

# Recht, partijpolitiek en omgang met de ‘Ander’. Waarom het Nederlands beleid inzake inburgering in het buitenland strenger is dan dat van Frankrijk

*Saskia Bonjour\**

## Samenvatting

Nederland en Frankrijk hebben recentelijk beleid inzake inburgering in het buitenland ingevoerd dat in grote lijnen vergelijkbaar is: gezinsmigranten dienen zich in de taal en gebruiken van hun nieuwe thuisland te verdiepen, voordat zij worden toegelaten. De specifieke modaliteiten van het Franse en Nederlandse beleid zijn echter zeer verschillend: Nederland stelt een resultaatsverplichting, biedt geen cursussen aan en vraagt hoge examengelden, terwijl Frankrijk slechts deelname vergt aan een evaluatie en cursus die door de Franse overheid worden georganiseerd en betaald.

In dit artikel worden drie prominente factoren besproken, die in onderlinge samenhang grotendeels verklaren waarom Frankrijk voor een zoveel minder stringente versie van inburgering in het buitenland heeft gekozen dan Nederland: juridische kaders, posities van politieke partijen en historisch gegroeide discursieve en institutionele structuren op het gebied van burgerschap en omgang met culturele diversiteit.

## Inleiding

In 2005 besloot het Nederlands parlement dat gezinsmigranten voortaan al vóór hun komst naar Nederland een basiskennis zouden moeten opdoen van de Nederlandse taal en samenleving. Twee jaar later introduceerde ook Frankrijk, geïnspireerd door het Nederlands voorbeeld, integratievoorwaarden voor gezinsmigranten. In beide landen was dit een bijzonder innovatieve hervorming: voor het eerst werd de toegang van vreemdelingen tot het nationaal grondgebied gekoppeld aan inburgeringseisen. Ook op Europees niveau was dit vernieuwend: hoewel steeds meer lidstaten van de Europese Unie verplichte inburgeringsprogramma's voor migranten kennen, hebben tot nu toe, buiten Nederland en Frankrijk, alleen Duitsland en Denemarken van inburgering een voorwaarde voor immigratie gemaakt.<sup>1</sup>

Zowel in Frankrijk als in Nederland was de introductie van inburgering in het buitenland een respons op steeds grotere bezorgdheid over de maatschappelijke gevolgen van huidige en voorbije immigratiestromen. In de ogen van

Franse en Nederlandse politici verliep de integratie van migranten in de maatschappij zo slecht dat de cohesie van de samenleving als geheel op het spel stond. Overheidsingrijpen werd noodzakelijk geacht om ervoor te zorgen dat de samenleving harmonieus kon (blijven) functioneren.

Een van de manieren waarop de Franse en Nederlandse overheden ingrepen, was door vreemdelingen die zich bij een partner, kind of ouder wilden voegen te verplichten om zich vóór hun komst in de taal en gebruiken van hun nieuwe thuisland te verdiepen. In grote lijnen is het nieuwe beleid in beide landen dus vergelijkbaar. De specifieke modaliteiten van inburgering in het buitenland in Frankrijk en Nederland zijn echter in wezenlijke opzichten heel verschillend. In Nederland moeten gezinsmigranten slagen voor een toets, voordat ze worden toegelaten. De regering biedt geen cursussen of lesmateriaal aan. In Frankrijk daarentegen zijn gezinsmigranten verplicht om deel te nemen aan een evaluatie van hun kennis van de Franse taal en Republikeinse waarden en eventueel aan een cursus, niet om te slagen voor een examen. Evaluatie en cursus worden door de regering georganiseerd en zijn gratis. Waar Nederland een resultaatverplichting oplegt, heeft Frankrijk dus voor een inspanningsverplichting gekozen, waarbij de Franse staat migranten bovendien actief helpt om die inspanning te leveren. Met andere woorden: de Nederlandse versie van inburgering in het buitenland is veel restrictiever dan de Franse.

In dit artikel staat de vraag centraal, waarom Nederlandse en Franse politici, in respons op een maatschappelijk probleem dat ze in zeer vergelijkbare termen definieerden, voor zo verschillende vormen van inburgering in het buitenland hebben gekozen. Om die vraag te beantwoorden heb ik het besluitvormingsproces geanalyseerd aan de hand van de parlementaire debatten over inburgering in het buitenland. De onderzoeksperiode begint met de presentatie van het wetsvoorstel en eindigt met de aanneming van de wet en loopt dus in Nederland van juni 2004 tot april 2005 en in Frankrijk van juli tot oktober 2007. Op basis van een constructivistische benadering van de studie van beleidsvorming (Schön & Rein, 1994; Hajer, 1989; Hall, 1993) ben ik nagegaan hoe Franse en Nederlandse politici het 'probleem' van immigratie, integratie en sociale cohesie definieerden en hoe het beleid inzake inburgering in het buitenland dat zij ontwierpen geacht werd bij te dragen aan een oplossing voor dat probleem. Het eerste deel van dit artikel bespreekt de bevindingen van deze analyse. Vervolgens zie ik hoe het verschil tussen het Nederlands en Frans beleid moet worden geduid. De meest voor de hand liggende verklaring, die expliciet uit de beleidsdebatten naar voren komt, heeft betrekking op de verschillende juridische kaders die in Frankrijk en Nederland op het gezinsmigratiebeleid van toepassing zijn. Deze verklaring blijkt echter aanvulling te behoeven. Ik zal laten zien dat ook de posities van de partijen in het parlement van invloed zijn geweest op de uitkomst van het besluitvormingsproces. De politieke standpuntbepaling kan op haar beurt slechts worden begrepen indien wij de invloed van historisch gegroeide institutionele en discursieve structuren van omgang met burgerschap, identiteit en verschil in oenschouw nemen.

## **Inburgering in het buitenland in Frankrijk en Nederland**

### *Het probleem van migratie, integratie en sociale cohesie*

In de Franse en Nederlandse debatten over integratie- en migratiebeleid van de laatste jaren zijn 'mislukking', 'falen' en 'crisis' terugkerende begrippen. Politici in beide landen geven in ongeveer dezelfde termen uitdrukking aan hun ongerustheid. Zij vrezen dat, als gevolg van huidige en voorbije immigratiestromen en falende integratie, hun samenlevingen uiteen zouden kunnen vallen in aparte, geïsoleerde en mogelijke zelfs vijandige groepen. Een Franse parlementariër van de centrum-rechtse regeringspartij UMP schetste het angstbeeld van 'verschillende culturen en etnische groepen die op hetzelfde grondgebied wonen en daarbij hun eigenheden behouden, hetgeen leidt tot de vorming van getto's, van gesloten fronten die vijandig tegenover elkaar staan'.<sup>2</sup> Het eerste kabinet Balkenende beschreef het zo:

Verschillen in etnische afkomst gaan (...) steeds meer samenvallen met verschillen in opleiding, arbeidsdeelname en ook betrokkenheid bij criminaliteit. Het zet middelpuntvliedende krachten in de samenleving aan en leidt tot fysieke, sociale en geestelijke scheiding van bevolkingsgroepen. Isolement leidt tot onbegrip, vervolgens tot wederzijdse afkeer en uiteindelijk tot steeds scherpere tegenstellingen.<sup>3</sup>

In de ogen van zowel Franse als Nederlandse politici is er dus sprake van een breed maatschappelijk probleem: etnische en culturele diversiteit vormen een bedreiging voor de cohesie van de samenleving als geheel. Vooral de idee dat sociaal-economische achterstand en cultureel verschil overlappen en elkaar versterken is reden voor ongerustheid.

De oorzaak van het probleem wordt grotendeels in het gedrag van migranten gezocht. Het baart Franse en Nederlandse politici zorgen dat migranten zich meer zouden oriënteren op hun eigen groep, cultuur en identiteit dan op de samenleving als geheel. De Franse regering beschrijft dit verschijnsel als 'communautarisme', ofwel een 'zich terugtrekken' in de eigen groep dat uitmond in 'vrees voor de ander', in 'onverschilligheid, geweld en afwijzing van de ander'. Ook voor de Nederlandse regering ligt het probleem bij de migrant die 'zich afkeert van de samenleving en terugvalt op verouderde normen en waardenpatronen'.<sup>4</sup> Tegelijkertijd zijn migranten de primaire slachtoffers van het probleem: zij lijden onder 'marginalisering' en 'isolement', zij zijn 'opgesloten in communautaristische structuren'.<sup>5</sup>

### *De oplossing: integratie in het buitenland*

De oplossing voor dit maatschappelijke probleem, dat als zeer urgent werd ervaren, is in Nederland en in Frankrijk onder meer gezocht in inburgering in het buitenland voor gezinsmigranten. In beide landen werd dit beleid gepresenteerd als een scherpe koerswijziging ten opzichte van het beleid dat in het

verleden was gevoerd en dat als volstrekt ontoereikend werd beschouwd. Zo benadrukte de Franse regering haar 'wil om te breken met de dwalingen van het verleden, met het fatalisme, de gemakzucht en de onverantwoordelijkheid van het onbeperkt toelaten van migranten zonder zich om hun integratie (...) te bekommeren'.<sup>6</sup> En ook in Nederland stelde de regering: 'Te lang heeft de overheid te weinig verlangd van mensen op het gebied van taal en kennis van de Nederlandse samenleving'.<sup>7</sup>

Dat de Fransen bij de introductie van integratievoorwaarden bij gezinsmigratie voor een inspanningsverplichting hebben gekozen en de Nederlanders voor een resultaatverplichting, heeft te maken met de verschillende doelstellingen die in beide landen werden nagestreefd: het Nederlands beleid was niet alleen gericht op integratie, zoals het Franse, maar ook op selectie van immigratie.

In Frankrijk is inburgering in het buitenland geïntroduceerd door de 'Wet over migratiebeheersing, integratie en asiel' die in november 2007 is aangenomen en op 1 januari 2008 in werking trad.<sup>8</sup> Deze wet stelt dat gezinsmigranten dienen deel te nemen aan een evaluatie van hun kennis van de Franse taal en Republikeinse waarden, alvorens zij worden toegelaten op Frans grondgebied. De taalkennis wordt mondeling en schriftelijk getoetst, net onder het niveau A1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen. De Republikeinse waarden behelzen onder meer de gelijkheid tussen man en vrouw, scheiding van kerk en staat (*laïcité*), de rechtstaat, de fundamentele vrijheden en verplicht en gratis onderwijs.<sup>9</sup> Mocht de kennis van de aanvrager onvoldoende blijken, dan is hij of zij verplicht om deel te nemen aan een cursus, die gratis wordt aangeboden door een Franse overheidsinstantie. Toelating tot Frankrijk is niet afhankelijk van het behalen van een bepaald kennisniveau, maar van toereikende participatie in de evaluatie en cursus.

De Franse regering en coalitiepartijen in het Parlement beschreven het doel van dit beleid als drieledig. In de eerste plaats zouden gezinsmigranten voortaan niet meer volkomen onvoorbereid in Frankrijk aankomen.<sup>10</sup> In de tweede plaats zou inburgering in het buitenland 'het integratieproces als geheel verbeteren', aangezien de regering door toelating aan inburgering te koppelen over een krachtig pressiemiddel beschikte om ervoor te zorgen dat migranten daadwerkelijk deelnamen aan de integratiecursus. Wanneer ze eenmaal in Frankrijk waren was het veel moeilijker om hen tot participatie aan te zetten.<sup>11</sup> In de derde en laatste plaats beschouwde de regering de nieuwe voorwaarde als een middel om 'de motivatie van de vreemdeling die naar Frankrijk wenst te komen te evalueren'. Ze benadrukte dat toelating niet afhankelijk was van de behaalde resultaten, maar van de 'toewijding' die de vreemdeling toonde bij het volgen van de cursus, aangezien deze bereidheid om zich in te spannen 'op zich een garantie voor integratie' was.<sup>12</sup> De Franse regering presenteerde de evaluatie en cursus in het buitenland nadrukkelijk als een dienst die de Franse staat aan migranten verleende, als een 'aanvullend middel dat vreemdelingen die zich in Frankrijk wensen te vestigen, wordt geboden om hun integratie voor te bereiden'.<sup>13</sup> De UMP rapporteur stelde expliciet dat 'ons doel niet is om gezinshereniging te beperken'.<sup>14</sup> Gezien het feit dat geen resultaat- maar

een inspanningsverplichting werd opgelegd en dat de cursussen gratis werden aangeboden, was deze presentatie van inburgering in het buitenland als een integratievoorziening in plaats van migratiebeperking meer dan holle retoriek.<sup>15</sup>

De Nederlandse Wet Inburgering in het Buitenland van 22 december 2005 trad op 15 maart 2006 in werking. Zij stelt dat gezinsmigranten pas zullen worden toegelaten indien ze hebben aangetoond over een basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving te beschikken.<sup>16</sup> Anders dan in Frankrijk wordt hier dus een resultaatverplichting gesteld. Het examen wordt op Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland telefonisch afgenomen, met behulp van een spraakherkenningscomputer. Net als in Frankrijk ligt het niveau van de taaltoets net onder A1, maar anders dan in Frankrijk wordt alleen de mondelinge kennis getoetst. De kennis van de Nederlandse samenleving die wordt geëxamineerd beslaat wetgeving en democratie, religie, geschiedenis en cultuur, geografie en bevolking, huisvesting en verkeer, opvoeding en onderwijs, gezondheidszorg en werk. Daarnaast wordt ook 'basiskennis verlangd over universele waarden als de gelijkheid van man en vrouw, de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod, en over maatschappelijk belangrijke onderwerpen als de in Nederland bestaande seksuele diversiteit en de onaanvaardbaarheid in Nederland van eerwraak, vrouwenbesnijdenis en huiselijk geweld'.<sup>17</sup> De Nederlandse regering biedt geen cursussen of lesmateriaal aan. Wel heeft ze een oefenpakket samengesteld, met onder meer een film over Nederland en oefenexamens, dat voor 70,40 EUR kan worden aangeschaft. Deelname aan het examen kost 350 EUR.

De doelstelling van inburgering in het buitenland, zo stelde de regering, was vierledig. Ten eerste zouden gezinsmigranten zich voortaan al direct na aankomst in Nederland 'beter kunnen redden'. Ten tweede zouden ze een bewuste en beter geïnformeerde keuze kunnen maken om naar Nederland te migreren. Ten derde zou in een vroegst mogelijk stadium een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gezinsmigrant en zijn of haar partner in Nederland voor de integratie van de nieuwkomer in Nederland, zodat ze zouden beseffen dat er actieve inspanningen van hen werden verwacht. In de vierde en laatste plaats zou het inburgeringsvereiste werken als een 'selectiemechanisme': alleen diegenen met voldoende 'motivatie en doorzettingsvermogen' om succesvol te integreren in Nederland zouden worden toegelaten.<sup>18</sup>

Deze expliciete doelstelling om migratie te selecteren vormt het meest wezenlijke verschil tussen het Franse en Nederlandse beleid inzake inburgering in het buitenland. De Nederlandse regering stelde expliciet dat 'het proces van aanhoudende (gezins)migratie die de integratie op macroniveau steeds weer op achterstand zet, moet worden doorbroken'. Met name gezinsvormers uit Turkije en Marokko werden beschreven als mensen met 'kenmerken die ongunstig zijn voor een goede integratie in de Nederlandse samenleving', zowel in sociaal-economisch als in cultureel opzicht.<sup>19</sup> Daarom presenteerde de Nederlandse regering, anders dan de Franse regering, inburgering in het buitenland expliciet als een 'selectiemechanisme'. De inburgeringsvoorwaarde zou niet selecteren op opleiding, inkomen of afkomst – dat zou in strijd zijn met het recht op gezinsleven dat beschermd wordt door het Europees Verdrag

voor de Rechten van de Mens – maar op ‘motivatie en doorzettingsvermogen’. Aangezien de regering migranten niet zou helpen bij de voorbereiding op het examen, zouden zij veel tijd en middelen moeten investeren om te slagen. Dit werd niet alleen aanvaardbaar maar zelfs aanbevelenswaardig gevonden, omdat een beroep op de ‘eigen verantwoordelijkheid (...) de beste resultaten oplevert’. Bovendien zou de vreemdeling ‘ook na aankomst in Nederland bij het verdere integratietraject moeilijkheden kunnen ondervinden, die hij zelf (...) zal moeten kunnen overwinnen’.<sup>20</sup> Vreemdelingen die er niet in slaagden in het buitenland het vereiste kennisniveau te behalen ‘en derhalve ook in Nederland grote problemen bij hun integratie zullen kunnen ondervinden, zullen geen toestemming krijgen zich in Nederland te vestigen’. Hoewel het nieuwe inburgeringsvereiste ‘niet primair tot doel’ had gezinsmigratie te beperken, werd als ‘neveneffect’ een verlaging van de instroom met 25% verwacht. De regering verwelkomde dat vooruitzicht: ‘verlaging van de instroom van migranten van wie voorzienbaar is dat hun integratie in Nederland zal achterblijven, brengt tevens verlichting van het inburgeringsprobleem mee’.<sup>21</sup>

Kortom, inburgering in het buitenland had zowel in Frankrijk als in Nederland tot doel om bij te dragen aan de oplossing van de integratieproblematiek, door gezinsmigranten te verplichten om vóór hun komst kennis te maken met de taal en gebruiken van hun bestemmingsland. Het cruciale verschil is dat het Nederlands beleid het probleem óók diende te verlichten door de instroom van ‘problematische’ migranten te beperken. Hoe kunnen we dit verschil verklaren?

### Juridische kaders

In een toespraak die hij in maart 2007 in Marseille gaf verklaarde Nicolas Sarkozy, toen kandidaat voor het presidentschap, dat hij een inburgeringseis in het buitenland naar Nederlands voorbeeld wilde invoeren, zodat ‘kandidaten voor gezinshereniging in onze consulaten worden onderworpen aan een “toets” die hun summiere kennis van de Franse taal aantoon’.<sup>22</sup> Tegen de tijd dat het UMP kabinet-Fillon het wetsvoorstel aan het parlement voorlegde was de toets echter vervangen door een inspanningseis. Een ‘nauw bij het dossier betrokken bron’ stelde in de media dat de regering van een resultaatsverplichting had afgezien om een negatief oordeel door de Constitutionele Raad of de Europese rechtspraak te voorkomen.<sup>23</sup>

Tijdens de debatten in de *Assemblée Nationale* dienden leden van de regeringspartij UMP amendementen in, die het verschil tussen het Franse en het Nederlandse beleid inzake inburgering in het buitenland alsnog veel kleiner zouden hebben gemaakt. In de eerste plaats stelden zij voor om toelating tot Frankrijk afhankelijk te maken van het slagen voor een examen, in plaats van alleen van deelname.<sup>24</sup> Daarnaast werd geopperd om kandidaten zelf te laten betalen voor de evaluatie en cursus, eventueel in de vorm van een borgsom die na voldoende participatie zou worden terugbetaald.<sup>25</sup> De regering ontraadde echter beide amendementen, omdat ‘de Constitutionele Raad een bepaling die zo inbreuk zou maken op het recht op gezinshereniging zeker zou veroorde-

len'. UMP rapporteur Mariani gaf ook een negatief advies, met dezelfde reden. Waar het de eigen financiële bijdrage betrof speet dat hem echter zeer, en hij stelde: 'opnieuw blijkt dat als we verder willen gaan op dit onderwerp, een hervorming van de grondwet nodig is'. Beide amendementen werden ingetrokken, maar niet voordat de UMP-leden van de regering de belofte hadden gekregen in de toekomst op hun voorstellen terug te komen.<sup>26</sup>

De Franse regering verwees dus naar juridische kaders, en in het bijzonder naar de Constitutionele Raad, om uit te leggen waarom ze voor een inspanningseis had gekozen en niet, zoals Nederland, voor een resultaatverplichting. Zowel Nederland als Frankrijk zijn gebonden door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat in artikel 8 het recht op gezinsleven waarborgt, en door de EU-gezinsherenigingsrichtlijn van 2003. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg vloeit uit artikel 8 EVRM geen recht op gezinshereniging voort.<sup>27</sup> Wel zijn staten verplicht om een evenwichtige afweging te maken tussen het belang van individuen om met hun gezin te kunnen samenleven, en het algemeen maatschappelijk belang bij migratiebeheersing. Tot nu toe gunt het Hof in Straatsburg staten relatief veel ruimte om dat algemeen belang te definiëren en te beschermen (Van Walsum, 2004). De EU-richtlijn somt de voorwaarden op die lidstaten aan gezinsmigratie mogen stellen, waaronder verplichte integratiemaatregelen.<sup>28</sup>

Naast deze Europese juridische normen, wordt 'het recht op een normaal gezinsleven' in Frankrijk als een '*principe général du droit*' beschouwd, dat wil zeggen als het equivalent van een constitutioneel recht, als zodanig beschermd door de Constitutionele Raad. Volgens de Raad betekent dit dat individuen een 'recht op gezinshereniging' hebben, dat alleen mag worden beperkt wanneer 'de publieke orde' of 'de publieke gezondheid' in het geding is.<sup>29</sup> Met deze expliciete erkenning van het 'recht op gezinshereniging' heeft de Franse Constitutionele Raad een hogere standaard van bescherming van het individu neergezet dan het Hof in Straatsburg, zelfs al is er ook in de Franse jurisprudentie zeker geen sprake van een onvoorwaardelijk recht. Groenendijk (2006, 219) stelt dat het Hof van Straatsburg '*in its case law on article 8 ECHR, starts from the principle of state sovereignty in immigration matters. Article 8 sets certain limits to the exercise of that sovereignty*'. De redenering van de Franse Constitutionele Raad lijkt anders: uitgangspunt is het individueel recht op gezinshereniging, dat staten onder bepaalde voorwaarden mogen beperken. Henri Labayle (2007, 105-106, 114) bevestigt dat de Constitutionele Raad blijkt heeft gegeven van 'grotere standvastigheid en waakzaamheid' in haar jurisprudentie dan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

In Nederland bestaat een dergelijke constitutionele bescherming niet. Nederlandse rechtbanken verwijzen in zaken over gezinsmigratie naar artikel 8 EVRM en, sinds kort, naar de EU-gezinsherenigingsrichtlijn. Volgens de Nederlandse regering zou het in strijd zijn met deze Europese rechtsnormen om 'bepaalde groepen' vreemdelingen de mogelijkheid tot gezinsmigratie te ontzeggen.<sup>30</sup> Daarom werd het vereiste van inburgering in het buitenland zo vormgegeven, dat het alleen zou selecteren op 'motivatie', niet op gender, opleiding, inkomen of afkomst. De regering heeft twee parlementaire voor-

stellen verworpen, omdat ze meende dat die in strijd zouden zijn met artikel 8 EVRM: ten eerste de suggestie van de VVD om het niveau van de taaltoets te verhogen, en ten tweede het amendement van de PvdA om toelating niet van een basiskennis van het Nederlands maar van geletterdheid in de eigen taal afhankelijk te maken.<sup>31</sup> De regering achtte de resultaatverplichting echter niet in strijd met het EVRM, evenmin als de examengelden of het feit dat de overheid geen cursussen zou aanbieden. Het maatschappelijk belang bij de nieuwe inburgeringseis woog zo zwaar, zo stelde de regering, dat een dergelijke beperking van het individueel recht op gezinsleven gerechtvaardigd was. In zijn advies over het wetsvoorstel heeft de Raad van State deze zienswijze bevestigd.<sup>32</sup>

Als gevolg van de constitutionele bescherming van het recht op gezinsleven, dat in Nederland als zodanig niet bestaat, lijkt de Franse rechtspraak dus minder ruimte te bieden voor restrictieve hervormingen van het gezinsmigratiebeleid dan de Nederlandse. Volgens de Franse regering was dit de reden dat zij, anders dan Nederland, voor een inspanningsverplichting en voor gratis door de overheid aangeboden cursussen heeft gekozen. Hoewel dit zeker een belangrijke deelverklaring is voor het feit dat het Franse beleid inzake inburgering in het buitenland zoveel minder stringent is dan het Nederlandse, blijft toch nog een aantal vragen onbeantwoord.

Aangezien inburgering in het buitenland een zeer innovatieve vorm van beleid is, heeft noch het Europees Hof van Straatsburg, noch de Franse Constitutionele Raad zich tot op heden uitgesproken over de legitimiteit van inburgeringsvereisten bij gezinsmigratie. De Franse en Nederlandse regering hebben dus een inschatting gemaakt van de toelaatbaarheid van hun hervormingsvoorstellen, op basis van bestaande jurisprudentie. Van absolute zekerheid over de koers die de rechtbanken zouden varen indien hen de vraag werd voorgelegd was geen sprake. Daarbij valt op dat de Nederlandse regering er expliciet voor koos om, in de woorden van minister Verdonk, 'de grenzen op [te] zoeken van het EVRM'.<sup>33</sup> Zij nam bewust het risico dat haar nieuwe beleid op een negatief oordeel van de rechtbanken zou stuiten: de Franse regering daarentegen was voorzichtiger en besloot dat risico te vermijden. Deze verschillende omgang met juridische kaders vindt zijn verklaring deels in de standpuntbepaling van de politieke partijen in het parlement.

## Partijpolitiek

Zowel in Frankrijk als in Nederland is inburgering in het buitenland door een rechts kabinet voorgesteld: in Frankrijk was dat het UMP-kabinet Fillon, in Nederland het tweede kabinet Balkenende, waaraan CDA, VVD en D66 deelnamen. In beide landen bestond er over het hele politieke spectrum consensus over de probleemdefinitie, in zoverre dat de integratie van migranten in de ogen van linkse én rechtse politici schrikbarend slecht verliep, met ernstige gevolgen voor de maatschappelijke cohesie. Waar echter voor de oplossing die de regering koos in Nederland zeer brede politieke steun bestond, stuitten de hervormingsvoorstellen in Frankrijk op fel verzet bij linkse parlementariërs.



In het Nederlandse parlement waren alle politieke partijen het met de regering eens dat gezinsmigratie, in het bijzonder huwelijksmigratie uit Turkije en Marokko, zeer problematische consequenties had voor de migranten zelf, hun partners en kinderen, en de samenleving als geheel. Zo stelde de PvdA dat 'huwelijksmigratie (...) kan leiden tot een ernstige vertraging van integratie', terwijl de SP net als de regering meende dat de keuze van tweede- en derde-generatiemigranten voor een partner uit het herkomstland van hun ouders het risico van 'een terugkerende reproductie van marginalisering van generatie op generatie' met zich mee bracht.<sup>34</sup> Bijna alle partijen steunden de invoering van een inburgeringseis, in de vorm van een resultaatsverplichting, bij gezinsmigratie. Alleen GroenLinks meende dat het efficiënter was om de Nederlandse taal in Nederland te leren en had er bovendien bezwaar tegen dat 'de inperking van vrije keuze door druk van familieleden' werd 'vervangen door een inperking van vrije partnerkeuze door de overheid'. Opnieuw op GroenLinks na aanvaardden alle politieke partijen dat het inburgeringsvereiste gezinsmigratie voor een substantieel aantal kandidaten onmogelijk zou maken, en drong niemand erop aan dat de Nederlandse staat cursussen zou aanbieden. De PvdA meende dat het gerechtvaardigd was om van gezinsmigranten te vragen om een inspanning te leveren, aangezien zij er vrijwillig voor kozen om naar Nederland te komen.<sup>35</sup> De enige partijen die tegen stemden waren GroenLinks en de SP: de socialisten waren niet overtuigd van de betrouwbaarheid van de technologie en de examenmethode. Alleen GroenLinks stemde op principiële gronden tegen de Wet Inburgering in het Buitenland.

De Franse linkse oppositie daarentegen had voor de regeringsvoorstellen geen goed woord over. Net als Groenlinks in Nederland, meenden de leden van de centrum-linkse *Parti Socialiste* (PS) en de parlementariërs op hun linkerflank dat de Franse taal het best in Frankrijk kon worden geleerd.<sup>36</sup> Zij geloofden daarom niet dat inburgering in het buitenland de integratie van migranten in Frankrijk zou verbeteren en meenden dat de regering en de rechtse meerderheid in het parlement twee andere, impliciete doelstellingen nastreefden. Ten eerste waren de linkse partijen, ondanks de expliciete ontkenning van de regering, ervan overtuigd dat inburgering in het buitenland bedoeld was om gezinsmigratie te beperken. Zo stelde een PS-Kamerlid dat de inburgeringseis 'geen ander doel dient dan zo veel mogelijk mensen het recht op gezinshereniging te ontzeggen' door 'een opeenstapeling van ongefundeerde administratieve pesterijen'.<sup>37</sup> Ten tweede beschuldigde de linkse oppositie de regering en de UMP ervan symboolpolitiek te bedrijven in de hoop op winst in de komende verkiezingen. Zo meende PS-lid Lesterlin:

De (...) boodschap die u geacht wordt uit te dragen, in deze bijzondere sessie die zo handig zes maanden voor de gemeenteverkiezingen is geopend, is niet aan immigranten gericht maar aan een populair electoraat, tegen wie u zegt: 'Wees gerust: wij zullen jullie van die vrouwen in boeboe afhelfen, van die slecht opgevoede kwajongens die in jullie buurten rondhangen'.<sup>38</sup>

Het feit dat de cursussen gratis zouden worden aangeboden vermocht het verzet van de linkse partijen niet te verzachten. De PS verklaarde dat ze niet

over 'begunstigden' van het nieuwe beleid wilde spreken maar over 'slachtoffers' en eiste dat inburgering in het buitenland niet als een 'voorrecht' zou worden gepresenteerd maar als de 'aanvullende voorwaarde voor het verlenen van een visum' die het feitelijk was.<sup>39</sup> In beide Kamers van de volksvertegenwoordiging verdedigde de linkse oppositie amendementen om de twee artikelen over inburgering in het buitenland uit het wetsvoorstel te schrappen, en stemde zij uiteindelijk unaniem tegen het wetsvoorstel.<sup>40</sup>

Daar inburgering in het buitenland in Nederland veel bredere politieke steun genoot dan in Frankrijk, is het begrijpelijk dat de Nederlandse regering een radicaler voorstel aan het parlement heeft durven voorleggen dan de Franse. Bovendien verklaart deze vrijwel kamerbrede consensus waarom de Nederlandse regering minder voorzichtig met juridische kaders omsprong dan de Franse. Een zo breed gedeelde politieke wens geeft een hervorming een dusdanig krachtige democratische legitimiteit dat een regering het eerder aan zal durven om de grenzen van het juridisch toelaatbare op te zoeken.

Hoe moet dit wezenlijke verschil in politieke standpuntbepaling op zijn beurt worden begrepen? In de academische literatuur wordt het als een '*common wisdom*' (Bale, 2008, 457) beschouwd dat politieke successen van extreem-rechtse en populistische partijen een doorslaggevende invloed op beleid kunnen uitoefenen, ook als deze partijen niet aan de regering deelnemen, omdat grote politieke partijen hun standpunten aanpassen om het vertrouwen van hun kiezers terug te winnen (Cf. Schain, 2006, 287). De omgang van Nederlandse politieke partijen met het migratie- en integratievraagstuk in recente jaren kan inderdaad alleen worden begrepen tegen de achtergrond van de 'Fortuyn-revolte' van 2002. Al in de jaren negentig was het optimistisch multicultureel beleid verlaten voor een steeds strenger immigratie- en integratiebeleid. Na 2002 radicaliseerde die restrictieve tendens zowel in politiek debat als in beleid echter scherp (Pellikaan, Van de Meer & De Lange, 2003, 163-165; Bonjour, 2009, 282-284). Tot dan toe was de verkiezingswinst van anti-immigrantpartijen in Nederland nooit hoger geweest dan de drie Kamerzetels die de CentrumDemocraten in 1994 hadden behaald. Fortuyns LPF behaalde in mei 2002 26 Kamerzetels en werd daarmee vanuit het niets de tweede grootste partij in de Kamer. Aangezien Fortuyn zijn uitgesproken harde lijn inzake migratie en integratie had gecombineerd met fundamentele kritiek op het politieke establishment, werd zijn succes geïnterpreteerd als een motie van wantrouwen van de Nederlandse kiezers tegen het gehele politieke bestel. Voortaan stond de legitimiteit van de Nederlandse politiek op het spel in debatten over migratie en integratie. Alle politieke partijen probeerden zich nadrukkelijk te distantiëren van beleid en standpunten uit het verleden, om hun kiezers te laten weten dat hun onvrede was gehoord en begrepen (Bonjour, 2009, 243-244). Dit verklaart de vrijwel unanieme steun van Nederlandse politieke partijen voor inburgering in het buitenland.

In Frankrijk kende extreem-rechts in 2002 echter eveneens een ongekend politiek succes. Voor het eerst bereikte Jean-Marie Le Pen de tweede ronde van de presidentsverkiezingen, door 16,9% van de stemmen te halen in de eerste ronde en daarmee de PS-kandidaat Lionel Jospin te verslaan. Dit succes versterkte de sfeer van crisis en falen rond het migratie- en integratiebeleid: de

invoering van inburgering in het buitenland moet ook in Frankrijk ten minste deels worden beschouwd als een poging van de regering om het vertrouwen van de kiezers te herstellen. Anders dan in Nederland bracht het de Franse linkse politieke partijen er evenwel niet toe om het regeringsvoorstel voor inburgering in het buitenland te steunen. Misschien was de schok in Frankrijk minder groot dan in Nederland: het *Front National* behaalde al sinds 1984 ongeveer 10% van de stemmen in nationale verkiezingen, met pieken van ongeveer 15% in 1986, 1995 en 1997. Bovendien stabiliseerde de politieke situatie in Frankrijk al snel. In de Europese verkiezingen van 2004 en presidentiële verkiezingen van 2007 bleef het *Front National* steken op de 'gebruikelijke' 10%, vooral doordat het kiezers verloor aan Nicolas Sarkozy. Op het moment dat het Franse parlement debatteerde over inburgering in het buitenland leek de dreiging van extreem rechts dus bedwongen. In Nederland daarentegen is de politieke situatie tot op heden instabiel gebleven. Nieuwe populistische politici zijn in het gat gesprongen dat Pim Fortuyn en zijn LPF hebben achtergelaten. Geert Wilders, de meest succesvolle onder hen, bereikte zijn eerste piek in de peilingen – dertien Kamerzetels – in november 2004, op het moment dat parlementaire debatten over inburgering in het buitenland in volle gang waren.<sup>41</sup> Deze aanhoudende druk van populistisch rechts heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat linkse partijen in Nederland, anders dan in Frankrijk, het regeringsvoorstel steunden.

Daarnaast speelt wellicht ook de eerder besproken constitutionele bescherming van het recht op gezinshereniging een rol. Het betoog van Franse linkse parlementariërs is doorspekt met verwijzingen naar het 'recht op gezinshereniging' of het 'recht op gezinsleven', vaak zonder dat daarbij een specifieke juridische bron wordt genoemd. Dit spreken over rechten houdt méér in dan een beroep op rechtsnormen: het drukt ook het moreel gewicht uit dat eraan wordt gehecht dat inwoners van Frankrijk de mogelijkheid hebben om samen te leven met hun buitenlandse gezinsleden. Het contrast met Nederland is groot: in de Nederlandse politieke debatten over inburgering in het buitenland werd het 'recht op gezinshereniging' niet één keer genoemd en werd vrijwel geen aandacht besteed aan de morele implicaties van de beperkingen die aan gezinsleven werden gesteld (cf. Bonjour, 2009, 257-258). Wellicht heeft de constitutionele bescherming van het recht op gezinshereniging als *juridische* norm bijgedragen aan het gewicht dat in het Franse politieke debat wordt toegekend aan gezinsleven als *morele* norm. Dit zou deels kunnen verklaren waarom linkse politieke partijen in Frankrijk zich zo fel verzetten tegen inburgering in het buitenland.

Deze twee elementen – de schok van de Fortuyn-revolte en aanhoudende politieke instabiliteit in Nederland en de invloed van het juridische op het politieke discours in Frankrijk – bieden mijns inziens echter geen afdoende verklaring voor het feit dat inburgering in het buitenland in Frankrijk zo politiek omstreden was, en in Nederland niet. Dit verschil in politieke posities dient ook geduid te worden als een product van historisch gegroeide discussie en institutionele structuren op het gebied van burgerschap, identiteit en omgang met de – culturele of etnische – 'Ander'.

### **‘Nationale modellen’: omgang met de ‘Ander’<sup>42</sup>**

In een groot deel van de academische literatuur worden nationale beleidsverschillen op het gebied van integratie en staatsburgerschap verklaard met behulp van ‘nationale modellen’, ofwel *‘long standing national cultural understandings and legal frameworks of national identity, citizenship, and church-state relations’* (Jacobs & Rea, 2007, 278; cf. Brubaker, 1992; Castles, 1995; Koopmans, Statham, Giugni & Passy, 2005). In deze literatuur wordt Nederland veelal beschreven als een typisch multicultureel of pluralistisch land (Koopmans e.a., 2005, 31-73), dat wordt gekenmerkt door *‘acceptance of immigrant populations as ethnic communities which remain distinguishable from the majority populations with regard to language, culture, social behaviour and associations over several generations’* (Castles 1995, 301). Frankrijk daarentegen is het klassieke voorbeeld van een assimilationistisch land, waar *‘immigrants are expected to give up their distinctive linguistic, cultural or social characteristics and become indistinguishable from the majority population’* (Castles, 1995, 297-298; cf. Brubaker, 1992).

Deze klassieke versie van ‘nationale modellen’ als analyse-instrument is volstrekt ontoereikend om het verschil tussen het Franse en Nederlandse beleid inzake inburgering in het buitenland te verklaren. Immers, integratievereisten bij toelating kunnen als assimilationistische maatregelen worden beschouwd, in zoverre dat zij druk uitoefenen op migranten *‘to renounce their own identity(ties) and differences’* zodat zij *‘disappear into the presumed unity of the nation’* (Guild, Groenendijk & Carrera, 2009, 16). Het beleid inzake inburgering in het buitenland van ‘multicultureel’ Nederland is strenger, en oefent daarmee meer druk uit op gezinsmigranten om zich aan te passen aan Nederlandse normen en gebruiken, dan het beleid van ‘assimilationistisch’ Frankrijk. Voor Joppke (2007, 2) was het Nederlands inburgeringsbeleid dan ook een belangrijke reden om te stellen dat *‘the notion of national models no longer makes sense, if it ever did’*. Ik meen echter dat wanneer wij in plaats van de klassieke ‘nationale modellen’ de historisch gegroeide institutionele en discursieve structuren op het gebied van identiteit, burgerschap en omgang met cultureel verschil in ogenschouw nemen, er wel degelijk belangrijke inzichten te winnen zijn in het verschil tussen het Frans en Nederlands beleid inzake inburgering in het buitenland.

De Franse regering beschouwde de Franse taal als ‘een essentieel onderdeel van de nationale identiteit en een drager van adhesie’ en kennis van de Republikeinse waarden als ‘een waarborg op zich van integratie’. Dit weerspiegelt een geloof in de universele aantrekkingskracht van de Franse cultuur en waarden, een geloof dat van harte gedeeld werd door linkse en rechtse parlementariërs. Brubaker (1992, 11) spreekt van een *‘messianic universalism’*, dat zijn wortels heeft in de Franse Revolutie en de Napoleontische oorlogen. De Franse keuze voor een verplichting om deel te nemen aan een cursus, in plaats van te slagen voor een toets, wordt hiermee begrijpelijker: gezinsmigranten in contact brengen met de Franse taal en waarden werd op zichzelf voldoende geacht om loyaliteit en instemming bij hen op te roepen. De actieve rol die de Franse staat op zich heeft genomen door de evaluatie en cursussen te

organiseren en financieren, past bij de sterke maatschappijvormende rol die de staat en zijn instituties wordt toegeschreven bij het verspreiden van de waarden van het Republikeins burgerschap. De *'internal mission civilisatrice carried out by the Third Republic's army of school teachers'* (Brubaker, 1992, 11) is daarvan een klassiek historisch voorbeeld. Ten slotte valt op hoe zeldzaam verwijzingen naar specifieke etnische of nationale groepen migranten zijn in de Franse debatten over inburgering in het buitenland: Franse politici spreken liever in algemener termen over 'vreemdelingen' of 'immigranten'. Daarmee is het beeld compleet van een land dat erop vertrouwt dat iedere vreemdeling, ongeacht zijn of haar achtergrond of afkomst, door de Republikeinse instituties kan worden opgevoed tot Frans burger. In dit 'model' van omgang met de 'Ander', waarin burgerschap wordt gezien als een houding of praktijk die gebaseerd is op universele waarden en die kan worden aangeleerd, is het zinvol om inburgering in het buitenland in te richten als een integratievoorziening, niet als een obstakel voor immigratie.

In Nederland daarentegen spraken politici voortdurend over specifieke nationale of etnische groepen: in de eerste plaats over Turkse en Marokkaanse 'allochtonen', in mindere mate ook over Surinaamse en Antilliaanse migranten en over vluchtelingen. De regering presenteerde vrij gedetailleerde statistieken over de sociaal-economische maatschappelijke positie van deze groepen en over hun sociaal-culturele integratie. Dit weerspiegelt een benadering die Rath (1991) 'minorisering' heeft genoemd: een proces waarin migranten door beleidsmakers en onderzoekers als 'probleemgroepen' worden geconstrueerd. 'Minorisering' draait om 'non-conformiteit': migranten worden gepresenteerd als 'mensen met een levenswijze en mentaliteit die afwijkt van de Nederlandse standaard'. Deze non-conformiteit wordt problematisch gevonden, omdat ze wordt geassocieerd met een zwakke sociaal-economische positie (Rath, 1991, 112). Volgens Rath is 'het proces van minorisering een kenmerk van de Nederlandse sociale geschiedenis' (Rath, 1991, 131). Al in de tweede helft van de negentiende eeuw werden zogenaamde 'onmaatschappelijken' aan intensieve overheidszorg en heropvoeding onderworpen. Net als migranten in later jaren werden deze leden van de Nederlandse lagere sociale klasse 'geproblematiseerd vanwege hun sociaal-culturele "afwijkingen", voorzover die consequenties (kunnen) hebben voor hun sociale participatie in de samenleving' (Rath, 1991, 132-143).

Voortbouwend op Raths analyse noemt Ghorashi (2006, 8-17) 'categoraal denken' een essentieel kenmerk van de Nederlandse benadering van integratie, van de jaren zestig tot op heden. Dit 'categorale denken' behelst een essentialistisch begrip van cultuur – waarbij cultuur als een onveranderlijk kenmerk van mensen wordt beschouwd in plaats van als een fluïde sociale constructie – dat volgens Ghorashi zijn wortels vindt in de verzuiling. De erfenis van de verzuiling is een tendens om te denken in termen van een in steen gehouwen dichotomie tussen 'Wij' en 'Zij', waardoor het 'bijna onmogelijk lijkt om de individuele migrant los te zien van zijn/haar culturele en/of etnische categorie'. Net als Rath stelt Ghorashi dat cultureel verschil als problematisch wordt beschouwd, omdat het geassocieerd wordt met – en in haar ogen zelfs als

oorzaak wordt gezien van – achterstand op het gebied van werk, onderwijs en huisvesting.

Waar in Frankrijk het definiëren van beleidscategorieën langs etnische of culturele lijnen uit den boze is, bestaat in Nederland dus een historisch gegroeide traditie om migranten te benaderen als ‘groepen’ en zelfs als ‘probleemgroepen’, waarbij de sociaal-culturele kenmerken van individuele leden van een migrantengroep als essentieel en moeilijk te veranderen worden beschouwd, en als bepalend voor hun kansen om hun sociaal-economische positie in de maatschappij te verbeteren. Deze opvatting van (groeps)identiteit biedt inzicht in de Nederlandse keuze om inburgering in het buitenland als ‘selectiemechanisme’ te gebruiken. Waar burgerschap in Frankrijk wordt gezien als een eigenschap die kan worden verworven, bestaat in Nederland de tendens om ervan uit te gaan dat de kenmerken van een individu worden bepaald door de groep waartoe hij of zij behoort. Aangezien Nederlanders het vertrouwen van de Fransen in de capaciteit van de staat om burgers te ‘creëren’ niet delen, neigen ze ertoe om verschillen tussen groepen als blijvend te zien. Wanneer men veronderstelt dat verschil bijna ‘ongeneeslijk’ is, is het logisch om ernaar te streven diegenen die problematisch verschillend worden geacht buiten de deur te houden. Dit zou verklaren waarom het Nederlands beleid inzake inburgering in het buitenland is ontworpen om migranten die niet in staat of bereid zijn om zich aan de Nederlandse normen en gebruiken aan te passen de toegang tot Nederland te ontzeggen.

## **Conclusie**

Nederland en Frankrijk hebben recentelijk beleid inzake inburgering in het buitenland ingevoerd dat in grote lijnen vergelijkbaar is: gezinsmigranten dienen zich in de taal en gebruiken van hun nieuwe thuisland te verdiepen, voordat zij worden toegelaten. De specifieke modaliteiten van het Franse en Nederlandse beleid zijn echter zeer verschillend: Nederland stelt een resultaatverplichting, biedt geen cursussen aan en vraagt hoge examengelden, terwijl Frankrijk slechts deelname vergt aan een evaluatie en cursus die door de Franse overheid worden georganiseerd en betaald.

De Franse regering gaf zelf aan dat voor een inspanningsverplichting en gratis cursussen was gekozen om een negatief oordeel door de Constitutionele Raad te voorkomen. In Frankrijk is het recht op gezinshereniging, anders dan in Nederland, een grondwettelijk beschermd recht. De beperkingen die de Franse Constitutionele Raad aan restrictieve hervormingen van het gezinsmigratiebeleid oplegt lijken strenger te zijn dan de kaders die gesteld worden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarop de Nederlandse rechtspraak zich baseert. Dit verschil in de juridische context vormt een belangrijke deelverklaring voor het feit dat Frankrijk voor een zoveel minder stringente versie van inburgering in het buitenland heeft gekozen dan Nederland.

Het verklaart echter niet waarom de Nederlandse regering bewust de grenzen heeft opgezocht van het juridisch toelaatbare, terwijl de Franse re-

gering het risico op verzet van de rechtbanken omzichtig heeft vermeden. Om dit verschil te duiden dienen we de posities van de politieke partijen in het parlement in ogenschouw te nemen. Waar in Nederland alle politieke partijen behalve GroenLinks instemden met het principe van inburgering in het buitenland, stuitten de regeringsvoorstellen in Frankrijk op fel verzet van de linkse oppositie. Het spreekt voor zich dat een regering het eerder aandurft om zich op juridisch grijs gebied te begeven wanneer zij zich door zo'n brede politieke meerderheid gesteund weet, dan wanneer haar hervormingsplannen politiek zeer omstreden zijn.

Rest de vraag waarom inburgering in het buitenland in Frankrijk zo omstreden was en in Nederland niet. In de eerste plaats zou dit het gevolg kunnen zijn van de schokgolf die de Fortuyn-revolte in het Nederlands politiek landschap teweeg heeft gebracht en van het aanhoudend succes van populistisch rechts in Nederland. In Frankrijk daarentegen is de politieke situatie na het succes van Le Pen in de Franse presidentsverkiezingen in 2002 al snel weer gestabiliseerd. In de tweede plaats zou de constitutionele bescherming van het recht op gezinshereniging in Frankrijk het moreel gewicht van gezinsleven in de Franse debatten over het gezinsmigratiebeleid kunnen hebben versterkt en daarmee een voedingsbodemp hebben gegeven aan het verzet van de linkse oppositie tegen inburgering in het buitenland. In de derde plaats ten slotte kan de uitkomst van de besluitvorming worden verklaard vanuit historisch gegroeide concepties van identiteit en burgerschap en tradities van omgang met diversiteit. In Frankrijk paste de verplichting om deel te nemen aan een cursus en evaluatie die werden aangeboden door de overheid in een traditie van vertrouwen in de capaciteit van de staat om van vreemdelingen tot burgers van de Republiek te maken en in de aantrekkingskracht van de Franse cultuur en waarden. Daarmee was een resultaatverplichting en een doelstelling om migratie te selecteren in Frankrijk minder legitiem dan in Nederland, waar 'categoraal denken' ertoe leidt dat individuele migranten als leden van een groep worden beschouwd en de kenmerken van die groep als permanent 'afwijkend' van de Nederlandse norm. Wie in problematische zin afwijkt, kan dus beter niet tot Nederland worden toegelaten.

We zagen dat onder UMP-politici stemmen opgaan om de grondwet te veranderen, opdat het Franse beleid inzake inburgering in het buitenland meer naar Nederlands voorbeeld kan worden vormgegeven. Of het zover komt, hangt af van het politiek krachtenveld. Om de uitkomst van beleidsvormingsprocessen te begrijpen is het van belang om de politieke en juridische context niet als twee geïsoleerde sferen te beschouwen, maar in hun onderlinge samenhang te bezien. Anders dan Joppke (2007) meen ik dat de 'nationale modellen'-benadering waardevol blijft om nationale verschillen in politieke omgang met migratie en integratie te verklaren. De klassieke 'nationale modellen' zijn inderdaad niet toereikend om recente beleidsontwikkelingen te verklaren. Een analyse van de manier waarop historisch gegroeide discursieve en institutionele structuren op het gebied van nationale identiteit en burgerschap de omgang van verschillende landen met alteriteit in hun samenleving beïnvloeden, biedt echter wel belangrijke inzichten.

## Noten

- \* Saskia Bonjour is post-doctoraal onderzoeker bij de *Groupe d'Etudes sur l'Etnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion* (GERME) van de *Université Libre de Bruxelles*.
1. De vergelijking in dit paper beperkt zich tot Frankrijk omdat dit het enige land is dat gezinsmigranten een inspanningsverplichting oplegt en gratis cursussen aanbiedt en daarmee een wezenlijk soepeler beleid voert dan Nederland. Duitsland en Denemarken kennen net als Nederland een resultaatverplichting en een eigen financiële bijdrage (Carrera & Wiesbrock, 2009).
  2. *Assemblée Nationale* (verder: AN), *Amendement No 59*, 14 september 2007.
  3. Tweede Kamer (verder: TK) 2001-2002, 28 375, nr. 5, pp.15-16.
  4. AN, plenaire, 10 februari 2004; *Question orale No 81*, 23 oktober 2002; TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, p. 47.
  5. TK 2003-2004, 27 083, nr. 44, pp. 6, 9; TK 2002-2003, 28 198, nr. 5, p. 6; AN, plenaire, 19 september 2007.
  6. AN, plenaire, 18 september 2007.
  7. TK 2004-2005, 29 800 VI, nr. 101, p. 29.
  8. *Loi no 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.
  9. AN, *Rapport No 160*, 12 september 2007; *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA) L211-2-1 & R311-22 & 23.
  10. *Projet de loi No 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 4 juli 2007.
  11. AN, *Rapport No 160*, 12 september 2007.
  12. *Sénat*, plenaire, 3 oktober 2007; AN, *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Compte rendu No 7*, 25 juli 2007.
  13. *Sénat*, plenaire, 3 oktober 2007; cf. AN, plenaire, 18 september 2007.
  14. AN, plenaire, 19 september 2007.
  15. Inburgering in het buitenland werd wel gepresenteerd als onderdeel van president Nicolas Sarkozy's overkoepelende plan om *immigration subie* te vervangen door *immigration choisie*: Frankrijk zou immigratie voortaan kiezen, in plaats van ze te ondergaan. Concreet betekende dat dat Sarkozy meer arbeidsmigratie wilde, en minder gezinsmigratie. Met de wet van 2007 werden ook het inkomens- en huisvestingsvereiste voor gezinsmigratie aangescherpt. In het discours van de regering en coalitiepartijen werd inburgering in het buitenland echter strikt buiten het bereik van deze migratie doelstellingen gehouden. Waarschijnlijk zou een daling van de gezinsmigratiestroom als effect van inburgering in het buitenland niet onwelkom zijn geweest, maar een expliciet nagestreefd doel was het zeker niet.
  16. Naast gezinsmigranten verplicht Nederland ook 'geestelijk bedienaren' om in te burgeren in het buitenland.
  17. TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, pp. 2, 10-11, 19.
  18. TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, pp. 6, 11.
  19. TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, p. 3; TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, p. 4.
  20. TK 2003-2004, 27 083, nr. 44, p. 24; TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, p. 14.
  21. TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, pp. 6, 14-15.
  22. N. Sarkozy, *Déclaration sur le bilan de la politique de l'immigration et l'aide au développement*, Marseille, 5 maart 2007 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/073000867.html>, geraadpleegd op 12 februari 2010).
  23. P. Lafitte, "Avant de rejoindre votre conjoint... apprenez le français d'abord". *France 24*, 18 december 2008 (<http://www.france24.com/fr/20081218-francais-pays-origine-regroupement-familial-immigration-anaem-pays-bas-turquie-maroc-mali>, geraadpleegd op 12 februari 2010).
  24. AN, *Amendement No 64*, 14 september 2007; AN, *Amendement No 84*, 17 september 2007.
  25. AN, *Amendement No 70*, 17 september 2007; AN, *Amendement No 83*, 17 september 2007.
  26. AN, plenaire, 19 september 2007.
  27. De EU-gezinsherenigingsrichtlijn garandeert wél een recht op gezinshereniging, waarop lidstaten slechts in beperkte gevallen inbreuk mogen maken (Groenendijk, 2006, 225-226).



28. De Commissie heeft in een rapport van 2008, zonder expliciet naar het Nederlands beleid te verwijzen, benadrukt dat integratiemaatregelen geen ander doel mogen dienen dan het bevorderen van de integratie van gezinsmigranten en vraagtekens gesteld bij de toelaatbaarheid van hoge administratieve kosten en beperkte beroepsmogelijkheden (COM (2008) 610 final, p. 7-8).
29. *Conseil Constitutionnel, Décision 93-325 DC*, 13 augustus 1993, sub 70 en 74.
30. TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, p. 11.
31. TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, p. 18; TK 2004-2005, 29 700 plenair, pp. 3886-3887, 3897. Inmiddels heeft het kabinet besloten het niveau van de taaltoets te verhogen tot A1 en een toets 'Begrijpend Lezen en Geletterdheid' aan het examen toe te voegen (TK 2009-2010, 32175, nr. 10, p. 3).
32. TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, p. 17; TK 2004-2005, 29 700, nr. 6, pp. 47-48; TK 2003-2004, 29 700, nr. 4, p. 6.
33. TK 2004-2005, 29 700 plenair, p. 4021.
34. TK 2004-2005, 29 700 plenair, pp. 3885, 3901.
35. TK 2004-2005, 29 700 plenair, pp. 3886, 3895; TK 2004-2005, 29 700 plenair, p. 4028.
36. AN, plenair, 18 en 19 september 2007; *Sénat*, plenair, 2 en 3 oktober 2007.
37. AN, plenair, 18 september 2007.
38. AN, plenair, 19 september 2007.
39. AN, *Amendement No 162*, 17 september 2007; *Sénat*, plenair, 3 oktober 2007.
40. Met uitzondering van de centrum-linkse GRDSE in de Senaat, die 7 stemmen vóór gaf, 8 tegen en 1 onthouding. AN, *Analyse du scrutin No 33*, 23 oktober 2007; *Sénat Scrutin No 15\** 23 oktober 2007.
41. Synovate/De Politieke Barometer, *Archief weekpeiling 2004*, <http://www.politiekebarometer.nl/peilingen.cfm?jaar=2004> (geraadpleegd op 3 mei 2010).
42. De ideeën in deze paragraaf ontleen ik deels aan eerdere inspirerende samenwerking met Woutje hettinga.

## Literatuur

- Bale, T. (2008). Politics matter: a conclusion. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), 453-464.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin. Belevingsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Carrera, S. & Wiesbrock, A. (2009). *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CEPS report (available on [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)).
- Castles, S. (1995). How Nation-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity. *New Community*, 21(3), 293-308.
- Ghorashi, H. (2006). *Paradoxen van culturele erkenning. Management van Diversiteit in Nieuw Nederland*. Inaugurele rede. Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Groenendijk, K. (2006). Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*, 8, 215-230.
- Guild, E., Groenendijk, K. & Carrera, S. (2009). Understanding the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU? In E. Guild, K. Groenendijk & S. Carrera (Red.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU* (pp. 1-25). London: Ashgate.
- Hajer, M. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*, 3(3), 242-263.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

- Jacobs, D. & Rea, A. (2007). Open Forum: The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe. *International Journal on Multicultural Societies*, 9 (2), 264-283.
- Joppke, C. (2007). Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European politics*, 30(1), 1-22.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., & Passy, F. (2005). *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. London, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Labayle, H. (2007). Le droit des étrangers au regroupement familial, regards croisés du droit interne et du droit européen. *Revue française du droit administratif*, 23(1), 101-133.
- Pellikaan, H., Meer, T. v. d., & Lange, S. de (2003). 'De positie van politiek partijen in het vraagstuk van de multiculturele samenleving'. In H. Pellikaan & M. Trappenburg (Red.), *Politiek in de multiculturele samenleving* (pp. 160-187). Amsterdam: Boom.
- Rath, J. (1991). *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amsterdam: Sua.
- Schain, M.A. (2006). The extreme-right and immigration policy-making: Measuring direct and indirect effects. *West European Politics*, 29 (2), 270-289.
- Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection : toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Walsum, S. van (2004). Recente ontwikkelingen – Vreemdelingenrecht en gezinsleven. Deel I: Internationaal recht. *Migrantenrecht*, 19(4), 136-146.