

Nationale identiteit in Nederland

Internationalisering en nationale identiteit

Advies 9

Den Haag, september 1999

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw M.J.H. den Ouden-Dekkers, (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof.dr. H.P.M. Adriaansens, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en de heer prof.dr. W. van Voorden.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 1999

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1999

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Voorwoord

Dit advies over internationalisering en nationale identiteit heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling opgesteld op verzoek van het kabinet. De adviesaanvraag is integraal weergegeven in bijlage 1 bij dit advies.

Een uitgebreide begripsanalyse en een verkenning van het vraagstuk vanuit de algemene oriëntatie van de Raad staan in een basisdocument (bijlage 2). Voor de opstelling van het advies is contact opgenomen met enkele deskundigen (bijlagen 3 en 5). De Raad bedankt hen voor hun bijdragen.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit
mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman (raadslid)
de heer dr. A.P.N. Nauta (raadslid)
de heer dr. P.J.M. de Coninck (secretariaatslid)
mevrouw dr. Th.A.M. Graas (secretariaatslid)
mevrouw dr. M. Mootz (secretariaatslid)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de RMO.



drs. H.J. Kaiser,
vice-voorzitter



drs. F. Vos,
algemeen secretaris

Den Haag, september 1999

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	7
2 NATIONALE IDENTITEIT NADER VERKEND	8
2.1 Nationale identiteit: een poging tot omschrijving	8
2.2 Nationale identiteit in Nederland: geschiedenis	8
2.3 Het besef van nationale identiteit in Nederland	9
2.4 Nationale identiteit en de taak van de RMO	10
3 NIEUWE ONTWIKKELINGEN	10
3.1 Europa	10
3.2 De multi-etnische samenleving	13
4 HET GEWICHT VAN DE PROBLEMATIEK	15
5 CONCLUSIES	17
6 BELEID	18
6.1 Stand van zaken	18
6.2 Uitgangspunten voor nieuw beleid	20
7 AANBEVELINGEN	22
7.1 Algemeen	22
7.2 Specifieke aanbevelingen	23
LITERATUUR	25
<i>Bijlagen</i>	
1 Adviesaanvraag	27
2 Basisdocument	29
3 Paneldiscussie	109
4 Empirische gegevens	143
5 Geraadpleegde deskundigen	157

Samenvatting

Op verzoek van het kabinet adviseert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in dit advies over nationale identiteit. Hij verkent het spanningsveld tussen gevoelens van nationale identiteit enerzijds en processen van voortgaande internationalisering anderzijds. Bij internationalisering gaat het hier vooral om de Europese eenwording en om de culturele en etnische differentiatie van de Nederlandse samenleving. Deze processen van internationalisering beïnvloeden de gevoelens van nationale identiteit en zij zouden kunnen bijdragen aan een verlies aan eigenheid onder de inwoners van Nederland.

De Raad constateert dat nationale identiteit een moeilijk grijpbaar en complex begrip is. Hij vat nationale identiteit op als het besef deel uit te maken van een volk of nationale samenleving, van een gemeenschap met specifieke kenmerken. Dat besef is zo sterk dat het leidt tot identificatie met die gemeenschap. De kenmerken van die gemeenschap zelf zijn naar de mening van de Raad van ondergeschikt belang, mede omdat zij in de loop der tijd veranderen: nationale identiteit is een dynamisch begrip. De Raad meent dat nationale identiteit niet negatief beoordeeld moet worden. Zij draagt bij aan gevoelens van erbij te horen en aan actief burgerschap. Daarbij tekent de Raad evenwel aan dat nationale identiteit niet mag leiden tot extreem nationalisme; noch dat deze het exclusieve bezit mag zijn van de autochtone ingezetenen van Nederland.

Op basis van verschillende geraadpleegde bronnen constateert de Raad dat gevoelens van nationale identiteit in Nederland – in vergelijking met andere Europese landen – niet erg sterk zijn. Zo valt het op dat de Europese eenwording, die gepaard gaat met een aanzienlijke inperking van de nationale beleidsruimte, door de meeste Nederlandse burgers niet negatief wordt beoordeeld, integendeel. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor kan voortkomen uit het feit dat gevoelens van identiteit elkaar eerder versterken dan dat deze elkaar uitsluiten. Dat wil zeggen dat een identificatie met Nederland de ontwikkeling van een Europese identiteit niet in de weg staat. Ook is het mogelijk dat Nederlanders verschuivingen van instrumentele macht van het nationale naar het Europese niveau accepteren, zonder dat deze hun gevoelens van nationale identiteit beïnvloeden. De Raad verwacht meer in het algemeen niet dat de Europese eenwording op korte termijn bijdraagt tot een verplaatsing van gevoelens van identiteit naar Europa. Hij acht het evenwel niet uitgesloten dat het vraagstuk van nationale identiteit tegen de achtergrond van de Europese eenwording urgenter zal worden.

Over de relatie tussen een tweede vorm van internationalisering – het ontstaan van een multi-etnische samenleving – en nationale identiteit merkt de Raad het volgende op. Gevoelens van nationale identiteit zijn verbonden met in Nederland geboren zijn, met het spreken van de Nederlandse taal en met het delen van een gezamenlijke geschiedenis en van gemeenschappelijke symbolen.

Immigranten kennen deze vormen van verbondenheid met Nederland niet of nauwelijks. Zelfs als zij de Nederlandse nationaliteit hebben verworven, zullen zij zich toch ten minste gedeeltelijk willen blijven identificeren met hun land van herkomst.

De RMO acht daarom een toekomst waarin plaats is voor verschillende etnische identiteiten, naast de dominante autochtone Nederlandse identiteit, waarschijnlijk en ook noodzakelijk. Hij is van mening dat spontane processen die leiden tot diverse identiteiten langs etnische lijnen gefaciliteerd moeten worden. De overheid kan voorwaarden scheppen om de ontwikkeling van verschillende etnische identiteiten te begunstigen. Zo zou het ontstaan en functioneren van etnische organisaties bevorderd moeten worden. Daarnaast moet er echter voldoende ruimte zijn voor een gemeenschappelijke identiteit. Deze kan worden gecreëerd onder meer door eisen te stellen aan het leren en het gebruik van de Nederlandse taal, door het ontwikkelen van vaardigheden van alle inwoners van Nederland om zich in sociaal en economisch opzicht hier te kunnen handhaven, door respect voor de wet en voor de spelregels van de democratische rechtsstaat.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling concludeert dat het vraagstuk van nationale identiteit door internationalisering aan belang zal winnen. Hij acht het essentieel dat dit vraagstuk ook in de toekomst politieke aandacht krijgt. In Nederland bestaat geen specifiek politiek-bestuurlijke plaats waar de nationale identiteit een algemeen aandachtsveld vormt. Het is niet nodig om hiervoor een instantie op te richten; daarvoor is het vraagstuk aan het einde van de twintigste eeuw (nog) niet zwaarwichtig genoeg. De RMO beveelt daarom aan een plek te creëren waar beleidsinitiatieven die van invloed zijn op de nationale identiteit, herkend en beoordeeld worden. Dit aandachtsgebied zou de Raad willen toewijzen aan een bewindspersoon.

Met dit advies wil de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling het zwaartepunt leggen op de attendering. Nationale identiteit vormt een mogelijk aanrijpingspunt voor het versterken van de sociale cohesie en de betrokkenheid van de burgers. De Raad heeft ook gewezen op de negatieve kanten van dit verschijnsel. Er zijn overtuigende redenen om een begin te maken met een maatschappelijke en politieke discussie over dit onderwerp. De Raad geeft met dit advies een voorzet voor deze discussie.

1 Inleiding

In zijn adviesaanvraag over de nationale identiteit stelt het kabinet het spanningsveld aan de orde tussen de beleving van nationale wij-gevoelens en de voortgaande internationalisering. Het kabinet stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) de volgende vragen:

- Wil de Raad dit spanningsveld verder verkennen?
- Acht de Raad actieve overheidsbemoeienis wenselijk?
- Welke mogelijkheden ziet de Raad?

Het was van meet af aan duidelijk dat de Raad zich bij de opstelling van dit advies zou bewegen op een terrein dat in Nederland niet vanzelfsprekend als problematisch of relevant wordt ervaren. Bovendien zou de Raad zich in de periferie van zijn eigenlijke taakgebied begeven. Na enige overweging werden niettemin voldoende aanknopingspunten gevonden om niet zozeer een serie concrete aanbevelingen, als wel een duidelijk signalement uit te brengen. Deze uitspraak loopt vooruit op een beoordeling van de problematiek in hoofdstuk 4. Het is nuttig dit in de inleiding te presenteren, zodat de lezer van dit advies nu al weet dat er wel degelijk licht gloort aan het eind van de tunnel van vaak relativerende beschouwingen.

De Raad heeft de probleemstelling toegespitst. Onder ‘internationalisering’ wordt hier in hoofdzaak het proces van Europese eenwording en het ontstaan van een multi-etnische samenleving in Nederland begrepen. Het advies richt zich dan op de vraag welke invloed deze twee processen op de nationale identiteit hebben. Deze keuze betekent dat geen aandacht wordt besteed aan processen van mondialisering op het gebied van verkeer, communicatie, economie en cultuur, met name de uitstraling en invloed van de Amerikaanse cultuur. Hoewel aannemelijk is dat ook deze mondialisering van invloed is op de nationale identiteit, meent de Raad deze om praktische redenen buiten beschouwing te mogen laten. Twee – in Nederland gewoonlijk apart beschouwde – verschijnselen worden in dit advies dus bijeengebracht: het proces van Europese eenwording en de culturele en etnische differentiatie van de Nederlandse samenleving. De reden voor deze combinatie van thema’s is dat velen deze processen beschouwen als oorzaken van een gevoelsmatig verlies van ‘eigenheid’. In welke mate deze problematiek in Nederland actueel is, vormt een kernvraag die de Raad in dit advies beantwoordt. De adviestekst is onder meer gebaseerd op de informatie zoals die is vervat in het basisdocument. De Raad heeft gebruik gemaakt van de volgende bronnen van informatie:

- relevante publicaties;
- empirisch materiaal uit het International Social Survey Programme (ISSP) uit 1995, dat veel gegevens over nationale identiteiten bevat en dat het Sociaal en Cultureel Planbureau ter beschikking heeft gesteld;
- een paneldiscussie op uitnodiging van de RMO over nationale identiteit en de Europese eenwording, gevoerd tussen personen die in politieke of wetenschappelijke zin deskundig kunnen worden geacht;
- enkele individuele gesprekken met deskundigen.

2 Nationale identiteit nader verkend

2.1 Nationale identiteit: een poging tot omschrijving

Nationale identiteit is een complex en moeilijk te definiëren begrip. Het is in het besef van de meeste mensen ook maar latent aanwezig, omdat het behoort tot de 'dagelijkse dingen des levens'. Het wordt pas geactiveerd bij bijzondere gelegenheden, zoals herdenkingen en nationale evenementen, en natuurlijk als men meent dat de identiteit gevaar loopt. Het gaat om het gevoel deel uit te maken van een eenheid die zich van andere eenheden onderscheidt. Pas in tweede instantie zijn dan specifieke kenmerken of volkskaraktertrekken aan de orde. De kenmerken waarmee gevoelens van nationale identiteit worden ingevuld, zijn echter niet voor iedereen dezelfde.

Het is niet de bedoeling met dit advies deel te nemen aan het debat over de verschillende volkskaraktertrekken van Nederland. De nadruk ligt hier op het besef van nationale identiteit en de consequenties daarvan, maar de Raad laat zich niet uit over de concrete invulling van een Nederlandse identiteit. De Raad vat nationale identiteit op als het besef dat men deel uitmaakt van een volk of nationale samenleving en dat deze gemeenschap specifieke kenmerken bezit, waarin zij verschilt van andere volkeren of nationale samenlevingen. Die kenmerken zelf zijn in dit advies van ondergeschikt belang. Zo'n besef van nationale identiteit kan meer of minder sterk zijn, maar is voor de meeste mensen toch wel zo sterk aanwezig, dat het leidt tot enige identificatie met dat volk of die nationale gemeenschap. De betekenis die mensen daaraan hechten, varieert naar plaats en tijd. Daardoor is de nationale identiteit dynamisch van aard.

2.2 Nationale identiteit in Nederland: geschiedenis

De geschiedenis van Nederland laat zien dat de nationale identiteit een betrekkelijk onproblematisch gegeven is geweest. Intern hebben vooral de verschillen tussen bevolkingsgroepen op de voorgrond gestaan. De verzuiling is het meest spectaculaire voorbeeld. Verschillen waren reeds in de zeventiende eeuw manifest: tussen Holland en de landprovincies, tussen liberale regenten en calvinistische volksleiders.

Het besef van een Nederlandse identiteit, verbonden aan de Nederlandse natie, is pas in de loop van de negentiende eeuw ontstaan.

Mede door de invoering van de dienst- en leerplicht greep de nationale staat vanaf de negentiende eeuw steeds verder in het leven van de burger in. Steeds meer zaken die hem of haar direct raakten, werden op centraal niveau – in Den Haag – geregeld. De verschillende delen van het land raakten ook economisch steeds meer bij elkaar betrokken. Door ontwikkelingen op het gebied van de communicatie werd Nederland op tal van gebieden steeds meer één. Het algemeen beschaafd Nederlands rukte op ten koste van de dialecten en de interne mobiliteit nam als gevolg van de infrastructurele ontsluiting van het land steeds

verder toe. Toen de industriële productie eenmaal goed op gang kwam, bood de staat de (juridische) kaders waarbinnen de markt zich kon ontwikkelen. De staat bood de burgers zekere garanties gebaseerd op collectieve solidariteit. Dit had tot gevolg dat mensen zich meer gingen identificeren met de eigen staat dan met het ambacht of de streek waartoe zij behoorden. Na de Tweede Wereldoorlog voedde een nationaal saamhorigheidsgevoel in belangrijke mate de wederopbouw van het land.

De Nederlandse eenheidsstaat is dus nog van betrekkelijk korte datum. Ook wanneer hij een feit is, vallen de verschillen binnen het volk meer op dan de overeenkomsten. Waar zulke verschillen op de voorgrond staan, is overigens ook weinig ruimte voor uitsluiting. De scheidslijnen enerzijds en de onmiskenbare onderlinge afhankelijkheid van de delen anderzijds, dwingen tot inventieve oplossingen om sociale spanningen, die hieruit kunnen voortvloeien, hanteerbaar te houden.

2.3 Het besef van nationale identiteit in Nederland

Ook nu beziet de Nederlander zijn nationale identiteit op weinig nadrukkelijke wijze, zo blijkt onder meer uit onderzoek en uit de paneldiscussie. Het besef van Nederlandse identiteit is wel aanwezig, maar het is in vergelijking met andere West-Europese landen niet bijzonder sterk, en in ieder geval ver verwijderd van de betekenis die men als chauvinisme of nationalisme kan aanduiden. In de paneldiscussie werd dit als volgt verwoord: ‘.. de Nederlandse eigenheid mag geen naam hebben, zij bestaat juist in de ontkenning daarvan’. De conclusie moet zijn dat men in Nederland wel belang hecht aan de nationale identiteit, maar dat dit een gematigde vorm aanneemt.

In de paneldiscussie werd de Nederlandse identiteit, behalve met de taal, ook verbonden met een bepaalde manier of stijl van met elkaar omgaan. Deze manifesteert zich in de publieke en politieke interactie in het algemeen, die sterk gebaseerd zou zijn op wederzijds vertrouwen en ‘do ut des-verwachtingen’ (‘ik geef, opdat jij geeft’). Een stijl die teruggevoerd wordt op de inheemse handels-traditie.

Enquêtegegevens wijzen uit dat gevoelens van nationale verbondenheid en trots voor hoogopgeleide Nederlanders vooral betrekking hebben op het realiseren van een aantal politieke en sociale waarden, zoals sociale rechtvaardigheid en politieke democratie. Voor laagopgeleiden daarentegen lijken deze gevoelens betrekking te hebben op een – nogal heterogene – reeks van andere prestaties, zoals op het terrein van de sport en op zaken als de krijgsmacht. Eveneens komt onder sommige laagopgeleiden een chauvinistische invulling naar voren. Dit type opvattingen is overigens eerder uitzondering dan regel.

De wijze waarop mensen nationale identiteit invullen en de mate van verbondenheid en trots die daarmee gepaard gaat, is in Nederland nogal verschillend. De hieraan toegekende betekenis varieert ook nog eens naar tijd en plaats. Gezien deze dynamiek is het niet goed mogelijk de vinger te leggen op het kenmerkende van de Nederlandse identiteit.

2.4 Nationale identiteit en de taak van de RMO

De problematiek van nationale identiteit raakt op verschillende punten aan de taak van de Raad. Zo draagt het besef van een nationale identiteit ook het gevoel met zich mee 'erbij te horen'. Erbij horen is het tegendeel van uitgesloten zijn, een toestand die de Raad volgens zijn opdracht dient tegen te gaan. Om deze reden neigt de Raad ertoe positief tegen het besef van nationale identiteit aan te kijken.

Deze positieve beoordeling geldt echter niet zonder meer: een besef van nationale identiteit moet niet verworden tot extreem nationalisme. Het besef mag niet het exclusieve bezit van autochtone ingezetenen zijn, dat zich tegen etnische minderheden keert of deze uitsluit. In ieder geval vormt het verband tussen een besef van nationale identiteit en de plaats van etnische minderheden in ons land – in termen van erbij horen – een extra reden voor de RMO over dit onderwerp te adviseren.

Een laatste reden is gelegen in de omstandigheid dat voor de invulling van het burgerschap een zekere emotionele betrokkenheid bij en vereenzelviging met de nationale gemeenschap bevorderlijk is.

Dat het kabinet zich tot de RMO heeft gewend met het verzoek hierover advies uit te brengen, is daarom begrijpelijk. Het is begrijpelijk ondanks het feit dat het bevorderen van een besef van nationale identiteit in het verleden zelden voorwerp van expliciet overheidsbeleid is geweest.

3 Nieuwe ontwikkelingen: beschrijving en analyse

Enkele recente ontwikkelingen hebben de betekenis van nationale identiteit in een nieuw licht gesteld. Aan twee pregnante ontwikkelingen schenkt de Raad aandacht: het proces van Europese eenwording en het ontstaan van een etnisch geschakeerde samenleving in Nederland.

3.1 Europa

Het proces van Europese eenwording heeft inmiddels geleid tot een substantiële vermindering van de nationale beleidsruimte. Wat begon als een strikt economische samenwerking, en wat zeker niet bedoeld was als een proces gericht op het ontwikkelen van een Europese identiteit, is in de loop der jaren uitgebreid naar een veelheid van beleidsterreinen. Intussen blijkt wel dat over zaken die geacht worden tot de kern van de staatsmacht te behoren, moeilijk overeenstemming kan worden bereikt: buitenlandse politiek, defensie en rechtshandhaving.

Dat de uiteindelijke zeggenschap over deze terreinen vroeg of laat aan Europa zal toevallen, is echter aannemelijk. Tijdens de jongste topbijeenkomst in Keulen is daar op het gebied van buitenlandse betrekkingen en veiligheid al een begin mee gemaakt. Het proces van aan Europese instituties gedelegeerde

bevoegdheden is verder voortgeschreden dan velen denken.

De 'muren' van de afzonderlijke staten – zoals de in eigen wetgeving vastgelegde stelsels van rechten en de eigen tradities van rechtshandhaving – brokkelen geleidelijk af. Steeds meer taken komen onder de bevoegdheid van Europese instituties te vallen. Daardoor worden de zelfstandige nationale wetgevende bevoegdheden beperkt en dit gaat ten koste van de soevereiniteit van de nationale staat.

Het is mogelijk dat dit proces ook in Nederland op toenemende weerstand zal stuiten. Nu al is er in het publieke debat over Europese zaken irritatie te bespeuren. Vooralsnog wijzen surveygegevens evenwel uit dat de Nederlanders nogal wat voordelen van de Europese Unie (EU) verwachten. Zij vinden het niet zo belangrijk of urgent om hun land tegenover de EU te beschermen.

Nederlanders nemen tussen de andere nationaliteiten ongeveer een middenpositie in. Dit beeld kan – gezien het dynamisch karakter van het verschijnsel nationale identiteit – ingrijpend veranderen. Bijvoorbeeld wanneer de Nederlandse belangen door de schuld van andere landen zichtbaar geschaad worden.

De vraag dringt zich op wat het Europese eenwordingsproces betekent voor de toekomstige positie van de nationale staten en vooral ook voor het besef van nationale identiteit. De staten zullen aan zeggenschap verliezen, maar betekent dit ook dat gevoelens van nationale identiteit bij de burgers zullen afnemen of zelfs verdwijnen?

Drie vragen zijn in dit verband van belang:

- 1 Sluiten een nationale identiteit en een eventuele Europese identiteit elkaar uit, of kunnen zij naast elkaar, binnen dezelfde persoon, blijven voortbestaan?
- 2 Kan er een situatie ontstaan waarbij –voor langere tijd of blijvend – het centrum van de macht zich naar het Europese vlak verplaatst, zonder dat er onder de burgers in de Europese landen een besef van Europese identiteit bestaat?
- 3 Hoe aannemelijk is de vaak gehoorde stelling dat er onder invloed van de Europese eenwording, een verplaatsing van identiteitsgevoelens plaatsvindt van het nationale vlak naar het Europese vlak enerzijds en het regionale vlak anderzijds?

De eerste vraag is eenduidig te beantwoorden. Loyaliteiten sluiten elkaar niet uit. Zij staan zelfs niet neutraal tegenover elkaar, integendeel, zij versterken elkaar! Gevoelens van verbondenheid met de buurt, hangen samen met die voor de woonplaats, Nederland en Europa. Dat meerdere loyaliteiten naast elkaar kunnen bestaan, is een algemeen gedeeld wetenschappelijk inzicht.

Onderzoeksgegevens laten zien dat deze gevoelens van verbondenheid met verschillende bestuurlijke eenheden, op het individuele niveau van de burgers, elkaar versterken.

De tweede vraag moet de Raad vooralsnog onbeantwoord laten. De vorming

van een machtscentrum zonder dat zich daaromheen gevoelens van loyaliteit en verbondenheid uitkristalliseren, en dit alles binnen een cultuur die openheid en verantwoording hoog in het vaandel heeft staan, is waarschijnlijk een historische noviteit. De vraag raakt aan de wens naar democratisering van de Europese besluitvorming en de vorming van een kritisch Europees publiek. Bij de formulering van de beleidsuitgangspunten in paragraaf 6.2 komt dit probleem opnieuw aan de orde.

De derde vraag heeft betrekking op een mogelijk verlies van de nationale identiteit ten gunste van zowel Europese als regionale identiteiten. Formeel is in het Verdrag van Maastricht vastgelegd dat de Europese Unie de nationale identiteit van haar lidstaten moet respecteren. De toekomst zal uitwijzen hoe dit uitgangspunt in de praktijk vorm kan krijgen.

De veronderstelling die aan de vraag ten grondslag ligt, reikt echter verder dan een formele formulering. Zij is terug te vinden in een groot aantal politieke beschouwingen. Er hebben zich de laatste jaren ontwikkelingen voorgedaan die de veronderstelling een zekere plausibiliteit geven. Zo is het streven naar een grotere autonomie van Vlaanderen, Catalonië en Schotland ook te begrijpen als een ontwikkeling bij de gratie van het bestaan van een bovennationaal Europees kader dat een noodzakelijke coördinatie waarborgt. Het is echter van belang voor ogen te houden dat in deze voorbeelden reeds een sterke mate van regionaal identiteitsbesef aanwezig was. De verplaatsing van politieke macht was hoofdzakelijk een gevolg maar niet de oorzaak van het streven van regionale autonomie.

Met betrekking tot Nederland merkt de Raad het volgende op. Hoewel ontstaan als een sterk gedecentraliseerde federale constellatie heeft Nederland zich sinds de negentiende eeuw ontwikkeld tot een eenheidsstaat. De provincies hebben hun grote betekenis van vroeger, dat wil zeggen van voor 1795, verloren; de gemeenten zijn weliswaar toegerust met een aantal bestuurlijke en administratieve functies, maar dit doet geen afbreuk aan het eenheidskarakter van de Nederlandse staat. De geografisch-bestuurlijke eenheid in Nederland die – ondanks alle verschillen, niet in het minst wat schaal betreft – nog het meest overeenkomt met de genoemde buitenlandse voorbeelden, is de provincie. De vraag is nu of de provincies in de toekomst, voor het besef van identiteit en gevoelens van binding van hun inwoners, van grotere betekenis kunnen worden. De Raad heeft hierover twijfels. Nederland is een land met een klein oppervlak en een grote bevolkingsdichtheid; het heeft bovendien een zeer fijnmazige infrastructuur, zowel wat transportmogelijkheden als massacommunicatie betreft. Natuurlijk bestaat er in Nederland een geografische differentiatie die zich ook cultureel vertaalt, maar dit betekent niet dat de provincies ook werkelijk nog kristallisatiepunten zijn die de burger een nieuw of versterkt identiteitsbesef of nieuwe politieke loyaliteiten kunnen bieden. Verschijnselen als de overheersing van de landelijke politiek, ook bij provinciale en gemeentelijke verkiezingen, wijzen daar op. Ook uit de surveygegevens komt naar voren dat

Nederlanders zich niet of nauwelijks bij hun provincie betrokken voelen. Kunnen gemeenten deze rol krijgen? De afwijzing van gewestvorming en de protesten die vaak rijzen tegen de samenvoeging van gemeenten, doen vermoeden dat hier het nodige identiteitsbesef aanwezig is. De Raad wijst er echter op dat er in Nederland vele honderden gemeenten zijn en dat het onverantwoord is hen in dit opzicht over één kam te scheren. De kleinere gemeenten vormen de directe leefomgeving van de burgers en zullen als zodanig ook aanspraak hebben op de affectie van hun bewoners. Zij bieden echter een te beperkt kader. Te veel van wat voor de burger van belang is, speelt zich daarbuiten af: politiek, arbeid, winkeldiensten, gezondheidsdiensten en recreatie.

Dit ligt anders voor de grotere gemeenten. Deze zijn trouwens ook meer dan de provincies zowel een manifeste politiek-administratieve eenheid als een belangengemeenschap. Mede om die reden zullen inwoners van grotere gemeenten zich ook bij hun woonplaats betrokken voelen en zich daarmee identificeren. De Raad meent daarom niet te mogen uitsluiten dat zich hier bestaande functies van gevoelsmatige aard, zoals de invulling van een 'territoriale identiteit', zullen uitkristalliseren.

3.2 De multi-etnische samenleving

Gevoelens van nationale identiteit worden waarschijnlijk vooral geactiveerd door de toenemende schakering in culturen en etnische achtergronden onder de inwoners van Nederland. In ieder geval bestaan er empirische verbanden tussen discriminatoire opvattingen over etnische minderheden en sterke gevoelens van nationale identiteit. Op politiek niveau kan men overigens vaststellen dat tot op heden weinig georganiseerde nationalistische reacties zichtbaar zijn, en voor zover deze bestonden (Centrumpartij bijvoorbeeld) zijn ze afgezwakt. Toch maakt deze ontwikkeling een herbezinning opportuun op de betekenis van nationale identiteit voor de verschillende burgers van allochtone en autochtone herkomst.

De nationale identiteit zoals die in Nederland bijna als vanzelfsprekend ervaren wordt, is verbonden met zaken als hier geboren zijn of hier een groot deel van zijn leven wonen, kennis van de taal, zich Nederlander voelen (overigens veel minder met: Christen zijn). Daarnaast bestaat er een besef van een gezamenlijke geschiedenis met herkenningspunten als de Tachtigjarige Oorlog en de Duitse bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog. Daarenboven bestaat er een reservoir van gezamenlijke symbolen, variërend van de Elfstedentocht tot Sinterklaasavond.

Het ligt niet in de rede dat immigranten van de eerste en misschien ook de tweede generatie zonder meer deze nationale culturele erfenis als de hunne beschouwen. Ook al gaan zij deelname aan feestelijke evenementen niet uit de weg, zij ervaren deze toch niet als uiting van hun nationale identiteit.

Waarschijnlijk willen zij dat ook niet. De eerste generatie heeft immers een identiteit uit het moederland meegenomen en volgende generaties zullen minstens een deel daarvan willen handhaven. Hoe zich een en ander op langere

termijn zal ontwikkelen, blijft een open vraag. Duidelijk is wel dat nationaliteit en nationale identiteit niet samen hoeven te vallen.

De Raad acht een toekomst waarin plaats is voor de verschillende etnische identiteiten, naast een autochtone Nederlandse identiteit, waarschijnlijk en noodzakelijk. De diversificatie van identiteiten langs etnische lijnen moet worden opgevat als een spontaan proces, dat wil zeggen voortvloeiend uit sociale ontwikkelingen waarop de overheid nauwelijks invloed kan uitoefenen. Dit proces verdient evenwel te worden gefaciliteerd. Dat wil overigens niet zeggen dat nu moet worden gepretendeerd dat Nederland een multiculturele samenleving zal of moet worden. Dit laatste begrip suggereert een samenleving die uit diepgaand verschillende culturele segmenten is opgebouwd, en waarbij die verschillende segmenten bovendien gelijkwaardig in positie zijn. Wie meent dat de Nederlandse situatie aan deze twee voorwaarden voldoet, gaat voorbij aan de grote overeenkomsten tussen de groepen, alsook – en dit is belangrijker – aan de dominante positie van het autochtone Nederlandse volksdeel. Deze dominantie berust op een getalsmatig overwicht en op een overheersende positie binnen alle relevante machtsstructuren.

De overheid moet zich tot taak rekenen de voorwaarden te scheppen om de ontwikkeling van verschillende etnische identiteiten te begunstigen, naast een algemene Nederlandse identiteit. Zij kan dat doen door het ontstaan en functioneren van etnische organisaties te bevorderen. Identiteiten ontwikkelen zich nu eenmaal in groepsverband.

Al in een eerder advies, *Integratie in perspectief* (RMO 1998), heeft de Raad deze aanbeveling gedaan. Toen gebeurde dat voornamelijk uit overwegingen van emancipatie en efficiency. De Raad suggereerde dat etnische groeperingen in eigen organisatorische verbanden zelf activiteiten starten op terreinen zoals onderwijs, huisvesting, zorg en media. Hierdoor wordt het bereik van die terreinen onder etnische groepen sterk vergroot en verbeterd. Bovendien kan er een nieuw bestuurlijk kader ontstaan. Dat bestuurlijke kader verschaft tevens toegang tot de machtsstructuren in het maatschappelijk middenveld die nu nog voornamelijk voor autochtonen toegankelijk zijn. Een tweede argument was dat allochtonen als gebruiker of cliënt vaak de weg niet weten binnen voornamelijk autochtone Nederlandse organisaties en op onbegrip of cultuurverschillen boten. In dit nieuwe advies beveelt de Raad de zelforganisatie tevens aan als een structureel middel om de eigen etnische identiteit te ontwikkelen en uit te bouwen.

Haalt men met deze maatregelen de traditionele verzuiling weer terug? De Raad vindt van niet. Zijn voorstel wijkt op essentiële onderdelen af van de historische verzuiling. In de eerste plaats deelde de historische verzuiling de bevolking praktisch geheel op in zuilen. Iedereen maakte wel deel uit van een zuil, terwijl de zuilen onderling in betekenis ongeveer gelijkwaardig waren. Dit voorstel gaat uit van een autochtone meerderheid die cultureel en in termen van machtsuitoefening dominant blijft. Maar aan etnische groeperingen wordt de ruimte geboden

zich binnen eigen organisatorische verbanden te ontwikkelen en hun positie te verbeteren.

In de tweede plaats zal, anders dan bij de historische verzuiling, de 'potentiële doelgroep' bijna altijd groter zijn dan degenen die werkelijk bereikt worden. Zo bezoekt slechts een kleine minderheid van de islamitische kinderen islamitische scholen. Dit voorbeeld is met vele andere uit te breiden. Met andere woorden: men moet er van uitgaan dat slechts een deel van de etnische groeperingen werkelijk zal participeren in deze organisaties.

Dit feit maakt het verschil met de traditionele verzuiling goed duidelijk. Maar hetzelfde feit maakt het belang van de etnische organisatie niet geringer. Het is immers van betekenis dat er een infrastructuur van etnische organisaties *bestaat* die als blijvende referentie voor de doelgroep kan dienen en die *een werkelijke keuze mogelijk maakt*. Het gevoel en het verwijt van veel etnische minderheden dat zij geen werkelijke keus hebben en bloot staan aan acculturatietendenzen die sommigen wél maar anderen niet wensen, kunnen door het bestaan van zo'n infrastructuur aanzienlijk worden geneutraliseerd.

In de derde plaats zal de nieuwe structuur bij lange na niet het bereik hebben en zodanig gecentraliseerd zijn zoals wij dat van de vroegere zuilen kenden. De etnische organisaties zullen slechts enkele aspecten van het leven bestrijken.

Door de geringe omvang en de grote hoeveelheid van de verschillende groeperingen zullen bijvoorbeeld eigen politieke partijen of werknemers- en werkgeversverenigingen moeilijk ontstaan. Een landelijke centralisatie ligt evenmin in de rede. Hiermee vallen de voorwaarden weg voor het systeem van sociale controle, destijds toch het belangrijkste kenmerk van de zuilen.

Naast de verscheidenheid van gevoelens van identiteit dient er vanzelfsprekend ook een gemeenschappelijkheid te bestaan. Kennis van de Nederlandse taal en het beschikken over vaardigheden om zich sociaal en economisch te handhaven, zijn voor iedere burger een vereiste. Evenzeer van belang zijn respect voor de wet en een bereidheid om zich aan de spelregels van de democratie te houden. In de overdracht en handhaving van dit gemeenschappelijke heeft de overheid uiteraard een belangrijke taak. Zij heeft ook veel middelen om deze taak uit te voeren, variërend van inburgeringscursussen tot eisen aan schoolprogramma's.

4 Het gewicht van de problematiek

Er zijn argumenten om het problematische karakter van de huidige ontwikkelingen te relativiseren. Zo blijkt dat Nederlanders aan het einde van de twintigste eeuw geen uitgesproken sterke gevoelens van nationale identiteit koesteren. In vergelijking met inwoners van andere landen zijn Nederlanders weinig bij hun land betrokken. Alleen al om die reden voelen zij hun nationale identiteit vermoedelijk ook niet bedreigd door processen van mondialisering, Europese eenwording of decentralisatie.

Uit deze relativiserende houding tegenover de eigen nationale identiteit vloeit

voort dat men tegenover de allochtonen hier te lande een betrekkelijk tolerante en welwillende houding aanneemt: zij mogen zichzelf zijn en men gunt hen een grote mate van eigen ruimte voor andere loyaliteiten. Het spiegelbeeld vormen de in Nederland verblijvende niet-Nederlanders. Uit onderzoek komt naar voren dat allochtonen zich vooral om praktische redenen tot Nederlander laten naturaliseren. Vaak blijven zij zich emotioneel primair betrokken voelen bij het land van herkomst. Op termijn echter, zo kan men menen, vlakken deze verschillen tussen allochtone en autochtone Nederlanders af. Men zou daarom kunnen veronderstellen dat er geen sprake is van een probleem.

Net als in vroeger jaren vindt de huidige discussie over het thema nationale identiteit in een betrekkelijk kleine groep plaats, zonder dat de gemiddelde burger zich erdoor aangesproken voelt. Voor haar of hem is het waarschijnlijk een schijnprobleem: gevoelens van nationale identiteit zijn niet sterk en ook niet belangrijk. Zij kunnen – voor zover aanwezig – op den duur voortbestaan naast vergelijkbare gevoelens voor de Europese Unie.

De Raad meent dat zo'n vergaande relativering niet terecht is en dat enige waakzaamheid geboden is. Er valt een plausibele toekomstschets te ontwerpen die problematischer is, zoals hierna blijkt.

Expliciet is het verschijnsel van nationale identiteit geen belangrijke factor in het voelen en handelen van burgers en evenmin van politici. Impliciet reageren politici en burgers echter wel sterk Nederlands georiënteerd. In dit verband kan men denken aan de publieke betrokkenheid bij de benoeming van de eerste president van de Europese Centrale Bank (De Nederlander Duisenberg tegenover de Fransman Trichet).

Onderzoek wijst uit dat het besef van een nationale identiteit wel degelijk bestaat, terwijl op historische gronden aannemelijk is te maken dat het sinds de Tweede Wereldoorlog is toegenomen. Ook experts zijn de mening toegedaan dat het besef van een Nederlandse identiteit, hoewel niet in virulente vorm, wel degelijk aanwezig is. Er zijn redenen om aan te nemen dat het belang van nationale identiteit voor burgers zal toenemen. De belangrijkste is wel dat Nederland in dit opzicht duidelijk achterblijft bij andere Europese landen. De in hoofdstuk 3 geschetste ontwikkelingen hebben in andere Europese landen geleid tot versterking van gevoelens van nationale identiteit. De Raad acht het waarschijnlijk dat Nederland zijn achterstand op dit punt zal inlopen. Tenslotte ligt de tweede helft van de jaren zestig nog vers in het geheugen, toen Nederland binnen zeer korte tijd in sociaal en cultureel opzicht synchroon ging lopen met de Europese omgeving, en zelfs tot de koplopers ging behoren. Met andere woorden, men kan niet uitsluiten, en men moet er zelfs rekening mee houden dat in de toekomst het verschijnsel nationale identiteit aan betekenis wint.

De Raad acht dit zeker geen negatieve ontwikkeling. Nationale identiteit, met haar nevenbetekenis van 'erbij behoren' en haar gunstige invloed op de invulling van het actief burgerschap, kan een bindend element zijn in de Nederlandse samenleving.

Natuurlijk mag men de ogen niet sluiten voor de mogelijke negatieve gevolgen

van zo'n ontwikkeling. Het complex van economische en sociale veranderingen dat onder de verzamelnaam mondialisering te boek staat, maakt nu eenmaal slachtoffers en zal dit blijven doen. Het gaat dan om mensen die de maatschappelijke veranderingen niet kunnen bijhouden en die een grote kans lopen om in een achterstandssituatie terecht te komen. Bij deze mensen bestaat het gevaar van sterk nationalistische gevoelens, waarbij een verkeerd opgevat besef van nationale identiteit gecombineerd wordt met politiek en sociaal activisme gericht tegen 'buitenlanders' zowel in als buiten het land.

De Raad is zich ervan bewust dat zo'n veronderstelling, op grond van de huidige ervaring en die van het nabije Nederlandse verleden, vergezocht lijkt. Maar er kunnen zich ook in een ander opzicht veranderingen binnen de Nederlandse samenleving voltrekken, die een gereede aanleiding kunnen vormen, zo niet voor politiek activisme, dan toch voor andere uitingen van gebrek aan solidariteit. Gedoeld wordt op het toekomstscenario dat de Raad eerder over de etnische minderheden heeft beschreven (RMO 1998). Dit scenario schetst een aanzienlijke groei van de allochtone bevolking, waarvan de zogeheten eerste generatie steeds een omvangrijk deel blijft uitmaken. Ondanks een duidelijke sociale emancipatie zal de onderste laag van de bevolking, gekenmerkt door een lage opleiding, veel werkloosheid en lage beroepen, veel meer dan nu het geval is uit allochtonen bestaan. Aan de ene kant zien we dus een aanzienlijke groei van de allochtone bevolking en etnische diversiteit, aan de andere kant een groeiend samenvallen van de onderste sociale laag van de bevolking die relatief grote aanspraken doet op collectieve middelen, met etniciteit. Zo'n toekomstbeeld draagt gevaren in zich voor de sociale solidariteit in Nederland. Daarmee komt het maatschappelijk draagvlak dat nodig is om de sociale arrangementen in stand te houden en waar nodig te versterken, onder druk te staan.

5 Conclusies

- (1) Er bestaat in Nederland een besef van nationale identiteit, zij het dat mensen daaraan verschillende betekenissen toekennen. Er bestaat een verband tussen opleidingsniveau en het belang dat men hecht aan nationale identiteit. Internationaal onderzoek laat tevens zien dat het besef van nationale identiteit in Nederland zeker aanwezig is, maar minder uitgesproken dan in sommige andere Europese landen.
- (2) Het blijkt dat loyaliteiten elkaar niet uitsluiten. Integendeel: een gevoel van verbondenheid met het eigen land gaat vaak samen met een gevoel van verbondenheid met Europa. De in het politieke debat levende vrees dat het een het ander verdringt, vindt dan ook op het niveau van persoonlijke gevoelens geen steun in onderzoek, noch in andere bronnen, zoals de relevante literatuur en de meningsvorming in de paneldiscussie.
- (3) Instituties en praktijken die op het eerste gezicht voor 'typisch Nederlands'

doorgaan (bijvoorbeeld sociale rechten, het mediabeleid, het gedoogbeleid) en die een tijdloze waarde lijken te bezitten, zijn in het algemeen van vrij recente datum, juist nogal veranderlijk en veelal de vrucht van betrekkelijk toevallige politieke constellaties en omstandigheden.

Het is daarom moeilijk om instituties en praktijken te vinden die het verdienen om als 'typisch Nederlands' verdedigd te worden. Een uitzondering vormt wellicht de Nederlandse publieke en politieke interactie in het algemeen. Volgens waarnemers is die sterk gebaseerd op wederzijds vertrouwen en 'do ut des-verwachtingen', en is die terug te voeren op de inheemse handelstraditie. Het gaat dan om een stijl van overleggen die op Europees niveau als Nederlandse formule ingezet kan worden, maar die moeilijk 'verdedigd' en moeilijk 'bedreigd' kan worden.

- (4) De grote invloed van de Europese regelgeving op het nationale niveau en dus op de leefwereld van de mensen, is vanuit het perspectief van de burgers moeilijk als zodanig te herkennen. Europees beleid en regelgeving worden voor een belangrijk deel aan het oog onttrokken doordat nationale politici de nationale berichtgeving en public relations domineren, en doordat de nationale bureaucratieën zorg dragen voor de uitvoering van Europees beleid. Omdat deze invloed weinig zichtbaar is, zal hij ook niet gauw als verontrustend ervaren worden. Dit neemt niet weg dat op individueel niveau, bijvoorbeeld door procedures voor het Europese Hof van Justitie of wijziging van wetgeving op grond van het gelijkheidsbeginsel, de Europeanisering wel degelijk direct ingrijpt in de leefwereld van de burgers.
- (5) De nationale identiteit wordt waarschijnlijk eerder geactiveerd door het ontstaan van een multi-etnische samenleving in Nederland. In ieder geval laat empirisch onderzoek een verband zien tussen discriminatoire opvattingen over etnische minderheden en sterke gevoelens van nationale identiteit (die in dat geval op een nationalistische manier zijn ingevuld!). Het gaat hier om een verschijnsel dat latent aanwezig is, ook in de Nederlandse samenleving.

6 Beleid

6.1 *Stand van zaken*

In het historisch overzicht is uiteengezet hoe het zich Nederlander voelen is gaan samenvallen met de landsgrenzen en hoe dit besef, dat aanvankelijk geconcentreerd was bij een elite, zich is gaan verbreiden over de hele bevolking.

Voorzover dit valt te achterhalen zijn van overheidswege slechts enkele maatregelen te noemen die doelbewust aanstuurden op de emotionele identificatie met het eigen land en volk. Een voorbeeld is de Wet op het lager onderwijs van 1857, waarin als doelstelling voor het verplichte vak geschiedenis het 'opwekken van warme vaderlandsliefde' werd genoemd.

De volkshogescholen gaven vorm aan het besef van nationale waarden en

normen. De beleidslijn die met de volkshogescholen werd ingezet, is in de jaren tachtig omgebogen. In de huidige tijd wordt de nadruk gelegd op het tweede-kans-onderwijs en op 'een leven lang leren'. In deze individuele onderwijsvormen ontbreekt het element van gevoelens deel uit te maken van een natie. In de meeste gevallen echter heeft overheidsbeleid er op indirecte wijze toe bijgedragen dat de inwoners van de Nederlandse staat zich ook werkelijk Nederlander zijn gaan voelen.

Te denken valt aan allerlei wetten en maatregelen van infrastructurele aard, maar ook aan zaken als dienst- en leerplicht. In het verleden hebben ook particuliere of maatschappelijke organisaties en personen zich toegelegd op het stimuleren van vaderlandslievende gevoelens. Een bekend voorbeeld is de eind achttiende eeuw opgerichte Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Verder kunnen worden genoemd de ad hoc opgerichte comités van – meestal liberaal gezinde – burgers die in de negentiende eeuw allerlei standbeelden oprichtten voor bekende landgenoten uit een roemrijk geacht verleden.

Voor de jaren die recent achter ons liggen kan men denken aan een initiatief als de zevenprocentnorm van de vorige staatssecretaris van Cultuur.

Dat beleid verplichtte orkesten met overheidssubsidie tenminste zeven procent van hun repertoire uit door Nederlanders gecomponeerde muziek te laten bestaan. Verder heeft de Nederlandse regering in 1992 er mede toe bijgedragen dat in het Verdrag van Maastricht een paragraaf is opgenomen, die eerbiediging van de nationale (culturele) identiteit van de lidstaten waarborgt.

Andere opmerkelijke feiten zijn:

- het huidige Nederlandse paspoort met een vaderlandse beeldgeschiedenis;
- de wetgeving met betrekking tot naturalisatie;
- de inburgering nieuwkomers;
- het in stand houden van het koningshuis;
- en de modernisering en democratisering van het decoratiestelsel.

Deze overheidsinitiatieven staan tamelijk op zichzelf. Er bestaat niet zoiets als een overkoepelende beleidsconceptie of beleidsafstemming tussen de verschillende departementen op dit terrein.

In zijn algemeenheid wordt overheidsbeleid inzake de nationale identiteit zelden expliciet gevoerd. Er zijn wel particuliere initiatieven te noemen die bijdragen aan de emotionele identificatie met het eigen vaderland. De overheid stelt zich op dit punt relatief terughoudend op.

Dat is begrijpelijk, omdat het voeren van beleid gericht op gevoelens een hachelijke zaak is en doorgaans niet als wenselijk wordt gezien.

Gevoelens van identiteit en identificatie kunnen niet worden afgedwongen.

Daar staat tegenover dat veel beleid impliciet, via regelgeving en subsidiëring, het behoud of de versterking van gevoelens van nationale identiteit als resultaat heeft. Niet iedereen staat hier positief tegenover, de meeste Nederlanders nemen in dit opzicht een relatief neutrale positie in (SCP 1998).

6.2 Uitgangspunten voor nieuw beleid

- (1) Het verschijnsel van nationale identiteit in Nederland verdient een realistische politieke beoordeling (zie ook RLG 1999). Het is niet sterk aanwezig, maar zal in betekenis toenemen. Voor zover beleid op dit gebied mogelijk is, verdient dat besef – ook vanuit een gezichtspunt van persoonlijk welzijn en burgerschap – versterkt te worden: taalbeleid, beleid met betrekking tot het cultureel erfgoed en geschiedenisonderwijs zijn hier de meest voor de hand liggende instrumenten.

Men mag echter niet de ogen sluiten voor de negatieve effecten van zo'n besef, zoals gevoelens van nationalisme en de houding tegenover etnische minderheden. De Raad ziet overigens in dat het vrijwel onmogelijk is deze politieke sensitiviteit in concrete beleidsmaatregelen te vertalen.

- (2) Het valt moeilijk nationale instituties aan te geven die op grond van een behoud van nationale identiteit tegenover het buitenland verdedigd zouden moeten worden. Voor wat betreft de Nederlandse positie ten aanzien van het Europese eenwordingsproces, komt een flexibele opstelling bij onderhandelingen de Raad als het meest wenselijk voor. Wel is daarbij een waarschuwing op zijn plaats voor wat betreft op Europees niveau gesloten akkoorden waarin verschillende zaken als een samenhangend geheel geregeld worden. Deze zogenaamde 'package deals' komen bij Europese onderhandelingen vaak voor en ze worden uitgebreider en heterogener van aard. Hoe groter en verscheidener deze pakketten, hoe groter ook de kans dat daarbij zaken worden geofferd die aan de onderhandelingstafel niet belangrijk lijken maar die de bevolking wel degelijk sterk raken.

Daarnaast moet de regering de ruimte om een constructieve bijdrage aan het Europese proces te leveren, volop benutten. De Raad kan zich zo'n benadering langs twee lijnen voorstellen. Aan de ene kant door specimen van het Nederlands cultuurleven naar buiten uit te dragen en door vanuit de eigen nationale ervaring bij te dragen aan politieke oplossingen voor gezamenlijke problemen. Aan de andere kant door Europa dichter bij de Nederlandse burger te brengen.

De laatste opmerking is niet nieuw. Zij heeft betrekking op een uitermate complex probleem. Om verschillende redenen blijft veel van het Europese beleidsproces voor de burger verborgen. Nationale politici domineren – zo niet monopoliseren – via de media het politieke beeld. De informatie die nog doorkomt over Europa, is voor de burger in hoge mate onaantrekkelijk. Conferenties lijken stevast te eindigen in meningsverschillen en non-besluiten; de materie is in hoge mate procedureel, technisch, voor de burger moeilijk te doorgronden en saai. Europa draagt het 'democratisch deficit' als een erfzonde met zich mee. Wat er aan human-interest-informatie de burger bereikt, neemt vaak de vorm aan van wat de media al gauw corruptie noemen. Of het gaat over de vraag welke persoon voor een bepaalde Europese topfunctie in aanmerking komt, waarbij nationale beroemdheden als in een

sportwedstrijd om de overwinning vechten. Onder deze omstandigheden is het onwaarschijnlijk dat de burger een gevoelsmatige betrokkenheid krijgt bij wat nu zo langzamerhand op een Europese regering gaat lijken.

Hier is een wonderlijke paradox ontstaan: zowel het instrumentele nut als de werkelijke macht van Europa zijn onomstreden en zullen alleen nog maar toenemen, maar de gevoelsmatige betrokkenheid daarbij ontbreekt. De hier geschetste problematiek werd bij de jongste Europese verkiezingen opnieuw manifest.

Hoe belangrijk is deze problematiek voor de nationale identiteit? In dit verband wil de Raad vier punten naar voren brengen.

- Voorlopig is deze problematiek nog van weinig invloed. De tot nationale grenzen beperkte identiteit is een bestaand gegeven dat door allerlei instituties (onderwijs, nationale symbolen) gehandhaafd wordt. Politiek Europa wordt voor een belangrijk gedeelte aan het zicht onttrokken. De Raad van Ministers heeft aan betekenis gewonnen tegenover supranationale instanties als de Europese Commissie en dit proces zal zich naar verwachting nog wel voortzetten. Dit versterkt het nationale gezicht en komt in zoverre meer tegemoet aan eisen van democratie, dat een groot gewicht komt te liggen bij – zo niet gekozen dan toch politiek gelegitimeerde en – aan nationale parlementen verantwoording verschuldigde bewindspersonen.
 - Op deze wijze blijft de paradoxale relatie tot Europa bestaan. Ook zal de nationale burger op termijn er zich steeds meer van bewust worden dat de werkelijke oplossing van zijn problemen, die van economische, ecologische maar in toenemende mate ook van sociale aard zijn, op het Europese vlak ligt.
 - Ook de wijze waarop Europa bestuurd wordt, zal waarschijnlijk veranderen. Men behoeft hierbij niet in de eerste plaats te denken aan een versterking van de vertrouwde parlementair-democratische vormen. Uit de paneldiscussie kwam naar voren dat voor de besturing van Europa vooral nodig zijn: openbaarheid ofwel transparantie, verantwoordingsplicht en integriteit, dat wil zeggen de afwezigheid van corruptie.
 - Op de lange termijn behoort het alleszins tot de mogelijkheden dat zich ook onder burgers een emotionele betrokkenheid tot de Unie ontwikkelt.
- (3) Veel van wat er aan bewust beleid wordt gevoerd om het besef van nationale identiteit levend te houden, heeft betrekking op de nationale historische erfenis. Deze is in het algemeen weinig geschikt om als gezamenlijk cultuurgoed aan etnische minderheden over te dragen. Men wordt hiervoor pas ontvankelijk na een lange en intensieve acculturatie binnen Nederlandse milieus. Het ligt om die reden meer voor de hand te zoeken naar elementen die geschikt zijn om een ‘overkoepelende nationale identiteit’ te articuleren (Koenis 1997). Daarnaast moeten allochtone Nederlanders het recht behouden zich bewust te blijven van hun eigen culturele erfenis en deze te behouden.

De culturele elementen die bij een algemeen-Nederlandse identiteit zouden passen, kunnen het best in minimalistische termen omschreven worden. Centraal daarin kunnen zijn: afwijzing van extreme ideologische posities, bereidheid tot overleg en compromis, respect voor, of minstens volgzaamheid ten aanzien van de wet, en persoonlijke aansprakelijkheid.

Persoonlijke aansprakelijkheid is allerm minst specifiek Nederlands, eerder Westers, maar deze dient sterk benadrukt te worden tegenover uit traditionele gemeenschappen afkomstige migranten. Deze migranten zijn doorgaans niet vertrouwd met persoonlijke aansprakelijkheid.

Binnen dit overkoepelend geheel bestaat uiteraard alle ruimte voor een specifiek autochtone nationale identiteit, die op onderdelen zal verschillen van de diverse etnische en of culturele variëteiten. Zoals bij de begripsomschrijving is aangegeven, gaat het om een dynamisch begrip, waarvan de inhoud varieert en dat een open karakter draagt. Zij is toegankelijk voor wie zich daarmee verwant voelt, vooral ook voor tweede en latere generaties migranten of mensen met een dubbele nationaliteit. Deze gedachten sluiten aan bij de recente voorstellen van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zoals gepubliceerd in de nota *Ruim Baan* (OC & W 1999a).

De organisatorische voorwaarde van deze culturele identificatie is het bestaan van een infrastructuur van etnische organisaties, zoals eerder in het RMO-advies *Integratie in perspectief* bepleit. Dit zou betekenen: vrij baan voor de eigen organisatorische verbanden op het terrein van onderwijs (islamitische scholen), cultuur en media.

7 Aanbevelingen

7.1 Algemeen

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling trekt op grond van zijn analyses en bevindingen de volgende conclusie: Het vraagstuk van nationale identiteit zal door de geschetste processen van internationalisering aan belang winnen. De Raad acht het essentieel dat dit vraagstuk ook in de toekomst van politieke aandacht verzekerd blijft.

In Nederland bestaat echter geen specifiek politiek-bestuurlijke plaats waar de nationale identiteit een algemeen aandachtsveld vormt. Het is niet nodig om hiervoor een instantie op te richten; daarvoor is het vraagstuk aan het einde van de twintigste eeuw (nog) niet zwaarwichtig genoeg.

Het ligt echter in de rede om de verantwoordelijkheid voor dit thema niet te spreiden, de essentie ervan zou daarmee vermoedelijk al snel verloren gaan. De RMO beveelt daarom aan een plek te creëren waar beleidsinitiatieven die van invloed zijn op de nationale identiteit, herkend en beoordeeld worden. Dit aandachtsgebied zou de Raad willen toewijzen aan een bewindspersoon. De volgende twee mogelijkheden komen voor de uitwerking van deze gedachte in aanmerking.

De staatssecretaris voor Cultuur kan het onderwerp tot zijn aandachtsgebied gaan rekenen. Voor deze optie spreekt dat de huidige bewindspersoon door zijn beleid gericht op cultuurbehoud enerzijds en cultuurspreiding anderzijds impliciet gevoelens van nationale identiteit mede bevordert.

Hij draagt bij tot gevoelens van nationale identiteit door cultuuruitingen van Nederlandse inwoners uit te dragen naar andere landen, onder meer door de positie van cultureel attaché in het buitenland te versterken. Daarnaast rekent de huidige staatssecretaris het tot zijn taak de positie van etnische minderheden op cultureel gebied te verbeteren.

Het signaleren en beoordelen van zaken met gevolgen voor de nationale identiteit kan ook aan de aandachtsgebieden van de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid worden toegevoegd. Hiervoor spreekt het argument dat deze minister ook nu al een coördinerende taak heeft. Het feit dat aan deze ministeriële taak geen portefeuille verbonden is, acht de RMO misschien zelfs eerder een voordeel dan een nadeel. Het gaat hierbij immers eerder om het bundelen van aandacht bij een bewindspersoon, dan om taken met grote financiële verantwoordelijkheden.

Een tweede reden is van ondergeschikt maar wellicht van symbolisch belang. Deze minister rekent immers ook zaken betreffende het Nederlandse paspoort tot zijn beleidsterrein.

De Raad legt deze twee mogelijkheden ter overweging aan het kabinet voor zonder daarbij zelf een voorkeur te formuleren. Belangen van politieke en bestuurlijke aard die de RMO niet kan en ook niet wil wegen, moeten hierbij de doorslag geven.

7.2 *Specifieke aanbevelingen*

- (1) Eerder gaf de Raad als zijn mening dat er nauwelijks Nederlandse instituties te vinden zijn, waarvan beargumenteerd kan worden dat zij beschermd moeten worden. Een uitzondering is de Nederlandse taal. Naast de bekende initiatieven als het behouden van een goede culturele band met Nederlandstalig België en de verbreding van het Nederlands in het buitenland via leerstoelen en instituten, kan men denken aan:
 - het onverkort handhaven van de eis dat in Nederland gevestigde etnische minderheden, of etnische minderheden die zich in Nederland willen gaan vestigen, de Nederlandse taal machtig zijn;
 - steun aan initiatieven om de verbreding van de kennis van het Nederlands te bevorderen, door middel van instituten, leerstoelen en dergelijke;
 - ondersteuning van het standpunt ten aanzien van het officiële taalgebruik in de Europese Unie. Het verdient aanbeveling dat er ofwel één voertaal – het Engels, de enige taal die aanspraak kan maken op het predikaat wereldtaal – wordt gebruikt; ofwel dat alle nationale talen een gelijke status hebben, met alle consequenties van dien. Deze hebben te maken met een kostbare en omslachtige ‘vertaalindustrie’. Men denke in dit verband ook aan de

taalkundige consequenties van de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie met een aantal Midden- en Oost-Europese landen. Nederland moet er voor waken dat er een situatie ontstaat, waarin slechts een beperkt aantal talen – waaronder niet het Nederlands en andere, binnen Europees verband, ‘kleine’ talen – binnen de Europese Unie als officiële voertaal gelden.

- (2) Het opzetten of verder uitbouwen van zaken die de kennis omtrent en betrokkenheid bij Europa kunnen bevorderen: substantiële en structurele aandacht voor Europese zaken in het lesmateriaal voor, in ieder geval, het middelbaar onderwijs. Naast kennis kan worden gedacht aan zoiets als een ‘Europadag’ vergelijkbaar met de nationale feestdagen zoals die in de verschillende lidstaten worden gehouden.
- (3) Bewaking van de Nederlandse culturele erfenis en de promotie hiervan in het buitenland. Hiervoor zij verwezen naar de voorstellen in enkele nota’s van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W 1998 en 1999b). De Raad gaat op deze specifieke zaken niet verder in.
- (4) Bezien in hoeverre het besef van nationale identiteit bevorderd kan worden in het (geschiedenis)onderwijs en het vormingswerk.

Ten slotte. Met dit advies wil de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling het zwaartepunt leggen op de *attending*. Nationale identiteit vormt een mogelijk aangrijpingspunt voor het versterken van de sociale cohesie en de betrokkenheid van de burgers. De Raad heeft ook gewezen op de negatieve kanten van dit verschijnsel. Er zijn overtuigende redenen om een begin te maken met een maatschappelijke en politieke discussie over dit onderwerp. De Raad geeft met dit advies een voorzet voor deze discussie.

Literatuur

Koenis, S. (1997), *Het verlangen naar gemeenschap: Over moraal en politiek in Nederland na de verzuiling*. Amsterdam: Van Genneep.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998), *Uitgangspunten voor cultuurbeleid 1997-2000: Pantser of ruggengraat*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999a), *Ruim baan voor culturele diversiteit*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999b), *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Den Haag: Sdu.

Raad voor het Landelijk Gebied (1999), *'made in Holland': Advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit*. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997), *Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk*. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), *Integratie in perspectief: Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Den Haag: Sdu.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Rijswijk / Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Vuga.

