

Nieuwkomers in de Belgische politiek? Bedenkingen over politieke participatie van vreemdelingen.

*Dirk Jacobs**

**Dirk Jacobs is doctor in de sociale wetenschappen (Universiteit Utrecht) en momenteel verbonden aan de Katholieke Universiteit Brussel. Dit stuk, dat ook in het Nederlands en het Frans gepubliceerd werd in het Jaarverslag 1997 van het Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, werd medio 1997 geschreven toen de auteur nog verbonden was aan de Onderzoeksschool Arbeid, Welzijn en Sociaal-Economisch Bestuur, Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht.*

*dirk.jacobs@kubrusse.ac.be
jacobs.dirk@skynet.be*

copyright dirk jacobs
op correcte wijze citeren a.u.b.
bij twijfel, contacteer auteur

1. Inleiding

In België is het gemeengoed om aan Nederlandstalige kant over 'stemrecht voor migranten' en aan Franstalige kant over 'le droit de vote des immigrés' te praten. Op het eerste zicht lijkt duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Het is echter maar de vraag of dat inderdaad het geval is.

Want wat bedoelen we precies met 'stemrecht' en 'droit de vote'? In strikte zin verwijst de term 'stemrecht' enkel naar het recht om zijn of haar stem uit te brengen bij verkiezingen. In de praktijk wil men echter vaak met dezelfde term tegelijkertijd ook naar het recht op verkiesbaarheid - *le droit d'éligibilité* - verwijzen. In dat geval lijkt het correcter en een stuk duidelijker de term 'kiesrecht' te gebruiken: Men wil immers zowel aan het stemrecht (het actief kiesrecht) als aan het recht op verkiesbaarheid (het passief kiesrecht) refereren.

En wie zijn precies die 'migranten'? Het debat over 'stemrecht voor migranten' draait logisch gezien vooral rond de vraag of men niet- staatsburgers de mogelijkheid moet geven formeel politiek te participeren. 'Migranten' zijn in dat geval inwoners van België die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Al wie Belg is, kent immers volledige politieke rechten. Waarom dan toch de term 'migranten' gebruiken? Voor de bedoelde categorie inwoners die geen Belg zijn, bestaat namelijk een vrij duidelijke juridische term: 'vreemdelingen' (*étrangers*). Het gebruik van de omschrijving 'migranten' zorgt hier alleen maar voor verwarring. Met name in andere contexten wordt met de term 'migranten' immers niet alleen naar mensen met een niet-Belgisch paspoort verwezen, maar wordt ook aan personen die wel de Belgische nationaliteit bezitten, gerefereerd. Terminologisch gezien zou men de benaming 'migrant' overigens het best voorbehouden aan de mensen die tijdens hun leven daadwerkelijk een transnationale migratie ondernomen hebben. In de praktijk zien we echter dat ook groepen mensen die zelf altijd in België gewoond hebben, nog steeds als 'migranten' omschreven worden. Wellicht zou men die groepen beter als 'allochtonen' omschrijven, verwijzend naar de (buitenlandse) origine van hun ouders.

In het alledaagse taalgebruik vormt het 'stemrecht voor migranten' een vlag die vele ladingen kan dekken. Het kan aan de ene kant doelen op het vraagstuk van formele politieke participatie van niet-staatsburgers. Wellicht wordt deze invulling ook het vaakst bedoeld, hoewel men het dan beter over 'kiesrecht voor vreemdelingen' zou hebben. Aan de andere kant kan het verwijzen naar het bredere vraagstuk van participatie en integratie van migranten - of liever: allochtonen - in het politieke veld. Daarbij gaat het niet alleen over de vraag of iedereen het (formele) recht heeft op deelname aan de politieke besluitvorming, maar ook over de vraag of dat recht iets oplevert, waargemaakt kan worden en of allochtonen hun 'stem' kunnen laten gelden in de vormgeving van de maatschappij.

In dit stuk wordt kort ingegaan op de relatie tussen het bredere vraagstuk van politieke participatie van allochtonen en de problematiek van formele politieke rechten van vreemdelingen, die beiden vaak ietsje te haastig onder de overkoepelende noemer 'stemrecht voor migranten' gevat worden. De focus in dit stuk is duidelijk gericht op het vraagstuk van politieke *rechten van vreemdelingen*, waarbij ik doel op de (legale) inwoners van België die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Die keuze wordt gemaakt omdat de mogelijkheden tot formele deelname in het politieke veld nu eenmaal een constitutief element van ons politiek bestel vormen en één van de belangrijkste elementen in het dossier van politieke participatie van allochtonen uitmaakt. Na een algemene duiding van de problematiek, wordt het Nederlandse beleid omtrent politieke participatie van vreemdelingen onder de loep genomen. Vanuit die achtergrond worden vervolgens een aantal concrete aanbevelingen voor het beleid in België geformuleerd.

2. Politieke participatie van vreemdelingen

In het kielzog van de uitbouw van de verzorgingsstaat - sommigen spreken over een inherente logica van interne expansie - werden de afgelopen decennia in West-Europa in toenemende mate burgerlijke, sociale en economische rechten aan vreemdelingen toegewezen (Heisler & Heisler, 1991), waar die rechten voordien veel strikter aan staatsburgers voorbehouden waren. In vele gevallen ondernamen de meeste landen ook een poging het aantal vreemdelingen onder de bevolking te verminderen door aan de ene kant hen die langdurig in het gastland verbleven zoveel mogelijk het staatsburgerschap te verlenen en aan de andere kant nieuwe immigratie tegen te gaan. De meeste landen ontwikkelden daarnaast tevens een beleid dat er op gericht was de juridische gelijkstelling van allochtonen (vorm gegeven door verlening van rechten aan vreemdelingen en/of toekenning van het staatsburgerschap) ook in een effectieve sociale gelijkstelling om te buigen.

Sinds eind jaren tachtig staat ook in België het bevorderen van de maatschappelijke positie van vreemdelingen (en genaturaliseerde allochtonen) relatief hoog op de beleidsagenda. Doelstelling is de toegang van vreemdelingen (en genaturaliseerde allochtonen) tot alle belangrijke maatschappelijke sferen (arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, etc.) te verzekeren en de participatie binnen die sferen een optimale vorm te doen aannemen. Er doet zich echter één belangrijke uitzondering voor: inzake deelname aan het politieke veld blijft de sleutel (groten)deels op het slot.

Het politieke veld kan men beschouwen als een relatief autonome maatschappelijke sfeer die net als ander sferen (arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, etc.) een eigen logica kent met specifieke regels voor deelname en allocatie (zie Bourdieu, 1989). Wat het politieke veld echter zo bijzonder maakt, is het feit dat het tegelijkertijd ook een overkoepelend domein vormt dat in zekere zin boven alle andere sferen staat en reguleert (De Haan, 1995: 160). Optimale participatie aan de 'gewone' maatschappelijke velden is daardoor pas mogelijk wanneer er ook sprake is van participatie aan het politieke leven. Het is immers in het politieke veld dat de contouren van wat wel en niet mogelijk is in de 'gewone' maatschappelijke sferen uitgestippeld en vormgegeven worden. Het is in het politieke veld waar uiteindelijk over de verdeling van goederen en diensten in de verschillende maatschappelijke sferen beslist wordt.

Het ontplooiën van activiteiten binnen het politieke veld, *politieke participatie*, kan vele vormen aannemen. In zekere zin houdt elke (poging tot) beïnvloeding van collectieve besluitvorming een vorm van politieke participatie in. Deelname aan stakingen en betogingen zijn bijvoorbeeld vormen van politieke participatie. Maar ook politiek geweld, terrorisme en zelfs corruptie kan men als vormen van politieke - zij het illegale - participatie beschouwen (Martiniello, 1997: 111). Deze 'illegale' categorieën buiten beschouwing latend, kan men een analytische typologie van politieke participatie hanteren waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen formele en informele politieke participatie. Met de term 'formele politieke participatie' - door Martiniello aangeduid als '*participation politique étatique*' (Ibid.: 111) - wordt bedoeld op deelname aan verkiezingen en deelname aan het systeem van vertegenwoordiging gelieerd aan de democratische staatsinstellingen op de verschillende

politieke niveaus (voor België zijn dat: het gemeentelijk, provincie, gewest- en gemeenschaps, nationaal en Europees niveau). De term 'informele politieke participatie' - door Martiniello omschreven als '*participation politique non-étatique*' (Ibid.: 111) refereert aan syndicale activiteiten, (actief) lidmaatschap van politieke partijen, adviserende functies, deelname in maatschappelijke actiegroepen en lobby-activiteiten.

Gezien België een constitutioneel gewaarborgd recht op vereniging en vrije meningsuiting kent, staat het alle inwoners van België vrij aan informele politieke participatie te doen. Dat geldt net zo goed voor Belgische staatsburgers als voor buitenlandse ingezetenen. Mits zij legaal in het land verblijven en geen inbreuk plegen op de Belgische wetten, kunnen vreemdelingen probleemloos allerhande politieke activiteiten binnen de publieke sfeer ontplooien zonder daarbij het gevaar te lopen uitgewezen te worden. Ze kunnen probleemloos lid worden van actiegroepen, van een politieke partij of van een vakbond en daarin allerlei initiatieven nemen. In de praktijk moet de vreemdeling zich wel verzekerd weten van een solide verblijfsstatus om daadwerkelijk zonder gevaar van deze vrijheden gebruik te kunnen maken. Bovendien moeten, wanneer het gaat om het ontplooien van activiteiten binnen bestaande organisaties, de gevestigden uiteraard bereid zijn hun deuren open te stellen voor de nieuwkomers. Op wettelijk niveau zijn er in het verleden overigens een aantal initiatieven genomen om informele politieke participatie van vreemdelingen in het arbeidscircuit een duidelijke juridische inbedding te verlenen. Zo kunnen niet-staatsburgers sinds 1971 op volledig gelijke voet als Belgen aan syndicale verkiezingen deelnemen. Vreemdelingen kennen op die manier in principe een gelijke mate van inspraak op de werkvloer binnen bedrijven met *Ondernemingsraden* en *Comités voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de Werkplaatsen*. Ook de activiteiten van adviesraden van migranten op gemeentelijk niveau in de jaren zeventig (of bijvoorbeeld de recentelijke werking van de *stedelijke Migrantentraad* in Antwerpen) vallen als door de overheid opgezette en gereguleerde vormen van informele politieke participatie aan te merken.

Op het vlak van formele politieke participatie liggen de kaarten helemaal anders. Allochtonen die de Belgische nationaliteit verworven hebben, kennen het recht op formele deelname in het politieke veld. Vraag is dan of dat recht ook geëffectueerd kan worden, of er daadwerkelijke mogelijkheden tot participatie zijn en welke vorm die aannemen. Tot op heden mag echter niemand die niet het Belgische staatsburgerschap bezit, deelnemen aan vertegenwoordigende verkiezingen. Toegang tot de wetgevende instituties die een centrale plaats innemen binnen het politieke veld wordt de niet-staatsburgers expliciet ontzegd.

Geconfronteerd met dit gegeven, kan men niet anders dan constateren dat de politiek-filosofische en ideologische *verhalen* over democratie en natie-staat in de praktijk niet op een simpele manier met elkaar te rijmen vallen. Enerzijds is in het wereldwijd systeem van zogeheten natie-staten elk individu een bepaalde nationaliteit toegekend, die hem of haar deelgenoot maakt van een politieke gemeenschap, een natie, die in theorie 'zichzelf' politiek bestuurt. Anderzijds bepaalt de moderne democratische ideologie, die als de belangrijkste politieke leidraad geldt, tegelijkertijd dat in principe elke persoon in gelijke mate invloed kan en moet uitoefenen op het beleid waaraan hij of zij onderhevig is. Daarbij neemt het concept van volkssoevereiniteit een cruciale positie in: het volk (als optelsom van alle individuele mensen) kan en moet 'zichzelf' politiek besturen en is de enige bron voor legitieme machtsuitoefening door de staat. Sloganesk verwoord, is politiek er in een democratisch regime *voor het volk en door het volk*.

Beide fundamentele politieke principes, het principe van de natie-staat en de democratische ideologie, staan op een belangrijk punt in conflict tot elkaar. Wanneer een persoon wel inwoner van een land is, maar niet de nationaliteit van dat land bezit, komen het principe van de democratie en de logica van de natie-staat in een spanningsrelatie tegenover elkaar te staan. Hier stelt zich immers de moeilijke vraag wat precies onder 'het volk' verstaan wordt en welke individuen er al dan niet deel van uitmaken.

Politiek-filosofisch gezien kan men twee ideaaltypische opvattingen over het volk (als politieke

gemeenschap, als natie) tegenover elkaar plaatsen: het contractnationalisme en het volksnationalisme (Fennema, 1995: 20-21). Ofwel vat men een natie op als een verbond waartoe men in principe op vrijwillige basis kan toetreden en uittreden, ofwel vat men een natie op als een etnisch- culturele eenheid waarin men al dan niet geboren is. In werkelijkheid zijn de zaken niet zo simpel en de concrete juridische vertaling van het concept natie binnen het kader van concrete staten sluit dan ook nooit naadloos aan op één van beide politiek-filosofische alternatieven. Contractnationalisme zou immers tot een administratieve nachtmerrie leiden (Brubaker, 1992: 32) en volksnationalisme is enkel mogelijk in een perfect homogene en stabiele samenleving (die niet bestaat en wellicht ook niet kan bestaan).

Omwille van het administratieve gemak, is het staatsburgerschap (als concrete juridische status van lidmaatschap van 'het volk') in principe toegekend bij geboorte (op basis van afkomst of plaats van geboorte) en bij uitzondering vrijwillig verworven (via naturalisatie). Bij toekenning van staatsburgerschap bij geboorte sluit het principe van het *ius sanguinis* (afstamming) het dichtst aan bij de idee van volksnationalisme, terwijl het principe van het *ius soli* (territorialiteit) historisch gezien het dichtst aansluit bij de idee van contractnationalisme. Hoewel de nationaliteit toegekend is en er derhalve van vrijwilligheid geen sprake is, gaat men er in het laatste geval wel van uit dat de betrokkenen dermate 'opgevoed' en 'gevormd' zullen worden tot rationele burgers dat als ze zouden kunnen kiezen, ze voor lidmaatschap van die bepaalde natie als politiek project zouden kiezen. Een dergelijke redenering vinden we nog steeds terug in het Franse republikeinse discours. Toch werd en wordt in de praktijk ook een dergelijk republikeins discours vermengd met elementen uit een volksnationalistisch discours. Net zo goed zal een staat waarin het principe van *ius sanguinis* de kern van de nationaliteitswetgeving uitmaakt - Duitsland is hier vaak het schoolvoorbeeld -, elementen van een contractnationalistisch en republikeins discours overnemen. Dat kan zijn door naturalisatie mogelijk te maken en/of zich als staat een opvoedende taak tegenover zijn burgers te stellen. In beide gevallen, het Franse en het Duitse, die vaak als de twee Europese basismodellen voor (staats)burgerschap voorgesteld worden, is nationaliteit in essentie toegeschreven, niet gekozen, en is de nationaliteitswetgeving de 'hybride' uitkomst van filosofische en politieke discussies in de context van concrete staten die streven naar heerschappij over hun territoria, grenzen en inwoners (zie Brubaker, 1992).

In dit opzicht vormt België geen uitzondering. De Belgische nationaliteitswetgeving is een conglomeraat van principes afgeleid van het contract- en volksnationalisme en is het resultaat van *ad hoc* politieke en meer diepgaande ideologische twisten. In België vormt zoals in de meeste Europese landen het *ius sanguinis* (afstammingsrecht) de basisregel voor intergenerationele overdracht van nationaliteit, gevoed vanuit het principe van volksnationalisme. De wetgeving omtrent het Belgische staatsburgerschap bevat echter ook elementen van het *ius soli*, geïnspireerd vanuit het republikeinse narratief van het contractnationalisme, en kent ook een procedure van naturalisatie.

Ten gevolge van deze multitude aan principes die de basis vormen van de wetgeving op de Belgische nationaliteit, is het 'Belgische volk' gedefinieerd en gecreëerd vanuit verschillende perspectieven. Sommige individuen worden opgenomen, anderen uitgesloten, ook al woonden zij heel hun leven op het Belgische grondgebied. 'Het volk' (zoals omlijnd door de nationaliteitswetgeving) kan dus makkelijk iets anders zijn dan 'de bevolking' (de gemeenschap die onderworpen is aan de staatsautoriteit). Wanneer nu de afbakening van 'het volk', zoals gecreëerd door de nationaliteitswetgeving, als basis dient voor de uitoefening van formele politieke rechten, stuiten we hier op een anomalie. In de redenering waarin volkssoevereiniteit als basis geldt voor legitieme machtsuitoefening van de staat wringt het schoentje, zelfs na de introductie van het algemeen kiesrecht voor alle Belgen, op een pijnlijke manier. 'Het volk' kan vele gezichten aannemen - en is daardoor in essentie een arbitrair begrip - en wanneer de kloof tussen 'het volk' (als stemgerechtigde natie) en 'de bevolking' (als de eigenlijke totaliteit aan inwoners van een land) te diep wordt - het zogenaamde *democratisch deficit* -, verliest het abstracte narratief over de volkssoevereiniteit als basis voor de staat haar geloofwaardigheid.

Met de sterke naoorlogse groei van het aantal vreemdelingen onder de Belgische bevolking en het belang van de democratische ideologie in het Belgische politieke bestel, hoeft het geen verbazing te wekken dat er de afgelopen vijftig jaar een debat over 'kiesrecht voor vreemdelingen' in ons land is uitgebroken. Men kan immers het democratisch deficit doen verdwijnen door de bestaande koppeling tussen het staatsburgerschap en het kiesrecht op te geven. Een andere mogelijkheid bestaat erin door wijzigingen van de nationaliteitswetgeving het aantal permanent gevestigde vreemdelingen in België te laten afnemen. Tot nog toe heeft men vooral voor de laatste strategie geopteerd. Deels heeft die strategie daarbij ook *als instrument* gefungeerd om de lont uit het debat over vreemdelingenkiesrecht te halen. Door meer nieuwkomers de Belgische nationaliteit toe te kennen, hoopte men het (soms lastige) debat van ondergeschikt belang te maken en zelfs volkomen te vermijden. Waar de rooms- rode regeringen Martens I en II in respectievelijk 1979 en 1980 toekenning van gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen nog in het regeerprogramma hadden staan (onder impuls van de initiatieven van de breedondersteunde nieuwe sociale beweging *Objectif '82 / Stemrecht '82*), verdween de thematiek van het migrantenstemrecht onder de rooms-blauwe kabinetten in de daaropvolgende jaren in de ijskast. Binnen de regeringsschoot werden toen in ruil voor een verbetering op het vlak van de nationaliteitsverwerving een aantal restrictieve maatregelen in het vreemdelingenbeleid geïntroduceerd. Het kiesrecht voor vreemdelingen viel bij dat politiek compromis uit de boot. Ook in 1991, onder het rooms-rode kabinet Martens VIII, gold een verdere versoepeling van de nationaliteitsverwerving als een rem op het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor niet-Belgen. Het toenmalige *Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid* verzaakte, deels om opportuniteitsredenen, toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen te bepleiten maar drong wel in sterke mate aan op een verregaande aanpassing van de nationaliteitswetgeving.

Tegenstanders van toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen wijzen vandaag op de reeds doorgevoerde wijzigingen van de nationaliteitswetgeving en spiegelen in sommige gevallen nog verdere aanpassingen voor. Daarmee wordt gesuggereerd dat aanpassing van de nationaliteitswetgeving of toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen elkaar uitsluitende strategieën zijn in het verkleinen van het *democratisch tekort* en het bereiken van politieke participatie van nieuwkomers. Het lijkt echter zinvoller beide mogelijkheden als complementaire opties te beschouwen. In dit licht is het interessant een kijkje te nemen bij het beleid van de noorderburen.

3. De Nederlandse ervaring

In de jaren zestig en de vroege jaren zeventig recruteerde Nederland, net zoals België, aanzienlijke aantallen gastarbeiders om tekorten in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt op te vangen. Toen medio de jaren zeventig de actieve recrutering van buitenlandse arbeidskrachten gestaakt werd en er een strenger immigratiebeleid opgezet werd, continueerden bepaalde vormen van migratie naar Nederland omwille van het beleid van familiehereniging en de - hoewel in toenemende mate terughoudende - toelating van politieke vluchtelingen. Bovendien immigreerden in dezelfde periode grote aantallen 'nieuwe Nederlanders' afkomstig uit de voormalige kolonie Suriname en afkomstig uit Aruba en de Antillen, de overzeese Nederlandse gebieden, naar het 'moederland'. Eind jaren zeventig groeide het besef dat grote groepen buitenlandse ingezetenen permanent deel zouden blijven uitmaken van de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd zagen de beleidsmakers de noodzaak in een actief beleid te ontplooiën voor de integratie van ex-koloniale staatsburgers. Men constateerde dat bepaalde groepen vreemdelingen en ex- koloniale Nederlanders achtergesteld waren in verschillende maatschappelijke sferen en stilaan groeide er een consensus dat er iets aan die situatie gedaan moest worden. Plannen werden ontwikkeld om een geïntegreerd beleid rond allochtonen op te starten waarin enerzijds gestreefd werd naar het opheffen van achterstelling van allochtonen en anderzijds het ideaal van de multiculturele samenleving gepropageerd werd. Het zou verkeerd zijn bij die ontwikkeling het aandeel van pragmatische beweegredenen boven ideologische en principiële bekommernissen te onderschatten. Het was er de gevestigde Nederlandse politiek in grote mate om te doen enerzijds 'greep' te krijgen op de 'allochtone' factor in de samenleving en anderszijds extreem- rechts de wind uit de zeilen te nemen. Ongetwijfeld hebben de pijnlijke

terroristische acties vanuit de Molukse minderheid, die de Nederlandse overheid jarenlang verwaarloosd had, in belangrijke mate tot de consensus rond de nood voor een migrantenbeleid bijgedragen (zie K"bben, 1979; Hoppe, 1993; Jacobs, 1997). Ook de ongeschreven afspraak in de 'politieke wandelgangen' om het allochtonenvraagstuk zo min mogelijk te politiseren en extreem-rechtse partijen daarmee zo veel mogelijk te isoleren had een belangrijke invloed op het opzetten van een geco"rdineerd en een op de toekomst gericht migrantenbeleid.

3.1. Het Minderhedenbeleid en politieke participatie

De plannen voor een geco"rdineerd migrantenbeleid kregen in 1979 concreet gestalte in het zogenaamde *Minderhedenbeleid*, dat in september 1983 haar definitieve invulling gekregen had in de *Minderhedennota*. Een belangrijke karakteristiek van het *Minderhedenbeleid* bestond uit de strategie om slechts specifieke groepen ('minderheden') als doelgroep voor het te voeren beleid op te voeren. Niet alle allochtonen en/of vreemdelingen, maar enkel die groepen waarvan in zijn algemeenheid voorondersteld kon worden dat zij 'achterstand' kenden, golden als primaire doelgroepen. Daarbij werd gedoeld op Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen en woonwagenbewoners. De hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid luidde als volgt: "Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van de minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben" (Bijl. Hand. TK, 82-83, 16102/20-21: 10). Als belangrijke doelstellingen daarbij golden het streven om de rechtspositie van immigranten in belangrijke mate te versterken en de maatschappelijke invloed van minderheden aanzienlijk te vergroten.

Als belangrijke strategie voor verbetering van de rechtspositie, werd geopteerd voor een versoepeling van de regelingen voor de verwerving van het Nederlanderschap opdat zo weinig mogelijk mensen die permanent in Nederland wonen, de minder bescherming biedende status van vreemdeling zouden kennen. Deze strategie werd in 1984 vertaald door aan tweede generatie migranten de mogelijkheid te bieden via het afleggen van een simpele verklaring het Nederlanderschap te verwerven. Tegelijkertijd werden ook belangrijke procedurele wijzigingen aangebracht in de naturalisatieregeling, in de hoop die te versnellen en de drempel tot aanvraag te verlagen. Zo werd de rol van het parlement in de toekenning van het Nederlanderschap geschrapt en werd het onderzoek naar het vervullen van de eisen tot naturalisatie - het 'inburgeringsonderzoek' - door overdracht naar de gemeentelijke administratie ook uit de politiefesfeer gehaald.

In de tweede plaats zou, naast het stimuleren van de aanname van de Nederlandse nationaliteit, tegelijkertijd het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen in de wetgeving zoveel mogelijk teruggedrongen worden. In het verlengde van de doelstelling om de maatschappelijke invloed van minderheidsgroepen te versterken, werd daarbij tegelijkertijd ook in de toekenning van gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen voorzien. Toekenning van lokaal kiesrecht aan niet-Nederlanders moest volgens de *Minderhedennota* garant staan voor een impuls "aan de (democratische controle op) toegankelijkheid van algemene voorzieningen op lokaal niveau" en "inspraak" op lokaal niveau voorzien (Ibid.: 115). Nadat begin de jaren tachtig de benodigde grondwetsherziening afgerond was, kon men in 1985 daadwerkelijk het in de *Minderhedennota* beloofde gemeentelijk kiesrecht aan vreemdelingen toekennen. Alle niet-Nederlanders kregen het actief en passief kiesrecht op gemeenteraadsniveau toegekend, mits zij vijf jaar legaal in het land verbleven. Daarbij kregen uiteraard niet enkel de niet-Nederlanders die tot de officieel afgebakende categorieën van minderheden behoren het kiesrecht, maar kregen ook de andere groepen vreemdelingen het lokaal kiesrecht. Op 29 november 1985 konden niet-Nederlanders voor het eerst in Leerdam, Vianen en Noordeloos, waar verkiezingen gehouden werden ingevolge een gemeentelijke herindeling, hun stem laten gelden. Op 19 maart 1986 konden vreemdelingen dan voor het eerst overal in Nederland aan de lokale verkiezingen deelnemen. Volgens cijfers van het *Centraal Bureau van de Statistiek* (CBS) ging het daarbij in totaal om 260.985 personen, zijnde 2,4% van het totale electoraat. Sindsdien namen

vreemdelingen nog eens op 21 maart 1990 en op 2 maart 1994 aan de gemeenteraadsverkiezingen deel. In 1990 ging het volgens het CBS om 287.078 personen (2,5% van het totale electoraat), terwijl er in 1994 in totaal 327.125 kiesgerechtigde niet-Nederlanders waren (2,8% van het totale electoraat).

In de *Minderhedennota* nam men echter geen genoegen met de bevordering van nationaliteitsaannee en de kiesrechttoekenning op lokaal niveau ter bevordering van de politieke participatie. Niet alleen de formele politieke participatie diende versterkt te worden, ook de informele politieke participatie wilde men bevorderen. Zo ging men ervan uit dat minderheden ook via alternatieve kanalen betrokken moesten worden in de bepaling van het lokale beleid waarvan zij de doelgroep vormden. De gemeenten kregen een relatieve vrijheid om de vormgeving van dat alternatieve inspraakbeleid te bepalen waardoor er een verscheidenheid aan lokale inspraakvormen ontstond (Gilsing, 1991: 6). Ook inzake de uitbreiding van invloed van minderheden op het bredere maatschappelijke gebeuren op nationaal vlak zagen de opstellers van de *Minderhedennota* heil in de versterking van de informele politieke participatie. Zo wilde de regering dat binnen het kader van adviesorganen, minderheden inspraak kenden in de concrete uitwerking van het minderhedenbeleid. Allochtonen zouden daarbij niet zozeer als individuen maar vooral als onderscheiden (min of meer georganiseerde) groepen in discussie met de overheid treden over de ontwikkeling van het supralokale beleid dat hen aanbelangde. Om het een en ander te stroomlijnen werd daartoe in 1985 de overkoepelende *Landelijke Advies- en Overlegstructuur voor het minderhedenbeleid* (LAO) opgericht, waarin alle samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen hun stem konden laten klinken.

Na 1986 is er in het Nederlandse beleid op het vlak van *politieke participatie* van vreemdelingen en allochtonen weinig veranderd. Het LAO bepleitte weliswaar toekenning van het kiesrecht op provincie- en nationaal niveau en een aantal partijen als de PvdA (sociaal-democraten), D'66 (links-liberalen) en GroenLinks (groenen) namen het bovenlokaal kiesrecht op in hun verkiezingsprogramma's maar dit leidde niet tot concrete resultaten. De idee van bovenlokaal kiesrecht raakte uiteindelijk ondergesneeuwd omdat ze als pasmunt gebruikt werd in discussies over versoepeling van de naturalisatieregeling (wat in 1992 leidde tot het toelaten van dubbele nationaliteiten in het daadwerkelijke beleid hoewel de wetgeving in principe nog steeds verlies van de oude nationaliteit vooropstelt tenzij dat onmogelijk is). In 1996 werd de regeling voor lokaal kiesrecht voor niet-Nederlanders aangepast opdat het in overeenstemming zou komen met de gemaakte afspraken in het Verdrag van Maastricht. De eis van vijf jaar verblijf voor de uitoefening van het lokaal kiesrecht kwam daarbij te vervallen voor onderdanen van andere EU-lidstaten. Datzelfde jaar dienden PvdA, GroenLinks en D'66 een voorstel tot grondwetsherziening in die toekenning van provinciaal kiesrecht aan niet-Nederlanders wil mogelijk maken. Door de geplande vorming van stadsprovincies en de daaraan gekoppelde overheveling van bevoegdheden van gemeenten naar provincies dreigt immers het gevaar dat het lokaal kiesrecht van vreemdelingen gedeeltelijk uitgehold zou worden. PvdA en D'66, twee regeringspartijen uit het actuele paarse kabinet, hebben tot nog toe steeds gesteld dat toekenning van provinciaal kiesrecht aan niet-Nederlanders tegen het jaar 2003 een duidelijke voorwaarde vormt voor hun steun aan het oprichten van stadsprovincies.

3.2. De ervaringen met het lokaal kiesrecht

Het meest opmerkelijk aan het Nederlandse beleid inzake politieke participatie is ongetwijfeld het gegeven dat men niet alleen voor inspraakmogelijkheden op de verschillende bestuursniveaus heeft gezorgd en de verwerving van het Nederlands staatsburgerschap heeft versoepeld maar tegelijkertijd ook het lokaal kiesrecht aan niet-Nederlanders heeft verleend. Dat is allerm minst een unicum, in tegenstelling tot wat sommigen denken. De bewering van de Nederlandse politicoloog Ido De Haan dat de herziening van de Nederlandse kieswet "vanuit internationaal en wellicht zelfs wereldhistorisch perspectief een uitzonderlijk besluit geweest" is (De Haan, 1995: 163), is ronduit foutief. Vele andere landen kennen hedentendage eveneens het gemeentelijk kiesrecht voor vreemdelingen. Zo kennen vreemdelingen die sinds een half jaar in Ierland verblijven daar sinds

1963 het gemeentelijk kiesrecht. In de Scandinavische landen Zweden, Noorwegen en Denemarken genieten alle vreemdelingen sinds respectievelijk 1975, 1980 en 1982, mits zij drie jaar in het land verblijven, het gemeentelijk en provinciaal kiesrecht. Ook in een aantal Zwitsere cantons (Neuchâtel en Jura) genieten niet-staatsburgers het lokaal kiesrecht. Daarnaast kennen in Europa ook Groot-Brittannië, Spanje en Portugal regelingen voor toekenning van kiesrecht aan bepaalde groepen vreemdelingen. Maar het gaat evenmin om een recent verschijnsel. Zo kenden vreemdelingen tot begin deze eeuw in achttien staten van de VS het kiesrecht (Baubock, 1994: 223) en kenden (sommige) vreemdelingen bijvoorbeeld ook in Nederland in het begin van de negentiende eeuw het recht op formele politieke participatie (Rath, 1990a).

Wanneer we de toekenning van het lokaal kiesrecht aan niet- Nederlanders willen evalueren, kan het gegeven dat vandaag alle politieke partijen (op extreem-rechts na) het lokaal kiesrecht voor niet-Nederlanders ten volle zijn blijven onderschrijven als een eerste indicatie dienen voor een positief resultaat. Ook de migrantenorganisaties zijn nog steeds erg tevreden over de toekenning van het lokaal kiesrecht en streven zelfs een uitbreiding naar het bovenlokaal niveau na. Wat de effectieve invloed was van de introductie van het lokaal kiesrecht op het (lokale) beleid *vis-à-vis* allochtonen valt erg moeilijk in te schatten, omdat de vormgeving van dat beleid van vele verschillende factoren afhankelijk is. Men kan niet beweren dat het kiesrecht er voor gezorgd heeft dat de positie van (achtergestelde) vreemdelingen er in de grote steden op spectaculaire wijze op vooruit is gegaan. De meeste waarnemers menen echter wel dat het lokaal kiesrecht een positieve invloed heeft gekend. Evenmin heeft het kiesrecht de - zij het in vergelijking met België of Frankrijk erg beperkte - opgang van extreem- rechtse partijtjes (in voornamelijk Rotterdam) kunnen breken. Alle waarnemers menen echter wel dat de deelname van vreemdelingen aan de lokale verkiezingen hun betrokkenheid aan het openbare leven in de plaatselijke gemeenschap aanzienlijk bevordert heeft. Bovendien is de interesse van vreemdelingen voor al wat er in het Nederlandse politieke leven gebeurt, over de jaren aanzienlijk toegenomen.

Uit onderzoek verricht vòòr de toekenning van het kiesrecht was gebleken dat een overgrote meerderheid van de niet- Nederlanders het uitermate belangrijk vonden van het actief en passief kiesrecht op gemeenteraadsniveau te kunnen genieten (Bureau Veldkamp, 1983: 194). Dit schiep hooggespannen verwachtingen aangaande de deelname van niet-Nederlanders aan de gemeenteraadsverkiezingen. Toen kleinschalige onderzoekjes er in 1986 op wezen dat de participatiegraad van niet- Nederlanders - in Nederland bestaat er geen stemplicht bij verkiezingen - relatief laag was, temperde dat enigszins het enthousiasme. Zo had een onderzoek van Buijs en Rath (1986), uitgevoerd aan de hand van schaduwverkiezingen, uitgewezen dat slechts 38% van de niet-Nederlanders voor de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam was komen opdagen in vergelijking tot 62% van de Nederlandse kiesgerechtigden. De Turken benaderden met 61% het Nederlandse gemiddelde, maar de Marokkanen en de overige buitenlanders bleven met respectievelijk 16% en 35% ver achter. Omdat de onderzoekers geen zicht hadden op het aandeel van de verschillende groepen niet-Nederlanders onder het electoraat, waren zij echter genoodzaakt op basis van beschikbare gegevens over het aandeel vreemdelingen in Rotterdam een schatting te maken van het aantal niet-Nederlandse kiesgerechtigden. Later bleek dat zij het aantal buitenlandse kiesgerechtigden onderschat hadden (Rath, 1990b: 17) en de opkomstcijfers van de niet- Nederlanders derhalve te laag hadden becijferd. Wellicht lag de werkelijke participatiegraad van vreemdelingen te Rotterdam in 1986 een stuk hoger en meer in de lijn van het later gepubliceerde onderzoek van Pennings (1987) te Amsterdam. Pennings kwam tot de optimistische conclusie dat 49% van de Niet- Nederlanders was komen opdagen tegenover 55% van het Nederlandse electoraat. Die cijfers zijn op hun beurt dan wellicht weer geflatteerd (althans wat vreemdelingen betreft) omdat Pennings in het onderzoek de respondenten niet naar hun 'staatsburgerschap' maar naar hun 'land van herkomst' (etnische groep) gevraagd had. Zo verschaften ze wel een goed beeld van de participatiegraad van allochtonen (vreemdelingen en genaturaliseerde migranten), maar konden er geen éénduidige uitspraken over de opkomstcijfers van vreemdelingen gedaan worden. Uit het onderzoek van Pennings bleek dat Turkse allochtonen met een participatiegraad van 69% een aanzienlijk grotere opkomst hadden dan

autochtone Nederlanders, van wie er volgens de steekproef slechts 55% van de kiesgerechtigden opdaagden. Surinamers en Antillianen (waarvan het merendeel de Nederlandse nationaliteit kent) haalden een participatiegraad van 48%, Zuid Europese allochtonen haalden een opkomst van 40% en Marokkaanse allochtonen haalden een povere participatiegraad van 28% (Pennings, 1987: 97). Gecombineerd en met inachtneming van de respectievelijke methodologische problemen, lijken de onderzoeken van Buijs & Rath (1986) en Pennings (1987) er op te wijzen dat de participatiegraad van niet-Nederlanders in 1986 enigszins achterbleef op de participatiegraad van Nederlanders. Verder kan men concluderen dat Turken een minstens even grote participatiegraad als Nederlanders kenden en de electorale participatie van Marokkanen duidelijk bedroevend laag was. De meeste onderzoekers verklaren dit laatste gegeven in het licht van de oproep van de Marokkaanse Koning Hassan (net voor de verkiezingen) gericht aan de Marokkanen in Nederland om niet aan de verkiezingen deel te nemen.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 werd opnieuw gepoogd een beeld te krijgen van de participatiegraad van de verschillende groepen stemgerechtigden. Rath (1990b) die respondenten expliciet naar hun nationaliteit gevraagd had, constateerde voor Rotterdam onder Nederlanders een participatiegraad van 52%, terwijl Turkse staatsburgers een opkomst van 42% kenden en Marokkaanse staatsburgers slechts een participatiegraad van 26% haalden. Hierbij kan vermeld worden dat Koning Hassan ook deze keer opgeroepen had niet te gaan stemmen. Een onderzoek in de gemeente Enschede (zie Gilsing, 1991: 23) constateerde een gelijke participatiegraad van Nederlanders en Turken (52%) - anders dan het onderzoek van Rath -, terwijl Marokkanen met 35% en andere niet-Nederlanders met 25% niet-deelname een flink stuk achterop bleven. Een onderzoek van Schuyten (1990) in Den Haag - waarbij niet naar 'nationaliteit' maar naar 'land van herkomst' gevraagd was - wees op een gelijke participatie van Nederlanders en allochtonen (39%), waarbij Turkse allochtonen met 48% zelfs een grotere participatie kenden dan autochtonen en Marokkaanse allochtonen met 28% opnieuw een stuk achter bleven.

In tegenstelling tot de eerdere kleinschalige onderzoeken bij de verkiezingen van 1986 en 1990, werd onder impuls van het *Nederlands Centrum Buitenlanders* volgens eenzelfde procedure en op basis van een aanzienlijk aantal respondenten (n=7600) voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 een grootschalige vergelijkend onderzoek in zeven gemeenten opgezet. Tillie (1994) hanteerde daarbij 'etnische groep' (eigen geboorteland, geboorteland van moeder en geboorteland van vader) als onderzoekscategorie, wat jammer genoeg geen zuivere informatie levert over de participatiegraad van niet-Nederlanders tegenover Nederlanders als dusdanig. De opzet van de studie bestond er immers primair in zicht te krijgen op de verschillende electorale politieke participatie tussen groepen allochtonen en autochtonen, ongeacht hun nationaliteit. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er opmerkelijke verschillen bestaan in opkomst van allochtonen naargelang de betrokken gemeente. Zo bleken Rotterdam en Tilburg sterk achter te blijven op de andere onderzochte gemeenten (Amsterdam, Enschede, Utrecht, Arnhem) die min of meer gelijklopende resultaten kenden. Zo bleek Rotterdam met een participatie van 28% Turkse allochtonen en 23% Marokkaanse allochtonen (tegenover 57% autochtone deelname) aanzienlijk achter te blijven op Amsterdam waar 67% van de Turkse allochtonen en 49% van de Marokkaanse allochtonen (tegenover 57% autochtone deelname) aan de stembusslag deelnamen. Landelijk gezien benaderden de Turkse allochtonen met 58% het Nederlandse gemiddelde, terwijl Marokkaanse allochtonen met 45% een stuk achterbleven.

In vergelijking met de studies die verricht werden bij de eerdere onderzoeken, vallen op basis van het betrouwbare onderzoek van Tillie (1994) een aantal voorzichtige conclusies te trekken. Zo is in vergelijking met de studie van Pennings (1987) de erg hoge participatiegraad (69-67%) van Turkse allochtonen in Amsterdam sinds 1986 nagenoeg constant gebleven, terwijl de deelname van Marokkaanse allochtonen van 49% in 1994 tegenover een opkomst van 28% in 1986 er duidelijk en spectaculair op vooruit gegaan is. Ook in Enschede is de opkomst van Marokkaanse allochtonen sinds 1990 van 36% naar 50% vrij spectaculair gestegen. De Turkse allochtonen in Enschede gingen

eveneens in 1994 met een groter aantal naar de stembus (65% tegenover 51%). In Rotterdam lijkt de situatie verslechterd. In vergelijking met de resultaten van Rath (die echter anders dan Tillie categorieën onderscheidde op basis van staatsburgerschap) is de deelname van Marokkaanse allochtonen in vergelijking met 1990 op een laag niveau constant gebleven, maar is de deelname van Turkse allochtonen fors teruggevallen (van 42% naar 28%).

Als algemene conclusie over electorale participatie kan men concluderen dat de Turkse allochtonen een gelijke (of zelfs grotere) participatiegraad kennen als Nederlandse autochtonen en de Marokkaanse allochtonen in 1994 een flink inhaalmanoever gemaakt hebben wat betreft hun deelname aan de stembusslag. Dat laatste gegeven kan verklaard worden door het aandringen van de Nederlandse regering bij de Marokkaanse autoriteiten zich niet langer met de interne Nederlandse politiek te bemoeien en de daaropvolgende bevestiging van de Marokkaanse Minister van Immigratie Rafik Hadaoui dat Marokko geen enkel voorbehoud (meer) wenste te maken tegenover de participatie van Marokkaanse onderdanen aan de Nederlandse verkiezingen. De onderzoeken (zoals dat van Tillie) die 'etnische groep' als basiscategorie hanteerden, geven qua cijfermateriaal een duidelijk beeld over de politieke participatie van allochtonen. De vraag stelt zich uiteraard tot op welke hoogte we mogen aannemen dat deze cijfers ons tegelijkertijd iets vertellen over de politieke participatie van vreemdelingen (mensen dus die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, ongeacht hun etnische achtergrond). Het is erg moeilijk hierover uitsluitsel te bieden, maar vermoedelijk zullen de resultaten niet zo ver uit elkaar lopen. In het onderzoek van Tillie (1994) werd, in tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten, te Arnhem naar het staatsburgerschap van de respondenten gevraagd. De resultaten van de vreemdelingen te Arnhem zijn opvallend gelijklopend aan de resultaten van de allochtonen in de andere steden, wat er alvast op lijkt te wijzen dat men de cijfers evengoed als indicatoren voor de opkomst van niet-staatsburgers alleen mag hanteren. Wellicht flatteert de aanwezigheid van allochtonen met een Nederlandse nationaliteit in de cijfers het beeld van de participatie van vreemdelingen enigszins, maar tegelijkertijd zal dit door de verhoudingsgewijs geringe omvang van deze groepen statistisch niet zo'n heel grote invloed hebben.

Wat het eigenlijke stemgedrag van niet-Nederlanders betreft, moeten we opnieuw werken met meer algemene gegevens over het stemgedrag van allochtonen (waaronder zowel niet-Nederlanders en allochtone Nederlanders). Uit het Amsterdamse onderzoek in 1986 bleek dat een overgroot aandeel van de allochtonen voor de sociaal-democratische partij PvdA, die ook het grootste aantal allochtone kandidaten kende, stemde (Pennings, 1987: 100). Bij de Marokkaanse allochtonen kwam de rechts-liberale partij VVD op de tweede plaats, terwijl onder de Turkse allochtonen het christen-democratische CDA de tweede stek innam. Ook het onderzoek in Den Haag in 1990 wees uit dat allochtonen in grotere mate dan autochtonen op de sociaal-democratische PvdA stemden. De christen-democratische partij CDA kwam op de tweede plaats. Het onderzoek van Buijs en Rath te Rotterdam in 1986 wees uit dat niet-Nederlanders (en hier gaat het wel alleen om niet-staatsburgers) ook daar vooral op de PvdA stemden. In 1990 bleef de PvdA te Rotterdam onder de niet-Nederlanders de sterkste partij, maar deden met name onder de Turken het CDA (christen-democraten) en D'66 (links-liberalen) het ook erg goed. De resultaten van het grootschalige vergelijkende onderzoek naar stemgedrag van Tillie in 1994, wees erop dat die verbreding van partijvoorkeuren onder allochtonen zich sterk voortzette. De politieke voorkeur van allochtonen is nu breed geschakeerd. Over het algemeen bleef de PvdA (socialisten) de populairste partij onder migranten, gevolgd door GroenLinks (groenen) en het CDA (christen-democraten). Eigenlijk scoorde in vergelijking met het 'autochtone' stemgedrag, afgezien van extreem-rechts, enkel de VVD (rechts-liberalen) slecht. Het feit dat bepaalde politici van de VVD de laatste jaren een populistisch vertoog met betrekking tot allochtonen aanwenden, heeft daar wellicht heel wat mee te maken. Overigens is het wel zo dat de VVD met Oussama Cherribi, een Nederlander van Marokkaanse afkomst, een allochtoon onder zijn kamerleden kent.

Als determinanten voor partijvoorkeur gelden in grote mate dezelfde factoren als voor autochtonen, wat volgens Tillie (1994: 31) op een geëmancipeerd electoraat wijst. Allochtonen bekijken en

evalueren vanuit ideologisch oogpunt de Nederlandse politieke partijen op dezelfde manier als autochtonen dat doen. Als determinanten voor het stemgedrag van allochtonen manifesteren de grootte van de partij (hoe groter, des te sneller een stem gegeven wordt) en de aanwezigheid van kandidaten van allochtone afkomst op verkiesbare plaatsen (wat door haar gebrek aan allochtone kandidaten ook mede het povere succes van de VVD verklaart) zich als invloedrijke factoren. Bij Turken vormt religie overigens een belangrijke determinant om steun te verlenen aan het christen-democratische CDA. Ook het gegeven dat een derde van alle allochtonen tussen 1990 en 1994 van partij zijn veranderd, wijst op een brede partijpolitieke oriëntering van allochtonen op de Nederlandse samenleving. Specifieke migrantenpartijen (of moslimpartijen) werden overigens nauwelijks opgericht en kenden, indien dat toch gebeurde, net zoals in de Scandinavische landen absoluut geen succes.

Wat het passief kiesrecht voor niet-Nederlanders betreft, zijn de resultaten in vergelijking met de opkomstcijfers een stuk bedroevender. Voor niet-Nederlanders bestaan er overigens geen cijfers, maar wat allochtonen in het algemeen betreft, waren er in 1986 onder de omstreeks 11.000 gekozen raadsleden in heel Nederland 50 migranten. Verhoudingsgewijs is dat vergeleken met een aandeel van circa 6% in de Nederlandse bevolking (wat proportioneel zou leiden tot 660 raadsleden) een erg miniem aantal. Honderdvijftig migranten (op een totaal van 60.000 kandidaten) hadden zich dat jaar kandidaat gesteld. Het merendeel onder hen zijn van Turkse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst. Hoeveel er onder hen de Nederlandse nationaliteit bezitten, is niet bekend maar wellicht zal het om een meerderheid gaan. Onder de verkozen niet-Nederlanders bevonden zich overigens 3 Belgen. In vergelijking waren er in 1982, dus voor de deelname van niet- staatsburgers aan de verkiezingen, 45 migrant-kandidaten en 7 verkozen allochtone raadsleden. De toekenning van kiesrecht aan niet-Nederlanders heeft er dus alleszins wel voor gezorgd dat het aantal verkozen allochtonen verviervoudigd is. In 1990 bleef het aantal allochtone gemeenteraadsleden constant (Hegeman & Bronk, 1994: 50) terwijl dat aantal in 1994 opliep tot een honderdtal. Naar aandeel in de bevolking is dat echter nog steeds slechts een zesde van het benodigde aantal om een proportionele afspiegeling van de allochtone bevolking te krijgen. Het relatief geringe aantal allochtone kandidaten hangt wellicht samen met het feit dat enerzijds relatief weinig allochtonen lid zijn van politieke partijen en anderzijds slechts een aantal partijen een actief en uitgebouwd recruteringsbeleid onder allochtonen kennen. Uiteraard heeft een en ander ook te maken met het feit dat vreemdelingen en allochtonen bij wijze van *tokenisme* (parallel aan de vroegere vrouwelijke 'excuus Truus') als 'alibi Ali' vaak op onverkiesbare plaatsen gepost worden, wat enige frustratie begrijpelijkerwijs in de hand werkt. Zo kennen de meeste partijen in lokale verkiezingen vreemdelingen (en op nationaal niveau allochtonen) die reeds jaren voor spek en bonen aan de stembusslag meedoen (Rath, 1994: 6).

Overigens blijkt dat allochtonen die uiteindelijk wel verkozen worden nogal snel in de rol van 'allochtone' expert geduwd worden. Zij worden geacht zich vooral (en soms ook *enkel*) in specifieke materies met een duidelijk 'etnisch etiket' te manifesteren (Rath, 1994: 6; De Haan, 1996: 163). De allochtonen ondervinden echter weinig baat een stem te krijgen in (vaak eerder marginale) identiteitsgebonden materies en tegelijkertijd slechts met mondjesmaat betrokken te worden in de behandeling van algemene beleidsonderwerpen. Het belang en de waarde van politieke participatie van vreemdelingen en allochtonen beperkt zich echter allerminst tot de 'etnische onderwerpen'. Allochtone politici moeten vaak grote inspanning leveren zich tegenover partijgenoten van hun 'etnische' etiket te bevrijden en in plaats van verschillen tussen allochtonen en autochtonen te benadrukken, de overeenkomsten te beklemtonen. Etniciteit vormt weliswaar (soms) een mobiliserende factor voor contact met een nieuwe achterban, maar allerminst een gegeven dat met duidelijk gescheiden belangen samenhangt. Allochtone politici kampen vaak met een groot probleem dat aan hun autochtone collega's duidelijk te maken. Feitelijk worden allochtonen en autochtonen die in een gelijkaardige sociaal-economische positie verkeren met dezelfde problematieken geconfronteerd. Problemen manifesteren zich bijvoorbeeld vaak in bepaalde structureel achtergestelde wijken. De (lokale) overheid ontplooit op deze lokaties minder snel vernieuwende initiatieven dan op andere plekken omwille van het feit dat de inwoners weinig gemobiliseerd zijn en

een geringe mate van inschakeling in beslissingsorganen kennen. De doorgaans structureel verankerde problematiek van dergelijke lokaties met een grote allochtone populatie verwarren met een gepostuleerd 'etnisch' of 'cultureel' probleem versterkt eerder etnische scheidingslijnen dan ze te doen vervagen.

Overigens blijkt dat allochtone en autochtone gemeenteraadsleden bij het innemen van hun functie op gelijkaardige problemen stoten en een periode van inwerking in het raadswerk nodig hebben (zie Carton & Massaro, 1990; Hegeman & Bronk, 1994). Bij allochtone raadsleden leidt dit wel eens tot frustratie omdat zij nogal in de kijker komen te staan en er van hen zowel vanuit de 'etnische achterban' als vanuit de autochtone collega politici redelijk veel initiatieven verwacht worden. Waar autochtone nieuwkomers in de lokale politiek zich veel eerder als 'backbenchers' kunnen opstellen, is dat voor allochtonen niet weggelegd.

4. Voorstellen voor de Belgische context

Om de politieke participatie van vreemdelingen en allochtonen zo veel mogelijk te stimuleren, lijkt het aangeraden net zoals Nederland voor een beleid te opteren waarin verschillende strategieën met elkaar gecombineerd worden.

In de eerste plaats kan men verdere initiatieven ontplooiën in het stimuleren van de verwerving van de Belgische nationaliteit. Met de graduele introductie van het *ius soli* en de aanpassingen van de naturalisatieregeling zijn al inspanningen geleverd om de Belgische nationaliteitswetgeving een modern en open karakter te geven. Sinds de laatste aanpassing van de naturalisatieregeling lijken grotere aantallen niet-Belgen de stap te zetten om het Belgische staatsburgerschap aan te vragen. Het verdient aanbeveling via sociaal-wetenschappelijk onderzoek na te gaan welke factoren in het bijzonder die groepen vreemdelingen die reeds lange tijd in België verblijven (meer dan vijftien jaar) en toch geen naturalisatie-aanvraag willen indienen, weerhoudt om het staatsburgerschap aan te vragen. Op basis van die resultaten kan dan geëvalueerd worden of men op bepaalde punten de naturalisatieprocedure laagdrempeliger zou kunnen maken en/of op het vlak van voorlichting extra inspanningen moet leveren. Naturalisatie vormt in het huidige systeem in beginsel een *gunst* die aan de verzoeker verleent wordt, buiten normale *rechts*criteria om. Dat komt duidelijk tot uiting in het gegeven dat het nog steeds het Parlement is dat in een *in essentie* politieke beslissing al dan niet het staatsburgerschap aan een verzoeker verleent. Te overwegen valt of men de naturalisatie niet van een *gunst* naar een *recht* moet laten evolueren. Aanvragers zouden dan, mits zij aan een aantal voorwaarden (verblijfsduur en bijvoorbeeld mondelinge basiskennis van een officiële taal) voldoen, quasi-automatisch het staatsburgerschap verleend moeten worden. Het verdient aanbeveling de niet-objectieve eis van "integratiewil" uit de lijst met voorwaarden te schrappen omdat die in de praktijk bijna per definitie aanleiding moet geven tot een willekeurige behandeling van dossiers.

Naast het stimuleren van de verwerving van het Belgisch staatsburgerschap kan men in de tweede plaats de informele politieke participatie van allochtonen proberen versterken. Dat kan op verschillende, complementaire manieren gebeuren. In de eerste plaats kunnen op individueel niveau de gemeentelijke referenda voor niet-Belgen opengesteld worden. Sinds 1995 kunnen op gemeentelijk niveau volksraadplegingen uitgeschreven worden aangaande lokale aangelegenheden. Deelname is daarbij, in tegenstelling tot deelname aan vertegenwoordigende verkiezingen, niet verplicht. Tot nog toe mogen enkel kiesgerechtigde Belgen hun stem bij volksraadplegingen uitbrengen. Dit kan in het verlengde van de niet-deelname van vreemdelingen aan lokale vertegenwoordigende verkiezingen misschien logisch lijken, maar is toch enigszins bevreemdend. Zo bepaalde de Raad van State in 1990 duidelijk dat er voor deelname van niet-Belgen (vanwege het niet-bindende karakter van de referenda) alvast geen grondwettelijke belemmeringen bestaan. De huidige wetgeving die deelname aan volksraadplegingen aan Belgen voorbehoudt, kan dan ook met een simpele parlementaire meerderheid gewijzigd worden. De Raad van State zag, gezien de specifieke rol van referenda in het politieke bestel, geen graten in de participatie van vreemdelingen aan lokale volksraadplegingen. Gezien de referenda toch enkel een raadgevend-informatief karakter

kennen, kunnen de participanten juridisch-technisch gezien eigenlijk geen invloed op de uiteindelijke politieke beslissingen uitoefenen. Het gaat hier in zekere zin 'slechts' om een semi-politiek recht. Als erg minimalistische agenda is het alvast aangeraden deelname aan referenda op zijn minst voor EU-burgers open te stellen (zie ook Delpérée, 1997). Indien dit niet gebeurt, zullen we in het jaar 2000 met de absurde situatie geconfronteerd worden dat EU-vreemdelingen in het verlengde van de afspraken uit het Verdrag van Maastricht wel aan de lokale verkiezingen mogen deelnemen, maar niet aan de niet-bindende lokale volksraadplegingen mogen participeren. Uiteraard verdient het aanbeveling dat bij non-correctieve referenda over lokale aangelegenheden, alle inwoners ongeacht hun nationaliteit hun mening kenbaar kunnen maken. Op de tweede plaats kunnen op institutioneel niveau (bestaande) inspraakmogelijkheden van allochtonen(organisaties) in de beleidsmateries waarvoor zij als doelgroep aangemerkt zijn, geïntensiveerd worden. Hierbij is het aangeraden via onderzoek een beter inzicht te verwerven in het functioneren van bestaande (binnen- en buitenlandse) inspraakorganen op regionaal en landelijk niveau. Een belangrijk probleem houdt alleszins verband met de vraag hoe men een correcte representatie van de allochtonengemeenschappen kan verzekeren (Vranken, 1997: 79). Bovendien moet men zich hoeden voor onbedoelde effecten van 'minderheidsvorming' en het bevorderen van een artificieel redeneren in termen van 'etnische' groepen (zie Rath, 1991).

Een derde optie in het versterken van de politieke participatie van vreemdelingen omvat de loskoppeling van het kiesrecht en het staatsburgerschap. In eerste instantie gaat het hier uiteraard om een maatregel die de integratie van niet-staatsburgers in het politieke veld bevordert. De Nederlandse ervaring heeft echter uitgewezen dat de openstelling van het kiesrecht aan niet-staatsburgers ook gevolgen heeft voor de politieke participatie van (genaturaliseerde) allochtonen: zij krijgen een prominentere plaats binnen de gevestigde politieke partijen toegekend en hun kansen op uit het uitoefenen van een politiek mandaat verhogen gevoelig. In de eerste plaats valt inzake de loskoppeling van het kiesrecht en het staatsburgerschap uiteraard te denken aan toekenning van lokaal kiesrecht (op gemeentelijk en in de toekomst districtsraadniveau) aan vreemdelingen. In Nederland nam men ruim tien jaar terug de beslissing op lokaal niveau om het kiesrecht aan vreemdelingen te verlenen, mede ondersteund vanuit de redenering dat op het lokale niveau de banden van vreemdelingen met de Nederlandse samenleving het sterkst uitgebouwd zijn en lokale politieke participatie als een instrument tot (verdere) integratie kan dienen. Op het lokale niveau zouden de belangen van vreemdelingen en staatsburgers ook zo gelijklopend zijn, dat een gezamenlijk beslissingsrecht gerechtvaardigd is. Tot slot zouden de specifieke voorzieningen voor vreemdelingen vooral op het gemeentelijke niveau gelocaliseerd zijn, wat hun inspraak en controle op dat niveau noodzaakt. Al deze argumenten lijken ook voor de Belgische context een relevantie te hebben.

Vaak wordt als specifieke rechtvaardiging voor verlening van het lokaal kiesrecht, in tegenstellingen tot het kiesrecht op bovenlokaal niveau, naar voren gebracht dat gemeenten in de eerste plaats administratieve entiteiten zijn en in veel mindere mate een 'wetgevende' rol kennen. Dit zou impliceren dat vreemdelingen eigenlijk alleen maar voor een vorm van tweederangs politieke participatie in aanmerking zouden mogen komen (Baub  ck, 1994: 223). Er is echter een veel sterker argument om de specifieke prioriteit van verlening van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen te rechtvaardigen. Als abstract argument kan men aanvoeren dat op gemeentelijk niveau het 'ingezetenschapsprincipe' (men ontleent rechten aan het feit dat men ergens woont) in het kiesrecht logisch gezien moet primeren boven het 'lidmaatschapsprincipe' (men ontleent rechten aan het feit dat men formeel deelmaakt van een gemeenschap). Politiek-filosofisch gezien kan men een natie tot op zekere hoogte opvatten als een soort club waarvan men een lidkaart (het staatsburgerschap) bezit (Brubaker, 1992: 22). Wie naar een ander land migreert, zal daar in het verlengde van het 'lidmaatschapsprincipe' niet aan het landelijke bestuur mogen participeren tenzij de betrokkene bereid is het staatsburgerschap van het nieuwe land van woonst aan te nemen en zich op die manier 'lid' van de 'club' te maken. Op gemeentelijk niveau houdt het vasthouden aan het 'lidmaatschapsprincipe' verbonden aan het staatsburgerschap veel minder steek. Immers, wanneer een staatsburger binnen een natie verhuist naar een andere gemeente, zal hij of zij in die nieuwe

woonplaats louter en alleen omwille van het feit dat men daar op dat moment gevestigd is (het ingezetenschapsprincipe), het lokale kiesrecht genieten. Men mag kiezen in de plaats waar men woont en men behoort tot die plaatselijke gemeenschap zonder daarvoor een 'lidkaart' nodig te hebben. 'Lidkaarten' bestaan zelfs niet en er is geen mogelijkheid zich tot 'gemeenteburger' te naturaliseren. Om een concreet voorbeeld te geven, men kan geen 'lid' worden van de 'club van Antwerpenaren' en dat lidmaatschap met zich meedragen naar Charleroi. Waarom zou men dan van vreemdelingen eisen dat zij eerst het staatsburgerschap opnemen alvorens het lokaal kiesrecht genieten? Het criterium van het staatsburgerschap houdt betrekking op een ander bestuurlijk en politiek niveau dan dat van de gemeente. Het is dan ook een stuk logischer lokaal kiesrecht over heel de lijn af te leiden van het feit van residentie van een persoon op het grondgebied van een gemeente dan van een formele status. Een beetje gechargeerd zou men kunnen stellen dat als men toch aan het 'lidmaatschapsprincipe' wil vasthouden bij de toekenning van lokaal kiesrecht men eerder een systeem van 'lidkaarten' van gemeenten zou moeten invoeren (met uiteraard mogelijkheden om zo'n lidkaart te verwerven) dan rekening te houden met het staatsburgerschap. Vanuit dezelfde logica valt overigens ook de toekenning van het kiesrecht op provinciaal en gewestniveau aan vreemdelingen op basis van het ingezetenschap te rechtvaardigen. Ook wat deze bestuursniveaus betreft heeft niemand bijvoorbeeld een 'provinciaal', 'Waa's', 'Vlaams' of 'Brussels' paspoort. Het kiesrecht wordt door Belgen onmiddellijk ontleend aan het feit dat zij op het grondgebied van het desbetreffende bestuursorgaan wonen.

Een bijzonder argument dat toekenning van lokaal kiesrecht aan alle niet-Belgen ondersteund, houdt verband met het feit dat België sowieso binnen afzienbare tijd het criterium van het staatsburgerschap voor de uitoefening van gemeentelijke politieke rechten **moet** opgeven. In gevolge gemaakte afspraken in het Verdrag van Maastricht en de concrete bepalingen in de Europese richtlijn 94/80/EG waarin de afspraken verder geconcretiseerd werden, zal in de nabije toekomst aan EU- vreemdelingen het actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen toegekend worden. Daartoe zal binnenkort artikel 8 van de Grondwet gewijzigd moeten worden. Vervolgens zal de Kieswet aangepast moeten worden opdat ingezetenen met de nationaliteit van één van de veertien andere EU-lidstaten aan de gemeenteraadsverkiezingen in het jaar 2000 zullen kunnen deelnemen. In principe moeten EU-vreemdelingen onder dezelfde condities als Belgen aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Dat betekent dat er *geen enkele* voorwaarde gesteld mag worden, ook niet wat verblijfsduur betreft. In een beperkt aantal gemeenten (waar het buitenlands kiezerskorps meer dan 20% van alle kiesgerechtigden bedraagt) kan echter, door een uitzonderingsbepaling die België in de Europese richtlijn heeft weten te bedingen, een verblijfsduur van maximaal zes jaar opgelegd worden. Men kan zich afvragen of België van deze uitzonderingsbepaling gebruik moet maken. Het kiesrecht lijkt vanuit bestuurlijk oogpunt immers niet het aangewezen instrument om communautaire spanningen op te lossen. In het licht van de verplichting om aan EU-vreemdelingen het lokaal kiesrecht toe te kennen, ligt het in de rede ook aan andere niet-staatsburgers het gemeentelijk kiesrecht toe te kennen. Het nationaliteitsprincipe wordt met de toekenning van het kiesrecht aan EU-onderdanen duidelijk losgelaten ten voordele van het ingezetenschapsprincipe. Van EU-burgers wordt (zelfs bij een heel kort verblijf) niet geëist dat zij de Belgische nationaliteit aannemen om het gemeentelijk kiesrecht uit te oefenen, het lijkt alleen maar logisch dat van andere vreemdelingen (waarvan sommigen reeds erg lang op het grondgebied verblijven) evenmin te eisen. Wanneer men verzuimt het kiesrecht aan alle niet-Belgen toe te kennen en op die manier van de zogenaamde 'derdelanders' letterlijk derderangsburgers maakt, loopt men het niet denkbeeldige gevaar aan de versterking van een (naar racisme neigend) eurocentrisme bij te dragen. Nu al blijkt dat de inspanningen vanuit nationale en Europese instellingen om een Europese identiteit onder de burgers te creëren falen, maar er tegelijkertijd wel nieuwe cognitieve onderscheidingen tussen 'wij' (autochtonen en EU-vreemdelingen) en 'zij' (niet-EU-vreemdelingen, met name uit de ontwikkelingslanden) opduiken. Zo noemen Europese burgers in toenemende mate niet-EU-nationaliteiten wanneer zij gevraagd worden wie de vreemdelingen zijn, hoewel er vaak meer buitenlanders zijn met een Europees staatsburgerschap (Fuchs, Gerhards & Roller, 1995: 169). Op cognitief vlak wordt de 'vreemdeling' in toenemende mate met een niet-Europese (vaak ook

gekleurde) persoon geassocieerd. Wat erger is, die personen worden meteen ook minder vertrouwd en minder gewaardeerd (Ibid.: 171). Het valt te verwachten dat wanneer ook de overheid in het kiesrecht een onderscheid tussen EU-vreemdelingen en 'derdelanders' gaat maken, het eurocentrisch denken onder de bevolking verder versterkt wordt - zonder daarbij overigens de idee van een Europese identiteit te helpen bevorderen.

In het licht van de nakende invoering van het gemeentelijk kiesrecht voor EU-vreemdelingen is het logisch in de eerste plaats te streven naar toekenning van het lokaal kiesrecht aan alle niet-Belgen. Zoals reeds aangehaald werd, ligt het in de lijn van het ingezetensprincipe echter eveneens in de rede toekenning van het kiesrecht op provinciaal en gewestniveau aan niet-Belgen toe te kennen. Voor verlening van het provinciaal kiesrecht aan vreemdelingen kan daarbij nog een niet geheel onzinnig additioneel argument aangehaald worden. In de toekomst zullen gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen samenvallen. Wanneer in het jaar 2000 Europese burgers alleszins - en wie weet ook derdelanders - aan de gemeenteraadsverkiezingen zullen kunnen deelnemen, zal men in de stemlokalen geconfronteerd worden met twee soorten kiezers: zij die enkel voor de gemeenteraad mogen stemmen en zij die aan beide verkiezingen mogen deelnemen. Dit zal niet alleen voor een aanzienlijke administratieve rompslomp zorgen, maar ook een vanuit identiteitsopzicht ongewenst symbolisch effect resorteren. Men kan zich afvragen of het vanuit het streefdoel van sociale cohesie een goed idee is het verschil tussen Belgen en niet-Belgen in de stemlokalen op een bijna letterlijk fysieke manier - de een heeft twee stembiljetten, de andere heeft er eentje - tot uitdrukking te laten komen.

Tot slot nog een woordje over het kiesrecht op nationaal niveau. In pleidooien voor het lokaal kiesrecht voor vreemdelingen wordt er vaak gesteld dat lokale beslissingen buitenlanders eerder aanbelangen dan op het nationale vlak genomen beslissingen. Die stelling valt sterk in twijfel te trekken. Omdat de differentiële behandeling van staatsburgers en niet-staatsburgers uit de nationale wetgeving voortvloeit, kan men zelfs het tegendeel beweren (Baub"ck, 1994: 224). Als belangrijk argument tegen formele politieke participatie van vreemdelingen op nationaal niveau wordt vaak gesteld dat medezeggenschap in beslissingen over defensie- en buitenlands beleid enkel aan mensen met een duidelijke en enkelvoudige loyauteit toekomt. Nu valt wel te betwijfelen of die loyauteit zo eenduidig is bij staatsburgers, maar bij vreemdelingen is de kans op loyauteitsconflicten *in theorie* inderdaad groter. Bovendien kan men redelijkerwijs eisen dat vreemdelingen door het staatsburgerschap aan te vragen en op te nemen, hun loyauteit symbolisch kenbaar maken. Aan de andere kant is het zo dat (Europese) nationale staten *de facto* al lang niet meer op eigen houtje belangrijke beslissingen inzake defensie- en buitenlands beleid kunnen of willen nemen. Door samenwerkingsverbanden zoals de NAVO en de EU heeft België een stukje van haar souvereiniteit afgestaan, wat het argument dat toekenning van nationaal kiesrecht aan vreemdelingen de nationale souvereiniteit zou aantasten, sterk relativeert. Vanuit de idee dat wie belastingen betaalt, ook recht moet hebben mee te beslissen wat er met de verdelingen van dat belastingsgeld gebeurt - de de idee 'no taxation without representation' die tot de Amerikaanse onafhankelijkheid leidde -, kan gepleit worden voor toekenning van het nationaal stemrecht voor niet-staatsburgers. Als reплиek op de aanwezigheid van die eis in het partijprogramma van de sociaal-democraten en groenen in Nederland, stelde VVD-voorman Frits Bolkestein een tijd geleden dat "er op dit moment geen land ter wereld [is] waar buitenlanders invloed op de samenstelling van het nationale parlement hebben" (Bolkestein, 1995: 1). Dat is echter niet waar. In Nieuw-Zeeland en Chili, overigens landen met een erg open nationaliteitswetgeving, kunnen vreemdelingen wel degelijk meestemmen voor het nationale parlement. De idee van nationaal stemrecht voor vreemdelingen is dus meer dan een loutere denkoefening over democratie. In een strategie om het *democratisch deficit*, het verschil tussen de kiesgerechtigde bevolking en de eigenlijke bevolking, zo klein mogelijk te maken is de verlening van het nationaal stemrecht (mits een bepaalde verblijfsduur of het bezit van een vergunning tot vestiging) ongetwijfeld de meest verregaande en ingrijpende stap. Een dergelijke maatregel hoeft het belang van het staatsburgerschap overigens niet te ondergraven. Op nationaal niveau zou men immers een loskoppeling van het actief kiesrecht (stemrecht) en het passief kiesrecht

(verkiesbaarheid) kunnen introduceren. Vreemdelingen zouden dan wel hun stem mogen uitbrengen voor het nationaal parlement, maar niet verkozen kunnen worden. Wanneer hij of zij zich kandidaat wil stellen om een nationaal politiek mandaat uit te oefenen kan van de vreemdeling verwacht worden dat hij of zij eerst het staatsburgerschap aanneemt.

Duidelijk is dat voor het succesvol aanwenden van de drie bovenstaande strategieën voor de machtsvorming van migranten - nationaliteitsverwerving, informele politieke participatie van allochtonen en formele politieke participatie van vreemdelingen - een zekere *goodwill* van de gevestigde politieke klasse vereist is. Ten eerste moet men bereid zijn allochtone inwoners als gelijkwaardige medeburgers te beschouwen. Die visie moet men vanuit een positief lange termijn perspectief op sociale cohesie ook consequent durven uitdragen ongeacht het bestaan van bepaalde vormen van xenofobie en racisme die een zekere electorale aantrekkingskracht kennen. Ten tweede moet men bereid zijn zich niet tot louter symbolische maatregelen te beperken en initiatieven ontplooiën om elke poging tot verhoging van politieke participatie van vreemdelingen (en andere allochtonen) een reële betekenis te geven. Zo heeft een advies- en overlegorgaan weinig zin als het enkel als een procedurele hobbel gezien wordt en de vanuit informele politieke participatie aangedragen meningen en argumenten zonder gevolg 'ter kennis genomen' worden. Zo ook kan toekenning van kiesrecht aan niet-staatsburgers het democratisch gehalte van het Belgische politieke bestel sieren maar tegelijkertijd een lege doos blijven wanneer politieke partijen hun deuren niet daadwerkelijk open stellen voor nieuwkomers.

5. Conclusie en discussie

Wanneer men optimale participatie van alle inwoners van België aan het maatschappelijke leven voorstaat, kan politieke participatie daarin niet ontbreken. Integratie van vreemdelingen en allochtonen noodzaakt ook politieke participatie. Die participatie kan vele vormen aannemen. Ze kan strekken van vormen van informele en georganiseerde inspraak, over het recht op formele participatie tot aan daadwerkelijke en substantiële medebeslissingsmogelijkheden. Een optimale mate en vorm van politieke participatie vastleggen, is een uiterst precaire aangelegenheid. Op een minimalistische manier kan men stellen dat er sprake is van een bevredigend niveau van politieke integratie wanneer vreemdelingen en/of allochtonen een min of meer modaal niveau van betrokkenheid en invloed in het politieke veld bereikt hebben die vergelijkbaar is aan die van andere groepen in de samenleving. Inhoudelijk is er, zoals de Nederlandse politicoloog Ido De Haan benadrukte, sprake van voldoende politieke integratie van allochtonen wanneer hun stem (in dezelfde mate als autochtonen) gehoord wordt en "hun eisen in redelijke mate gehonoreerd worden" (De Haan, 1995: 160). Daarbij hoeft men niet in de eerste plaats te denken aan typisch 'allochtone' of 'multi- culturele' eisen, maar evenzeer aan de "zorg om de gelijke verdeling van maatschappelijke voordelen en lasten" (De Haan, 1995: 160). Gezien men vanuit emancipatorisch oogpunt de diverse groepen in de pluriforme samenleving steeds tot een hoger niveau van politieke participatie wil (en moet) brengen, kan men hierbij bezwaarlijk een finaal einddoel formuleren. Betrokkenheid met de staatsinstellingen, het overheidsbeleid en het algemeen welzijn kan vanuit de moderne democratische ideologie immers nooit voldoende gestimuleerd worden.

In de praktijk toont het politieke veld zich stugger, minder egalitair, minder flexibel en minder efficiënt dan men op grond van optimistische intentieverklaringen over het democratische karakter van de moderne politiek zou kunnen verwachten. Het zou naïef zijn te denken dat formele politieke rechten garant staan voor een daadwerkelijke invloed op het beleid, laat staan voor een zuivere machtsdeling onder alle kiesgerechtigden. Alleen al vanuit historisch perspectief bekeken, heeft de verlening van het kiesrecht aan respectievelijk lagere sociale klassen en vrouwen bijvoorbeeld niet onmiddellijk voor een normalisering (lees: correctie) van de machtsverhoudingen binnen de samenleving gezorgd. Deze 'efficiëntie- overweging' kan men vanuit democratisch oogpunt echter bezwaarlijk aanhalen als tegenargument voor de uitbreiding van het kiesrecht. Tenzij men zich een paternalistische attitude aanneemt, kan men gerust stellen dat daadwerkelijke integratie van alle

ingezetenen in de verschillende maatschappelijke velden enkel gestalte kan krijgen wanneer men al die ingezetenen ook toegang verleent tot het politieke veld dat in grote mate de andere maatschappelijke sferen reguleert.

Op dit vlak wringt het schoentje. Niet-staatsburgers, die zowat 10% van de Belgische bevolking uitmaken, kunnen hoogstens op informele wijze politiek participeren. Hoe belangrijk dergelijke vormen van politieke participatie ook mogen zijn, ze staan nog steeds duidelijk in de schaduw van formele participatie. Binnenkort zullen EU-vreemdelingen weliswaar formeel politiek kunnen participeren op gemeenteraadsniveau, maar als algemene regel blijven niet-staatsburgers uitgesloten van formele deelname binnen het politieke veld. Dit democratisch deficit kan op twee manieren verkleind worden. Ofwel versoepelt men de nationaliteitswetgeving op een dusdanige manier dat het merendeel van de buitenlandse ingezetenen het Belgische staatsburgerschap (kunnen) opnemen. Ofwel baseert men het kiesrecht op het principe van het ingezetenschap. Beide strategieën hoeven elkaar niet uit te sluiten en kunnen een verschillende relevantie kennen naargelang het betrokken bestuursniveau.

Ook al opteert men er om ideologische redenen in de eerste plaats en als algemene regel voor om integratie van vreemdelingen gestalte te geven door nationaliteitsaanneمة te bevorderen, dan maakt dat de loskoppeling van het kiesrecht en het staatsburgerschapspriņcipe geen overbodige zaak. Het is duidelijk dat de beslissingen genomen op lokaal en regionaal niveau alle inwoners in gelijke mate aanbelangen. Vanuit democratisch oogpunt biedt deze vaststelling een zekere rechtvaardiging voor medebeslissingsrecht voor alle ingezetenen, ongeacht hun nationaliteit (of hun bereidheid de Belgische nationaliteit op te nemen). Gezien men in gevolge Europese verplichtingen het gemeentelijk kiesrecht in de toekomst aan EU-vreemdelingen zal toekennen, lijkt het op zich al logisch de voorkeur voor het ingezetenschapspriņcipe boven het nationaliteitspriņcipe ook voor derdelanders te laten gelden. Maar ook louter vanuit het oogpunt van goed bestuur lijkt het aangeraden een zo groot mogelijk deel van de lokale bevolking bij lokale aangelegenheden de mogelijkheid te bieden hun stem te laten gelden. Zoniet, dan dreigt het meer dan hypothetische gevaar dat op termijn binnen bepaalde bevolkingsgroepen elk overheidsoptreden haar legitimiteit verliest of bepaalde lokaties door de aanwezigheid van grote groepen niet-stemgerechtigden (en in het verlengde daarvan hun relatieve belang voor verkozen lokale politici) aan hun lot worden overgelaten. Principiële kwesties verbonden aan abstracte vraagstukken als dat van de nationale souvereiniteit leiden dan enkel tot sociale desintegratie.

Literatuur

Bauböck, R. (1994) 'Changing the boundaries of Citizenship. The inclusion of immigrants in democratic polities' in R. Baubock (red.) From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe. Aldershot: Avebury.

Bijlagen Handelingen van de Tweede Kamer der Staten- Generaal. Staatsuitgeverij: Sdu.

Bolkestein, F. (1995) 'Kiesrecht niet- Nederlanders', VVD-expressie, 16 december.

Bourdieu, P. (1989) 'Enkele eigenschappen van velden' in D. Pels (red). Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip. Amsterdam: Van Gennep.

Brubaker, R. (1990) 'Immigration, Citizenship and the Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis', International Sociology, 5 (4): 379-407.

Brubaker, R. (1992) Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge: Harvard UP.

Buijs, F. & Rath, J. (1986) De stem van migranten en werklozen. De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986 te Rotterdam. Leiden: COMT.

Buro Veldkamp (1983) Minderheden meer toekomst. Een onderzoek verricht voor de Commissie Kiesrecht niet-Nederlandse ingezetenen. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst.

De Haan, I. (1995) 'Over de grenzen van de politiek: De integratie van alloctonen in de sfeer van de politiek', pp. 157-179 in G. Engbersen & R. Gabriëls (red.) Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd alloctonenbeleid. Meppel: Boom.

- Delpérée, F.** (1997) 'De la Commune à l'Europe. L'émergence d'une Citoyenneté Multiple', pp. 135-144 in P. Magnette (red.) De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne. Brussel: De Boeck Universiteit.
- Carton, D. & Massaro, G.** (1990) Leerjaren. Ervaringen van de eerste buitenlandse gemeenteraadsleden in Nederland. Utrecht: NCB.
- Fennema, M.** (1995) De moderne democratie. Geschiedenis van een politieke theorie. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Fuchs, D., Gerhards, J., Roller, E.** (1995) 'Nationalism versus eurocentrism? The construction of collective identities in Western Europe' (pp. 165-178) in M. Martiniello (red.) Migration, Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union. Aldershot: Avebury.
- Gemant, J. & Herweijer, M.** (1996) 'De bevordering van gemeentelijk kiesrecht van niet-Nederlanders. Een eerste evaluatie', Beleidswetenschap. (1): 61-72.
- Gilsing, R.** (1991) De politieke participatie van migranten in Nederland. Nijmegen: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Hammar, T.** (1990) Democracy and the Nation State. Aldershot: Avebury.
- Hegeman, F. & Bronk, W.** (1994) Nieuwkomers in de Raad. Ervaringen van autochtone en allochtone raadsleden vergeleken. Utrecht: NCB.
- Heisler, M. & Heisler, B.** (1991) 'Citizenship - Old, New and Changing: Inclusion, Exclusion and Limbo for Ethnic Groups and Migrants in the Modern Democratic State'. In J. Fijalkowski, H. Merkens & F. Schmidt (red.) Dominant National Cultures and Ethnic Minorities. (pp.98-128) Berlin: Free University of Berlin.
- Hoppe, R.** (1993) 'Political Judgement and the Policy Cycle: The Case of Ethnicity Policy. Arguments in the Netherlands' in F. Fisher & J. Forester (red.) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. (pp. 77-100) London: UCL.
- Jacobs, D.** (1997) 'Op weg naar een postnationaal burgerschap? Een vertooganalyse van het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor niet-Nederlanders', Migrantenstudies, te verschijnen in september.
- 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.
- Luyten, H.** (1990) Migranten Meninge. Schaduwverkiezing '90. Den Haag: Regionaal Centrum Buitenlanders Zuid-Holland West.
- Martiniello, M.** (1997) 'Quelle participation politique?' in M. Coenen & Lewin, R. (red.) La Belgique et ses Immigrés. Les politiques manquées. Bruxelles: De Boeck Universiteit.
- Pennings, P.** (1987) Migrantenkiesrecht in Amsterdam. Een onderzoek naar de participatie en mobilisatie van etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Afdeling Bestuursinformatie.
- Rath, J.** (1990a) 'Voting rights'. In Z. Layton-Henry (red.) The political rights of migrants in Western Europe (pp.127-157). London: Sage.
- Rath, J.** (1990b) Kenterend Tij: Migranten en de Gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 te Rotterdam. Utrecht: Vakgroep Culturele Antropologie.
- Rath, J.** (1991) Minorisering. De sociale constructie van etnische minderheden. Amsterdam: Sua.
- Rath, J.** (1994) 'Kiezen op elkaar. Migranten en machtsvorming', Buitenlanders Bulletin. 19 (2): 5-8.
- Soysal, Y.** (1994) Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. London: University of Chicago Press.
- Soysal, Y.** (1996) 'Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State'. In: D. Cesarani & M. Fulbrook (eds.) Citizenship, Nationality and Migration in Europe. London: Routledge.
- Tillie, J.** (1994) Kleurrijk Kiezen. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1994. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Vranken, J.** (1997) 'Inspraak en participatie van allochtonen, met bijzondere aandacht voor het lokale niveau' (pp. 69-83) in B. Hubeau & M.C. Foblets (red.) Politieke participatie van allochtonen. Leuven: Acco.

