiek*. Den Haag: SDU.
- VANDEWEYER, L. (1998), 'Het verschil tussen Germanen en Latijnen. Bron van anti-Belgicisme?' in: BEYEN, M. & G. VANPAEMEL (eds.), *Rasechte wetenschap? Het rasbegrip tussen wetenschap en politiek voor de Tweede Wereldoorlog*. Leuven: Acco.
- VAN THIJN, E. (1997), *Ons kostelijkste cultuurbezit. Over tolerantie, non-discriminatie en diversiteit, oratie*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- WECKX, P. (1990), 'Parlementsleden over het parlement en hun taak. Onderzoek van gepercipieerde en gepropageerde beelden inzake het parlement bij de Vlaamse Kamerleden van 1977 tot 1987', *Res Publica*, (4): 595-625.
- WITTE, E. & J. CRAEYBECKX (1985), *Politieke geschiedenis van België sinds 1830. Spanningen in een burgerlijke democratie*. Antwerpen: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij.
- ZAHN, E. (1989), *Regenten, rebellen en reformatoren, een visie op Nederland en de Nederlanders*. Amsterdam: Contact.

