

Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten

Ervaringen, inzichten en uitdagingen

Alfons Fermin - Zeki Arslan - Peter Zwaga



Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten

Ervaringen, inzichten en uitdagingen

Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga (red.)



Colofon

Redactie: Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga

Eindredactie: Astrid van Unen, U-producties

Vormgeving: Frits Nieste

Drukkerij: APG Printmedia B.V., Zaandam

Utrecht/Amsterdam januari 2026

Een uitgave van:

- Fermin Onderzoek & Advies, Utrecht
- Platform Sociale Binding, Amsterdam

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

Voorwoord	5
Ahmed Marcouch	
Inleiding	7
Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga	
Hoe kwam het gemeentelijk kiesrecht van niet-Nederlanders tot stand?	14
Kees Groenendijk en Arriën Kruyt	
Voor het eerst in de praktijk: de Rotterdamse deelraadsverkiezingen van 1980	23
Jan Rath	
Heeft u een allochtone kandidaat voor mij?	31
Ewoud Butter	
Het debat over lokaal kiesrecht voor niet-staatsburgers in Nederland en België vergeleken	40
Dirk Jacobs	
De belofte die nooit uitkwam; veertig jaar politieke vertegenwoordiging van migranten en hun nakomelingen in Nederland	49
Ruşen Koç & Floris Vermeulen	
Meedoen, maar niet meetellen; veertig jaar politieke participatie van Marokkaanse Nederlanders	58
Gesprek met Nadia Bouras	
Vechten voor haar idealen, tegen de stroom in	64
Gesprek met Maviye Karaman Ince	
Lokaal onzichtbaar: vrouwen met een migratieachtergrond in de politiek	67
Zahra Runderkamp & Liza Mügge	
Veertig jaar kiesrecht voor migranten: over zien, gehoord worden en ruimte maken	73
Samira Bouchibti	

Beperkte ruimte voor eigen stem voor politici van kleur in gevestigde partijen	78
Gesprek met Cemil Yilmaz	
Migrantenkiesrecht in een onwillig immigratieland	82
Han Entzinger	
Veertig jaar kiesrecht: tijd voor de volgende stap	88
Sheher Khan	
Balanceren tussen vertegenwoordiging en gemeenschapsdruk	91
Gesprek met Robin Gelici	
Law and Love: de stem als instrument van liefdevolle verandering	95
Tanja Jadnanansing	
Van stemrecht naar stemkracht. De democratie wordt beter van ieder verhaal	99
Abdullah Uysal	
Opkomen voor de zwakkeren in de Amsterdamse samenleving	104
Gesprek met Ayhan Yalin	
Goed luisteren naar wat er in de stad leeft en daarop handelen	107
Gesprek met Milka Yemane	
Slotbeschouwing	
Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten: deelname, invloed en de opgave voor de toekomst	111
Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga	

Voorwoord

Voor u ligt de bundel 'Veertig jaar lokaal migranten-kiesrecht in Nederland'. Een markant ijkpunt in onze democratische geschiedenis!



In een tijd waar veel migrantengemeenschappen een strijd voerden voor politieke erkenning en betrokkenheid, stond dit bijzondere kiesrecht symbool voor meer dan alleen politieke welwillendheid. Het is namelijk óók tot leven gebracht door gemeenschappen die hun plaats opeisten en bereid waren een stap naar voren te zetten. Voorvechters als Mohammed Rabae, Abdu Mnebbhi en Khadija Arib vormden de katalysator van politieke integratie.

Het migrantenkiesrecht was een volgende historische stap, na de gezinshereniging van enkele jaren daarvoor. Het was voor velen de eerste echte confrontatie met de Nederlandse samenleving. Men was niet langer 'slechts' arbeidskracht, niet meer te gast, maar burger-in-wording. Het was het moment waarop mensen niet alleen werden aangesproken op hun plichten als burger, maar ook rechten begonnen op te eisen. Het was politieke emancipatie!

De wetswijziging van 1985, die de gang naar de stembus mogelijk maakte, stond en staat symbool voor veel meer dan een vakje rood kleuren. Migrantenvan die vanaf de jaren zestig naar Nederland kwamen, leefden lange tijd op afstand van de samenleving en de politiek. Zij betaalden belasting, bouwden mee aan onze economie, voedden hun kinderen op, maar waren uitgesloten van politieke zeggenschap. *Taxation without representation*, zouden de inwoners van Washington vandaag zeggen. En dat wringt nog altijd: mensen zonder Nederlandse nationaliteit mogen niet stemmen voor het Europees Parlement, de Tweede Kamer en de Provinciale Staten. Wie niet genaturaliseerd is, blijft bovendien uitgesloten van tal van beroepen. Ook wanneer men hier is geboren, is opgegroeid, en een heel leven heeft opgebouwd.

Toen in de jaren tachtig en negentig de eerste gemeenteraadsleden met een migratieachtergrond aantraden, was hun aanwezigheid allesbehalve vanzelfsprekend. In steden als Rotterdam, Utrecht en Den Haag betraden pioniers de raadzaal vanuit hun wijken en gemeenschappen. Zij verrijkten het debat, brachten thema's als gelijke onderwijskansen, veilige arbeidsomstandigheden en fatsoenlijke huisvesting op tafel. Niet als vertegenwoordigers van één groep, maar als volksvertegenwoordigers in de volle betekenis van het woord. Met een bredere ervaring, een scherper oog voor wat onzichtbaar bleef.

Ook voor mij persoonlijk heeft het migrantenkiesrecht grote betekenis. Mijn politieke vorming vond plaats in Amsterdam. In de jaren 2000, eerst in Slotervaart en later als gemeenteraadslid, heb ik van nabij ervaren wat dit kiesrecht in de praktijk betekent. De gemeenteraad is de plek waar beleid schuurt met het dagelijks leven: met zorgen van ouders over scholen, met spanningen in buurten, met vragen over veiligheid en samenleven. Daar leerde ik dat vertrouwen groeit wanneer bestuurders zichtbaar zijn, luisteren en verantwoordelijkheid nemen.

Gemeenteraadsliden met een migratieachtergrond fungeerden in die jaren vaak als bruggenbouwers. Niet omdat zij alle antwoorden hadden, maar omdat zij meerdere werelden kenden en het gesprek durfden te voeren, ook wanneer dat ongemakkelijk werd. Hun bijdrage heeft de lokale democratie verdiept en het vertrouwen in instituties en de democratische rechtsstaat versterkt.

Veertig jaar migrantenkiesrecht is geen eindpunt. Het is een blijvende opdracht. De essays in deze bundel laten zien dat representatie onderhoud vergt, dat uitsluiting nooit ver weg is, en dat democratie alleen leeft bij actieve deelname.

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart in het verschiet is het daarom des te waardevoller om stil te staan bij wat dit kiesrecht voor ons land heeft betekend, en nog altijd betekent. Laten we blijven investeren in deelname, zodat iedereen die Nederland thuis noemt zich gehoord, gezien en vertegenwoordigd weet.

Ik wens u veel leesplezier.

Met warme groet,
Ahmed Marcouch

Inleiding

Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga

Deze bundel markeert het jubileum van veertig jaar lokaal kiesrecht voor Nederlanders met een migratieachtergrond. In deze bundel reflecteren diverse auteurs en betrokkenen op verleden, heden en toekomst van de deelname van burgers met een migratieachtergrond aan de lokale politiek. De bijdragen zijn historisch, analytisch, beschouwend en ervaringsgericht, met bijzondere aandacht voor de ervaringen van vrouwen en jongeren.

Deze bundel vormt de inhoudelijke opmaat naar een symposium over dit thema in maart 2026, waarin de opbrengsten worden verdiept en waar de vraag centraal staat: hoe inclusief is de lokale democratie voor burgers met een migratieachtergrond en hoe maken we deze inclusiever en toekomstbestendig?

1. Een democratisch keerpunt

In 1985 kregen ingezetenen met een migratieachtergrond die geen Nederlandse nationaliteit hadden voor het eerst stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Deze wetswijziging vormde een mijlpaal in de Nederlandse democratie: voor het eerst konden deze inwoners die een duurzaam bestaan hadden opgebouwd in dit land deelnemen aan de lokale politiek. Daarmee werd het lokale bestuur nadrukkelijk opengesteld voor alle inwoners.

Het lokaal kiesrecht gaf ingezetenen zonder Nederlandse nationaliteit niet alleen een stem in hun gemeente, maar ook de mogelijkheid zich verkiesbaar te stellen. Het bood perspectief op hun politieke representatie en werd gezien als erkenning van hun blijvende aanwezigheid in de Nederlandse samenleving.

2. Historische context en maatschappelijke betekenis

De wetswijziging kwam voort uit intensieve maatschappelijke en politieke debatten in de jaren zeventig en tachtig. Integratie en emancipatie van 'etnische minderheden' (zoals die groepen destijds werden aangeduid) werden in die periode steeds meer als maatschappelijke opgave gezien. Politieke partijen, maatschappelijke organisaties en migranten zelf zetten zich in om politieke participatie van deze groepen mogelijk te maken.

Ook werd er destijds gediscussieerd over het nationaal kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen, maar daarvoor was geen meerderheid. Na de invoering van het lokaal kiesrecht zijn er tot na de eeuwwisseling meerdere pogingen gedaan om dit uit te breiden naar provinciaal en nationaal kiesrecht. Vanwege staatsrechtelijke bezwaren, politieke compromissen en een verhard integratiedebat na de eeuwwisseling liepen deze pogingen uiteindelijk op niets uit en verdwenen voorstellen hiertoe uit de verkiezingsprogramma's van progressieve partijen (Fermin et al., 2021).

De invoering van het lokaal kiesrecht gaf een impuls aan politieke mobilisatie van deze groepen. Migrantenorganisaties gingen samenwerken met politieke partijen om kandidaten te werven en het electoraat te activeren. Zo trad een eerste generatie raadsleden met een migratieachtergrond aan in de gemeenteraden.

3. Veertig jaar benutting lokaal kiesrecht: successen en obstakels

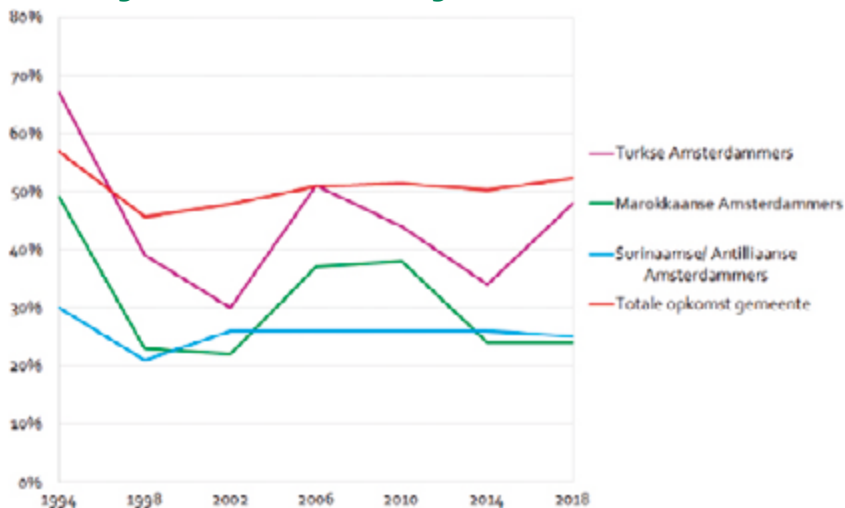
De afgelopen vier decennia laten een gemengd beeld zien. Het aantal raadsleden met een migratieachtergrond groeide aanzienlijk: van circa veertig in 1986 naar ruim driehonderd in 2006 en 2010 (Fermin et al., 2021). Daarmee werd de samenstelling van gemeenteraden diverser, al bleef er structureel sprake van ondervertegenwoordiging van bepaalde herkomstgroepen ten opzichte van de bevolking in met name kleine en middelgrote gemeenten. De laatste jaren (in 2016 en 2023) lijkt het aandeel gemeenteraadsleden met een migratieachtergrond te schommelen rond de 6 procent, terwijl in diezelfde periode het aandeel inwoners met een migratieachtergrond is toegenomen (Vermeulen, 2023). Het percentage gemeenteraadsleden met een migratieachtergrond is het hoogst in de grote steden en in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland. Volgens Vermeulen lijken politieke partijen in deze gemeenten en in die provincies toegankelijker te zijn voor politici met een migratieachtergrond en zijn er verhoudingsgewijs meer kandidaten per zetel beschikbaar (Vermeulen, 2023; ministerie van BZK, 2025). Vooral in kleinere gemeenten is de vertegenwoordiging beperkt. Hoewel kleinere gemeenten doorgaans een lager aandeel inwoners met een migratieachtergrond kennen, maken de geraadpleegde studies niet expliciet of en hoe dit samenhangt met het lagere aandeel politici met een migratieachtergrond.

Door de tijd heen blijven politiek actieve burgers met een migratieachtergrond tegen obstakels aanlopen. Interviews met raadsleden bevestigen dit: zij benoemen belemmeringen als beperkte steun binnen partijen, stereotypering en uitsluiting (Fermin et al., 2021).

Onderzoek naar opkomst in verschillende gemeenten laat zien dat kiezers met een migratieachtergrond lange tijd minder vaak gingen stemmen dan andere kiezers. Kiezers van Turkse afkomst maakten vanaf het begin over het algemeen redelijk tot goed gebruik van hun lokaal kiesrecht. Kiezers met een Marokkaanse achtergrond bleven bij de eerste twee verkiezingen massaal thuis, maar sinds 1994 hebben zij een flinke inhaalslag gemaakt. De opkomst van kiezers met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond was bijna altijd het laagst in de onderzochte gemeenten (Fermin et al., 2021). Over de verklaringen voor deze verschillen bestaat geen eenduidig beeld.

Sinds de verkiezingen van 2010 wordt alleen in de gemeente Amsterdam onderzoek uitgevoerd naar opkomst naar herkomstgroep. (Kranendonk, Lekkerkerker, Michon, & Vermeulen, 2018; Leiwakabessy et al., 2022). Hieruit blijkt dat de laatste jaren over het algemeen sprake is van een dalende opkomst van kiesgerechtigden met een migratieachtergrond bij de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen (zie ook figuur 1). DENK en BIJ1 zijn de meest populaire partijen onder Surinaamse, Marokkaanse en Turkse Amsterdammers, maar zij zorgen niet voor een hogere opkomst onder Amsterdammers met een migratieachtergrond. (Leiwakabessy et al., 2022).

Figuur 1 Opkomstpercentage vier herkomstgroepen gemeenteraadsverkiezingen Amsterdam 1994-2018¹



Bron: Kranendonk, Lekkerkerker, Michon & Vermeulen, 2018

1 De figuur is niet doorgetrokken naar 2022, omdat voor dat jaar een andere onderzoeksmethode is gebruikt. De resultaten zijn daardoor niet één-op-één vergelijkbaar met eerdere metingen (Leiwakabessy et al., 2022).

4. Veranderende context

De ontwikkelingen in de benutting van het lokaal kiesrecht door mensen met een migratieachtergrond kunnen niet los worden gezien van bredere maatschappelijke en beleidsmatige veranderingen in Nederland. Sinds de jaren tachtig is de maatschappelijke en politieke context rondom migratie en diversiteit ingrijpend veranderd. Waar het minderhedenbeleid in de jaren tachtig nog gericht was op collectieve emancipatie en ondersteuning, verschoof de nadruk in de jaren negentig naar individuele integratie en zelfredzaamheid. Sinds de eeuwwisseling is migratie steeds nadrukkelijker gepositioneerd als maatschappelijk probleem in het publieke en politieke debat, waarbij migranten en asielzoekers - en in het bijzonder moslims - structureel worden geassocieerd met sociale spanningen, integratievraagstukken en nationale veiligheid (Scholten, 2025). Migrantenorganisaties verloren hun centrale positie, terwijl nieuwe generaties opgroeiden die zich vanzelfsprekend Nederlander voelen, maar toch discriminatie (blijven) ervaren. Ook de derde generatie migranten, nauwelijks zichtbaar in statistieken, voelt zich Nederlander, maar ervaart nog steeds uitsluiting en discriminatie en voelt zich lang niet altijd vertegenwoordigd door de politiek (Dagevos et al, 2024; Andriessen et al., 2020). Meer in het algemeen ervaren kiesgerechtigden met een migratieachtergrond minder politieke vertegenwoordiging en hebben minder vertrouwen in de politiek en democratie (Spierings & Vermeulen, 2024).

Daarnaast zien we verschuivingen in het partijpolitieke landschap. Waar kiezers met een migratieachtergrond in de jaren tachtig en negentig vaak loyaal stemden op de PvdA, is hun stemgedrag inmiddels pluriformer. De opkomst van multiculturele partijen als DENK, BIJ1 en NIDA weerspiegelt een emancipatieproces en een reactie op ervaren uitsluiting. Op landelijk niveau heeft dit geleid tot meer zichtbaarheid van migrantenstemmen in het parlement, maar ook tot scherpere polarisatie rondom thema's als integratie, religie en identiteit (Vermeulen & Marczyński, 2023). Op lokaal niveau biedt de gemeentepolitiek ruimte voor kleinschalige initiatieven en kandidaten met sterke banden in de wijk. Migrantenkiezers stemmen vaak op personen die actief zijn in hun buurt - bijvoorbeeld via moskeeën of buurtorganisaties - waardoor herkenbaarheid en persoonlijke contacten een belangrijke rol spelen in hun politieke voorkeur (Van Heelsum, 2005).

5. Ervaren representatie en vertrouwen

Hoewel lokale netwerken en nabijheid bijdragen aan politieke betrokkenheid, betekent dit niet automatisch dat kiezers zich ook daadwer-

kelijk vertegenwoordigd voelen in het de politiek. Recente bevindingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau bevestigen dat politieke rechten niet automatisch leiden tot ervaren representatie. In het rapport “Is de politiek er voor iedereen?” (Dagevos & Vermeulen, 2024) blijkt dat Nederlanders met een migratieachtergrond minder vertrouwen hebben in de politiek en zich minder vertegenwoordigd voelen dan Nederlanders zonder migratieachtergrond. Ervaren discriminatie en maatschappelijke uitsluiting spelen hierbij een belangrijke rol. Opvallend is dat juist de tweede generatie gemiddeld een lager vertrouwen in instituties rapporteert dan de eerste generatie, ondanks betere hulpbronnen zoals opleiding en taalvaardigheid.

Het SCP-onderzoek laat zien dat veel kiezers met een migratieachtergrond belang hechten aan descriptieve vertegenwoordiging, dat wil zeggen: politici die qua achtergrond of ervaring op hen lijken. Maar de aanwezigheid van meer raadsleden of bestuurders met een migratieachtergrond blijkt op zichzelf niet voldoende: pas wanneer de thema’s en zorgen die zij belangrijk vinden ook werkelijk worden gehoord en vertaald in beleid, groeit het gevoel van daadwerkelijke representatie (SCP, 2024). Daarmee rijst de vraag in hoeverre door de deelname van politici met een migratieachtergrond ook andere thema’s op de politieke agenda zijn gekomen. Inclusieve democratie vraagt méér dan aantallen: het gaat om responsiviteit en herkenning in de politieke praktijk.

6. Jongeren en vrouwen

Tegen deze achtergrond van beperkt ervaren representatie en vertrouwen verdienen bepaalde groepen extra aandacht, en dan met name jongeren en vrouwen met een migratieachtergrond. Zij worden geconfronteerd worden met specifieke uitdagingen. Recente analyses laten zien dat nieuwe generaties vaak wél politiek actief zijn, maar relatief vaker via informele kanalen zoals protesten, sociale media of actiegroepen, in plaats van via traditionele instituties als partijen en verkiezingen. Hoewel de opkomst van jongeren met een migratieachtergrond bij verkiezingen inmiddels niet wezenlijk verschilt van die van leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond, ervaren zij een duidelijke kloof in representatie en vertrouwen (Spierings & Vermeulen, 2024). Het gevoel dat hun belangen onvoldoende worden gehoord in gemeenteraden en de landelijke politiek ondermijnt hun vertrouwen in democratische instituties.

Vrouwen met een migratieachtergrond worden in hun politieke participatie geconfronteerd met meervoudige barrières, zowel op basis van etniciteit als gender. Zij zijn ondervertegenwoordigd in gemeenteraden

en krijgen disproportioneel veel kritiek en weerstand wanneer zij wel zichtbaar zijn. Vooral op lokaal niveau blijkt het politieke werk moeilijk te combineren met zorgtaken en werk, wat leidt tot snellere uitval (Runderkamp, 2025). Vrouwen zijn over het algemeen ondervertegenwoordigd in gemeenteraden; na de verkiezingen van 2022 was slechts 36 procent vrouw. Tegelijkertijd hebben vrouwen met een migratieachtergrond in uiteenlopende bewegingen juist vaak een voortrekkersrol gespeeld in de strijd voor politieke en maatschappelijke emancipatie, met name binnen gemeenschappen van Surinaamse en Caribische Nederlanders.

7. Terug- en vooruitkijken

Ter herdenking van het jubileum van veertig jaar lokaal kiesrecht voor inwoners met een migratieachtergrond wordt in deze bundel zowel terug- als vooruitgekeken. De bundel brengt historische analyse, reflectie en ervaringsverhalen samen. Na bijdragen over het ontstaan van het lokaal kiesrecht voor niet-Nederlanders en de politieke keuzes die daaraan ten grondslag lagen (Kees Groenendijk & Arriën Kruyt), wordt ingegaan op vroege experimenten met politieke participatie voorafgaand aan de wetswijziging (Jan Rath), partijpraktijken rond werving en selectie (Ewoud Butter) en internationale vergelijkingen met België (Dirk Jacobs). Vervolgens verschuift de aandacht naar de praktijk van politieke vertegenwoordiging en de spanning tussen belofte en realiteit (Ruşen Koç & Floris Vermeulen), aangevuld met persoonlijke reflecties uit interviews (onder meer Nadia Bouras en Maviye Karaman Ince).

Daarnaast besteden verschillende bijdragen aandacht aan zichtbaarheid, ruimte en invloed binnen de lokale politiek, waaronder de positie van vrouwen met een migratieachtergrond (Zahra Runderkamp & Liza Mügge) en reflecties op zien, gehoord worden en ruimte maken (Samira Bouchibti), in samenhang met ervaringen van politici binnen gevestigde partijen (Cemil Yilmaz). In de latere bijdragen wordt teruggeblikt op de discussies rond migrantenkiesrecht in de jaren tachtig (Han Entzinger) en gereflecteerd op de betekenis van veertig jaar lokaal kiesrecht voor de lokale democratie en de opgaven voor de toekomst (Sheher Khan, Tanja Jadnanansing, Abdullah Uysal). De bundel sluit af met persoonlijke ervaringen van enkele lokale politici en een slotbeschouwing van de redacteurs.

Literatuur

- Andriessen, I. et al., M. (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., & Vermeulen, F. (2024). Is de politiek er voor iedereen? Ervaren representatie van mensen met een migratieachtergrond in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fermin, A., Arslan, Z., & Zwaga, P. (2021). Diversiteit in de gemeenteraad: Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond 1986–2018. Utrecht/Amsterdam: Fermin Onderzoek & Advies/Platform Sociale Binding.
- Kranendonk, M., Lekkerkerker, E., Michon, L., & Vermeulen, F. (2018). Opkomst en stemgedrag van Amsterdammers met een migratieachtergrond tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. Amsterdam: UvA en Gemeente Amsterdam, afdeling Onderzoek Informatie en Statistiek.
- Leiwakabessy, C., Vermeulen, F., Michon, L. & Rubingh, S. (2022), Opkomst en stemgedrag van Amsterdammers met een migratieachtergrond tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022. Amsterdam: UvA en Gemeente Amsterdam, afdeling Onderzoek Informatie en Statistiek.
- Ministerie van BZK (2025). Staat van bestuur 2024. Rijksoverheid.
- Runderkamp, Z. (2025). Personal institutions, political lives: Diversity without inclusion in Dutch politics. University of Amsterdam.
- Scholten, P. (2025). De migratie-obsessie: Hoe één thema het debat blijft bepalen. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Spierings, N., & Vermeulen, F. (2024). Kiesgerechtigden met een migratieachtergrond. In: Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M. (red.), De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie. Stichting Kiesersonderzoek Nederland (SKON), p. 101-107.
- Van Heelsum, A. (2005). Political participation and civic community of ethnic minorities in four cities in the Netherlands. *Politics*, 25(1), 19-30.
- Vermeulen, F. (2023). Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vermeulen, F., & Marczyński, R. (2023). Representatief? Een essay over diversiteit in de Nederlandse politiek. Den Haag, ministerie van BZK.



Alfons Fermin is zelfstandig onderzoeker in het sociaal domein (Fermin Onderzoek & Advies) en lid van Het Onderzoekerscollectief.



Zeki Arslan is voorzitter van het Platform Sociale Binding en adviseur op het thema diversiteit en kansongelijkheid.



Peter Zwaga is zelfstandig adviseur en coördinator Platform Sociale Binding.

Hoe kwam het gemeentelijk kiesrecht van niet-Nederlanders tot stand?

Kees Groenendijk en Arriën Kruyt

In 1986 konden niet-Nederlanders, die minstens vijf jaar in Nederland woonden, voor het eerst kiezen en gekozen worden bij de verkiezing van de gemeenteraden. De voorafgaande politieke discussies over dit onderwerp begonnen al in 1974. Beide auteurs hebben op verschillende momenten, soms apart maar ook samen, aan die discussies deelgenomen. Kruyt als lobbyist voor het Nederlands Centrum Buitenlanders, Groenendijk als universitair wetenschapper.

De redactie vroeg hen hoe dat kiesrecht tot stand kwam. Gravend in hun geheugen, in oude artikelen en in Kamerstukken wordt hen opnieuw duidelijk dat die uitbreiding van het kiesrecht naar ingezetenen zonder de Nederlandse nationaliteit het resultaat is van een reeks factoren, deels toevallige omstandigheden maar ook bewuste politieke keuzen. Hieronder delen ze hun kennis.

Toevallige omstandigheden

Grondwetherziening was onderweg (1974-1983)

Voor 1983 hadden volgens de Grondwet alleen in Nederland wonende Nederlanders kiesrecht voor de gemeenteraad, de Provinciale Staten en de Tweede Kamer. Voor toekenning van kiesrecht aan niet-Nederlanders was dus een wijziging van de Grondwet op dit punt nodig. Het toeval wilde dat al sinds de jaren zestig werd gewerkt aan een modernisering van de Nederlandse Grondwet. In 1967 was een Staatscommissie ingesteld om de discussie over een ingrijpende herziening op veel punten voor te bereiden. Die commissie werd voorgezeten door twee politici, beide van christelijke huize: Jo Cals (KVP) en André Donner (ARP). Ook het plan om aan Nederlanders die in het buitenland wonen kiesrecht voor de Tweede Kamer toe te kennen werd besproken. In reactie op dat voorstel schreef een van beide voorzitters, Donner, die destijds de Nederlandse rechter in het EEG-Hof van Justitie was, in 1974 een kort artikel in een onder juristen veelgelezen vakblad. Hij stelde dat niet-Nederlanders die al jaren in Nederland woonden en werkten, eerder in aanmerking kwamen voor een vorm van kiesrecht dan Nederlanders die in het buitenland woonden.² Donner verwees

² A.M. Donner, Nederlanders in het buitenland en het kiesrecht, Nederlands Juristenblad 1974, p. 727-728.

naar artikel 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin staat dat iedereen het recht heeft om deel te nemen aan het bestuur van zijn land. Verder gebruikte hij het argument 'no taxation without representation'. Deze leuze uit de onafhankelijkheidsstrijd van de VS vat bondig samen dat een basisvereiste voor democratie is dat personen die aan wetgeving zijn onderworpen ook een aandeel hebben in de totstandkoming van die wetten. Dat artikel was een belangrijke aanzet tot het debat over dit onderwerp. Deze hoge rechter, staatsrechtwetenschapper en gezaghebbend lid van het CDA, dat in 1980 ontstond uit een fusie van KVP, ARP en CHU, wees al vroeg in het debat op argumenten vóór verlening van kiesrecht aan hier wonende niet-Nederlanders.

Invloed van ontwikkelingen elders in Europa

Ontwikkelingen in twee Europese organisaties hebben ook duidelijk invloed gehad op de politieke discussie in Nederland. In 1977 werd binnen de Noordse Unie overeenstemming bereikt over een aanbeveling om immigranten gemeentelijk kiesrecht te verlenen. Die aanbeveling werd al snel opgevolgd in de meeste lidstaten. Vaak werd het kiesrecht eerst alleen aan burgers van de andere lidstaten van de Noordse Unie toegekend, maar korter of langer daarna ook voor immigranten uit andere landen. Dat laatste gebeurde in Zweden in 1977, Denemarken in 1984, in Noorwegen in 1985 en in Finland in 1991. Voorstanders van het gemeentelijk kiesrecht in Nederland verwezen vaak naar het voorbeeld in deze Scandinavische landen.

Binnen de EEG was al sinds 1970 een discussie gaande over toekenning van gemeentelijk kiesrecht aan ingezetenen uit andere lidstaten. Die discussie werd vooral geïnitieerd door Italië dat de positie van zijn burgers, die in andere lidstaten woonden en werkten, wilde verbeteren. Een verklaring van de Europese Raad in Fontainebleau in 1984 over dit onderwerp vormde een verdere stimulans. Maar het zou nog tot het Verdrag van Maastricht in 1992 duren voordat dit kiesrecht voor Unieburgers een basis in het EU-Verdrag kreeg en tot 1996 voordat burgers van andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de burgers van de gastlidstaat aan gemeenteraadsverkiezingen konden deelnemen.³ Het verlenen van kiesrecht voor de gemeenteraden aan immigranten van buiten de EU was in de jaren tachtig in Duitsland en Frankrijk, meer nog dan in Nederland, een onderwerp dat door vakbonden en immi-

³ Artikel 8b EG-Verdrag en richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994, Pb 1994 L 368/38. De lidstaten moesten die richtlijn uiterlijk in 1996 omzetten in hun nationale kieswetgeving. Zie ook Kees Groenendijk, Het kiesrecht van Unieburgers in een andere lidstaat, Asiel- en Migrantenrecht 2018, p. 339-3425

grantenorganisaties in het maatschappelijk en politiek debat werd aangezwengeld. In de parlementen van die landen was echter onvoldoende steun voor de noodzakelijke grondwetswijziging. In die twee landen werd na het Verdrag van Maastricht de grondwet wel gewijzigd om het kiesrecht voor ingezetenen uit andere EU-lidstaten mogelijk te maken. In Nederland kon die uitbreiding van het kiesrecht op basis van de ruime grondwetswijziging door een eenvoudige wijziging van de Kieswet worden ingevoerd. De Grondwet bood immers sinds 1983 ruimte voor de toekenning van kiesrecht voor de gemeenteraden aan alle niet-Nederlandse ingezetenen ongeacht hun nationaliteit. De betreffende bepaling was onderdeel van een veelomvattende grondwetswijziging. Die wijziging riep daarom in Nederland minder weerstand op dan in landen waar de discussie uitsluitend op die toekenning van kiesrecht aan niet-staatsburgers was gericht. België volgde in 2004 schoorvoetend het Nederlandse voorbeeld, nadat het in 1998 door het EU Hof van Justitie was veroordeeld, omdat het kiesrecht voor ingezetenen uit andere EU-lidstaten voor de gemeenteraden nog niet was ingevoerd.⁴

Immigratie uit de vroegere koloniën

In de jaren 1945-1975 kwamen grote aantallen immigranten naar Nederland uit de voormalige koloniën, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. De meeste van hen hadden – met uitzondering van de Molukkers – bij binnenkomst de Nederlandse nationaliteit of kregen die betrekkelijk kort na binnenkomst. Zij hadden of kregen daarmee hetzelfde kiesrecht als in Nederland geboren Nederlanders. In verschillende gemeenten was dus al ervaring met gemeenteraadsleden uit immigrantengroepen. Begin jaren tachtig had ongeveer de helft van de leden van de doelgroepen van het minderhedenbeleid de Nederlandse nationaliteit. De andere helft, met name de werknemers uit de wervingslanden rond de Middellandse Zee waren echter in het juridisch jargon ‘vreemdeling’ en hadden daarom geen kiesrecht. Niet toevallig werd in het voorstel voor het nieuwe grondwetsartikel over ‘ingezetenen, die geen Nederlander zijn’ gesproken en, anders dan in artikel 2 van de Grondwet niet de term ‘vreemdelingen’ gebruikt. Er werd zo bewust aangegeven dat hun langdurig wonen in Nederland voor het kiesrecht belangrijker was dan hun nationaliteit.

Bewuste politieke keuzen

De hierboven genoemde ‘toevallige’, deels externe omstandigheden werkten in het voordeel van de voorstanders van de toekenning van

⁴ Zie daarover de bijdrage van Dirk Jacobs in deze bundel.

het gemeentelijk kiesrecht. Maar die toekenning was uiteindelijk vooral het gevolg van een reeks bewuste politieke beslissingen op nationaal niveau. Die toekenning paste goed in het Minderhedenbeleid dat de regering sinds het eind van de jaren zeventig ontwikkelde. Een van de centrale doelstellingen van dat beleid was om leden van minderheidsgroepen zonder de Nederlandse nationaliteit zoveel mogelijk een gelijke rechtspositie te geven als Nederlanders. In de Minderhedennota van 1983 kondigde de regering aan ernaar te streven dat niet-Nederlandse ingezetenen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 van het actieve en passieve kiesrecht gebruik konden maken.⁵ In die tijd was ook duidelijk geworden dat representatie van immigranten uit de wervingslanden rond de Middellandse Zee door de gekozen of benoemde Migrantenraden in verschillende grotere gemeenten niet werkte. Die raden konden alleen adviezen uitbrengen. De vaak lage deelname aan de verkiezingen beperkte de legitimiteit van die raden.

Het parlementaire debat over de toekenning van het kiesrecht verliep in drie fasen. De eerste fase liep van 1976-1979 en betrof de eerste lezing van het regeringsvoorstel, ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken W.F. de Gaay Fortman (ARP), om in een nieuw artikel 130 van de Grondwet een aanvulling op te nemen. Volgens dat artikel 130 kan door een wet aan niet-Nederlandse ingezetenen het recht worden toegekend om leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn, als zij tenminste aan dezelfde eisen als Nederlanders voldoen.⁶ Die laatste bijzin laat dus ruimte om voor het kiesrecht van niet-Nederlanders extra voorwaarden te stellen. Dit voorstel was omstreden. De Staatscommissie Cals/Donner, de Raad van State en de Kiesraad waren alle drie verdeeld op dit punt.⁷ Gastarbeiders zouden onderwerp van partijpolitieke strijd kunnen worden. Het kiesrecht van Nederlanders werd enigszins uitgehold.⁸ Vooral toekenning van het passief kiesrecht riep bezwaren op. De 'buitenlanders' zouden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om als gemeenteraadslid te functioneren. Verder speelde, net als in andere Europese landen, de vrees dat deze uitbreiding mogelijk de bestaande verhouding tussen de partijen in de gemeenteraden zou veranderen en dat de herkomstlanden via dit kiesrecht invloed op de politieke besluitvorming in Nederland zouden krijgen.

Belangrijke argumenten van de voorstanders waren dat de wijziging nog niet tot toekenning van het kiesrecht leidde. Daar zou immers nog een aparte wet voor nodig zijn. Als er in de Grondwet ruimte werd

5 Tweede Kamerstukken (TK) 1982-1983, 16201, nr. 21, p. 115.

6 TK 1975-1976, 13991.

7 TK 1975-1976, 13991, nrs. 3 en 4.

8 Zo een minderheid van de Kiesraad in 1976, zie TK 1975-1976, 13991, nr. 4, p. 5.

geschapen voor toekenning van kiesrecht aan burgers van andere EEG-landen, dan was het verstandig om toekenning van kiesrecht aan immigranten uit andere landen niet bij voorbaat uit te sluiten. Binnen de fracties van alle grote partijen was verdeeldheid over deze grondwetswijziging. Binnen de VVD waren de Kamerleden Annelien Kappeijne van de Coppello en Jan Kees Wiebenga belangrijke voorstanders. Binnen de PvdA maakte vooral Schelto Patijn, de latere burgemeester van Amsterdam, zich sterk voor dit voorstel. Piet van der Sanden wist binnen de CDA-fractie een meerderheid voor het voorstel te krijgen. Uiteindelijk werd het wetsvoorstel door de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaard. Hans Wiegel, minister van Binnenlandse Zaken van 1977 tot 1981, gaf tijdens de mondelinge behandeling uiting aan de aanvankelijke weerstand of aarzeling over dit voorstel binnen veel fracties, toen hij zei: "Ik heb, ik zeg het in alle openheid, die aarzeling zelf ook gehad, maar heb haar overwonnen, omdat ik tot de conclusie ben gekomen dat de maatschappelijke ontwikkeling met name van de laatste jaren het wenselijk maakt om de grondwettelijke barrière tegen de toekenning van kiesrecht voor gemeenteraden aan niet-Nederlandse ingezetenen te slechten."⁹ Met die maatschappelijke ontwikkelingen doelde hij waarschijnlijk op de gewelddadige acties van jonge Molukkers en de permanente vestiging van werknemers uit de wervingslanden en hun gezinsleden, evenals het door de rijksoverheid toen al enkele jaren gevoerde minderhedenbeleid.

Het Tweede Kamerlid Patijn wist vervolgens verschillende fracties in de Eerste Kamer te overtuigen dit wetsvoorstel als onderdeel van het hele pakket aan grondwetswijzigingen te aanvaarden, waaronder ook de uitbreiding van het kiesrecht voor de Tweede Kamer voor Nederlanders in het buitenland. In de Eerste Kamer stemden alleen de christelijke partijen tegen. Bij de tweede lezing van het dit wetsvoorstel in 1981-1982 (de tweede fase) kreeg het voorstel, dat werd ingediend door de ministers Van Agt (KVP) en Wiegel (VVD), de vereiste tweederde meerderheid in beide Kamers. Alleen de kleine christelijke partij en stemden tegen, in de Eerste Kamer ook het CDA.¹⁰

De derde fase van het parlementaire debat (1984-1985) betrof de behandeling van het wetsvoorstel van minister Rietkerk (VVD) in het CDA-VVD-kabinet Lubbers II voor de invoering het gemeentelijk kiesrecht in de Kieswet.¹¹ Dat debat ging echter nauwelijks meer over het al dan niet toekennen van het kiesrecht, maar vooral over de voorwaarden waaraan niet-Nederlanders moesten voldoen. In 1980, kort na de positieve uitkomst van de eerste lezing van de Grondwets-

⁹ Handelingen Tweede Kamer 14 maart 1979, p. 4037.

¹⁰ TK 1981-1982, 16932.

¹¹ TK 1984-1985, 18619, nrs. 1-3.

wijziging in de Eerste Kamer, had minister Wiegel aan de Kiesraad om advies gevraagd over de voorwaarden. Moest er onderscheid worden gemaakt op grond van nationaliteit, zoals tussen EEG-burgers en andere niet-Nederlanders of voor Molukse immigranten? Moesten voor het passief kiesrecht andere voorwaarden gelden dan voor actief kiesrecht? Moest voor het passief kiesrecht kennis van de Nederlandse Grondwet worden geëist? Op al die vragen gaf de Kiesraad in 1981 een ontkenkend antwoord. Daarmee was ook de suggestie van wederkerigheid (alleen kiesrecht in Nederland als Nederlanders ook kiesrecht in het herkomstland van de immigrant hebben) van de baan.¹² Niet de wetgeving van het land van herkomst maar de binding met Nederland en de gemeente was doorslaggevend. Over de vereiste verblijfsduur was de Kiesraad verdeeld. Een meerderheid was voor drie jaar voor het actief kiesrecht en vijf jaar voor het passief kiesrecht.¹³ In het wetsvoorstel koos de regering in beide gevallen voor vijf jaar verblijf. Verder volgde de regering op alle punten het advies van de Kiesraad.

Op eigen verzoek kregen wij destijds de gelegenheid om de Kiesraad voor te lichten over het onderwerp van deze adviesaanvraag. We herinneren ons nog levendig hoe de discussie tussen leden van Kiesraad over een mogelijke taaleis voor het kiesrecht stilviel nadat het lid van de Kiesraad freule Wttewaal van Stoetwegen, die jarenlang lid van de Tweede Kamer voor de CHU was geweest, droogjes opmerkte: "Ik geloof dat daarmee slechte ervaringen zijn opgedaan in de VS." Zij doelde op de taaltests die in veel Amerikaanse staten de uitoefening van het kiesrecht door Zwarte Amerikanen belemmerde totdat de Civil Rights Voting Act van 1965 daar een einde aan maakte. De Kiesraad adviseerde tegen die vereiste omdat het als discriminerend zou worden ervaren. De regering nam ook dat advies over.

Beperking en uitbreiding van het kiesrecht

Ruim tien jaar na 1985 werd de betreffende bepaling over kiesrecht van niet-Nederlanders in de Kieswet¹⁴ op één punt aanmerkelijk uitgebreid en een jaar later op een ander punt iets ingeperkt. In 1996 verviel op grond van het EU-recht voor burgers van andere lidstaten de eis van vijf jaar verblijf in Nederland. Sindsdien geldt voor hen dezelfde regel als voor Nederlanders. Ze moeten op de dag van de kandidaatstelling als ingezetene van de gemeente zijn ingeschreven. In 1997 werd de eis van vijf jaar verblijf in Nederland aangescherpt tot vijf jaar

12 Een amendement van het Kamerlid Janmaat om de voorwaarde van wederkerigheid te stellen werd door de Tweede Kamer verworpen, TK 1984-1985, 18619, nr. 16.

13 De Memorie van Toelichting (zie de vorige noot) Voor de hoofdlijn van het Kiesraadadvies uit 1981, zie de Memorie van Toelichting (zie de vorige voetnoot) op p. 5-7 en 9-10.

14 De overeenkomstige bepaling staat nu in artikel B3 Kieswet.

onafgebroken rechtmatig verblijf. Een amendement van Hans Janmaat (Centrumdemocraten) met dezelfde strekking kreeg in 1985 geen enkele steun in de Tweede Kamer.¹⁵ Sinds 1985 was het voldoende als de niet-Nederlander op de dag van de kandidaatstelling rechtmatig verblijf had. Een kort of langer verblijf zonder verblijfsvergunning tijdens de voorafgaande vijf jaar vormde geen belemmering, als het verblijf nadien was geregulariseerd. Deze aanscherping was een uitvloeisel van de jarenlange discussies over de Koppelingswet.¹⁶ Die wet maakte de aanspraak op overheidsvoorzieningen, diensten en uitkeringen expliciet afhankelijk van het rechtmatig verblijf. Hoeveel mensen zonder een verblijfsvergunning in het kiesregister stonden werd onderwerp van politiek debat. Veel zijn het er niet geweest.

Tijdens de debatten over de invoering van artikel 130 van de Grondwet werd een bewuste keuze gemaakt om alleen kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de gemeenteraden mogelijk te maken en niet bij verkiezingen voor de Provinciale Staten en de Tweede Kamer. Het centrale argument was dat vermeden moest worden dat niet-Nederlanders via het kiesrecht invloed op het buitenlands beleid zouden krijgen. Omdat de Eerste Kamer door de Provinciale Staten wordt gekozen, gold die redenering ook de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Ook na 1985 werd, vooral door linkse politieke partijen, voorgesteld om kiesrecht van niet-Nederlands uit te breiden tot provinciaal of landelijk niveau. Begin jaren negentig werd in het kabinet Lubbers III tussen CDA en PvdA op dit punt een compromis gesloten: geen uitbreiding van het kiesrecht, maar daartegenover werd verkrijging van de Nederlandse nationaliteit aanmerkelijk vereenvoudigd door het opheffen van het 'verbod' op de dubbele nationaliteit. Dat compromis bleef in feite de rest van de jaren negentig van kracht. Dat nam voor de grote meerderheid van de immigranten uit Turkije maar ook voor andere immigranten een belangrijke belemmering weg voor verkrijging van het Nederlanderschap. Toen deze belemmering was weggenomen kregen zij - na naturalisatie - kiesrecht op alle niveaus. Net als in sommige andere Europese landen werd hier een politiek verband gelegd tussen afwijzen van kiesrecht voor niet-staatsburgers en versoepeling van naturalisatie.

Overall in Europa was aanvankelijk veel politieke en emotionele weerstand tegen toekenning van kiesrecht aan niet-staatsburgers. Maar nergens is dat kiesrecht, nadat het was ingevoerd, weer afgeschaft. In Denemarken heeft de Deense Volkspartij, de zusterpartij van de PVV, jaren geleden voorgesteld de verblijfsvoorwaarden voor immigranten van buiten de EU naar acht jaar te verlengen. Er was weinig steun voor dat plan.

¹⁵ Handelingen TK 7 mei 1985, p. 4827.

¹⁶ Staatsblad 1998, 203.

Hoe zeer het gemeentelijk kiesrecht intussen geworteld is, bleek toen, als gevolg van de Brexit, de Britse gemeenteraadsleden in Frankrijk en Spanje automatisch hun mandaat verloren. Sommige van de 750 Britse gemeenteraadsleden in Frankrijk hebben tegen dat verlies tot aan de hoogste Franse rechter en zelfs tot aan het EU Hof van Justitie geprocedeerd – zonder succes. Ze waren immers niet langer EU-burger. De Britse regering had tijdens de onderhandelingen over het verdrag over de Britse uittreding uit de EU tevergeefs geprobeerd het gemeentelijk kiesrecht voor Britten in de EU te behouden. Na de Brexit heeft het VK met Spanje, Portugal en Luxemburg verdragen over dat kiesrecht gesloten. In Nederland behielden Britten die hier al vijf jaar woonden, ook na de Brexit hun kiesrecht voor de gemeenteraden op grond van de wijziging van de Kieswet van 1985.

Conclusies

De totstandkoming van het gemeentelijke kiesrecht voor niet-Nederlanders was vooral een top-down proces. Het idee en het debat over de verwezenlijking speelde zich vooral af tussen politici, ambtenaren en academici. Immigranten zonder de Nederlandse nationaliteit en hun organisaties speelden daarin nauwelijks een rol. In die jaren hadden de grote immigrantengroepen uit Indonesië, Nederlandse Antillen en Suriname al kiesrecht op alle drie niveaus. Landelijke organisaties van buitenlandse werknemers waren eind jaren zeventig en begin jaren tachtig in dit debat zo goed als afwezig. Hun lokale organisaties waren klein en hadden meestal een andere focus. Het ontbrak die organisaties vaak aan kader met een voortgezette opleiding in Nederland. De geschiedenis van deze uitbreiding van het kiesrecht maakt verder duidelijk dat acties en standpunten van enkele individuele personen in en buiten de politiek een grote rol kunnen spelen bij de totstandkoming van een wetswijziging met belangrijke gevolgen.

De toekenning van het gemeentelijk kiesrecht in 1985 had inderdaad belangrijke gevolgen die in andere bijdragen aan deze bundel aan de orde komen. De symbolische boodschap was dat langer gevestigde immigranten medeburgers met gelijke rechten waren. Dat effect werkte naar beide kanten: naar de immigranten en naar de rest van de samenleving. Politieke partijen gingen zich voor het eerst actief openstellen voor immigranten. Voorheen hadden politici op gemeentelijk en landelijk niveau vooral over immigranten maar niet met immigranten gepraat. Ze moesten nu ook met immigranten in hun fractie en partijafdelingen leren omgaan. Voor niet-Nederlanders werd het interessant om lid van een politieke partij te worden. Dat leidde er na een paar jaar ook toe dat meer immigranten na naturalisatie lid van de Tweede

Kamer werden. In discussies in andere lidstaten is de invoering van het gemeentelijk kiesrecht in Nederland veel gebruikt als voorbeeld. Voor zover wij weten, heeft dat voorbeeld alleen in België en Luxemburg ook bijgedragen aan de invoering van vergelijkbare wetgeving.¹⁷



Kees Groenendijk was van 1882-2008 hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en oprichter van het Centrum voor Migratierecht daar. Sinds 1985 publiceerde en sprak hij in Nederland en verschillende andere Europese landen over het kiesrecht van immigranten, die (nog) niet de nationaliteit van hun nieuwe woonland hebben.



Arriën Kruyt was van 1976 tot 1985 juridisch medewerker van het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) en van 1985 tot 1992 directeur van het Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR). In die periode heeft hij intensieve gesprekken gevoerd met ministers, Kamerleden, de Kiesraad en ambtenaren over het verlenen van kiesrecht aan buitenlanders voor gemeenteraadsverkiezingen.

¹⁷ In 2024 hadden 14 EU-lidstaten een of andere vorm van gemeentelijk kiesrecht voor ingezetenen van landen buiten de EU: naast de drie Scandinavische lidstaten, de drie Benelux-landen ook nog Estland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje, zie S. Yilmaz en A. Wolffhardt, Bridging Gaps in Political Participation: Voting Rights for Third-Country Nationals and EU Citizens in the EU, Brussel 2024, Migration Policy Group, Policy Brief, p.11-12.

Voor het eerst in de praktijk: de Rotterdamse deelraadsverkiezingen van 1980

Jan Rath

Formele toekenning van deelraadskiesrecht

Ruim een halve eeuw geleden drong geleidelijk het besef door dat de vele nieuwkomers geen passanten waren, maar heuse landverhuizers die zouden blijven. Die nieuwkomers waren toen rijksgenoten uit Suriname en de Antillen en met name gastarbeiders uit Mediterrane gebieden. In hetzelfde tijdvak kwam de discussie op gang over hun politieke stem. Bedenk dat dit een periode was waarin de roep om democratie en medezeggenschap steeds luider klonk. De Grondwet van toen stond echter niet toe dat vreemdelingen - 'niet-Nederlandse ingezetenen' - deelnamen aan reguliere verkiezingen voor de gemeenteraad, laat staan aan die voor de provincie of Tweede Kamer. En daar schuurde het. Velen hadden weliswaar niet de Nederlandse nationaliteit, maar zij bevolkten de steden en dorpen, vervulden een onmisbare rol in de economie, en betaalden belastingen. In enkele gemeenten werd al wel geëxperimenteerd met aparte adviescommissies of zelfs een 'migrantenraad', maar zulke instituties maakten geen deel uit van het reguliere politieke en bestuurlijke bestel. Maar zie, in hetzelfde tijdsgewricht had de Staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971) een advies uitgebracht over een algehele herziening van de Grondwet en de daarmee in verband staande wijzigingen van de Kieswet. Curieus genoeg was de aandacht in eerste instantie gevestigd op Nederlanders die in het buitenland woonden, maar uiteindelijk werden ook vreemdelingen die in Nederland woonachtig waren in het politieke compromis betrokken.

En zo geschiedde

Nadat de nieuwe Grondwet in 1983 onder VVD-minister Wiegel van kracht werd, moest de kieswet nog worden aangepast en als alles goed ging, zouden de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 de eerste gelegenheid zijn waarin dat uitgebreide kiesrecht in de praktijk kon worden gebracht. Niet iedereen was er gerust op. Hoe zouden die nieuwkomers gaan stemmen? Zouden zij zich voegen in 'onze' politieke mores? Zouden nationalistische en ondemocratische organisaties zoals de Turkse Grijze Wolven of de Marokkaanse Amicales met eigen partijen invloed winnen? Of - godbetert - de moslims? (Merk op dat die vragen helemaal niet gingen over de rol van Nederlandse politieke partijen in dit

proces). Er werd volop gespeculeerd, dat zeker, maar geen mens kon er iets verstandigs over zeggen.

Of toch wel?

Rotterdam, de eerste gemeente die fundamenteel nadacht over de 'integratie' van nieuwkomers, zoals al bleek uit de Nota Migranten die in 1978 uitkwam, ontwikkelde een plan om vóór de grondwet- en kieswetwijzigingen al een stap in de richting van politieke gelijkberechtiging te zetten. Het stelsel van deelgemeenten bood daartoe een uitgelezen kans: de deelraden - zeg 'wijkraden' - werden immers democratisch gekozen. En niet onbelangrijk: de Grondwet voorzag niet in binnengemeentelijke vormen van volksvertegenwoordiging en kon daarom geen belemmering vormen. Het was de gemeenteraad die op eigen houtje besliste over de manier waarop die verkiezingen zouden worden georganiseerd.

Het door sociaaldemocraten gedomineerde stadsbestuur was weinig geporteerd van de idee om voor nieuwkomers aparte voorzieningen, zoals een migrantenraad, in het leven te roepen. Het deelraadskiesrecht daarentegen werd praktisch en principieel superieur geacht. Toegegeven, de bevoegdheden van deelraden waren zeer beperkt en mede om die reden was er buiten het stadhuis veel kritiek op het stelsel als zodanig. Maar het activistische gemor mocht de pret niet drukken. De symbolische betekenis van het openstellen van een reguliere politieke instelling zou zonder weerga zijn. Het voorstel daartoe werd eind 1979 in rap tempo door de gemeenteraad afgehandeld, ook omdat de eerstvolgende deelraadsverkiezingen al in mei 1980 voor de deur stonden. Dit principiële besluit was de eerste stap. Nu de praktijk nog.

Introductie in de praktijk

Laten we eerst de situatie van die periode voor de geest halen. De werkloosheid steeg razendsnel, vooral onder laagopgeleide migranten. De gezinshereniging was net op gang gekomen, terwijl de woonsituatie van velen beroerd was: menig gastarbeider woonde in verkrotte huurappartementen, te klein voor hun grote families. Voor een koopwoning van bedenkelijke kwaliteit moest 12 tot 14 procent hypotheekrente worden betaald. Bovendien leefden de meesten nieuwkomers, net als de meeste inheemse Nederlanders trouwens, in hun eigen wereld, losstaand van die van anderen. Een alomvattend integratiebeleid bestond nog niet (bedenk dat de regeringsnota over het landelijke integratiebeleid toen nog moest worden geschreven). Al met al waren dit geen gunstige voorwaarden voor een massale deelname aan verkie-

zingen, en al helemaal niet in een werkmanstad als Rotterdam waar de crisis diep ingreep.

In de Rotterdamse politiek was het niet anders. Migranten hadden amper nog de weg naar Nederlandse politieke partijen gevonden en, andersom: veel actieve partijleden hadden nooit nagedacht over migranten als partijgenoot, kandidaat of kiezer. En tja, nu zouden zij elkaar eensklaps de hand moeten reiken? De meeste partijen zaten er overigens niet echt mee. Natuurlijk riepen zij om het hardst dat zij 'open' waren voor iedereen en misschien geloofden zij dat sprookje zelf ook. Maar veel had dat niet om het lijf. Toegegeven, meer linkse partijen legden een pietsje meer ambitie aan de dag om het niet bij lippen-diensten te laten. Nu de aankomende deelraadsverkiezingen moesten worden voorbereid werd hier en daar op afdelingsvergaderingen eens rondgevraagd of er iemand was die wellicht een Turk kende, of een Spanjaard, het maakte niet uit wat. Doorgaans bleef het dan stil, maar bij uitzondering was iets te horen als: ik heb een Turkse buurman, ik zou eens een balletje kunnen opgooien. Zoveel was duidelijk: de politieke integratie van migranten moest nog beginnen.

Intussen bereidde de gemeente een voorlichtingscampagne voor om het nieuwe electoraat over de komende verkiezingen en hun zojuist toebedeelde rechten te informeren. In de deelgemeenten Centrum-Noord en Charlois werden met veel tamtam grote publieks-bijeenkomsten speciaal voor niet-Nederlandse kiesgerechtigden georganiseerd. 'Groot' slaat in dit geval op de zalen waar voor grote drommen kiezers honderden stoelen werden klaargezet, compleet met folders en andere electorale prullaria. Diverse politieke partijen waren present met eigen stalletjes en eigen foldertjes, pepermuntjes, bierviltjes, en andere rommel. De wethouder gaf acte de présence en hield een gloedvol betoog over democratie en het recht om te stemmen en verkozen te worden. Maar tegen wie sprak hij eigenlijk? De nieuwe kiezers blonken namelijk uit door afwezigheid, de opkomst was minimaal, wat meteen aanleiding gaf tot wilde speculatie.

Maar er gebeurde nog iets. Onder de weinig aanwezige migranten waren enkele professionele belangenbehartigers en activisten die de gelegenheid te baat namen om zich aan 'de politiek' te presenteren en om zichzelf of anderen als potentiële deelraadsleden naar voren te schuiven. En warempel, dat werkte! In een deelgemeente wist een Turkse welzijnswerker zich met de PvdA te verbinden, in een andere slaagde zijn collega erin om een loyale jonge Turk als aankomend politicus over het voetlicht te brengen. Aanwezige PvdA'ers waren verrast - om niet te zeggen overdonderd - door deze onverwachte ontwikkeling. Vertegenwoordigers van andere partijen hadden op deze avonden het nakij-

ken, al beweerde geen van de aanwezigen verbaasd te zijn dat juist de PvdA garen leek te spinnen bij de uitbreiding van het kiesrecht.

Kandidaatstelling

De kop was eraf. Nu was de tijd gekomen dat politieke partijen zich formeel zouden inschrijven voor de verkiezingen en zij hun kandidatenlijsten zouden indienen. De meeste partijen bekommerden zich zoals gezegd niet echt om migranten als kandidaten voor de deelraad.

Dat gebeurde wel bij de PvdA, waar voorlopige kandidatenlijsten op speciale vergaderingen werden besproken. Zoals gewoonlijk discussieerden de actieve partijleden over de positie van individuele kandidaten: de een vond dat jongere kandidaten een hogere plaats op de lijst verdienden, de Rode Vrouwen lobbyden voor meer vrouwelijke kandidaten, weer anderen ijverden voor een goede vertegenwoordiging van politieke ervaring of woonbuurt. Aan dit steekspel werd voor het eerst zoiets als etnische of nationale herkomst toegevoegd. Zowel de afdelingsbesturen in Centrum Noord en Charlois stelden voor om de kersverse Turkse partijleden te nomineren op verkiesbare plaatsen. Sommigen echter vonden dit een vreemde gang van zaken, omdat zij de nieuwkomers totaal niet kenden. Zouden zij niet eerst eens een tijdje moeten meedraaien in de afdeling, zodat iedereen kon zien waar zij politiek stonden en hoe zij functioneerden? Een dergelijke verwachting gold toch ook voor inheems Nederlandse partijgenoten? Waarom toestaan dat deze twee buitenlanders zouden voorpiepen? Maar anderen reageerden dat de partij best wel een gokje kon wagen; de fractie was immers groot genoeg en kon een zwakke broeder makkelijk opvangen. Weer anderen wezen op het enorme kiezerspotentieel dat zij zouden mobiliseren; de partij zou wel gek zijn om zulke kiezersmagneten te passeren. Ten slotte waren er partijleden die niet echt bezwaar durfden te maken, beducht als zij waren voor het stempel racistisch te zijn. Hoe het ook zij, de afdelingen in beide deelgemeenten gingen uiteindelijk akkoord met de nominatie van totaal onbekende Turkse partijleden op verkiesbare plaatsen.

Interessant genoeg traden in dezelfde deelgemeenten enkele handige politieke ondernemers naar voren die de kans schoon zagen. Op Zuid, in Charlois, presenteerde een Nederlander - zeg maar het type van de glatte praatjesmaker - een nieuwe onafhankelijke groepering die zich speciaal voor migranten sterk zou maken. Hij had al naam gemaakt als een soort van 'juridische hulpverlener'. Zijn 'running mate' was een weinig spraakzame Turkse tandtechnicus. 'Hij vult graag alle gaatjes', vertelde de partijleider in zijn woning met een vette grijns en gnuivend wijzend naar morsige pin-ups die haastig op de muur waren

geprikt. Aan de overkant van de Nieuwe Maas, in Centrum Noord, trok een Marokkaan de stoute schoenen aan en begon (met zijn Nederlandse vrouw) een eigen politieke groepering. Hij kreeg meteen de wind van voren. Activistische buurtbewoners, die constant loerden op kansen om het deelradenstelsel in diskrediet te brengen, meenden al meteen te weten wat voor vlees zij in de kuip hadden. Ongehinderd door kennis van zaken zetten zij de Marokkaanse initiatiefnemer weg als een agent van de Marokkaanse overheid, een onbeschaamde fascist dus. De echte handlangers van de Marokkaanse overheid, Amicales, hadden zich ook ingeschreven, zij het te laat. Zij gingen nog in beroep tegen de uitsluiting, maar burgemeester André van der Louw wees dat beroep resoluut van de hand.

Campagne

Dan was het nu tijd voor de campagne. Die bleef beperkt tot een postertje hier en daar en een plichtmatige verkiezingsmarkt, waaronder een stedelijke op het verwaaide Schouwburgplein. Echt sprankelend was het allemaal niet. De migrantenkandidaten waren in eigen kring iets actiever, en er leek zich enig verschil af te tekenen tussen de meer algemene werving van de reguliere partijen en de meer individualistische werving van de migrantenkandidaten. De laatsten straalden uit dat zij iets betekenisvol aan het doen waren. De migrantenpartijtjes in Charlois en Centrum Noord, die beide kampten met activistische tegenwind, besloten op een avond bij elkaar te komen. Zij prezen elkaar omstandig en zo gaven ze elkaar al doende een steuntje in de rug. Het was best wel gezellig in die woonkamer, tot de Nederlandse lijsttrekker van de Charloise groepering zich niet meer kon inhouden en brutale opmerkingen ging maken over het uiterlijk van de vrouw van de Marokkaanse gastheer en dan met name haar laag uitgesneden blouse.

Verkiezingsdag

En toen was het eindelijk zover: verkiezingsdag. Die verliep heel rustig, zoals altijd bij deelraadsverkiezingen. De voorzitters van de stembureaus zagen erop toe dat buitenlandse kiezers zich aan de regels hielden, dus niet met meerdere personen in een stemhokje. Af en toe knepen zij toch een oogje dicht, bijvoorbeeld als een buitenlands echtpaar ging stemmen. Zij veronderstelden dat de vrouwen niet goed konden lezen.

's Avonds werd de uitslag bekend gemaakt. De gevreesde politieke aardverschuivingen waren uitgebleven. De deelgemeenten hadden op een ietwat amateuristische manier geprobeerd de opkomst van

niet-Nederlandse kiezers te monitoren. Voor wat het waard is: terwijl de totale opkomst ongeveer 37 procent was, zou die van niet-Nederlandse hooguit 12 procent zijn, aanzienlijk lager dus. Er werden allerlei verklaringen gegeven voor die extreem lage opkomst, maar zonder goed onderzoek bleef het natuurlijk gissen. Het was interessant te zien dat beide migrantenpartijtjes hoegenaamd geen stemmen hadden gekregen. De handvol migranten die wel ging stemmen, stemde dus eerst en vooral op bestaande partijen. De migrantenkandidaten die bij de PvdA op de lijst stonden, kregen relatief veel voorkeursstemmen. Een algemene veronderstelling was dat 'de' niet-Nederlandse kiezers dus op die twee personen hadden gestemd, maar dat was pure speculatie. Niet alleen suggereert deze aanname dat niet-Nederlandse kiezers slechts één belang zouden hebben - een etnisch belang, wat dat ook moge zijn - en dat zij op dit ene punt heel uniform gedrag aan de dag zouden leggen, maar ook ging die volkomen voorbij aan de mogelijkheid dat die voorkeursstemmen door Nederlandse kiezers waren uitgebracht. Voor die laatste waren zeker aanwijzingen.

Tijdens de installatie van de Turkse deelraadsleden een paar maanden later, werd nog speciale aandacht besteed aan het unieke karakter van hun uitverkiezing, maar daarna moesten ze snel aan de bak. Het Turkse deelraadslid in Centrum Noord kreeg voor zijn inbreng alom waardering. Hij deed wat van een volksvertegenwoordiger verwacht mag worden: hij liet zich kennen als een sociaaldemocraat, deed actief mee, en sprak zich uit. Op het Turkse raadslid in Charlois werd al gauw meewarig genegeerd. Zijn beheersing van de Nederlandse taal was pover, hij had moeite met de stukken, begreep de dossiers niet altijd, was slecht op de hoogte, was vaak afwezig, nam geen initiatieven, vroeg nooit advies, zei überhaupt niks, en werd uiteindelijk gezien als een last voor de fractie.

Tot slot

De toekenning van het deelraadskiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen in 1979 was een belangrijke symbolische daad, maar de praktijk in het daaropvolgende jaar was weerbarstig. Voor zover partijen erover nadachten, veronderstelden ze dat het aan migranten was om een eerste stap te zetten. Van enige reflectie op de eigen manier van doen was geen sprake. De algemene houding was dat ze 'open' waren en toegankelijk voor iedereen, en ze dus konden volstaan met een enkel stichtelijk woord. Op zijn zachtst gezegd was dit gemakzuchtig en naïef. Maar toegegeven, in dit tijdsgewricht gold dit voor meer instituties, misschien wel voor alle.

Als enige van de bestaande partijen had de PvdA migranten op de kandidatenlijst staan. Dit was eerder een reactie op het initiatief van Turkse welzijnswerkers dan het resultaat van een langer lopend intern programma, maar toch: de partij had ten behoeve van nieuwkomers haar nek uitgestoken. Achteraf is het makkelijk om de vinger op zwakke plekken te leggen. Het nomineren van migranten zonder echt goed te weten wat voor vlees men in de kuip heeft, oogt solidaristisch, maar is ook paternalistisch, schijnheilig en risicovol. Daarbij komt dat de Turkse kandidaten/deelraadsleden gereduceerd werden tot vreemdelingen met een apart, etnisch strikje in plaats van hen te beschouwen als Rotterdamse buurtbewoners, arbeiders, of professionals. Toegegeven, de sociaaldemocraten wilden de boot niet missen en moesten heel snel handelen. Maar toch, een meer doordachte en structurele aanpak was beter geweest met actieve werving van nieuwe leden, opleidingstrajecten en coaching.

Hoe de ervaringen in 1980 de deelname van migranten aan latere deelraads- en gemeenteraadsverkiezingen zouden beïnvloeden, valt buiten het bestek van dit hoofdstukje. Maar vooruit, laat ik toch een paar opmerkingen maken. De opkomst bij de deelraadsverkiezingen vier jaar later, in 1984, was aanzienlijk groter: rond de 40 procent. Dat was vooral op het conto van de Centrumpartij te schrijven; velen voelden zich toen geroepen een tegenstem uit te brengen. De gemeenteraadsverkiezingen van 1986 en daarna lieten ook betere opkomstcijfers zien, al bleven die meestal achter bij de algemene opkomst. Of die lagere opkomst een gevolg was van haperende politieke integratie, zoals vaak werd verondersteld, valt te bezien. Misschien wees ze juist op een hele sterke politieke betrokkenheid, en hadden velen geconcludeerd dat ze van de Nederlandse partijen weinig positiefs te verwachten hadden?

Voor het opportunisme in Charlois om een onbekende Turk op een verkiesbare plaats te zetten, werd vier jaar later, in 1984, een prijs betaald: de afdeling had na het echec met het niet-functionerende deelraadslid voorlopig haar buik vol van het kandideren van migranten. Niettemin zijn gaandeweg steeds meer migranten politiek actief geworden. Sterker, ze zijn inmiddels flink vertegenwoordigd in partijbesturen, gemeenteraden en andere vertegenwoordigende instituties overal in het land (NB het deelradenstelsel is inmiddels opgeheven). De vanzelfsprekendheid dat de PvdA de enige thuishaven is voor politiek actieve migranten ligt intussen ook ver achter ons. Alle partijen zijn in meerdere of mindere mate steeds diverser geworden. Dat laatste is natuurlijk niet vreemd, want net als bij autochtone Nederlanders het geval is, laten eerste-, tweede- en derdegeneratie migranten geen politieke eenstemmigheid zien. Zoveel hoofden, zoveel zinnen.

Literatuur

- Bovenkerk, F, J. Rath en L. Ruland (1982) 'De opkomst van een vergeten electoraat: etnische groepen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2 juni 1982', *Intermediair*, 3 september, 18 (35): 1-7.
- Rath, J. (1981) 'Turkse en Marokkaanse eilanden in het Hollandse politieke vaarwater', *Sociologische Gids*, mei/juni, 28 (3): 202-227.
- Rath, J. (1981) 'Wijkverkiezingen in Amsterdam en Rotterdam', *Buitenlanders Bulletin*, 6 (10) 9-15.
- Rath, J. (1984) 'Deelraadsverkiezingen in Rotterdam.', *Buitenlanders Bulletin*, 9 (7): 7-10.
- Rath, J. (1988) 'Political action of immigrants in the Netherlands: class or ethnicity?', *European Journal of Political Research*, December, 16 (6): 623-644.
- Rath, J. (1990) 'Voting rights', pp. 127-157 in Z. Layton-Henry (ed), *The political rights of migrant workers in Western Europe*. SAGE Modern Politics Series Volume 25. London: SAGE.



Jan Rath is emeritus-hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was een van de eersten die onderzoek deed naar de deelname van migranten aan de politiek, in het bijzonder de Rotterdamse deelraadsverkiezingen van 1980 en 1984 en de gemeenteraadsverkiezingen in 1986 en 1990. Zie www.janrath.com.

Heeft u een allochtone kandidaat voor mij?

Ewoud Butter

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw probeerde de gemeente Amsterdam samen met het toenmalige Amsterdams Centrum Buitenlanders (ACB) met een project te bevorderen dat Amsterdammers met vooral een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond lid werden van een politieke partij en zich kandidaat gingen stellen voor de verkiezingen voor een van de toen nog zestien stadsdeelraden in 1990. Het project werd het BGD-project genoemd; BGD verwees naar de binnenge-meentelijke decentralisatie. Er werden in de hele stad voorlichtings-bijeenkomsten georganiseerd met migrantenorganisaties - toen nog 'zelforganisaties' genoemd - zoals HTIB, het KMAN, jongerencentrum Alternatief en met migranten vrouwenorganisaties.

In maart 1990 haalden uiteindelijk achttien Turkse en drie Marokkaanse Amsterdammers, vaak met veel voorkeurstemmen, een deelraadszetel namens de PvdA, GroenLinks, D66 en het CDA.

In diezelfde maand ging ik als net afgestudeerd politicoloog aan de slag bij het ACB met onder andere het BGD-project. We bleven Amsterdammers met een migratieachtergrond – toen nog allochtonen genoemd - informeren over politieke partijen, maar kregen van de gemeente ook budget om de gekozen politici te begeleiden. Dat was nodig, omdat de begeleiding en scholing door politieke partijen in die tijd tekortschoot.

Samen met een collega organiseerde ik bijscholing en eens in de twee maanden een politiek café waar deelraadsleden van verschillende partijen en stadsdelen ervaringen konden uitwisselen en les kregen van gastdocenten. Dat ging vooral over het politieke handwerk, zoals het lezen en interpreteren van begrotingen, maar ook over inhoudelijke thema's. De raadsleden die dat wilden, konden bij ons ook terecht met individuele hulpvragen. In de praktijk ging dat vaak om een verzoek een speech voor ze te schrijven.

Toen de verkiezingen van 1994 in aantocht waren, werd het project grotendeels stopgezet, maar we bleven nog wel jaren incidenteel aan politici van verschillende partijen advies geven. Ook werden we in de aanloop naar de verkiezingen benaderd door kandidatencommissies van verschillende partijen of we nog een geschikte 'allochtone' kandidaat voor ze wisten. We verwezen hen dan door naar onder andere zelforganisaties, maar benadrukten vooral dat je kandidaten niet op het laatste moment moet binnenhalen om je lijst wat meer kleur te geven.

Dat vraagt om iets anders: investeren in een inclusievere partijorganisatie en bijvoorbeeld als partij de wijken ingaan om duurzaam contacten te leggen buiten de eigen bubbel.

Van praktijk naar patronen

In de jaren daarna bleef ik incidenteel coaching geven aan enkele politici en schreef ik geregeld over politieke participatie van Nederlanders met een migratieachtergrond, onder andere op mijn blog Republiek Allochtonië en voor De Kanttekening. Bij het schrijven hierover kon ik ook putten uit de twee jaar dat ik leidinggaf aan het Amsterdamse bureau van GroenLinks.

Terugblikkend zie ik een aantal terugkerende frames en patronen van in- en uitsluiting waarmee politici met een migratieachtergrond in de jaren negentig te maken kregen – en die in aangepaste vorm nog altijd herkenbaar zijn. Ik gebruik het woord frames hier bewust breed: soms gaat het om expliciete beeldvorming in media, soms om hardnekkige aannames. Ik behandel hieronder achtereenvolgens het posterframe, het insider-outsiderframe, het cliëntelisme-frame, het loyaliteitsframe (met een verregaande, criminaliserende variant) en het frame van de goed geïntegreerde politicus. Deze frames liggen deels in elkaars verlengde en kunnen elkaar in concrete casussen versterken. De voorbeelden die ik hieronder beschrijf zijn gebaseerd op werkelijke gebeurtenissen; de namen van de betrokken politici zijn gefingeerd.

1. Het posterframe (tokenisme): kijk, dit is onze allochtone kandidate

Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 stond Nadia hoog op een lokale lijst van GroenLinks. Ik ging in januari 2006 samen met haar naar de nieuwjaarsreceptie van GroenLinks. Nadia werd onthaald door een partijbons van GroenLinks en vervolgens aan andere prominenten voorgesteld met de woorden: "Kijk, dit is onze allochtone kandidate."

Nadia fungeerde voor de partijbons van GroenLinks als diversiteitsversiering. Ze was de enige kandidaat met een migratieachtergrond die op een verkiesbare plek op de lijst stond. Uiteindelijk werd ze met een grote hoeveelheid voorkeurstemmen gekozen en geldt ze nog steeds als een ervaren en gewaardeerde bestuurder.

Zeven jaar later werkte ik zelf voor GroenLinks. Het was 1 september 2013, de deadline voor de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, toen ik door twee leden van de kandidatencommissie van GroenLinks Amsterdam in paniek gebeld werd of ik misschien in mijn netwerk nog een geschikte allochtone kandidaat had.

Ja, die had ik wel gehad als ze het me veel eerder hadden gevraagd, maar op het laatste nippertje wilde ik geen mensen meer benaderen voor meer kleur op de verkiezingsposter.

Dit posterframe komt niet alleen bij GroenLinks of andere linkse partijen voor: ook van andere partijen heb ik de vraag naar 'allochtone kandidaten' vanaf begin jaren negentig geregeld gehad. Toch is het bij linkse partijen wel het meest pijnlijk, omdat ze zich zo voorstaan op hun diversiteit en inclusiviteit. Die blijken in de praktijk niet zo vanzelfsprekend als ze zelf willen denken.

2. Het insider-outsiderframe

Selcuk was met veel voorkeurstemmen gekozen. Hij kende de buurt goed, had HEAO gedaan en was succesvol in het zakenleven geweest. Voor de verkiezingen had een bestuurslid van de partij verteld dat hij misschien wel voor een functie als stadsdeelwethouder in aanmerking kwam, maar eenmaal gekozen werd zijn positie in de fractie al snel marginaal. Na ruim een jaar verzuchtte hij: "Ik werk keihard, ik heb cursussen gevolgd, ik kom met voorstellen, maar ik heb niet het gevoel dat ik echt serieus genomen word."

Voor veel nieuwe raadsleden met een migratieachtergrond was het de kunst hun plek te vinden in de raad en vooral in de fractie, waar ze vaak met enig wantrouwen werden bekeken. De meesten waren relatief nieuw in de partij en hadden met veel voorkeurstemmen een plek verworven, soms ten koste van ervaren partijtjgers die de mores kenden en al jaren een stevig netwerk binnen en buiten de partij hadden. In de raad werden de nieuwe raadsleden niet in de eerste plaats gezien als inhoudelijk deskundig, maar als brug naar een specifieke doelgroep. Dat bleek uit de portefeuillevverdeling: de 'harde' dossiers over geld, bouwen en grond gingen naar gevestigde krachten, terwijl raadsleden met een migratieachtergrond standaard de zachte portefeuilles kregen rond welzijn, integratie, emancipatie en buurthuizen. Op papier sloot dat aan bij hun netwerken in de wijk, maar in de praktijk was het een professionele kooi: ze werden vooral aangesproken als vertegenwoordiger van 'hun mensen' en veel minder als volwaardig raadslid met brede verantwoordelijkheid voor de hele stad.

Formeel waren ze volwaardig lid van de fractie, informeel bleven ze vaak een buitenstaander. Dat kwam ook omdat de belangrijkste beslissingen niet in de raadszaal of tijdens de officiële fractievergadering vallen, maar in kleine werkgroepjes, strategische overleggen, bij kopjes koffie, borrels en verjaardagen. Tegen de tijd dat een agendapunt de fractievergadering bereikt, ligt de richting vaak al vast; het nieuwe raadslid mocht nog iets vinden, maar niet té veel.

De toegang tot de informele circuits is cruciaal: daar worden agenda's bepaald, portefeuilles verdeeld en strategieën afgestemd. Wie daar invloed op wil hebben, moet de ongeschreven regels en culturele codes van een partij kennen: weten bij welke borrel je móét binnenlopen, wanneer je beter kunt zwijgen, welke grappen wel of niet kunnen en met welke raadsleden van andere partijen je wel of niet samenwerkt. En je moet de vrijheid hebben om na een lange werkdag nog tot laat in het café te blijven hangen – én een thuisfront hebben dat dat accepteert.

En dan nog is het de vraag of je echt wordt toegelaten tot die netwerken, die vaak bestaan uit mensen die op elkaar lijken: oud-studenten van dezelfde universiteit of vereniging, collega's uit dezelfde sector, mensen die dezelfde kranten lezen, dezelfde tv-programma's kijken, gemeenschappelijke vrienden hebben en een vergelijkbare culturele bagage en codes delen. Voor wie van buiten die bubbel komt, zeker voor raadsleden met een andere culturele of religieuze achtergrond, blijft de boodschap subtiel maar duidelijk: je hoort er niet helemaal bij. Ze zitten weliswaar binnen in het systeem, maar blijven zich tegelijk voortdurend buitenstaander voelen. Ze mogen meedoen, maar niet echt meebeslissen.

3. Het cliëntelisme-frame

Atila was vlak voor de verkiezingen verwelkomd door de lokale PvdA. Hij was een beminnelijke, vriendelijke man met een groot netwerk, vooral in de Turkse gemeenschap in de buurt. Hij werd op een onverkiezbare plaats op de lijst gezet, maar kwam met een enorme hoeveelheid voorkeurstemmen toch in de stadsdeelraad. Eenmaal in de raad begonnen de vragen bij zijn partijgenoten: wie was hij eigenlijk, en waar kwamen die voorkeurstemmen vandaan? Uit dubieuze moskeeën, Grijsz Wolven, van Turkse ondernemers in de buurt? Wat voor beloften had Atila in ruil voor die stemmen aan zijn achterban gedaan? Was Atila eigenlijk wel een sociaaldemocraat?

Waar partijen bij de werving graag schermten met 'bruggenbouwers', sloeg de discussie hierover na de verkiezingen vaak om. Dezelfde sterke netwerken in de buurt die veel stemmen opleverden, werden na de verkiezingen al snel verdacht. Was hier sprake van 'etnische mobilisatie', van een 'Turkse coup'?

In media en partij was dan al snel sprake van een etnisch cliëntelisme-frame. Toenmalig PvdA-leider Wouter Bos dikte het na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 nog eens extra aan door in een interview met Het Parool te waarschuwen voor etnisch cliëntelisme. Hij voorzag 'ongelukken' met nieuwe allochtone raadsleden van zijn partij,

vooral als ze met voorkeurstemmen waren gekozen. Hij versterkte het vooroordeel door te stellen dat zijn partij ervaring had met politici die "politiek bedrijven volgens de cultuur van hun land van herkomst, waar cliëntelisme normaal is".⁽¹⁸⁾ Met zijn uitspraken bevestigde Bos het beeld dat contacten met moskeebesturen, buurtverenigingen of ondernemers sneller geïnterpreteerd worden als vriendjespolitiek of belangenverstrengeling.

Voor alle duidelijkheid: cliëntelisme komt absoluut voor onder politici met een migratieachtergrond. Het is alleen niet uniek voor hen of hun cultuur. Overal waar politici nauwe contacten met hun achterban hebben, ligt het risico van cliëntelisme op de loer. Het probleem is het racistische onderscheid dat wordt gemaakt: waar een witte politicus een 'sterk netwerk' heeft, heeft een collega van kleur opeens 'cliënten' of een 'clan'. Waar een witte politicus zonder problemen nauwe contacten kan hebben met de Zuidas, het corps, de boerenlobby, de bouwwereld, de homo- of de vrouwenbeweging, wordt in de beeldvorming vooral het 'etnische netwerk' verdacht gemaakt.

4. Het loyaliteitsframe (de vijfde colonne, de wolf in schaapskleren)

Daaroverheen kwam vaak het loyaliteitsframe. Dit is een frame waar talloze Nederlanders met een migratieachtergrond nog steeds geregeld mee te maken krijgen: ze krijgen vragen – soms expliciet, vaak impliciet – waarmee wordt getoetst of hun loyaliteit wel bij Nederland ligt, bij de democratische rechtsstaat en bij 'Nederlandse waarden en normen'. Dat overkwam en overkomt lokale én landelijke politici.

Een bekend landelijk voorbeeld is Khadija Arib, die jarenlang werd aangevallen vanwege haar dubbele nationaliteit en volgens de PVV daarom nooit volledig loyaal kon zijn aan Nederland. Wilders verklaarde openlijk dat hij "nooit zal wennen aan een Marokkaanse Kamervoorzitter" en suggereerde dat haar loyaliteit eerder bij de Marokkaanse koning zou liggen dan bij de Nederlandse rechtsstaat.⁽¹⁹⁾

Een ander voorbeeld is Kauthar Bouchallikht. Nog voordat ze namens GroenLinks met voorkeurstemmen toetrad tot de Tweede Kamer, bracht De Telegraaf haar in opspraak vanwege vermeende banden met de Moslimbroederschap op basis van haar vroegere rol bij een Europese jongerenorganisatie. In een hoofdredactioneel commentaar op 22 maart 2021 werd Bouchallikht vervolgens omschreven als een "wolf in schaapskleren" waarmee de "politieke islam voet aan de grond krijgt in het hoogste orgaan".⁽²⁰⁾

¹⁸ Het Parool (17 maart 2006), 'Bos: "Dit is juist een doorbraak"', <https://amsterdam.pvda.nl/>

¹⁹ NU.nl (25 september 2012). 'PVV wil Arib niet vanwege nationaliteit', <https://www.nu.nl/>

²⁰ De Telegraaf (22 maart 2021), 'Nederlaag'.

Dezelfde Telegraaf speelde op lokaal niveau, in campagnes tegen Fatima Elatik, een centrale rol met suggestieve artikelen over 'vriendjespolitiek' en 'cliëntelisme', waarbij haar afkomst en religie werden benadrukt. Door columniste Nausicaa Marbe werd zelfs gesproken over een 'frauduleus moslimkartel' binnen de PvdA en de Stopera dat 'gebroken moest worden'. ⁽²¹⁾

Migrantenpolitici blijven in dat frame 'de ander': niet gewoon PvdA'er, GroenLinkser of CDA'er, maar altijd eerst 'de Marokkaan', 'de Turk', 'de moslim'. Steeds hangt de suggestie in de lucht dat het geen gewone politici zijn, maar vertegenwoordigers van een soort vijfde colonne: een netwerk dat via cliëntelisme, verborgen loyaliteiten en lange armen wordt aangestuurd. Het past, zeker als het om moslims gaat in een breder frame waarin vanaf de jaren negentig wordt gesproken over een 'clash of civilizations' en moslims worden beschouwd als vertegenwoordigers van een cultuur die bedreigend en ondermijnend zou zijn voor 'onze Westerse manier van leven'.

5. Het criminaliseringsframe

Het criminaliseringsframe, het framen van politici als criminele infiltranten, is een verregaande variant van het loyaliteitsframe dat minder vaak voorkomt. Het overkwam in het najaar van 2025 nog de Zaanse GroenLinks-PvdA-politicus Eylem Köseoglu. In berichtgeving van het Noordhollands Dagblad werd zij nauwelijks verhuuld in verband gebracht met 'criminelen' uit de wijk Poelenburg in Zaanstad, nadat ze kritiek had geuit op de omstreden werkwijze van het Interventieteam Zaan-dam-Oost. Volgens de krant zou Köseoglu 'te dicht op de doelgroep van het interventieteam' zitten en zouden er 'niet veel handdrukken' tussen haar en 'de criminelen' uit de wijk Poelenburg zijn. Bij gebrek aan bewijs moest het Noordhollands Dagblad later excuses aanbieden. ⁽²²⁾

Zelf kreeg ik indirect in 1994 met het criminaliseringsframe te maken. Een NRC-journalist belde me over de zogeheten Exodus-zaak, een grote Turks-Nederlandse heroïnebende die begin jaren negentig in Amsterdam was opgerold. In dat onderzoek waren telefoons getapt van een moskee en een stichting waarvan Ali, een Turkse Amsterdammer, voorzitter was. Hij had mij ooit gebeld omdat hij politiek actief wilde worden en informatie zocht over partijen en de lokale raad. Die gesprekken bleken te zijn uitgeschreven en doken op in het politiedossier. NRC publiceerde vervolgens een groot stuk onder de kop Politiedossier: lid van Turkse bende infiltreerde in politiek ⁽²³⁾, inclusief een netwerk-

21 De Telegraaf (21 juli 2017), 'Breek moslimkartel van de PvdA'

22 'Noordholland Dagblad biedt PvdA-raadslid Köseoglu excuses aan.' De Kanttekening, 14 november 2025, <https://dekanttekening.nl/>

23 NRC Handelsblad (1 februari 1994), Politiedossier: lid van Turkse bende infiltreerde in politiek

kaart met onder andere Ali. Uiteindelijk werd Ali in deze zaak niet veroordeeld ⁽²⁴⁾ en zijn politieke ambities reikten nooit verder dan een oriënterend gesprek met mij.

Die ervaring liet me zien hoe gewone contacten rond moskeeën en migrantenorganisaties in een veiligheidslogica kunnen veranderen in 'lijntjes' in een vermeend infiltratieverhaal.

Onderzoekers plaatsen overigens stevige vraagtekens bij dat beeld van de drugsmaffiabaas die zich via een kandidatencommissie de raad in werkt: staatsrechtgeleerde Douwe Jan Elzinga en politieonderzoeker Guus Meershoek wezen er op dat er "helemaal geen bewijs" is dat criminelen doelbewust in gemeenteraden infiltreren; ze vonden geen enkel aantoonbaar voorbeeld van raadsleden die zich met ondermijning bezighielden.⁽²⁵⁾

Vanuit het perspectief van georganiseerde misdaad is dat ook niet zo vreemd. Wie met harddrugs miljoenen kan verdienen, gaat niet vergaderavonden draaien in een afdeling en zich door een kandidatenselectie wurmen om tegen een beperkte vergoeding mee te kunnen praten over bijvoorbeeld het groenonderhoud in een stadsdeel. Het is dan veel efficiënter om ambtenaren, vergunningverleners of kwetsbare bestuurders direct te benaderen, onder druk te zetten of in te palmen. ⁽²⁶⁾

Hoewel dit soort casussen zeldzaam zijn, werpen ze een lange schaduw. Ze sluiten aan bij een breder patroon waarin moskeeën en migrantenverenigingen geregeld niet alleen als religieuze of sociale infrastructuur worden gezien, maar ook als mogelijke 'parallele structuren' of risico's in het kader van integratie, radicalisering en ondermijnende criminaliteit. In dat licht worden etnische en religieuze minderheden vaker in een veiligheids- en criminaliseringsframe geplaatst, zoals verschillende studies over moslimdiscriminatie en de maatschappelijke positie van migranten laten zien.²⁷ In zo'n klimaat lopen raadsleden met een migratieachtergrond die actief zijn in netwerken rond moskeeën en migrantenorganisaties extra risico om in dat verdachtmakende verhaal te worden meegetrokken, zelfs als ze gewoon hun werk doen en nooit ergens van zijn beschuldigd.

24 Trouw (27 oktober 1993), 'Infiltrant' lid PvdA Amsterdam Naam van verdachte kwam niet voor op groslijst van de partij.

25 NPO Radio 1 (25 februari 2018). 'Geen bewijs voor criminele infiltratie in lokaal bestuur'. <https://www.nporadio1.nl/>

26 Gestel, B. V., Koppen, V. V., Sergi, A., Kruisbergen, E., Wingerde, K. V., Santvoord, V. V., Moerland, R., Bisschop, L., Nelen, H., Abraham, M., & Spapens, T. (2021). Georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Justitiële Verkenningen, 5–102. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502021047004001>

27 Zie bijvoorbeeld: Butter, E., Van Oordt, R., & Van der Valk, I. (2021). Monitor moslimdiscriminatie: Vierde rapportage. Met speciale aandacht voor discriminatie op de arbeidsmarkt.

6. Het frame van de goed geïntegreerde politicus

“Enkele van onze Turkse raadsleden zijn goed geïntegreerd”, vertelde een PvdA-bestuurder me halverwege de jaren negentig. Toen ik hem vroeg wat hij daarmee bedoelde, vertelde hij dat de goed geïntegreerde raadsleden redelijk goed Nederlands spraken, dat ze meededen met Nederlandse feesten en dat ze ook wel eens een biertje dronken. “Neem ‘Rode Mehmet’, die doet altijd gezellig mee”, zei hij.

‘Rode Mehmet’ was deelraadslid in Amsterdam-West en had zijn bijnaam te danken aan zijn rossige haar. Hij behoorde tot de eerste groep Turks-Amsterdamse raadsleden waarvan de overgrote meerderheid seculier was. Ze waren niet gelovig of, net als Mehmet, aleviet.

In onderzoek naar beeldvorming van moslima’s in Nederlandse kranten, dat ik deed met Çiğdem Yüksel, benoemden we het frame van de ‘goed aangepaste, succesvol geïntegreerde moslim’.²⁸ Dit is de moslim die nadrukkelijk – en vaak publiekelijk – afstand neemt van het andere stereotype: de moslim wiens waarden in strijd zouden zijn met de Nederlandse samenleving.

Het frame van de goed geïntegreerde politicus sluit daar naadloos bij aan. Het compliment van de PvdA-bestuurder was ongetwijfeld goed bedoeld, maar ook illustratief voor de manier waarop de term integratie in de loop der jaren steeds meer de betekenis kreeg van assimilatie. De waardering voor Mehmet gold niet zozeer zijn werk, maar vooral het feit dat hij liet zien dat hij ‘niet zo’n typisch Turkse moslim’ was.

De ‘goed geïntegreerde’ Turkse of Marokkaanse politicus is degene die niet alleen de taal spreekt en de codes kent, maar ook laat zien dat hij of zij het volledig eens is met de dominante opvattingen over religie, emancipatie, seksualiteit en nationaliteit – en daar, als het even kan, ook hardop getuigenis van aflegt. Wie vragen stelt bij die norm of zich te veel met de eigen achterban identificeert en voor hun belangen opkomt, loopt het risico alsnog als ‘nog niet helemaal geïntegreerd’ te worden weggezet.

Tot slot

Wie vandaag naar de gemeenteraad of de Tweede Kamer kijkt, ziet meer politici met een migratieachtergrond dan in 1990. In die zin is er veel gewonnen. Tegelijkertijd laten onderzoek én de verhalen van politici zelf zien dat de onderliggende patronen hardnekkig zijn. Het posterframe, het insider-outsiderframe, het cliëntelisme-frame, het loyaliteits- en criminaliseringsframe en het frame van de goed geïn-

²⁸ Yüksel, C. & E. Butter (2022), Moslima’s in Nederlandse kranten. Amsterdam: Cigdem Yüksel/Ewoud Butter.

tegreerde politicus zijn geen curiositeiten uit de jaren negentig, maar mechanismen die nog steeds actueel zijn.

Die frames veranderen niet door individuele politici te vragen zich nóg beter aan te passen, nóg loyaler te zijn of nóg duidelijker afstand te nemen van alles en iedereen in hun omgeving. Ze veranderen alleen als partijen hun eigen reflexen en onbewuste vooroordelen onder ogen durven zien: hoe inclusief zijn we echt, hoe werven we, wie zit er in de kandidatencommissie, wie bepaalt de informele spelregels, welke netwerken vinden we vanzelfsprekend en welke maken we verdacht? Zolang die vragen niet beantwoord worden, blijft de vraag "Heeft u een 'allochtone kandidaat' voor mij?" in feite betekenen: "Heeft u iemand die in óns plaatje past?"



Ewoud Butter is politicoloog. Hij werkt als zelfstandig onderzoeker, als journalist en schrijver van toneelstukken.

Het debat over lokaal kiesrecht voor niet-staatsburgers in Nederland en België vergeleken

Dirk Jacobs

Toen ik in de vroege jaren negentig als jonge Belg in Nederland nadacht over een concreet debat om te bestuderen in het kader van een proefschrift over macht en argumentatie onder begeleiding van wijlen Robert Maier (1943-2025) aan de Universiteit Utrecht, viel de keuze op het debat rond stemrecht voor migranten. In Nederland hadden linkse en rechtse partijen een decennium eerder niet-staatsburgers, die vijf jaar in het land verblijven, het lokaal kiesrecht toegekend. In België was het debat rond stemrecht voor migranten zo gepolariseerd dat het onmogelijk leek dat het er ooit van zou komen. Het verschil kon niet groter zijn. Ik wilde begrijpen hoe dat kwam. Dertig jaar later is de deelname van niet-staatsburgers aan gemeenteraadsverkiezingen in beide landen totaal geen issue meer, ook al staan de thema's integratie en migratie meer dan ooit in het politieke brandpunt.

In beide landen stak het debat over 'stemrecht voor migranten' in de jaren zeventig de kop op, in het licht van een groeiend democratisch deficit (een steeds groter deel van de bevolking dat niet mee mag stemmen). Dat democratisch deficit kan je op twee manieren oplossen als je vaststelt dat de nieuwe inwoners op het grondgebied zullen blijven: ofwel versoepel je de toegang tot de nationaliteit (en dus ook tot politieke rechten), ofwel ken je politieke rechten toe zonder de voorwaarde van het staatsburgerschap. Verder kun je uiteraard ook beide stappen zetten, met name wanneer het stemrecht voor niet-staatsburgers beperkt blijft tot het lokale niveau. Zowel in België als in Nederland vergde de toekenning van lokaal stemrecht aan niet-staatsburgers naast een wijziging van de Kieswet een voorafgaande grondwetswijziging. Zo'n ingreep vereist een brede politieke consensus. Bij een grondwetswijziging is na het bereiken van een gewone meerderheid in een eerste fase namelijk ook het behalen van een twee derde meerderheid in een tweede fase vereist, waarbij tussentijds verkiezingen moeten plaatsvinden. Deze institutionele factor maakt een grondwetswijziging tot een lang en slepend proces. Zo heeft het parlement, of liever, hebben de oppositiepartijen wier stemmen onontbeerlijk zijn, een belangrijke sleutel in handen. In de praktijk moeten zowel linkse als rechtse partijen steun verlenen. Dat heeft wel wat voeten in de aarde gehad.

Een loopgravenoorlog in België

In Nederland lukte de grondwetswijziging in 1983, in België was het wachten tot het jaar 1999. Dat was noodgedwongen. In het Verdrag van Maastricht had men in 1992 afgesproken lokaal kiesrecht aan EU-burgers toe te kennen als onderdeel van het Europees burgerschap. Nederland hoefde daartoe enkel de verblijfsduurvoorwaarde in de Kieswet te annuleren voor EU-burgers, want al in 1985 was het lokaal kiesrecht toegekend aan buitenlanders die vijf jaar in het land verbleven. België stond nog nergens en moest eerst nog de Grondwet aanpassen om de Europese richtlijn rond kiesrecht voor Europese burgers mogelijk te maken. Daarbij werd danig getalmd door spanningen tussen Vlamingen en Franstaligen en zo liep het land in juli 1998 zelfs een veroordeling van het Europees Hof van Justitie op en dreigden boetes. Tegelijk kon men moeilijk het Europese project de rug toe keren. Uiteindelijk werd de Belgische Grondwet een jaar later gewijzigd met inclusie van een opmerkelijke overgangsmaatregel waarin gesteld werd dat niet-EU-burgers pas na de EU-burgers eventueel het lokaal stemrecht zouden kunnen verwerven. De moeilijkste horde was op die manier wel genomen. Terwijl niet-staatsburgers in Nederland in 1985 het gemeentelijk kiesrecht verkregen, duurde het zo in België tot het jaar 2000 dat EU-burgers en tot in 2006 dat niet-EU-burgers aan de lokale verkiezingen konden deelnemen.

Waarom werd een consensus moeilijker bereikt in België dan in Nederland? Twee redenen springen in het oog. Enerzijds was het debat vanaf de jaren tachtig door de sterkere positie van extreemrechts veel harder gepolariseerd op de links-rechts as in België dan in Nederland (Jacobs, 2000). Anderzijds bemoeilijkte de politieke breuklijn tussen de taalgroepen in de jaren negentig in België de discussie (Bousetta & Swyngedouw, 1999).

Opmerkelijk genoeg werd er in België aanvankelijk harder gemobiliseerd voor de toekenning van het stemrecht aan niet-staatsburgers. De eis van kiesrecht voor vreemdelingen werd er begin jaren zeventig naar voren geschoven vanuit vakbondskringen (Rea, 1997). Socialistische Kamerleden stelden voor om kiesrecht aan Europese vreemdelingen te verlenen, terwijl de communisten het naar iedereen wilden opentrekken, maar hun voorstellen werden nooit behandeld. Uit onvrede gingen migrantenorganisaties en de vakbonden vanaf 1976 met de brede sociale beweging Stemrecht 82 sterk druk zetten op de centrum-linkse partijen. Dat er in Nederland op dat moment al een regeringsvoorstel op tafel lag, speelde daarbij eveneens een rol.

De grote extraparlamentaire druk zorgde ervoor dat het onderwerp een plaats kreeg in de verkiezingscampagnes en uiteindelijk in 1979

toch in het regeerakkoord van het centrumlinkse kabinet Martens-I opgenomen werd. Vanwege politieke instabiliteit, maar ook door een coalitiewissel die de rechts-liberalen aan de macht bracht, lukte het in de jaren tachtig echter niet om vorderingen te boeken. De eerdere politieke steun verdween integendeel als sneeuw onder de zon. Lobby en actie vanuit het middenveld onder de vlag Stemrecht 88 kon geen soelaas brengen.

Het politieke veld was ondertussen veel gevoeliger voor het succes van een aantal (Brusselse) Franstalige liberale politici - met name de Schaarbeekse burgemeester Nols - die met antivreemdelingenstandpunten hun electorale achterban hadden weten op te drijven (Jacobs, 1998). In Nederland was zoiets op dat moment ondenkbaar. Die tendens zette zich nog harder door toen vanaf eind jaren tachtig de extreemrechtse partij Vlaams Blok met een toen nog nauwelijks verhuuld racistisch programma in Vlaanderen fenomenale electorale successen opstapelde. Ook al kwam centrum-links eind de jaren tachtig in die context opnieuw aan de macht, ze namen ook fel afstand van lokaal kiesrecht voor vreemdelingen. Men dacht namelijk dat dit thema extreemrechts in de kaart speelde. Op de Groenen na, zou geen enkele partij zich nog onverbloemd voor 'stemrecht voor migranten' durven uitspreken.

Door het Verdrag van Maastricht kwam het onderwerp toch weer op tafel. Het Europees burgerschap impliceerde immers ook de toekenning van gemeentelijk en Europees kiesrecht aan onderdanen van de Europese Gemeenschap. De gevestigde politieke partijen vonden dit een lastige kwestie, omdat het ook weer het debat over kiesrecht voor alle niet-staatsburgers zou doen oplaaien. Bovendien maakte een deel van de Vlaamse beweging voorbehoud. Zij waren bevreesd dat het de lokale machtsverhoudingen tussen de taalgroepen, met name in de regio rond Brussel, zou aantasten. In officieel Nederlandstalig gebied wilde men het politieke gebruik van het Frans zo veel mogelijk beperken en was men bevreesd dat de Franssprekende inwoners versterking zouden krijgen van de niet-Belgen. De Vlamingen wilden op hun grondgebied enkel Nederlands toelaten, terwijl de Franstaligen vonden dat ze het recht hadden om er Frans te gebruiken. Bijkomende buitenlandse kiezers zouden de positie van het Frans versterken, zo dachten met name de Vlamingen. Dit getouwtrek tussen de taalgroepen deed de grondwetswijziging en invoering van het stemrecht voor EU-burgers flinke vertraging oplopen. Omdat men de trein van de Europese integratie niet kon of wilde missen, moest het er vroeg of laat toch van komen. Ironisch genoeg zou de impact later helemaal anders uitdraaien. Zo was het effect op de krachtsverhoudingen doorgaans minimaal en hielp de deelname van Nederlanders aan de lokale verkiezingen de Vlamin-

gen zelfs net weer om een meerderheid te halen in de grensgemeente Voeren waar de Franstaligen eerder het voor het zeggen hadden.

Omdat het debat rond vreemdelingenkiesrecht begin jaren negentig sterk symbolisch geladen werd, probeerden de centrumlinkse partijen een andere strategie uit. Er werd ingezet op versoepeling van de nationaliteitswetgeving om het democratisch deficit geruisloos te verkleinen. Het liefst van al zweeg men de thematiek van politieke participatie van vreemdelingen dood, omdat extreemrechts in Vlaanderen aanhoudend winst bleef boeken. Verschillende actiegroepen, die als antiracismebeving een antwoord wilden vormen op het succes van extreemrechts, maakten het onderwerp echter tot een belangrijk aandachtspunt bij hun mobilisatie en hielden het zo onder de publieke aandacht (Jacobs, 1998).

Het zou ruim een decennium duren eer deze druk vruchten zou afwerpen. In een sterk gepolariseerd debat waarin het thema 'stemrecht voor migranten' steeds meer symbool ging staan voor hoe open of afkerig men zich wilde opstellen rond diversiteit in de samenleving, begon het onderwerp uit te drukken welke afstand men tot extreemrechts wilde innemen. Daarover durfde men in het politieke veld wel eens van het ene been naar het andere te springen. Uiteindelijk werd na een decennialange strijd zowel de nationaliteitswetgeving versoepeld als het lokaal kiesrecht voor migranten ingevoerd.

Steun van links tot rechts in de Nederlandse polder

Hoe anders verliep het debat in Nederland. Toen het centrum-linkse kabinet Den Uyl (christendemocraten, PvdA, D66 & PRR) in 1976 een voorstel tot grondwetswijziging voorlegde, viel de voorzichtige toelichting op. Er werd uitdrukkelijk voor gekozen enkel toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen op lokaal niveau mogelijk te maken. De kwestie werd bovendien ideologisch neutraal voorgesteld. Het ging om een thematiek die door rechtswetenschappers – daarbij verwijzend naar de commissie Cals-Donner (zie Groenendijk & Kruijff in deze bundel) – op voornamelijk louter technische gronden opgeworpen was. Het kabinet en de PvdA-fractie verkozen een pragmatische houding en vermeden zoveel mogelijk forse stellingnamen. Voorop stond het feit dat het wetsontwerp tenminste op de rails gezet was; alle energie werd gestoken in het vermijden van een fundamenteel debat over de koppeling van het staatsburgerschap en het kiesrecht en zo te timmeren aan de weg naar een mogelijk compromis zonder de toekomst van het kabinet op het spel te zetten.

In eerste instantie leek het er in 1976 niet op dat de benodigde twee derde meerderheid voor de grondwetswijziging ooit gehaald

zou kunnen worden. Een aanzienlijk deel van de christendemocraten, rechtsliberalen en confessioneel-rechts verzette zich namelijk met klem tegen een opening naar toekenning van kiesrecht voor vreemdelingen. Wie politieke rechten wilde, moest zich maar naturaliseren na een verregaande culturele assimilatie, zo luidde het. Met de komst van een centrumrechts kabinet eind 1977 leek het wetsvoorstel finaal ten dode opgeschreven, nog voor het plenair besproken zou worden. Na een kabinetswissel kan het intredend kabinet in Nederland immers elk wetsvoorstel uitgaande van de vorige regering intrekken (Bovend'Eert & Kummerling, 1995). Toch koos het nieuwe centrumrechtse kabinet-Van Agt/Wiegel ervoor het wetsvoorstel te behouden. Er zijn sterke indicaties dat de rechts-liberalen (en christendemocraten) hun posities in het debat wijzigden als een onbedoeld gevolg van de toenmalige pijnlijke terroristische activiteiten van Molukse jongeren (Köbben, 1979; Hisschemöller, 1988; Jacobs, 1998). De thematiek van het kiesrecht werd als een (symbolisch) middel omarmd om te tonen dat men zich wel degelijk om de maatschappelijke positie van niet-Nederlanders - en met name de stateloze Molukkers - bekommerde. Het Molukse geweld zorgde er als katalysator voor dat het minderhedenvraagstuk plots als belangrijk thema op de Nederlandse politieke agenda geplaatst werd (Hisschemöller, 1988; Köbben, 1979). De stelling dat de aanwezigheid van migranten een tijdelijk fenomeen vormde, werd herzien. Er werden door de regering plannen ontwikkeld om een geïntegreerd beleid rond 'etnische minderheden' op te starten. In dat proces werd de thematiek van het kiesrecht voor vreemdelingen meegezogen. Gedacht werd aan maatregelen die de juridische positie van vreemdelingen zouden versterken. Verlening van lokaal kiesrecht en de versoepeling van procedures ter verwerving van de Nederlandse nationaliteit behoorden daarbij tot de opties. Het voorstel van het voorgaande kabinet om de mogelijkheid tot verlening van het lokaal kiesrecht aan niet-Nederlanders te openen, werd in dat licht alsnog door centrumrechts omarmd.

Bij de plenaire behandeling in eerste lezing in 1979 profileerden de christendemocraten en de rechts-liberalen zich, anders dan voorheen, in toenemende mate als voorstanders van het lokale kiesrecht voor vreemdelingen. Het kabinet liep daarin voorop, maar werd spoedig gevolgd door een flink aantal Kamerleden. Door tegelijkertijd koud en warm te blazen, konden de christendemocratische en rechts-liberale fracties een omslag in hun posities maken. Omdat er een doorbraak in het verschiep leek en polemiseren dit proces mogelijk zou kunnen verstoren, kozen de antiracismebeweging en de verenigde migrantenorganisaties er doelbewust voor om zich low profile op te stellen en af te zien van demonstraties of acties (Hisschemöller, 1988). Uiteindelijk

zouden zowel de VVD als het CDA gaan stellen dat toekenning van lokaal kiesrecht onder welomlijnde voorwaarden kon bijdragen tot het realiseren van een leefbare multiculturele samenleving. Centrumrechts verruilde op deze manier haar eerdere visie voor een nieuw verhaal waarin de overheid haar verantwoordelijkheid erkent immigranten te integreren in de samenleving (mede via opnemings in de politieke gemeenschap), terwijl tegelijkertijd een hoge mate van culturele assimilatie van de 'allochtonen' verwacht wordt wanneer zij politiek gaan participeren. Deze verhaallijn viel met een gemeenschappelijke referentie aan het containerbegrip 'integratie' (waarmee men alle kanten uit kon) relatief makkelijk te rijmen met het discours waarmee de linkervleugel van het politieke spectrum kiesrecht voor niet-Nederlanders bepleitte.

De verschillende politieke fracties slaagden erin zonder gezichtsverlies een alliantie met elkaar aan te gaan rond een hybride verhaallijn. Iedereen gebruikte het vage begrip 'integratie' op de eigen manier en zo kon elke politieke groep benadrukken dat toch vooral hun visie het gehaald had (Jacobs, 1998). Met de brede steun van links en rechts kon het voorstel tot grondwetswijziging in de eerste fase van haar traject makkelijk worden goedgekeurd. Ook in de tweede fase, na verplichte tussentijdse verkiezingen, bleef de benodigde twee derde meerderheid beschikbaar en kon onder het centrumlinkse kabinet-Van Agt-II de herziening van de Grondwet worden uitgevoerd.

Het centrumrechtse kabinet-Lubbers-I (CDA, VVD) nam in 1984 de wijziging van de Kieswet, die formele politieke participatie van vreemdelingen op gemeenteraadsniveau daadwerkelijk mogelijk moest maken, voor haar rekening. De alliantie tussen de verschillende politieke partijen bleef na de succesvolle grondwetswijziging ook werkzaam bij de voorbereiding van de effectieve implementatie van het lokale kiesrecht voor niet-Nederlanders. De traditionele politieke partijen hadden ditmaal immers de informele afspraak gemaakt het vreemdelingenkiesrecht – zoals het bredere thema van het minderhedenbeleid – zo min mogelijk tot voorwerp van politieke strijd te maken. Dit paste in een bredere strategie om de extreemrechtse Centruumpartij, die met Janmaat in 1982 haar intrede in het parlement had gemaakt, zo veel mogelijk te isoleren. Het politiek breed gedeeld streven om tot een alomvattend minderhedenbeleid te komen, hield de consensus rond de noodzaak ook effectief het lokale kiesrecht aan niet-Nederlanders toe te kennen, intact. Dat zou echter niet tot een onvoorwaardelijke toekenning van lokaal kiesrecht aan vreemdelingen leiden: er werd van de vreemdeling een verblijf van minstens vijf jaar en een geldige verblijfsstatus in Nederland verwacht. Ondanks de kritiek van links opteerden de centrumrechtse meerderheidspartijen ervoor een zeke-

re aanpassing van de vreemdelingen te verwachten - gesymboliseerd in de eis van vijf jaar verblijf - vooraleer zij van het lokale kiesrecht gebruik zouden kunnen maken. Centrumrechts achtte het noodzakelijk met de verblijfsduureis een veiligheid in te bouwen dat enkel 'capabele' niet-Nederlanders hun stem kunnen uitbrengen. Na aanvaarding van de gewijzigde Kieswet in 1985 konden niet-Nederlanders, die sinds vijf jaar en legaal in het land verbleven, uiteindelijk aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Na 1986 bleek het openbreken van het kiesrecht voor vreemdelingen naar het provinciale en nationale bestuursniveau onmogelijk.

Conclusie

Het valt op dat er in Nederland eerder, meer en effectiever parlementair debat rond de kwestie geweest is dan in België (Jacobs, 1998). Dit heeft niet te maken met een verschil in timing op het vlak van agendering in het publieke forum of een verschillende mate van mobilisatie door sociale bewegingen rond de thematiek. In beide landen kwam het onderwerp namelijk op hetzelfde moment op het publieke forum en in België was er zelfs beduidend meer buitenparlementaire druk rond de thematiek. Een factor die een rol speelde is de toenmalige politieke cultuur, waarbij in Nederland meer naar dualisme (meer parlementaire vrijheid tegenover de regering) en België meer naar monisme (sterke participatie, waarin politieke partijen veel macht hebben, en strikte scheiding tussen regeringspartijen en oppositie) neigde. Dat maakte het zoeken naar consensus bij grondwetswijzigingen een zwaardere klus in België dan in Nederland, omdat het in België een van de weinige momenten was waar de oppositie in het parlement het verschil kon maken en zich kon laten gelden en dan ook het onderste uit de kan probeerde te halen. (Ondertussen is de parlementaire cultuur in Nederland trouwens ook weer monistisch geworden).

Wat verder vooral opvalt als cruciale factor is de verschillende mate van polarisatie. Veel hing af van de keuze van centrale politieke actoren om al dan niet in te spelen op latente xenofobie en welke strategie men wilde innemen tegenover extreemrechts: negeren of mee opschuiven? In Nederland was er in de jaren tachtig een consensus om het thema kiesrecht voor migranten niet op een populistisch-xenofobe manier te benaderen maar eerder zakelijk en technisch aan te pakken. De Molukse kwestie bleek een katalysator te zijn om lokaal kiesrecht van het staatsburgerschap los te koppelen en zowel rechtse als linkse actoren op dezelfde lijn te krijgen. In België werd het onderwerp van stemrecht voor migranten één van de dossiers waarop vooral extreemrechts en

het antifascistisch middenveld zich profileerden, terwijl een deel van het rechtse politieke spectrum richting xenofobie opschoof en centrum-links het liefst de mond hield over het onderwerp.

Een decennium later werd het als symbooldossier door de linkse en centrumpartijen dan toch weer omarmd om de aanvaarding van de nieuwe realiteit van blijvende aanwezigheid van nieuwkomers verder te erkennen en zich af te zetten tegen extreemrechts. Zelf mocht ik in 2003 samen met wijlen Meindert Fennema (1946-2023) bij debatten in de Belgische Senaat tijdens een hoorzitting getuigen over de ervaringen met migrantenstemrecht in Nederland.

Vandaag stelt zo goed als niemand in Nederland of België het lokaal kiesrecht voor niet-staatsburgers nog ter discussie. Terugblikkend kan men vaststellen dat het in beide landen heel anders had kunnen uitpakken en hoe hard het politieke klimaat in de twee landen geëvolueerd is. De uitkomst stond zeker niet in de sterren geschreven en voor hetzelfde geld was er zoals in Frankrijk en Duitsland nog steeds geen lokaal kiesrecht voor niet-EU-burgers geweest. Hoe dan ook is het hoogst onwaarschijnlijk dat de klok inzake lokale politieke rechten van niet-staatsburgers in België en Nederland nog teruggedraaid zou worden. Evenzeer is het onwaarschijnlijk dat een uitbreiding naar het bovenlokale niveau binnen afzienbare tijd gerealiseerd wordt. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar ruim een derde van de inwoners niet mee kan stemmen en de Vlaamse en Franstalige politici elkaar in een verlamdende wurggreep houden, valt daar nochtans zeker iets voor te zeggen.

Literatuur

- Bovend'eert, P. & Kummeling, H. (1995), Van Raalte's Het Nederlandse Parlement. Deventer: Kluwer.
- Bousetta, H. & Swyngedouw, M. (1999), 'Brussel en het probleem van het Europese burgerschap in een multi-etnisch en multi-nationaal verdeelde samenleving', pp. 105-132 in: Frantzen, P. (red.), Nederlandstalige Brusselaars in een multiculturele samenleving. Brussel: VUBPress.
- Hisschemöller, M. (1988) 'Kiesrecht voor niet-Nederlanders (1970-1980). Bestuurs- en beleidstheorieën achter de discussie rond een non-issue', Beleid en Maatschappij, (15): 32-44.
- Jacobs, D. (1998) Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997). Gent: Academia Press.
- Jacobs, D. (2000) 'Waarom polemisering? Het parlementaire debat over lokaal kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België in de jaren zeventig en tachtig', Tijdschrift voor Sociologie, 21 (4): 363-383.
- Köbben, A. (1979), 'De gijzelingsakties van Zuidmolukkers en hun effecten op de samenleving', Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede, 8(2): 147-154.

Rea, A. (1997), 'Mouvements sociaux, Partis et Intégration', pp. 47-71 in:
Coenen, M. & Lewin, R. (red). La Belgique et ses immigrés. Les politiques
manquées. Bruxelles: De Boeck Université.



Dirk Jacobs (1971) is gewoon hoogleraar sociologie aan de Université libre de Bruxelles (ULB). In 1998 behaalde hij aan de Universiteit Utrecht een doctoraat met het proefschrift 'Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)'. Hij is voorzitter van vereniging Andrée Geulen, het samenwerkingsverband tussen de Nederlandstalige Vrije Universiteit Brussel (VUB) en de Franstalige Université libre de Bruxelles (ULB). Hij was een van de initiatiefnemers van de G1000.

De belofte die nooit uitkwam; veertig jaar politieke vertegenwoordiging van migranten en hun nakomelingen in Nederland

Ruġen Koç & Floris Vermeulen

Introductie

Het vertrouwen in de politiek onder Nederlanders met een migratieachtergrond bevindt zich al jaren op een historisch dieptepunt. De opkomst onder deze groep bij verkiezingen blijft laag (Dagevos & Vermeulen 2023; Dagevos et al. 2025) en recent onderzoek toont aan dat negen op de tien jonge moslims geen vertrouwen heeft in de Nederlandse politiek (El Kaddouri 2025). Dat dit een ernstig probleem vormt voor onze democratie is duidelijk, maar de vraag is: wanneer is dit begonnen? Waren migranten vanaf het eerste moment dat zij het recht kregen (1986) om te participeren wantrouwend tegenover de Nederlandse politiek, of is dit gevoel in de loop der tijd gegroeid? En hoe kan het dat, ondanks veertig jaar aan sociale mobiliteit, nieuwe partijen en veranderende strategieën het tij van politiek wantrouwen niet lijkt te keren?

In dit essay onderzoeken we, op basis van twee recente onderzoeken, hoe de verwachtingen rond politieke participatie van migranten zich vanaf het begin hebben ontwikkeld. We keren terug naar de eerste fase van betrokkenheid van Turkse migranten in de Nederlandse politiek en analyseren op basis van berichtgeving in Turkse en Nederlandse kranten, via de ervaringen van de eerste generatie Turks-Nederlandse politici, hoe teleurstelling ontstond en waarom de beloofde inclusie uitbleef (Koç 2024). Bevindingen uit een grootschalig onderzoek naar ervaren politieke vertegenwoordiging van Nederlanders met een migratieachtergrond (Dagevos en Vermeulen 2023) laten vervolgens zien dat de situatie zich maar beperkt verbeterd heeft. Een belangrijk probleem ligt bij de manier waarop gevestigde politieke partijen, vaak om electorale redenen, slechts beperkt ruimte geven aan politici met een migratieachtergrond om het verhaal en de zorgen van mensen zoals zij voluit te verwoorden. Hierdoor blijft de ervaren afstand tot de politiek groot en beïnvloedt dit tot op heden hoe politieke vertegenwoordiging en het bredere functioneren van het Nederlandse politieke systeem worden beleefd.

We richten ons in eerste instantie op Turkse migranten en hun nakomelingen, omdat zij binnen het bredere veld van migrantengroepen

een bijzonder relevante casus vormen. Deze gemeenschap kende al decennialang een relatief hoge mate van politieke participatie, mede dankzij een stevig georganiseerde infrastructuur van moskee- en verenigingsbesturen, culturele stichtingen, kranten en transnationale netwerken (Vermeulen 2018). Deze organisaties fungeerden niet alleen als belangrijke vormings- en ontmoetingsplekken, maar ook als effectieve mobilisatiemechanismen tijdens verkiezingen. Hierdoor ontstond een directe verbinding tussen de achterban en het Nederlandse politieke systeem, wat bijdroeg aan de duurzame politieke betrokkenheid van de gemeenschap. Bovendien leidde deze institutionele inbedding ertoe dat Turks-Nederlandse politici sterk vertegenwoordigd raakten op het lokale en nationale niveau. Zo lag het percentage Turks-Nederlandse raadsleden in 2023 aanzienlijk hoger dan dat van andere migrantengroepen (Vermeulen 2023), net zoals dit in de jaren negentig al het geval was (Fermin et al. 2021). Deze zichtbaarheid maakt de gemeenschap tot een belangrijke spiegel voor de kansen én grenzen van politieke incorporatie. Enerzijds werd de uitbreiding van politieke rechten gezien als een teken van erkenning van hun blijvende aanwezigheid in Nederland. Anderzijds leefde er twijfel over de vraag in hoeverre gevestigde partijen werkelijk bereid waren om deze politici een volwaardige positie te geven, inclusief de ruimte om de belangen van hun achterban expliciet te vertegenwoordigen.

Door de ervaringen van de eerste generatie politici te analyseren, plaatsen we dit onderzoek nadrukkelijk in de context van een tweede, breder onderzoek naar de huidige ervaren politieke vertegenwoordiging van Nederlanders met een migratieachtergrond. Dit tweede onderzoek stelt ons in staat om niet alleen terug te kijken naar de beginfase van politieke opnemings, maar ook te onderzoeken hoe deze politieke rechten zich in de praktijk hebben vertaald in ervaren invloed, herkenning en vertrouwen in het politieke systeem. Door beide onderzoeken met elkaar te verbinden, kunnen we beter begrijpen wat de invoering van politieke participatierechten uiteindelijk heeft opgeleverd: in welke mate zij hebben bijgedragen aan daadwerkelijke vertegenwoordiging, waar de grenzen zichtbaar werden, en waarom de beloofde inclusie slechts gedeeltelijk is gerealiseerd.

De opname van Turkse migranten in de Nederlandse politiek voor 1986

Turkse migranten organiseerden zich van het begin van hun vestigingsproces in vakbonden, religieuze en culturele verenigingen en belangenorganisaties, zoals HTIB, Milli Görüş, en HDF. Deze organisa-

ties richtten zich naast het organiseren van allerlei activiteiten op het verbeteren van de sociale positie van Turken in Nederland. De belangrijkste problemen waren slechte huisvesting, werkloosheid, discriminatie, gezinsherenigingsbeperkingen en opkomend racisme (Obdeijn & Schrover 2008; Schrover 2021). De moeizame omstandigheden waarin veel Turkse migranten en hun kinderen zich bevonden, vergrootten de behoefte aan politieke vertegenwoordiging. Leaders van Turkse organisaties kregen een bemiddelende rol tussen migranten en lokale overheden en werden door politieke partijen gerekruteerd als kandidaten. Langzamerhand groeide het besef dat migranten niet langer tijdelijke arbeiders waren, maar blijvend deel uitmaakten van de samenleving. Dit inzicht, dat al in beleid en debat doorklonk, werd in 1979 officieel erkend in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) (Penninx 1979).

Het WRR-rapport van 1979 adviseerde de regering afstand te nemen van het idee van tijdelijke verblijfsstatus en een samenhangend en versterkt beleid te ontwikkelen dat gericht was op gelijke participatie van minderheden in de samenleving. De beleidsverschuiving die zich vervolgens ontwikkelde, richtte zich op integratie van verschillende migrantengemeenschap als beleidsdoel. Binnen dit kader wijzigde ook het standpunt rondom kiesrecht. Waar eerder het argument werd aangevoerd dat enkel staatsburgers stemrecht mochten hebben, ontstond nu de overtuiging dat het verlenen van stemrecht op lokaal niveau de integratie van migranten juist zou kunnen bevorderen (Jacobs, 1998). Het idee was dat deze stap niet slechts een recht, maar tevens een instrument tot integratie vormde. Dit werd destijds treffend verwoord door parlementariër Van der Sanden (CDA), die stelde:

“Wij willen het stemrecht niet toekennen vanwege de problemen die onze buitenlandse werknemers ondervinden in hun woon- en werkomstandigheden, maar omdat zij deel uitmaken van de lokale gemeenschap en op gelijke voet met Nederlandse inwoners willen deelnemen.” (Jacobs 1998: p. 111)

De electorale kansen en de wens om de emancipatie en integratie te bevorderen, motiveerden politieke partijen om de vertegenwoordigers van migranten aan zich te binden. De politieke motivatie van migrantenpolitici in Nederland, met name van Turkse afkomst, moet worden begrepen tegen de achtergrond van de sociale, economische en politieke omstandigheden waarin zij zich vanaf de jaren zeventig bevonden.

Belangenbehartiger of partijpoliticus?

Uit de analyse van Turkse en Nederlandse krantenartikelen²⁹ blijkt dat Turks-Nederlandse politici zich in het begin (1986-1990) met een groot aantal politieke thema's bezighielden. Het eerste belangrijke thema vormde de huisvestingsproblematiek. Veel Turkse migranten werden geconfronteerd met slechte woonomstandigheden, achtergestelde wijken en discriminerende verhuurpraktijken. Door inkomenseisen en woningtekorten konden velen hun gezinsleden niet laten overkomen. Een tweede thema betrof werkloosheid en armoede. De economische recessie van de jaren tachtig trof migrantengemeenschappen on-evenredig zwaar. Ongeschoolde arbeiders verloren hun baan, kregen te maken met racisme bij sollicitaties en hun gezinnen kampen met armoede en financiële problemen. Een derde thema betrof gezinshereniging en afhankelijk verblijfsrecht. Wetgeving legde inkomens- en huisvestingseisen op voor gezinshereniging, waar veel Turkse arbeiders door getroffen werden. Tegelijkertijd leidde de opkomst van racistische en extreemrechtse partijen, zoals de NVU en de Centruumpartij onder Janmaat, tot angst, maar ook tot tegenmobilisatie. De toename van haatmisdrijven en brandstichtingen tegen moskeeën maakte deze gemeenschappen waakzamer. Turkse politici in Nederland spraken zich hard uit tegen verschillende vormen van haat en uitsluiting van minderheden.

Wat betreft de verwachtingen die deze Turks-Nederlandse politici hadden ten opzichte van de Nederlandse politiek konden we uit deze analyse van krantenartikelen opmaken dat migrantenpolitici zich al snel tussen de wal en het schip bevonden. In de Turkse kranten trachtten deze politici hun migrantenachterban te mobiliseren om via de stembus hun kandidatuur te legitimeren. In Nederlandse kranten moesten zij echter hun geloofwaardigheid behouden tegenover zowel niet-migrantenkiesers als partijgenoten, door blijk te geven van hun politieke bekwaamheid en inhoudelijke meerwaarde. Zij leken zich op die manier al snel bewust te zijn van het feit dat zij 'gebruikt' werden om de 'migrantestem' binnen te halen en gingen hier in eerste instantie in mee, in de hoop hun positie in te kunnen zetten voor verandering. Hierdoor

²⁹ Voor dit essay maken we gebruik van onderzoek (Koç 2024) waarin we de verwachtingen van Turks-Nederlandse politici analyseerden door 3.225 artikelen (1986-1994) uit Turkse dagbladen voor de Nederlandse markt te bestuderen, afkomstig uit de volgende kranten: Hürriyet (neutraal, kemalistisch, meest gelezen in deze periode), Tercüman (antikommunistisch, gelieerd aan de Grijze Wolven), Milliyet, Günaydın, Aydınlik, Türkün Sesi, Cumhuriyet en Dünya. Op 63 geselecteerde artikelen met politici voerden we een frame-analyse uit. De meest genoemde politici waren Talip Demirhan (CDA), Maviye Karaman (GroenLinks), Seçil Arda (PvdA) en Sabri Kenan Bağcı (PvdA). Nederlandse kranten besteedden minder aandacht aan Turkse organisaties en toonden sterk wisselende zichtbaarheid van deze politici.

bevonden migrantenpolitici zich echter voortdurend op de grens van in- en uitsluiting binnen hun eigen politieke partijen.

Prominente figuren als Talip Demirhan (CDA) en Seçil Arda (PvdA) werden intern bekritiseerd door partijgenoten die het oneens waren met de (hoge) posities die zij hadden gekregen, maar werden geacht in de Nederlandse kranten een positief verhaal rond de politieke participatie van minderheden naar voren te brengen. Zij liepen daarmee binnen hun partijen voortdurend op eieren. Turks-Nederlandse politici met minder politieke ervaring, die in feite vanuit het niks door politieke partijen hoog op de kieslijst waren gezet, bleken veel meer moeite te hebben met de negatieve manier waarop zij, en de mensen die ze vertegenwoordigden, in het publieke en politieke debat werden neergezet. Ze klaagden over het gebrek aan steun dat zij vanuit de partijen ontvingen (gebrek aan trainingen of openlijke steun vanuit de partij als zij onder vuur lagen).

Het doel van de aanwezigheid van migrantenpolitici werd in Turkse kranten anders uitgelegd dan in Nederlandse media. Turkse kranten benadrukten dat deze politici obstakels voor hun gemeenschap moesten doorbreken, Nederlandse partijen ter verantwoording moesten roepen en concreet verbetering moesten brengen in de positie van Turkse Nederlanders. Nederlandse kranten schetsten daarentegen vooral de verwachting dat deze politici zouden bijdragen aan integratie door een brug te vormen tussen 'achtergestelde' migranten en de democratische instituties. Hoewel beide perspectieven uitgingen van vertegenwoordiging als middel tot vooruitgang, verschilden de verwachtingen fundamenteel in richting en ambitie.

Dit verschil in verwachtingen leidde uiteindelijk tot een 'gebroken-beloften-frame'. Turks-Nederlandse politici voelden dat zij onvoldoende ruimte kregen binnen hun partij om hun brugfunctie inhoudelijk vorm te geven: eerst de belangen van hun achterban vertegenwoordigen, dan verbinding creëren. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig benadrukten zij in zowel de Turkse als de Nederlandse kranten dat zij met de intentie waren toegetreden om hun gemeenschap te dienen, maar dat partijpolitieke structuren dit frustreerden. Hierdoor ontstond onder hun achterban het gevoel dat beloften door de politiek in Nederland niet werden waargemaakt, wat het vertrouwen in zowel de Nederlandse politiek als in migrantenpolitici zelf verder aantastte. Het werd al binnen een paar jaar duidelijk dat het niet gemakkelijk was voor deze Turks-Nederlandse politici om inhoudelijke veranderingen teweeg te brengen binnen de eigen partij, laat staan binnen de Nederlandse politiek. Er ontstond zo een inhoudelijk gat in de politiek voor een groeiende groep Nederlanders met een migratieachtergrond (Fennema et al. 2000).

Een goed voorbeeld van deze ontwikkeling is de GroenLinks politicus Maviye Karaman. Zij studeerde Turkse taal- en letterkunde in Istanboel, waar zij haar echtgenoot Nihat Karaman ontmoette. In 1973 migreerden zij naar Nederland, waar zij zich inzetten voor de organisatie van linkse Turkse arbeidersbewegingen. Samen richtten zij eerst de Hollanda Türkiyeli İşçiler Birliği (HTİB) op, waarna Maviye Karaman de vrouwenvereniging Hollanda Türkiyeli Kadınlar Birliği (HTKB) oprichtte. Nihat Karaman was voorzitter van de HTİB, terwijl Maviye Karaman de HTKB leidde. Haar werk richtte zich op de emancipatie van vrouwen en arbeiders. Zij organiseerde verschillende protesten van Turkse arbeiders in de kippenfabriek in Almelo en voerde campagne tegen huwelijksbeperkingen voor migrantenarbeiders in Nederland. In 1988 werd ze politiek actief voor GroenLinks in Amsterdam. In april 1993 trad zij echter alweer uit de partij vanwege een ervaren gebrek aan steun. Ze had het gevoel dat de partij haar gebruikte om migrantenkiezers aan te trekken, maar niet bereid was haar voorstellen daadwerkelijk uit te voeren. In het Parool concludeerde ze dat haar partij haar ideeën als te utopisch afdeed, terwijl haar kernambitie juist was om een brede, progressieve politiek te voeren die racisme en discriminatie actief bestrijdt (Bolwijn en Erdogan 1993):

“Ik kan het toenemende racisme en de groeiende discriminatie niet verdragen. Dat mensen elkaar minachten of neerbuigend behandelen, is onaanvaardbaar. Kijk, werkloosheid, huisvesting en bestaansonzekerheid kunnen in elk land en bij elk deel van de samenleving voorkomen. Of die problemen oplosbaar zijn of niet, is een ander verhaal. Maar racisme en discriminatie zijn anders. Die raken slechts een specifiek deel van de samenleving. En het zijn juist de minderheden die daaronder lijden. De groep die tot doelwit wordt gemaakt, wordt in alles – haar land, haar cultuur – zwartgemaakt. Dát is wat ik niet kan accepteren en waar ik niet tegen kan.”

Huidige situatie: politiek weinig divers of responsief

Uit het tweede onderzoek naar de huidige situatie blijkt dat veel Nederlanders met een migratieachtergrond de politiek, en vooral de landelijke politiek, nog steeds als weinig divers en onvoldoende representatief ervaren (Dagevos en Vermeulen 2024). Deze diversiteit gaat niet alleen om herkomst, huidskleur of religie, maar ook om klasse, geslacht en opleiding. Respondenten benadrukken dat veel politici afkomstig zijn uit hogere sociale klassen en theoretisch zijn opgeleid, waardoor zij moeite hebben om ervaringen, zorgen en perspectieven van bredere groepen in de samenleving te herkennen of te vertegenwoordigen. Een gedeelte migratieachtergrond blijft voor veel respondenten echter een

centraal ijkpunt voor herkenning en vertegenwoordiging. Politici die vergelijkbare ervaringen hebben met migratie, uitsluiting of discriminatie, worden gezien als beter in staat om deze thema's daadwerkelijk te agenderen.

Veel respondenten ervaren dat de politiek onvoldoende luistert naar mensen zoals zij. Belangrijke onderwerpen worden gebagatelliseerd of terzijde geschoven. Ook constateren respondenten dat politici met een migratieachtergrond of moslimachtergrond weinig ruimte krijgen om zich uit te spreken over diversiteit en inclusie. Dit gebrek aan ruimte ondermijnt het gevoel politiek vertegenwoordigd te zijn en versterkt het idee dat bepaalde groepen geen volwaardige plaats innemen in het systeem.

Er zijn duidelijke verschillen tussen groepen. Personen met een vluchtelingenachtergrond voelen zich vaker vertegenwoordigd, mede doordat zij het Nederlandse systeem vergelijken met dat van het land van herkomst. Nederlanders van de tweede generatie voelen zich juist het minst vertegenwoordigd. Hoewel descriptieve representatie – politici die op hen lijken – als belangrijk wordt gezien, blijkt dit geen garantie voor inhoudelijke vertegenwoordiging. Respondenten ervaren een grote kloof tussen wat zij belangrijk vinden en wat politiek wordt vertaald in beleid of standpunten en lijken de gevestigde politiek hiervan de schuld te geven.

De ervaring van Kauthar Bouchallikht illustreert deze dynamiek. Ondanks haar voorkeurszetel voor GroenLinks werd zij bij haar aantreden geconfronteerd met beschuldigingen, aanvallen en gebrek aan steun vanuit haar eigen partij. Toen zij in 2023 aftrad, benadrukte zij hoe beperkt de ruimte was om een afwijkend geluid te laten horen. Dit soort ervaringen versterken bij veel Nederlanders met een migratieachtergrond het gevoel dat politieke partijen wel diversiteit benoemen, maar daadwerkelijke verandering en inclusie onvoldoende waarmaken.

Een eigen geluid als antwoord?

Terugkijkend kan worden gesteld dat het stemrecht voor migranten niet heeft gebracht wat er in de jaren tachtig van werd verwacht. Het probleem lag echter niet zozeer in het stemrecht zelf, maar in de onwil of onmacht van gevestigde politieke partijen om daadwerkelijke ruimte te creëren voor minderheden om door te groeien van descriptieve naar inhoudelijke vertegenwoordiging. Hoewel de uitbreiding van politieke rechten in 1986 een historisch moment was, bleef het speelveld waarin migrantenpolitici zich moesten bewegen sterk beperkt door partijstructuren, interne loyaliteiten en verwachtingen rond integratie.

Politici met een migratieachtergrond bevonden zich vanaf het begin in een structureel spanningsveld. Ze werden door hun gemeenschap gezien als vertegenwoordigers van gedeelde ervaringen, terwijl partijen en hen vooral positioneerden als bevestiging van een inclusief imago. Hierdoor kregen zij weinig mandaat om daadwerkelijk het specifieke geluid van hun achterban beleidsmatig te vertolken. Hun handelingsvrijheid werd verder ingeperkt doordat gevestigde partijen hun boodschap moesten laten aansluiten bij een breed, vaak wit en hoger opgeleid electoraat. Dit leidde ertoe dat Turks-Nederlandse politici uiteenlopende boodschappen communiceerden in verschillende publieke arena's: in Turkse media spraken zij explicieter tot hun achterban, terwijl zij in Nederlandse media vooral de verwachtingen van hun partijen en het dominante integratiediscours volgden.

Pas dertig jaar later doorbraken partijen als DENK, NIDA en BIJ1 deze dynamiek. Omdat zij niet gebonden waren aan de bredere partijagenda's van traditionele partijen, boden zij ruimte voor een meer directe, herkenbare en inhoudelijk gedreven vorm van vertegenwoordiging. Daarmee maakten zij zichtbaar wat binnen grote partijen nauwelijks mogelijk was: het vertalen van gedeelde ervaringen naar politieke prioriteiten. Tegelijkertijd ontstond hierdoor een landschap waarin stemmen beter hoorbaar werden, maar waarin de hoop uit de jaren tachtig – dat gedeelde politieke structuren zouden leiden tot het daadwerkelijk overbruggen van maatschappelijke scheidslijnen – nog altijd niet volledig is waargemaakt.

Literatuur

- Bolwijn, M. & Altan Erdogan, (1993) 'Groen Links vond mijn ideeën te utopisch', Het Parool, 15-04-1993.
- Dagevos, J., & Vermeulen, F. (2024). Is de politiek er voor iedereen? Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., Vermeulen, F., Koç, R., Geurts, N., & Spierings, N. (2025). Uitsluiting in de politiek: Over ervaren representatie bij personen met een migratieachtergrond. *Bestuurskunde*, 34. 1, pp. 42-53.
- El Kaddouri, A. (2025). Toekomstverwachtingen van Moslimjongeren in Nederland. Het Opiniehuis.
- Fennema, M., Tillie, J. N., Van Heelsum, A. J., Berger, M., & Wolff, R. P. (2000). Sociaal kapitaal en politieke participatie. Het Spinhuis.
- Fermin, A., Z. Arslan & P. Zwaga (2021). Diversiteit in de gemeenteraad Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond 1986-2018. Den Haag: BZK.
- Jacobs, D. (1998). Nieuwkomers in de politiek: het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België 1970-1997. Academia Press.

- Koç, Ruşen (2024). *A Tightrope: The First Generation Turkish Politicians Navigating Migrants' Needs and Dutch Party Politics*. Leiden University.
- Obdeijn, Herman and Marlou Schrover (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam.
- Penninx, Rinus (1979). *Etnische Minderheden*. Bureau Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Schrover, Marlou (2021). 'Rats, rooms and riots: usage of space by immigrants in the Dutch town Utrecht 1945-1970'. *Journal of Migration History*, 7 (2021) 244-271.
- Vermeulen, F. (2018) 'The Paradox of Immigrant Political Participation in Europe amidst Crises of Multiculturalism', in Menjivar, C., Ruiz, M. and Ness, I. (eds) *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford: Oxford University Press.
- Vermeulen, F. (2023). *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden?* Den Haag: BZK.



Ruşen Koç is zelfstandig onderzoeker gespecialiseerd in participatievraagstukken en de politieke vertegenwoordiging van Nederlanders met een migratieachtergrond op lokaal en landelijk niveau.



Floris Vermeulen is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar politieke stedelijke ongelijkheid aan de Universiteit Twente. Hij doet onderzoek naar de maatschappelijke en politieke participatie en vertegenwoordiging van minderheden met name op het lokale niveau.

Meedoen, maar niet meetellen; veertig jaar politieke participatie van Marokkaanse Nederlanders

Gesprek met Nadia Bouras

*Interview door Zeki Arslan en Alfons Fermin;
tekstbewerking door laatstgenoemde*

Nadia Bouras is historicus en onderzoeker van de geschiedenis van Marokkaanse migratie aan de Universiteit Leiden en het NIMAR. In dit interview met haar zoomen we in op de manier waarop politieke participatie van Marokkaanse Nederlanders zich heeft ontwikkeld: van een periode van angst en terughoudendheid, via een moeizame strijd voor emancipatie naar de hedendaagse praktijk waarin zij nog altijd niet als volwaardig worden erkend.



Controle en verzet: Amicales en KMAN

Binnen de Marokkaanse gemeenschap in Nederland ontstonden in de jaren zeventig twee tegengestelde groeperingen. Aan de ene kant stond de Amicales, een organisatie die nauw verweven was met het Marokkaanse regime. Deze presenteerde zich als sociaal-culturele vereniging, maar “in werkelijkheid was het een mantelorganisatie van het Marokkaanse regime, bedoeld om politiek activisme binnen de gemeenschap te controleren”, vertelt Bouras. “Ze brachten Marokkanen in Nederland in kaart en iedereen die niet voldeed aan het beeld van de godvrezende, vaderlandslievende Marokkaan werd als verdacht beschouwd.”

Aan de andere kant stond het Komitee Marokkaanse Arbeiders Nederland (KMAN), een linkse arbeidersbeweging die streed voor betere arbeids- en leefomstandigheden én zich fel verzette tegen het Marokkaanse regime. “Het KMAN had twee doelstellingen”, legt Bouras uit. “Enerzijds opkomen voor de belangen van Marokkaanse arbeiders en hun gezinnen, en anderzijds vanuit Europa het autoritaire regime in Marokko bekritiseren en bestrijden. Alles wat de Marokkaanse koning goed vond, daar waren zij tegen – en omgekeerd.” De invloed van het KMAN binnen de Marokkaanse gemeenschap was groot, maar “bij acties gericht tegen het Marokkaanse regime wisten ze vaak meer Nederlanders dan Marokkanen te mobiliseren.”

De spanning tussen beide organisaties liep soms hoog op. De Nederlandse overheid hield aanvankelijk afstand. "Ze gaven de Amicales geen subsidie, maar bemoeiden zich ook niet met de strijd", zegt Bouras. Pas toen activisten documenten uit de Marokkaanse ambassade in Den Haag in handen kregen waaruit bleek dat de Amicales nauw samenwerkte met het regime in Rabat, sprak Den Haag zich uit. "Vanaf dat moment erkende men dat de Amicales inderdaad een verlengstuk van de Marokkaanse overheid was."

Kiesrecht in de jaren tachtig: een moeizame start

De invoering van lokaal kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen in 1986 leek op papier een grote stap richting politieke participatie. In de praktijk bleef de opkomst onder Marokkaanse Nederlanders echter laag. In de jaren zeventig en tachtig was politieke betrokkenheid voor veel Marokkaanse migranten allesbehalve vanzelfsprekend. "Elke vorm van politiek activisme werd verdacht gemaakt", vertelt Bouras. "Vanuit Marokko werd nadrukkelijk gezegd: bemoei je niet met die politiek daar, je bént Marokkaan."

Die afwijzende houding werd ook binnen de gemeenschap zelf herhaald. Politiek werd gezien als iets riskants, iets dat je positie kon schaden. "Politiek actief zijn was verdacht - dat associeerde men met dissidentie of zelfs verraad." De eerste generatie bestond voornamelijk uit arbeiders, vaak laagopgeleid, religieus, patriottisch, maar niet politiek gevormd. "Ze kwamen uit een dictatuur, waar politieke zeggenschap nauwelijks bestond. Dat laat diepe sporen na."

Ook de economische crisis van de jaren tachtig had grote impact: "Die periode viel samen met de voltooiing van de gezinshereniging én met massale werkloosheid onder Marokkaans-Nederlandse arbeiders", zegt Bouras. "Wie van de ene op de andere dag zonder werk komt te zitten, met spanningen thuis en weinig toekomstperspectief, denkt niet als eerste aan politiek."

Het lokaal kiesrecht kwam daarmee op een moment dat de sociale en economische omstandigheden voor veel Marokkaanse gezinnen juist verslechterden. Bovendien gold: "politieke participatie leer je niet van de ene op de andere dag." Jarenlang was politieke betrokkenheid ontmoedigd, legt Bouras uit. "Dat verdwijnt niet zomaar. In veel gezinnen leefde nog altijd het idee dat je je verre moest houden van politiek."

Verschillen met Turkse Nederlanders

In diezelfde periode waren Turkse Nederlanders veel zichtbaarder in de lokale politiek. "In Turkije was politiek activisme iets gewoons", ver-

telt Bouras, "terwijl het in Marokko juist verboden was. Dat verschil in politieke cultuur heeft grote invloed gehad." Turkse migranten hadden vaker ervaring met vakbonden en politieke organisaties, en onder hen bevonden zich bovendien veel politieke vluchtelingen. "Ze waren gewend om zich te organiseren, om hun stem te laten horen."

Ook vrouwen speelden een belangrijke rol in dat verschil. "Turkse vrouwen kwamen vaker als arbeidsmigrant of vluchteling naar Nederland en waren zichtbaar in het publieke domein. Marokkaanse vrouwen kwamen meestal via gezinshereniging en bleven daardoor langer onzichtbaar. Turkse vrouwen stonden soms letterlijk op de barricades, Marokkaanse vrouwen niet." Dat veranderde pas begin jaren tachtig, met de oprichting van de Marokkaanse Vrouwenvereniging in Nederland (MNVN) in 1982. Vanaf dat moment kwamen Marokkaanse vrouwen steeds nadrukkelijker in actie - bijvoorbeeld tegen gedwongen ontslagen en ongelijke behandeling.

De jaren negentig

Het echte kantelpunt kwam pas in de jaren negentig. De invloed van de Amicales verdween langzaam uit beeld, en het KMAN ging in 1998 op in EMCEMO (Euro-Mediterraan Centrum Migratie & Ontwikkeling). Intussen trad een nieuwe generatie naar voren: jong, in Nederland geboren en opgegroeid, en gevormd door een ander referentiekader. "Voor hen was Marokko niet langer een politiek strijdtoneel, maar vooral een vakantieland." Ook in Rabat veranderde de houding ten opzichte van de diaspora. Vanaf de jaren negentig verschoof het beleid van politieke controle naar het stimuleren van economische en culturele verbondenheid - gedreven door de cruciale rol van geldzendingen én de wens om Marokkanen in Europa als cultureel visitekaartje te presenteren.

"De tweede generatie werkte op een heel andere manier." Ze waren beter opgeleid, spraken vloeiend Nederlands en wisten hun weg te vinden binnen instituties. De strijd tegen het regime in Marokko was niet meer relevant - hun strijd ging over erkenning, representatie en volwaardig meedoen in Nederland."

Vanaf eind jaren tachtig namen inspraakorganen zoals het SMT (Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs) en later het SMN (Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders) de rol op zich van officiële gesprekspartner van de overheid. De overheid zag deze inspraakorganen als brug tussen gemeenschap en beleid. "De gedachte was: als je de migrantengemeenschap wilt bereiken, moet je dat doen via hun eigen organisaties", legt Bouras uit. Die benadering veranderde echter in de loop van de jaren negentig. "Toen integratie steeds meer

werd gezien als een individuele verantwoordelijkheid, nam de invloed van deze organisaties snel af.”

Toch brachten ze belangrijke mensen voort die hun stempel drukten op het publieke debat. “Farid Azarkan is daar een goed voorbeeld van. Via het SMN kreeg hij een landelijke positie. Het is dus niet toevallig dat hij later bij DENK terechtkwam.”

Politieke vertegenwoordigers en rolmodellen

Ondanks de moeizame start bracht de Marokkaanse gemeenschap in Nederland opvallend veel prominente bestuurders en politici met een migratieachtergrond voort, onder wie Mohammed Rabbae, Khadija Arib, Ahmed Aboutaleb en Ahmed Marcouch. “Het zijn onafhankelijke, eigenzinnige en talentvolle mensen die hun eigen weg hebben gebaand”, zegt Bouras. “Ze laten zien dat er niet zoiets bestaat als dé Marokkaanse gemeenschap. De verschillen binnen die groep zijn enorm – taalkundig, regionaal, sociaal, politiek. En juist in die diversiteit schuilt de kracht én de complexiteit van hun vertegenwoordiging.”

Deze diversiteit verklaart volgens haar waarom er nooit een hechte, collectieve politieke beweging onder Marokkaanse Nederlanders is ontstaan. “Bij de Turkse gemeenschap was dat gevoel van gemeenschappelijkheid veel sterker. Turkse Nederlanders delen één taal en beschikken over een eigen, goed georganiseerd medialandschap – met Turkse televisie, kranten en sociale netwerken die ook in Nederland veel worden gevolgd. Dat versterkt het gevoel van saamhorigheid. Bij Marokkaanse Nederlanders ontbreekt dat: de één spreekt Marokkaans-Arabisch, de ander een van de Amazigh-talen, soms een beetje Frans. De media uit Marokko zijn bovendien vaak in talen die niet iedereen beheerst (namelijk Frans en Arabisch). “Die taalkundige en culturele verscheidenheid maakt politieke mobilisatie en gemeenschapsvorming moeilijker.”

De druk op politici met een migratieachtergrond

De toenemende aanwezigheid van Marokkaanse Nederlanders in het bestuur en de politiek “laat zien dat ze niet aan de zijlijn staan, maar actief meedoen aan het vormgeven van de samenleving.” Succes roept echter nieuwe spanningen op. Politici met een migratieachtergrond worden geconfronteerd met druk van twee kanten: vanuit hun politieke partij én vanuit hun gemeenschap.

Het verwijt dat zij vooral “voor hun eigen mensen” zouden opkomen, noemt Bouras “een racistisch verwijt.” Ze zegt: “Het is typisch Nederlands: mensen worden gegijzeld in hun anders-zijn. De overheid zei

jarenlang: je bereikt de gemeenschap via sleutelfiguren. Maar zodra iemand dat doet, krijgt die het verwijt van cliëntelisme.” Volgens Bouras is dit een vorm van disciplineren: “Als iemand niet doet wat jij goedvindt, straf je die. Je maakt ze verdacht, je zegt: jij bent er niet voor iedereen, maar alleen voor je achterban.”

Tegelijkertijd ervaren politici van kleur druk vanuit hun eigen gemeenschap, die van hen verwacht dat ze iets terugdoen of ‘de stem’ van de gemeenschap zijn. “Het is een onmogelijke positie”, zegt Bouras. “Van hen wordt verwacht dat ze bruggen slaan, maar tegelijk worden ze gewantrouwd. Wie loyaal is aan de een, lijkt automatisch verdacht bij de ander.”

De gevolgen zijn zichtbaar in de huidige politiek. “Kijk naar het vertrek van Nora Achahbar als staatssecretaris in kabinet Schoof. Zij zei: ik heb genoeg van het racisme en trad af (op 15 november 2024). En dat is niet verrassend. Marokkaans-Nederlandse politici moeten voortdurend bewijzen dat ze loyaal zijn - aan Nederland, aan hun partij, én aan hun gemeenschap. Die constante loyaliteitstoets maakt politiek voor hen niet alleen zwaar, maar soms ook onhoudbaar.”

DENK

De oprichting van de partij DENK in 2015 markeerde opnieuw een belangrijk keerpunt in de politieke vertegenwoordiging van migranten in Nederland. “DENK is in de eerste plaats een aanklacht tegen de Partij van de Arbeid”, zegt Bouras. “De gevestigde partijen waren de belangen en gevoelens van migrantengemeenschappen allang uit het oog verloren.”

Hoewel het initiatief van twee Turks-Nederlandse politici kwam, vond DENK ook weerklank onder Marokkaanse Nederlanders. “De partij probeerde een brede achterban te bereiken, zeker toen Sylvana Simons zich aansloot. Maar uiteindelijk bleef het een overwegend conservatieve beweging, geworteld in religieus en cultureel behoudende gemeenschappen – iets wat herkenbaar is voor zowel Turkse als Marokkaanse Nederlanders. Het succes van DENK laat zien dat een deel van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders zich niet vertegenwoordigd voelde door de traditionele politiek. Tegelijk bevestigt het bestaan van zulke partijen dat multiculturele partijen in Nederland een blijvend fenomeen zijn.”

Heden: aanwezig maar niet altijd erkend

Veertig jaar na de invoering van het lokaal kiesrecht blijft de positie van Marokkaanse Nederlanders dubbelzinnig. Ze zijn zichtbaar, maat-

schappelijk actief en structureel onderdeel van de samenleving, maar worden niet altijd erkend als volwaardige burgers. "Het beeld van de migrant als de eeuwige ander blijft dominant", zegt Bouras. "Zelfs derde en vierde generaties worden nog steeds aangesproken op hun herkomst. Hun loyaliteit wordt voortdurend bevraagd – expliciet of subtiel."

Toch ziet ze ook positieve veranderingen. "Politieke participatie is genormaliseerd. Jongeren zien deelname aan de politiek niet meer als iets uitzonderlijks, maar als iets vanzelfsprekends. Tegelijkertijd is hun vertrouwen in de politiek kleiner geworden." Dat wantrouwen, benadrukt ze, beperkt zich niet tot witte Nederlanders die afhaken: "Er is ook een groeiende groep mensen met een migratieachtergrond die zich van de politiek vervreemd voelt."

De toekomst van politieke betrokkenheid binnen deze gemeenschappen ligt volgens Bouras mogelijk buiten de traditionele partijpolitiek. "Er ontstaan nieuwe vormen van maatschappelijke participatie, via buurtinitiatieven, activisme, kunst en onderwijs. Niet iedereen hoeft meer in de gemeenteraad om invloed uit te oefenen."

Bouras vat de voortdurende spanning waarmee Marokkaanse Nederlanders mee te maken hebben kernachtig samen: "Marokkanen doen het goed in Nederland. Ze zijn aanwezig, betrokken en zichtbaar. Maar erkenning blijft uit — en juist dat gebrek aan erkenning zegt iets over de staat van de Nederlandse democratie."

Vechten voor haar idealen, tegen de stroom in

Gesprek met Maviye Karaman Ince

*Interview door Zeki Arslan en Peter Zwaga;
tekstbewerking door laatstgenoemde*

Maviye Karaman Ince was gemeenteraadslid in Amsterdam voor GroenLinks in de periode 1990-1993. Al haar hele leven is ze een pleitbezorgster van de emancipatie van migrantenvrouwen in Nederland. Geboren in 1949 in Erzurum, in het noordoosten van Turkije, groeide ze op met een liefde voor taal en literatuur. Aan de universiteit van Istanbul studeerde ze Turkse taal- en letterkunde. Daar ontmoette ze haar toekomstige echtgenoot, Nihat Karaman, student architectuur met eenzelfde idealistische blik op de wereld. Samen besloten ze in 1973 naar Nederland te verhuizen - een land dat hen nieuwe mogelijkheden bood, omdat Turkije een land was waar beiden het zwaar hadden vanwege hun activistische houding.



In de jaren zeventig groeiden Maviye en Nihat Karaman uit tot boegbeelden van de progressieve Turkse beweging in Nederland. Maviye zette zich onvermoeibaar in voor de emancipatie van Turkse en andere migrantenvrouwen. Ze richtte de Turkse vrouwenvereniging Hollanda Türkiyeli Kadınlar Birliği (HTKB) op, en later ook de Amsterdamse afdeling (ATKB). Haar man Nihat werd voorzitter van de Turkse Arbeidersvereniging (HTIB).

Hun inzet bleef niet onopgemerkt. In 1985 kreeg Karaman de Harriët Freezerring van het feministische maandblad Opzij, en in 1988 de allereerste Clara Meijer-Wichmann Penning voor haar strijd voor de rechten van migrantenvrouwen.

Karaman heeft geprobeerd de vooroordelen ten opzichte van Turkse migranten door te prikken. Wederzijds respect is een voorwaarde in het bestrijden van vooroordelen. Ze wilde een genuanceerd beeld creëren van de culturele en maatschappelijke waarden van Turken in Nederland. Ze geeft een voorbeeld van iemand die eens bij haar bezoek kwam en een schilderij aan de muur zag hangen. Diegene zei toen: "Kent u Chagall?" En toen antwoordde Maviye: "Ja, zeker - we komen niet van de maan."

Karaman heeft zich altijd ingezet voor verandering. In 1990 werd ze namens GroenLinks gekozen in de Amsterdamse gemeenteraad. Ze

stond als nummer drie op de lijst, maar behaalde met zeventuizend voorkeurstemmen zelfs meer stemmen dan de lijsttrekker. Ze werd daarmee - na Tara Singh Varma - de tweede migrantenvrouw in de Amsterdamse raad. GroenLinks kwam met zeven zetels in de raad en kreeg 17 procent van de stemmen bij een opkomst van 51 procent. Ze voelde zich als pionier wel welkom in de gemeenteraad en had op zich een goed contact met de andere fracties en dat gold ook voor haar contacten met het College van B&W. Met name gold dat voor Ed van Thijn, de toenmalige burgemeester van Amsterdam. Ze had al veel ervaringen en overleg met hem gehad. Van Thijn trok zich namelijk het lot van de Turkse politieke vluchtelingen aan, die na de staatsgreep in 1980 naar Amsterdam waren gekomen.

Haar portefeuille in de fractie was onderwijs en cultuur. Aanvankelijk had ze moeite met de taal en de technische kant van het raadswerk, maar ze leerde snel. Ze pleitte voor beter onderwijs voor migrantenkinderen en voor culturele uitwisseling tussen Nederlanders en migranten - als sleutel tot wederzijds respect. Toch merkte ze dat haar voorstellen vaak strandden. "Er is geen geld", kreeg ze dan te horen.

Bij het Advies- en Begeleidingscentrum voor het Onderwijs (ABC), waar Karaman werkte, kon ze naar eigen zeggen "meer bereiken dan in de raad". De frustratie groeide: haar idealen botsten met de trage, soms cynische politieke realiteit.

In 1993 besloot ze daarom de raad te verlaten. In haar afscheidsbrief schreef ze teleurgesteld dat het minderhedenbeleid in Nederland een dode letter was geworden: veel woorden, weinig daden. Ze stoorde zich aan de eindeloze discussies, het gebrek aan moed en visie, zelfs binnen haar eigen partij.

Karaman herinnert zich hoe haar voorstellen over taalonderwijs en kinderopvang steeds werden uitgesteld of afgewezen. "Een politicus moet signaleren", stelt ze, "niet eerst zelf persoonlijk de wachtlijsten tellen." Ook voelde ze zich soms niet serieus genomen door collega's vanwege haar taalvaardigheid of haar directe stijl. "De manier waarop ik soms werd aangesproken - zonder respect - dat was soms pijnlijk."

Toch bleef ze strijdbaar. Ze weigerde de rol van stemmentrekker voor de Turkse gemeenschap te vervullen. Ze wilde op inhoud worden gewaardeerd, als vrouw, migrant en deskundige.

Sinds haar vertrek uit de politiek kijkt ze met gemengde gevoelens terug op haar tijd in de raad. Ze heeft veel geleerd, maar ook gezien hoe moeilijk het is om echt verandering te brengen. Tegelijkertijd ziet ze ook hoop: de nieuwe generaties migranten, beter opgeleid, zelf-verzekerd, en met een sterkere positie in de Nederlandse samenleving. Het politieke kader is nu beter geëquipeerd. Ze spreken de taal,

kennen het systeem beter, en kunnen daardoor verder komen dan wij toen.

Karaman is een pionier - een geëngageerde vrouw die haar stem blijft verheffen en strijd blijft voeren. Ze vecht niet alleen tegen de vooroordelen van anderen, maar ook tegen dichtgetimmerde mechanismen van het politieke systeem. Ze is een voorbeeld voor anderen en daarmee heeft ze het pad geëffend voor velen die na haar kwamen.

Lokaal onzichtbaar: vrouwen met een migratieachtergrond in de politiek

Zahra Runderkamp & Liza Mügge

Khadija Arib, Sylvana Simons, Kauthar Bouchallikht en Ayaan Hirsi Ali. Voormalige Tweede Kamerleden van verschillende partijen met een groot bereik. Alle vier vrouwen met een migratieachtergrond. Zij zijn niet de enigen. Het aandeel zichtbare vrouwen van kleur steeg de afgelopen decennia gestaag in de landelijke politiek. Op lokaal niveau is dat anders: de lokale en provinciale politiek blijven achter. Juist op die niveaus, waar politiek het dichtst bij inwoners staat en waar veel politici traditioneel hun loopbaan beginnen, blijkt de vertegenwoordiging van vrouwen met een migratieachtergrond beperkt. Hoe kan dat? In deze bijdragen laten we zien hoe nationale vooruitgang niet automatisch doorwerkt op lokaal niveau, en hoe institutionele, organisatorische en culturele factoren die kloof in stand houden. Daarmee bepleiten we dat inclusieve vertegenwoordiging niet ophoudt in Den Haag, maar juist daar begint waar politiek het meest tastbaar is.

Allereerst: hoe is het gesteld met de aantallen vrouwen met een migratieachtergrond in de Nederlandse politiek? Uit onderzoek naar de Tweede Kamer blijkt dat vrouwen met een migratieachtergrond³⁰ in bepaalde perioden een electoraal voordeel hadden ten opzichte van mannen met een migratieachtergrond (Mügge, 2016). Dat gold met name in de jaren negentig en 2000. Politieke partijen zoals de PvdA en het CDA boden binnen hun partijstructuren ruimte aan actieve netwerken die zich inzetten voor gender, etniciteit, en de intersectie hiertussen (Mügge & Damstra, 2013). De specifieke focus op vrouwen met een migratieachtergrond vertaalde zich in zichtbaarheid en politieke invloed. Over het algemeen is de vertegenwoordiging van burgers met een migratieachtergrond in de Tweede Kamer relatief goed, vergeleken met enkele landen op het Europees continent, zoals Spanje, Duitsland en Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk (Runderkamp et al., 2025).

Op lokaal niveau is dat anders. In 2023 had slechts 5,9 procent van alle gemeenteraadsleden een migratieachtergrond (Vermeulen, 2023) tegenover 16 procent in de Tweede Kamer (Runderkamp et al., 2025). Binnen die kleine groep lokale politici zien we vervolgens geen aanwijzingen dat vrouwen beter vertegenwoordigd zijn dan mannen. Waar in de nationale politiek sprake was van een voordeel voor vrouwen met een migratieachtergrond, ontbreekt dat effect lokaal. Toch missen we

³⁰ Het gaat hierbij om de eerste en tweede generatie vrouwen met een niet-Westerse migratieachtergrond.

hier data en informatie, zowel in de breedte als in de diepte. Bijvoorbeeld: hoe ontwikkelt het aandeel vrouwen met een migratieachtergrond op lokaal niveau zich door de tijd? En welke migratieachtergronden zijn relatief beter vertegenwoordigd? Dit zijn interessante vragen voor politicologen die zich op dit moment niet laten beantwoorden.

Met de weinige kennis die we hebben op provinciaal niveau, zien we dat het 'voordeel' voor vrouwen met een migratieachtergrond bij verkiezingen niet opgaat op provinciaal niveau. Slechts een kwart van de statenleden met een niet-Westerse migratieachtergrond is vrouw (Mügge et al, n.d.). Hoe dan ook zijn vrouwen op het sub-nationale niveau nog flink ondervertegenwoordigd, veel meer dan op het nationale niveau – vergelijk bijvoorbeeld de 43 procent vrouwen in de Tweede Kamer met de 32 procent in de gemeenteraad. De institutionele steun die aanwezig was, via onder andere vrijwillige partijquota, vrouwennetwerken, diversiteitsnetwerken en politieke bewustwording, is op provinciaal en lokaal niveau, zo lijkt het, minder succesvol. Of zijn 'meer diverse' kandidaten minder geneigd zich voor deze niveaus aan te melden? Is de (parttime) lokale en provinciale politiek zoveel minder aantrekkelijk? Ook hier past ons, in afwezigheid van cijfers, vooral het stellen van vragen.

Laten we dan toch een voorzet doen. Een waarschijnlijke verklaring voor het lage aantal vrouwen met een migratieachtergrond in de lokale en provinciale politiek ligt in de manier waarop partijen hier werven. Op gemeentelijk niveau wordt veelal gerekruteerd uit het maatschappelijk middenveld: sportverenigingen, buurtplatforms en ondernemersnetwerken. Dat zijn domeinen waarin vrouwen met een migratieachtergrond minder vertegenwoordigd en/of minder zichtbaar zijn, mede door structurele ongelijkheden in tijd, middelen en netwerktoegang (Mügge, 2013; Runderkamp, 2023). Het belang van zulke netwerken moeten we niet onderschatten. Ze creëren wat Bjarnegård ook wel 'homosociaal kapitaal' noemt (2013). Dat verwijst naar de sociale voordelen en vormen van vertrouwen die ontstaan binnen homogene mannelijke netwerken. In haar analyse van politieke rekrutering in Thailand laat Bjarnegård zien hoe informele en op loyaliteit gebaseerde relaties tussen mannen fungeren als een vorm van kapitaal die toegang tot macht en invloed vergemakkelijkt.

Dit homosociaal kapitaal werkt exclusief: mannen selecteren en ondersteunen vooral andere mannen, waarmee bestaande machtsstructuren in stand worden gehouden. Het gaat dus niet alleen om persoonlijke voorkeuren, maar om een ingebed systeem van vertrouwen en loyaliteit, waarin vrouwen - en zeker vrouwen met een migratieachtergrond - minder snel worden opgenomen. In de context van de Nederlandse lokale politiek helpt dit concept van homosociaal kapitaal

te begrijpen waarom rekrutering via bestaande netwerken vaak leidt tot herhaling van dezelfde profielen: politiek talent wordt gezocht op plekken waar mannen elkaar al kennen, en dat maakt het voor nieuwkomers – waaronder vrouwen met een migratieachtergrond - extra moeilijk om binnen te komen. Het resultaat is dat de lokale politiek de samenleving niet weerspiegelt.

Over vrouwen met een migratieachtergrond in de lokale en provinciale politiek weten we nog opvallend weinig. Dat gebrek aan kennis is ons inziens geen toeval, maar het resultaat van structurele keuzes. Er bestaat in Nederland geen monitoring van politieke ambtsdragers naar zowel gender als migratieachtergrond. Daardoor ontbreekt zicht op patronen van ondervertegenwoordiging en kunnen we dus niet echt bepalen of de positie van vrouwen met een migratieachtergrond verbetert of juist verslechtert. Het probleem wordt versterkt door de institutionele versnippering van beleid. Politieke ambtsdragers vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), terwijl emancipatiebeleid onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) valt. Als we die twee combineren met de politieke vertegenwoordiging van vrouwen met een migratieachtergrond, valt het onderwerp dus tussen wal en schip.

Daar komt bij dat het 'meten' van etniciteit in Nederland gevoelig ligt. Beleidsmakers en onderzoekers aarzelen om categorieën te gebruiken die als stigmatiserend kunnen worden ervaren. Die terughoudendheid herkennen en erkennen wij, maar heeft een prijs. Want het niet meten zorgt ervoor dat sommige groepen uit beeld raken. Ook dat is intersectionaliteit: onzichtbaarheid. Met intersectionaliteit - in het Nederlands ook wel vertaald als kruispuntdenken (Botman et al., 2001) - bedoelen we dat we kritisch moeten zijn over hoe verschillende vormen van ongelijkheid, zoals gender, etniciteit, klasse, seksualiteit en religie, elkaar kruisen en versterken (Crenshaw, 1991). Een van de gevolgen van intersectionele onzichtbaarheid is dat er in de lokale politiek nog regelmatig gesteld wordt dat ze 'de mensen niet kunnen vinden', terwijl er geen empirische basis is om dat te toetsen. Sterker: dat ze er niet zijn, is op z'n minst twijfelachtig, gegeven dat zeker ook vrouwen maatschappelijk actief zijn. Maar wel in andere sectoren, bijvoorbeeld scholen en de verzorgende sfeer, terwijl mannen vaker actief zijn voor sportverenigingen (Schmeets & Arends, 2017). Hier komen die homo-sociale netwerken weer op. Kortom, er is wel degelijk een flinke vijver om talent uit te vissen. Wat niet gemeten wordt, wordt niet gezien - en is dus lastig te repareren.

De lokale politiek wordt vaak gepresenteerd als kweekvijver voor nationaal talent (Runderkamp, 2025), maar voor vrouwen met een migratieachtergrond lijkt dat nauwelijks op te gaan. In de Tweede

Kamer treffen we relatief veel politici met een migratieachtergrond die niet lokaal zijn begonnen maar 'geparachuteerd' werden op een landelijke lijst, zoals we in ons onderzoek 'Hyperzichtbaar in de schaduw van de macht' (2025) lieten zien. Dit wordt veelal gedaan om te 'compenseren' voor een witte man als lijsttrekker. Dat roept de vraag op of de lokale politiek werkelijk een kweekvijver is. En zo ja, dan moeten we ons tenminste afvragen: voor wie? Bovendien zijn partijen op het lokale niveau wellicht minder geneigd om diversiteit expliciet te agenderen, gegeven dat de politiek vooral draait op vrijwilligers die al veel tijd moeten investeren. In dat krachtenveld ervaren lokale politici het wellicht als moeilijk om nieuw, divers talent aan te trekken én te behouden.

De viering van veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten is een moment om te vieren, maar het markeert vooral een voortdurende opgave. Formele rechten zijn noodzakelijk, maar niet voldoende voor daadwerkelijke inclusie. De uitdaging ligt nu in het begrijpen en verbeteren van de hele politieke levenscyclus van burgers met een migratieachtergrond (Runderkamp, 2025): wie komt binnen bij politieke partijen én wie wordt verkozen, wie krijgt invloed, en wie valt onderweg uit? Wie er níet (meer) in de politiek zit, zegt net zo veel als wie er wél zit.

Om die vragen te beantwoorden, is systematische kennisopbouw cruciaal. We hebben zicht nodig op wie toetreedt tot de lokale, provinciale én waterschappolietiek, hoelang zij actief blijven en zich doorontwikkelen, en welke factoren bijdragen aan hun succes of vertrek. Vandaag al kunnen politieke partijen explicieter verantwoordelijkheid nemen voor diversiteit op lokaal niveau. Wanneer rekrutering blijft steunen op bestaande netwerken, herhalen we onbedoeld de uitsluitingsmechanismen van het maatschappelijk middenveld. Lokale afdelingen kunnen leren van nationale initiatieven: vrijwillige quota, mentoring en actieve scouting werken - mits ze consequent worden toegepast. Daarnaast zijn er relatief nieuwe initiatieven zoals 'Politica ontmoet' en de 'Politieke theekamer', beide georganiseerd binnen de Alliantie Politica, en allebei met het specifieke doel om vrouwen met een migratieachtergrond op laagdrempelige wijze bij de politiek te betrekken.

De achterstand van vrouwen met een migratieachtergrond in de lokale en provinciale politiek is een beetje zichtbaar te maken, zoals we in deze bijdrage hebben gedaan, maar er is vooral nog heel veel wat we niet weten. Zonder systematische monitoring, aandacht voor doorstroom en actieve inzet van partijen blijft de lokale en provinciale politiek achter bij de nationale politiek.

De lokale politiek is dus verre van een afspiegeling van de samenleving. Nergens komt politiek zo dichtbij als op het lokale niveau. Hier

worden besluiten genomen die gaan om concrete dagelijkse zaken in de directe leefomgeving, zoals veiligheid, verlichting, voorzieningen enzovoort. Een lokale politicus kom je tegen bij het stoplicht of in de supermarkt. Een investering in diversiteit zal zich op termijn uitbetalen in een versterking van de lokale democratie waarin alle bewoners zich herkennen en gehoord voelen.



Zahra Runderkamp is politicoloog. Ze promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift over diversiteit en inclusie in de Nederlandse politiek.



Liza Mügge is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Ze leidt meerdere internationale onderzoeksprojecten binnen de Politics of Diversity groep.

Literatuur

- Bjarnegård, E. (2013). Clientelist Networks and Homosocial Capital. In: Gender, Informal Institutions and Political Recruitment. Gender and Politics Series. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137296740_6
- Botman, Maayke, Jouwe, Nancy, & Wekker, Gloria (Red.). (2001). Caleidoscopische visies. zwarte, migranten- en vluchtelingen-vrouwenbeweging in Nederland. Amsterdam: Koninklijk Instituut voor de Tropen.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.
- Mügge, L. (2013). Women in transnational migrant activism: supporting social justice claims of homeland political organizations. *Studies in Social Justice*, 7(1), 65-81. <http://ojs.uwindsor.ca/ojs/leddy/index.php/SSJ/article/view/3794>
- Mügge, L. M. (2016). Intersectionality, Recruitment and Selection: Ethnic Minority Candidates in Dutch Parties. *Parliamentary Affairs*, 69(3), 512–530. <https://doi.org/10.1093/pa/gsv060>
- Mügge, L., van der Pas, D., van de Wardt, M., & van Gulpen, A.-S. (n.d.). Diversity in Dutch Provincial and National Parliaments, 1994-2015. In L. Morales & T. Saalfeld (Eds.), *Pathways Vol. I.* (te verschijnen).
- Mügge, L. M., & Damstra, A. (2013). Gender en etniciteit in de Tweede Kamer:

- Streefcijfers en groepsvertegenwoordiging. *Res Publica*, 55(3), 339–358.
- Runderkamp, Z. (2023). Barrières voor vrouwen om politiek actief te worden, zijn en blijven. *Alliantie Politica*.
- Runderkamp, Z., Mügge, L., & Ihuoma, M. (2025). *Hyperzichtbaar in de schaduw van de macht: politici met een migratieachtergrond in Nederland*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Runderkamp, Z. (2025). *Personal institutions, political lives: Diversity without inclusion in Dutch politics*. PhD thesis, University of Amsterdam.
- Runderkamp, Z. (2025). Een diverse raad is een diverse democratie. Over het belang van de gemeenteraad als kweekvijver. In Henk Bouwmans (Ed.) *Sterke Raad*. Boom Bestuurskunde.
- Schmeets, H., Arends, J. (2017) *Statistische Trends: Vrijwilligerswerk: wie doet het?* Den Haag: CBS.
- Vermeulen, F. (2023). *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden?* Den Haag/Amsterdam: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties/ Universiteit van Amsterdam.

Veertig jaar kiesrecht voor migranten: over zien, gehoord worden en ruimte maken

Samira Bouchibti

In 1985 kregen migranten in Nederland na vijf jaar legaal verblijf het recht om te stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het was een historische stap in de erkenning dat ook wie (nog) geen Nederlander is, wél deel uitmaakt van onze lokale gemeenschap. Op straat, in de school, het buurthuis, de moskee of kerk, daar wordt het samenleven elke dag vormgegeven. En juist daar, op dat lokale niveau, moet iedereen kunnen meepraten en meebeslissen.

Het lokaal kiesrecht voor migranten was een doorbraak – een erkenning die in die tijd allerm minst vanzelfsprekend was. In die jaren werden veel migranten door velen nog als ‘gastarbeiders’ gezien: als tijdelijk en dus niet als volwaardige burgers. Het lokaal kiesrecht markeerde een omslag in denken: mensen die hier wonen, werken, kinderen opvoeden en belasting betalen, hebben ook recht op invloed.

Veertig jaar later is die erkenning niet vanzelfsprekend geworden, maar complexer. De vraag is allang niet meer alleen wie formeel mag stemmen, maar wie daadwerkelijk wordt gehoord en wiens perspectief meetelt in politieke besluitvorming. Dat spanningsveld blijft bestaan, ook nu er honderden Kamerleden, raadsleden, wethouders en burgemeesters met een migratieachtergrond actief zijn. Hun aanwezigheid laat zien dat loyaliteit aan Nederland niet samenhangt met afkomst, maar met betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Juist daarom ligt er ook een opdracht bij de instellingen die onze democratie vormgeven: de media, adviesraden, ministeries, toezichthouders, onderwijsinstellingen, ambtelijke en uitvoeringsorganisaties, de politie en de rechterlijke macht. Zolang deze structuren grotendeels werken vanuit dezelfde normen en werkwijzen, blijft deelname voor veel Nederlanders met een migratieachtergrond vooral een kwestie van aanpassen aan bestaande kaders, in plaats van daadwerkelijk invloed uitoefenen.

Van kiezen naar meedoen

Ik groeide op in een Marokkaans gezin met zeven kinderen. Politiek was iets van ver weg. Niet omdat mijn ouders ongeïnteresseerd waren, maar omdat ze het te druk hadden met overleven. Met werken, zorgen en proberen hun weg te vinden in een land dat nooit als thuis voelde. Mijn vader sprak met respect over Joop den Uyl, een man die volgens

hem oog had voor gewone mensen. En over koningin Juliana, omdat ze, zoals hij zei, “een goed mens” was. Maar Nederland was niet ons land. We waren hier tijdelijk; de koffers stonden, bij wijze van spreken, altijd in de gang.

Toen ik jaren later zelf de stap naar de Tweede Kamer zette, stond ik op de schouders van mensen die nooit de kans hadden gekregen om naar school te gaan of gehoord te worden, maar die wel geloofden in mijn mogelijkheden en in een betere toekomst voor mij. Juist omdat ik hen meedroeg, werd duidelijk dat politiek niet alleen gaat over wetten en beleid, maar ook over luisteren, verbinden en laten zien wie we zijn als samenleving. Daar te mogen staan voelde als een eer, maar nog meer als een verantwoordelijkheid: om zichtbaar te maken dat je ertoe doet — als vrouw, als moslim, als Nederlander met een Marokkaanse achtergrond, als iemand die haar plek niet cadeau kreeg, maar zelf heeft bevochten.

Vier jaar in de Tweede Kamer leerden mij hoe groot de afstand soms is tussen Den Haag en de samenleving. De bubbel waarbinnen politiek en media zich bewegen, de gesloten kring van gevestigde spelers die elkaar kennen, begrijpen en vaak ook beschermen. Binnen die wereld moet je je stem vinden, je verhaal vertellen, soms tegen de stroom in. Na mijn tijd in de Kamer koos ik voor de lokale politiek. Want wat er in een wijk gebeurt – in een klas, op straat, in een buurtcentrum – raakt mensen vaak dieper dan wat er in Den Haag wordt besloten. Veel burgers ervaren dat de besluiten die daar worden genomen, ver afstaan van hun dagelijkse werkelijkheid.

Plek van verschil

Politiek is in de kern de plek van verschil. Een arena waar ideeën botsen, waar overtuigingen tegenover elkaar staan en waar debat mag schuren. Dáárin schuilt juist de kracht van een levende democratie. Maar de afgelopen jaren is die ruimte steeds vaker vergiftigd geraakt. Verdachtmakingen, scheldpartijen, strategische polarisatie en openlijke discriminatie hebben hun intrede gedaan. Wat ooit een debat was, is steeds vaker geworden tot een strijd waarin niet het idee, maar de persoon wordt aangevallen. Kamerleden die elkaar openlijk kleineren, besmeuren of de legitimiteit van elkaars aanwezigheid betwisten. Het is een verarming van de democratie en een aantasting van het respect dat zij nodig heeft om te kunnen functioneren.

Als gastdocent rechtsstaat en democratisch burgerschap zie ik hoe deze ontwikkeling doorwerkt op scholen, plekken waar de samenleving dagelijks binnendruppelt. Studenten spreken met afkeer en frustratie over de politiek. “Waarom zouden wij met respect over politici praten?

Zij doen dat zelf toch ook niet.” Ze voelen zich niet gehoord, niet gezien, niet geraakt. Wat zij zien, is een politiek die niet mét hen spreekt, maar óver hen.

Voor veel jonge Nederlanders met een migratieachtergrond is die afstand geen subjectief gevoel, maar een concrete realiteit. Zij groeien op in kwetsbare wijken waar kansen ongelijk zijn verdeeld en ervaringen met discriminatie geen uitzondering vormen, maar een structureel onderdeel zijn van het dagelijks leven. Wie in zo’n context opgroeit en nauwelijks vertegenwoordiging ziet van mensen met een vergelijkbare achtergrond, zorgen of leefwereld, ontwikkelt onvermijdelijk het idee dat het eigen verhaal er niet toe doet.

Dat gevoel – niet gezien worden, niet mee mogen doen, niet meetellen – vormt misschien wel de grootste bedreiging voor de democratie. Want democratie is meer dan de vraag wie de meeste zetels heeft. Zij gaat ook over wie deelneemt aan het gesprek over wie we zijn, waar we staan en waar we naartoe willen als land. Als dat gesprek wordt gevoerd door een steeds kleinere groep mensen die op elkaar lijken, denken en praten, droogt de democratie langzaam uit. Dan wordt zij een spiegel waarin slechts een deel van Nederland zichzelf herkent – en de rest in de schaduw verdwijnt.

Verlies van legitimiteit

We zien nu al wat er gebeurt wanneer mensen zich structureel niet gerepresenteerd voelen: het vertrouwen in politiek en instituties daalt. Niet omdat mensen apathisch zijn, maar omdat ze zich niet herkennen in de verhalen die worden verteld. Wanneer de kloof groeit tussen de dagelijkse werkelijkheid van mensen en wat zij op tv of in Den Haag terugzien, sluit je een groot deel van de samenleving buiten. Dat ondermijnt niet alleen het vertrouwen in politici, maar ook het geloof in het idee van democratie zelf. De kiem van wantrouwen groeit daar waar erkenning ontbreekt. En als de politiek te veel bezig is met zichzelf – met peilingen, met het mediabeeld, met wie wint of verliest – verliest ze het contact met de mensen voor wie ze er zou moeten zijn.

De toekomst van inclusieve democratie

De vraag voor de komende jaren is niet alleen hoe we meer Nederlanders met en zonder migratieachtergrond laten stemmen of kandideren, maar ook hoe we onze democratie weerbaar en open houden in een samenleving die diverser is dan ooit. Dat vraagt om ruimte, veiligheid en verbeelding.

Ruimte, omdat nieuwe stemmen alleen kunnen opstaan als er plek is om te spreken, te leren en te groeien. De lokale politiek kan daarin het verschil maken. Buurthuizen en wijkcentra zouden plekken moeten zijn waar mensen oefenen in burgerschap, waar ontmoeting, dialoog en betrokkenheid samenkomen. Scholen moeten investeren in burgerschapsvorming en jongeren laten ervaren wat het betekent om invloed uit te oefenen. Gemeenten kunnen dat ondersteunen door netwerken te creëren waarin jongeren leren debatteren, begrijpen hoe beleid tot stand komt en ontdekken dat hun stem ertoe doet. Democratie is geen talent, maar een vaardigheid – en die kun je ontwikkelen, mits de samenleving je daarvoor de ruimte geeft.

Veiligheid, omdat niemand zich kan uitspreken in een omgeving die bedreigend is. De haat die vooral vrouwelijke politici en politici met een migratieachtergrond treft, bij uitstek op sociale media, is onacceptabel. Media en politici moeten dat veel serieuzer nemen. Maar veiligheid gaat ook over cultuur: over een politiek klimaat waarin je niet voortdurend hoeft uit te leggen waarom je er bent, waarin je niet bang hoeft te zijn om 'te veel kleur' te tonen of te weinig afstand te nemen van je gemeenschap. Inclusie betekent dat je jezelf mag meenemen.

Verbeelding, omdat verandering begint met durven dromen van iets anders. We hebben nieuwe verhalen nodig over wat Nederland is en kan worden. Niet het angstige verhaal van verlies – van identiteit of controle – maar het hoopvolle verhaal van een land dat telkens opnieuw leert samenleven. Dat vraagt om leiders die luisteren. Leiders die begrijpen dat democratie geen bezit is, maar een voortdurend gesprek dat we samen moeten blijven voeren.

Zien en gezien worden

Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten is een mijlpaal om te vieren. Maar het is ook een moment om stil te staan bij de vraag: wat betekent het om mee te mogen doen? Meedoen betekent niet alleen formeel stemrecht, maar ook dat stemmen daadwerkelijk gehoord worden – zonder de eis van vermeende neutraliteit of culturele assimilatie. Dat ervaringen, achtergronden en perspectieven volwaardig deel uitmaken van het Nederlandse verhaal. Democratie is pas compleet als iedereen zich in dat verhaal kan herkennen – ook jongeren die nu opgroeien in wijken als Poelenburg, Overvecht of Rotterdam-Zuid.

Dat vraagt iets van ons allemaal: lef, openheid en het vermogen om echt te luisteren. Want wie de democratie liefheeft, moet haar blijven vernieuwen. Veertig jaar geleden kregen migranten het recht om lokaal te stemmen. De volgende stap is ervoor te zorgen dat hun stemmen niet alleen worden geteld, maar ook gehoord. En dat is misschien wel

de grootste opdracht voor de komende jaren: bouwen aan een democratie waarin iedereen niet alleen kán meedoen, maar zich ook werkelijk gezien en gehoord weet.



Samira Bouchibti is oud-politica, leiderschapstrainer
Inclusie en Diversiteit, bestuurder, toezichthouder,
commissaris en schrijver.

Beperkte ruimte voor eigen stem voor politici van kleur in gevestigde partijen

Gesprek met Cemil Yilmaz

*Interview door Zeki Arslan en Alfons Fermin;
tekstbewerking door laatstgenoemde*

Cemil Yilmaz was tussen 2018 en 2021 actief in de Haagse gemeenteraad als duo-raadslid voor NIDA, nadat hij lijsttrekker was voor NIDA tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Zijn ervaringen geven inzicht in de kansen én de obstakels die politici met een migratieachtergrond tegenkomen in de Nederlandse politiek. Hij combineert de blik van een maatschappelijk geëngageerde professional met die van een insider in de lokale politiek.



1. Motivatie en politieke keuze

Yilmaz was al voor zijn politieke loopbaan maatschappelijk en politiek actief, onder meer via IZI Solutions en andere jongeren- en maatschappelijke initiatieven. Hij hield zich toen al bezig met vraagstukken rond inclusie, identiteit en participatie, en nam deel aan het publieke debat. Toen hij werd gevraagd als lijsttrekker van NIDA Den Haag, zag hij daarin een kans om vanuit een authentieke basis invloed uit te oefenen op beleid en bestuur.

Hij benadrukt dat de keuze voor NIDA ook voortkwam uit een gevoel van onvrede met de traditionele partijen. Volgens hem hebben die partijen te vaak politici van kleur primair benaderd als stemmentrekkers, zonder dat zij echt ruimte kregen om hun eigen visie uit te dragen. "Ik vind politiek interessant, maar in een traditionele partij weet ik dat ik binnen no time weer buiten sta. Omdat ik mezelf niet kan zijn en belangrijke thema's voor de gemeenschap door die partijen altijd als wisselgeld worden ingeleverd." Hij verwijst daarbij naar eerdere ervaringen van politici van kleur, zoals bij GroenLinks, PvdA, SP, CDA en D66, waar interne dynamieken ervoor zorgen dat standpunten over ongelijkheid of bijvoorbeeld Palestina worden afgeremd.

Zijn analyse: de gevestigde politiek vraagt aanpassing in plaats van authenticiteit. Door partijdiscipline en interne druk in die partijen verliezen politici van kleur al snel hun authenticiteit. "De zittende macht

wil haar macht niet delen. Op sommige onderwerpen mag je meedenken, maar zij bepalen zelf wat ze daarvan meenemen.”

2. Multiculturele partijen en hun invloed

Yilmaz ziet NIDA, DENK en BIJ1 als een logisch en historisch verklaarbaar gevolg van een gebrek aan representatie in de traditionele politiek. Volgens hem verschilt de nieuwe generatie politici van kleur wezenlijk van de vorige. Waar de oudere generatie vaak nog een referentiekader had in het land van herkomst, en een houding van bescheidenheid en dankbaarheid om hier te mogen zijn, kenmerkt de jongere generatie zich door meer zelfbewustzijn en activisme. Deze generatie kwam op in een periode van verrechtsing en polarisatie, waarin migranten en moslims geregeld onderwerp van debat waren. “Wij zijn de post-9/11-generatie,” zegt hij. “We hebben de verrechtsing in politiek, bestuur, media en samenleving bewust meegemaakt. Het was een kwestie van tijd dat er een eigen narratief vanuit multiculturaliteit zou ontstaan.” In dat licht verwijst hij naar Nourdin El Ouali van NIDA, die in contrast met de houding van de oude generatie - die integratie vergeleek met invoegen op de snelweg - die van de nieuwe generatie eens gekscherend typeerde met de opmerking: “Ik zit al op de snelweg, en ben links aan het inhalen.” Een uitspraak die volgens Yilmaz treffend de verschuiving in mindset illustreert: niet langer invoegen in de samenleving, maar actief meedoen en de koers mede bepalen.

De waarde van deze multiculturele partijen ligt niet alleen in hun zetel-aantal in de gemeenteraad en/of in de Tweede Kamer, maar ook in hun aanwezigheid: “Alleen je aanwezigheid zorgt al dat bepaalde onderwerpen geweld of ongewild hoger op de agenda komen.” Hij legt uit hoe zelfs één zetel in de gemeenteraad kon leiden tot verandering: wethouders of andere partijen gingen thema’s vooraf agenderen ‘om gedoe in het debat te voorkomen’. En doordat NIDA met bepaalde thema’s bezig was, stimuleerde het andere partijen ook over die thema’s na te denken. De aanwezigheid van NIDA en vergelijkbare partijen heeft volgens hem bijgedragen aan meer bewustzijn en ruimte binnen andere partijen en de lokale politiek voor de thema’s die voor gemarginaliseerde gemeenschappen van kleur belangrijk zijn.

Tegelijkertijd ziet hij dat deelname aan coalities multiculturele partijen kan muilkorven. In Rotterdam en Den Haag werd het geluid van DENK volgens hem minder hoorbaar toen zij onderdeel werden van het bestuur (de coalitie). “Je bereikt wel iets, maar je moet ook veel inleveren.”

3. Dubbele druk en verwachtingen

Een belangrijk dilemma dat hij schetst, is de dubbele druk van zowel de samenleving als de eigen gemeenschap. Van buitenaf werd Yilmaz vaak gezien als vertegenwoordiger van 'de migrant' of 'de moslim', terwijl hij vooral op basis van zijn inhoudelijke expertise politiek actief wilde zijn. Tegelijkertijd verwachtte de eigen achterban dat hij hun stem expliciet zou vertolken. Die druk maakte dat hij zich steeds minder vrij voelde: "Na drie jaar dacht ik: ik word nu door alle kanten in een bepaalde hoek geduwd. Dat paste mij niet meer."

Hij noemt dit de erfenis van nieuwe generaties politici van kleur: ze proberen zich te ontworstelen aan hokjesdenken, maar worden er telkens opnieuw in gedrukt; door media, door politieke structuren en soms ook door hun eigen gemeenschap. Zijn ervaring leert dat authenticiteit en autonomie van die politici voortdurend onder druk staan.

4. Beperkingen in traditionele partijen

Yilmaz stelt dat er structureel weinig ruimte is voor politici van kleur binnen de gevestigde partijen. Zolang die politici meebewegen in het dominante narratief, kunnen ze carrière maken. Zodra ze afwijkende geluiden laten horen, worden ze teruggefloten. Hij verwijst naar het voorbeeld van GroenLinks-politica Kauthar Bouchallikht, die zware druk ervaren heeft rond haar standpunten over de genocide in Palestina. "De zittende macht deelt geen macht", zegt hij. "Je mag meepraten, maar uiteindelijk beslissen ze zelf." Door deze interne druk en omdat belangrijke thema's van mensen van kleur al snel als wisselgeld worden ingeleverd, verliezen politici van kleur binnen traditionele partijen al snel hun authenticiteit. Dit vraagt volgens hem om een ander democratisch systeem, dat beter aansluit bij de huidige, diverse samenleving.

5. Effecten en bijdrage van multiculturele partijen

Partijen als NIDA, BIJ1 en DENK dragen volgens Yilmaz niet alleen bij aan representatie, maar ook aan machtsverschuiving en bewustwording. Hun aanwezigheid dwingt traditionele partijen tot verandering en creëert ongemak, waardoor thema's als racisme, discriminatie en ongelijkheid niet langer genegeerd kunnen worden.

Hij benadrukt dat framing hierbij een groot probleem blijft: belangenbehartiging door witte politici wordt gezien als 'betrokkenheid' (bijvoorbeeld voor ondernemers door VVD-politici), terwijl vergelijkbare inzet door politici van kleur al snel wordt bestempeld als 'cliëntelisme'.

Daarnaast wijst hij op de noodzaak van multiculturele partijen en politici van kleur om ook over etnische en religieuze grenzen heen samen te werken. "Ik had gehoopt dat onze gemeenschappen meer de handen ineen zouden slaan, over grenzen heen. Dat lukt nu vooral bij Palestina, maar op andere onderwerpen nog niet altijd."

6. Lessen voor de toekomst

Hij pleit voor structurele investeringen in de voorbereiding van politici van kleur: "Het zou goed zijn als er een stichting komt die aspirant-politici van kleur opleidt. Zodat ze autonoom, goed voorbereid en bewust hun plek kunnen kiezen." Daarbinnen zouden politieke partijen modules kunnen aanbieden. Zo leidt je talenten op die zelfverzekerd kunnen kiezen voor een partij die bij hen past. Daarnaast zouden actieve kaderleden van kleur in traditionele partijen volgens hem meer lef moeten tonen en hun stem laten horen.

Ook intergenerationele samenwerking verdient aandacht. Hij signaleert dat talentvolle jongeren van kleur vaak gefrustreerd weggaan bij migrantenorganisaties, omdat ze er geen ruimte krijgen van de oude garde.

Tot slot pleit hij voor stemplicht, omdat de opkomst bij sommige verkiezingen erg laag is, en al helemaal onder burgers met een migratieachtergrond. Hij verwijst naar acties die hij met IZI Solutions initieerde, zoals die voor stembureaus op mbo-, hbo-en wo-instellingen om jongeren te stimuleren te stemmen. Uiteindelijk zijn er op enkele onderwijsinstellingen stembureaus gekomen.

7. Persoonlijke reflectie

Yilmaz kijkt realistisch terug op zijn periode als raadslid. "Ook al heb je maar één zetel, je kan best veel bereiken. Maar je loopt ook keihard tegen de grenzen van het systeem aan." Hij beschouwt zichzelf meer als activist dan als politicus en ziet authenticiteit als de kern van politieke geloofwaardigheid. Zijn verhaal laat zien hoe complex de positie is van politici van kleur in Nederland: hun aanwezigheid is cruciaal om nieuwe perspectieven in te brengen, maar structurele uitsluiting en partijdiscipline maken machtsdeling nog steeds moeilijk.

Hij pleit voor een eerlijker systeem van participatie. Zoals hij zelf zegt: "De zittende macht deelt geen macht. Daarom is er nog een lange weg te gaan. Maar zolang er mensen zijn die toch die stap zetten, blijft er hoop."

Migrantenkiesrecht in een onwillig immigratieland

Han Entzinger

Het is tegenwoordig nauwelijks voorstelbaar, maar ooit was er een tijd dat Nederland tot de Europese voorhoede behoorde bij de toekenning van rechten aan nieuwkomers. Die tijd ligt alweer enkele decennia achter ons en een van de mijlpalen van toen was het verlenen van het actief en passief lokaal kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen, veertig jaar geleden. Kees Groenendijk en Arriën Kruyt beschrijven in deze bundel de weg die naar deze stap heeft gevoerd. Net als zij, heb ik die periode van nabij meegemaakt en in deze bijdrage zal ik, deels puttend uit eerdere publicaties van mijzelf, stilstaan bij de overwegingen en de afwegingen die destijds een rol speelden (Entzinger, 1984, 1999).

Minderhedenbeleid in de jaren tachtig

Het is genoegzaam bekend dat de Nederlandse overheid lang heeft geworsteld met de vraag of Nederland al dan niet een immigratieland was en of de nieuwkomers die zich hier in de jaren zestig en zeventig hadden gevestigd zouden blijven dan wel teruggaan. Die worsteling kwam treffend tot uiting in de beleidsdoelstelling, die in de jaren tachtig was geformuleerd: 'Integratie met behoud van de eigen identiteit'. De overheid zag wel in dat een zekere mate van integratie onontkoombaar was, maar tegelijkertijd zou identiteitsbehoud de terugkeer vergemakkelijken, zo luidde de destijds dominante redenering. Die redenering werd vrijwel Kamerbreed gedeeld, iets waarnaar we in deze tijden van gepolariseerde migratiedebatten alleen nog maar nostalgisch kunnen terugverlangen.

De genoemde beleidsdoelstelling liet zich naar drie terreinen vertalen: (1) het bevorderen van maatschappelijke participatie, met name op de arbeidsmarkt en in het onderwijs; (2) erkenning van de culturele eigenheid van de migrantengroepen, destijds meestal aangeduid als 'etnische minderheden'; en (3) een gelijke behandeling van nieuwkomers en de gevestigde bevolking op het gebied van rechten en plichten (Minderhedennota, 1983).

Het eerstgenoemde streven, participatiebevordering, was verre van simpel en in de praktijk weinig succesrijk. In de jaren tachtig steeg de werkloosheid onder migranten tot ongekende hoogten, vooral als gevolg van een grondige herstructurering van de arbeidsmarkt. Die

trof overwegend bedrijfstakken waar veel - laaggeschoolde - migranten werkten en ze ging gepaard met een ernstige economische crisis. Juist in die periode besloten veel voormalige 'gastarbeiders' tot gezinshereniging. De Nederlandse scholen waren echter nog nauwelijks toegerust voor de opvang van niet-Nederlandstalige leerlingen. Faciliteiten voor volwassenen om Nederlands te leren, ontbraken vrijwel geheel. Het geloof in terugkeer was nog springlevend, ook onder veel migranten, en de inburgeringsplicht bestond nog niet. Deze combinatie van factoren hield de forse maatschappelijke achterstand van veel migranten in stand.

Erkenning van de culturele eigenheid, bijvoorbeeld door de introductie van onderwijs in eigen taal en cultuur op basisscholen, getuigde wel van respect voor andere culturen, maar leidde eerder tot bevestiging van het isolement van de 'etnische minderheden' dan tot doorbreking daarvan. Natuurlijk staat het eenieder vrij – binnen de daarvoor geldende grenzen – de eigen cultuur te beleven en aan een volgende generatie over te dragen, maar de vraag is hoe intensief de overheid zich hiermee dient in te laten. Die vraag werd destijds nauwelijks gesteld. Het waren de nadagen van de verzuiling en Nederland was nog gewend aan allerlei vormen van geïnstitutionaliseerd cultureel/religieus pluralisme. Zo ontstonden onder meer islamitische scholen, 'inspraakorganen' en omroeporganisaties voor migranten, Molukse woonwijken en categoriaal welzijnswerk. Veel van deze door de overheid gesubsidieerde voorzieningen (met uitzondering van de islamitische scholen) zijn weer verdwenen sinds in de post-Fortuynperiode het assimilationistisch denken (de opvatting dat immigranten zich volledig dienen aan te passen aan de dominante cultuur van het gastland, red.) de overhand kreeg.

Het lokaal kiesrecht voor vreemdelingen kan worden gezien als onderdeel van het streven naar gelijke behandeling van nieuwkomers en de gevestigde bevolking, het derde element van het 'minderhedenbeleid' zoals dat in de jaren tachtig tot wasdom kwam. Dat was mede gericht op het tegengaan van achterstelling door de verschillen in rechtspositie tussen vreemdelingen en Nederlanders zoveel mogelijk te reduceren. In opdracht van het ministerie van Justitie hadden de juristen Beune en Hessels (1983) een inventarisatie gemaakt van enkele honderden bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen – in de terminologie van destijds – 'autochtonen' en 'allochtonen'. Vanwege zowel het opsommend karakter als zijn dikte werd hun rapport bekend als 'het telefoonboek'.³¹ Veel van de in dit 'telefoonboek' genoemde bepalingen zijn destijds

31 Voor de jongere lezers: dit was een jaarlijks verschijnend boekwerk uit het pre-AVG-tijdperk, met daarin namen, adressen en (vaste) telefoonnummers van alle abonnees in een bepaalde stad of regio.

aangepast, onder meer op sterk uiteenlopende gebieden als sociale zekerheid, rechtsbescherming, lijkbezorging en antidiscriminatiebeleid. Toekenning van kiesrecht aan vreemdelingen was een van de meer gevoelige punten, al was het maar omdat hiervoor een aanpassing van de grondwet noodzakelijk was, die in beide Kamers in tweede lezing een twee derde meerderheid vereiste.

Het lokaal kiesrecht en mogelijke alternatieven

Van oudsher is het kiesrecht in nagenoeg alle landen ter wereld gekoppeld aan het staatsburgerschap. Echter, naarmate in Nederland het aantal niet-Nederlanders onder de bevolking groeide, begonnen sommigen zich af te vragen in hoeverre dit de legitimiteit van overheidsbeslissingen en het draagvlak voor besluitvorming nadelig zou kunnen gaan beïnvloeden. Toekenning van zowel het actief als het passief kiesrecht aan nieuwkomers zou hun betrokkenheid bij de samenleving kunnen vergroten.

Opmerkelijk in de Nederlandse situatie is dat de migranten zelf slechts een zeer beperkte rol hebben gespeeld bij de discussies die aan de wetswijzigingen voorafgingen. Die discussies voltrokken zich grotendeels binnen de kringen van politiek en openbaar bestuur, de welzijnssector en onder wetenschappers. Van een lobby vanuit de 'minderheden' zelf was niet of nauwelijks sprake. Overigens passeerden in de discussies over het kiesrecht ook bepaalde alternatieven de revue. De belangrijkste daarvan waren het bevorderen van naturalisatie en het instellen van speciale adviesraden.

Naturalisatie wordt wel beschouwd als de 'koninklijke weg' tot volledige gelijkberechtiging. Toch was de Nederlandse regering destijds geen voorstander van het stimuleren hiervan. Een keuze voor het Nederlanderschap zou de kans op terugkeer naar het land van herkomst kunnen verkleinen, zo heette het. Ook bleek de overgrote meerderheid van de migranten niet bereid de oorspronkelijke nationaliteit in te ruilen voor een nieuwe om zowel praktische als emotionele redenen. De mogelijkheden om bij naturalisatie de oude nationaliteit te behouden waren destijds zeer beperkt. Toen die in de jaren negentig bij wijze van experiment werden verruimd, kozen veel migranten wel voor het Nederlanderschap. Echter, onder politieke druk werden de voorwaarden voor een dubbele nationaliteit na enkele jaren alweer strikter, de voorbode van een beleid dat nadien steeds strenger werd.

Een tweede overweging bij het besluit om het lokaal kiesrecht te ontkoppelen van het Nederlanderschap is terug te voeren op de samenstelling van de migrantenpopulatie van dat moment. Het 'minder-

hedenbeleid' van de jaren tachtig richtte zich de facto op zes 'etnische minderheidsgroepen': Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen, Molukkers en vluchtelingen. Van deze groepen bezaten veruit de meeste Turken en Marokkanen en veel vluchtelingen toen nog niet de Nederlandse nationaliteit. Voor de andere groepen was dat wel het geval, een erfenis van het koloniale verleden. Uit een oogpunt van zo veel mogelijk gelijke behandeling van elk van deze groepen koos men liever voor toekenning van het lokaal kiesrecht aan vreemdelingen dan voor verruiming van de mogelijkheden tot naturalisatie.

Het vergemakkelijken van naturalisatie werd dus niet gezien als een reële optie om de politieke participatie van migranten te bevorderen. Daarentegen was een alternatief in de vorm van het instellen van lokale adviesraden al vanaf de jaren zeventig op ruime schaal geïntroduceerd, met name in gemeenten met relatief grote aantallen migranten. Uit onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bleek echter al in 1982 dat deze raden geen echt succes vormden (Korterink 1982). Dit kwam vooral doordat de leden ervan bijna altijd werden benoemd door de gemeente en niet werden verkozen door degenen die zij geacht werden te vertegenwoordigen. Het ontbrak deze raden dus aan representativiteit en aan legitimiteit, maar meestal ook aan reële bevoegdheden. Bovendien lieten sommige adviesraadsleden hun persoonlijke belangen prevaleren boven die van de groep die zij heetten te vertegenwoordigen.

Argumenten pro en contra lokaal kiesrecht

En zo droeg het beperkte effect van de hier genoemde alternatieven bij aan het besluit tot grondwetswijziging om het lokaal kiesrecht voor vreemdelingen mogelijk te maken. De politieke discussie die hieraan voorafging, was al begonnen onder het kabinet-Den Uyl in de jaren zeventig. Het zal duidelijk zijn dat gelijkberechtiging, het bieden van kansen op volwaardige participatie en het vergroten van de legitimiteit van besluitvorming golden als de voornaamste argumenten pro kiesrecht. Uiteraard werden verschillende argumenten contra ook in de discussie naar voren gebracht.

Een veel gehanteerd tegenargument luidde dat toekenning van het kiesrecht aan vreemdelingen hen in een loyaliteitsconflict zou kunnen brengen. Zij zouden dan immers in twee landen kunnen stemmen en dat kan problematisch worden als sprake is van tegenstrijdige belangen tussen die landen. Vooral hierom waren de partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum tegen elke vorm van kiesrecht voor vreemdelingen. De linkse partijen zagen dit echter niet als een probleem en pleitten voor kiesrecht op alle niveaus, dus ook voor de Tweede Kamer

en de provincies. Het compromis dat hieruit rolde was om het kiesrecht alleen voor de gemeenteraden toe te kennen. Op dit laagste bestuurlijk niveau gaat het meestal om vrij praktische zaken en is de kans op loyaliteitsconflicten het kleinst, zo luidde de redenering.

Een ander tegenargument was dat toekenning van het kiesrecht aan vreemdelingen zou kunnen leiden tot de opkomst van etnische splinterpartijen, wellicht met sterk nationalistische of fundamentalistische programma's en aangestuurd vanuit de landen van herkomst. De lage kiesdrempel in Nederland zou deze ontwikkeling in de kaart kunnen spelen. Opmerkelijk is dat – op enkele uitzonderingen na – in de eerste decennia na de wetswijzigingen geen 'etnische' partijen zetels bemachtigden in gemeenteraden. De overgrote meerderheid der migranten stemde op de gevestigde partijen, waarvan de meeste zich ook inspanden om kandidaten met een migratieachtergrond als stemmentrekkers op hun lijst te krijgen. Pas in de jaren tien van deze eeuw ontstond DENK als afsplitsing van de PvdA. Die partij is met name populair onder migranten met een islamitische achtergrond en is inmiddels vertegenwoordigd in de raden van een twintigtal gemeenten en in de Tweede Kamer.

Een laatste meer politiek-pragmatische reden voor terughoudendheid bij de toekenning van het kiesrecht aan migranten, met name onder de meer rechtse partijen, was de vrees dat migranten in overwegende mate links zouden stemmen. De ervaringen in landen als Zweden, waar migranten al enige tijd kiesrecht hadden, en het Verenigd Koninkrijk, waar de meeste nieuwkomers Brits staatsburger waren, leerden dat veruit de meesten van hen inderdaad links stemden, net als destijds het gros van de autochtone arbeidersklasse (Rath, 1984). Geleidelijk echter, zo was toen ook al bekend uit buitenlands onderzoek, zou het stempatroon van migranten steeds meer gaan lijken op dat van de bevolking als geheel. Deze ontwikkeling heeft zich in Nederland inmiddels ook voorgedaan.

Conclusie

Terugkijkend op veertig jaar lokaal migrantenkiesrecht kunnen we met de kennis van nu twee zaken vaststellen. Ten eerste is het thema migrantenkiesrecht totaal geen issue meer. Dat is op zichzelf verheugend, zij het dat de deelname van personen met migratieachtergrond aan gemeenteraadsverkiezingen nog altijd achterblijft bij het gemiddelde van de gehele bevolking. Toekenning van het migrantenkiesrecht heeft er wel toe geleid dat politieke partijen zich meer zijn gaan inspannen om kandidaten met migratieachtergrond te werven. Veel van deze kandidaten trekken voorkeurstemmen vanuit de migrantengemeenschappen, maar uit onderzoek is ook bekend dat deze verkozenen soms moeilijk

door hun fractiegenoten worden geaccepteerd (Fermin e.a. 2021).

Het migrantenkiesrecht is dus al jarenlang geen issue meer, maar paradoxaal genoeg zijn migratie en integratie als zodanig in de afgelopen veertig jaar – met name sinds de eeuwwisseling – wel sterk gepolitiseerd. Het electoraal succes van enkele anti-immigrantenpartijen is hiervan een uitdrukking. Daarbij gaat het niet meer zo zeer over het kiesrecht, maar vooral over beheersing van de aantallen (asiel)migranten en over vragen van cultuur en identiteit. Het aantal Kamerdebatten en krantenkolommen gewijd aan migratie en integratie bedraagt al jarenlang een veelvoud van toen destijds het kiesrecht aan de orde was (Scholten 2025). Over dat kiesrecht gaat het eigenlijk nooit meer. Kennelijk is het inmiddels breed geaccepteerd. Dat geldt - helaas - niet in dezelfde mate voor degenen aan wie het kiesrecht destijds is verleend.

Literatuur

- Beune, H.H.M. & A.J.J. Hessels (1983), *Minderheid – Minder recht? Een inventarisatie van bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen allochtonen en autochtonen*; 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Entzinger, Han (1984), *Das Ausländerrecht. Erfahrungen in den Niederlanden*; in: Hakki Keskin (Hrsg.) *Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa*; Berlin: Express, p. 56-70.
- Entzinger, Han (1999), 'Immigrants' political and social participation in the integration process'; in: Council of Europe, *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*; Strasbourg: Council of Europe, pp. 9-63.
- Fermin, Alfons, Zeki Arslan & Peter Zwaga (2021), *Diversiteit in de gemeenteraad. Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond 1986-2018*; Utrecht/Amsterdam: Fermin Onderzoek & Advies/Platform Sociale Binding.
- Korterink, G.J. (red.) (1982), *Gemeentelijk inspraakbeleid voor minderheden. Een inventariserend onderzoek*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Minderhedennota (1983), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21.
- Rath, Jan (1984), 'De verkiezingsdeelname van immigranten. De ervaringen in enkele Europese landen'; *Beleid en Maatschappij* 11(4), pp. 91-101.
- Scholten, Peter (2025), *De migratie-obsessie. Hoe één thema het debat blijft bepalen*; Amsterdam: Boom.



Han Entzinger is emeritus-hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voordien was hij hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Al sinds de jaren zeventig houdt hij zich bezig met onderzoek naar en advisering over migratie, integratie, inburgering en multiculturaliteit.

Veertig jaar kiesrecht: tijd voor de volgende stap

Sheher Khan

Als raadslid in Amsterdam zie ik elke dag hoe belangrijk het is dat álle bewoners zich vertegenwoordigd voelen. Het geeft je het gevoel écht deel uit te maken van de samenleving en het werkt emanciperend. Echt meedoen betekent ook invloed kunnen uitoefenen op beleid dat jouw leven raakt: dat is de kern van onze democratie. Juist daarom wringt het dat er grote groepen mensen zijn die hier al decennialang wonen, werken, hun kinderen opvoeden en belasting betalen, maar geen stem hebben in onze nationale politiek. Ik heb het over inwoners die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Het kiesrecht voor deze zogeheten niet-genaturaliseerde inwoners blijft immers beperkt tot de gemeentegrens. Deze ingezetenen zonder Nederlands paspoort - vaak omdat zij hun oorspronkelijke nationaliteit niet willen of kunnen opgeven - mogen niet stemmen voor de Tweede Kamer of Provinciale Staten, hoelang zij hier ook wonen, werken en keurig hun belasting betalen. Dat staat haaks op een fundamenteel democratisch principe: geen belasting zonder vertegenwoordiging. We hebben het bovendien niet over een kleine groep. Volgens het CBS gaat het om ongeveer 1,5 miljoen inwoners zonder Nederlands paspoort. Het gaat hierbij om mensen met een Europese en buiten-Europese migratieachtergrond. Zij ondervinden de gevolgen van beleid, maar hebben er geen volwaardige stem in. Het is alsof je maandelijks honderden euro's betaalt aan de VvE van je gebouw, maar nooit mag meepraten over het onderhoud van je eigen woning. Dat is niet democratisch.

Dat het wél werkt om het kiesrecht te verruimen, weten we uit de geschiedenis. In 1985 zette Nederland een historische stap door inwoners zonder Nederlands paspoort lokaal stemrecht te geven. Het was een verruiming van de democratie, bedoeld om de emancipatie en betrokkenheid van minderheden te bevorderen.

Inmiddels zijn we veertig jaar verder, en is onze samenleving ingrijpend veranderd. Met de opkomst van extreemrechts – en de eerste door de PVV geleide regering – zien we een omgekeerde trend: democratische rechten van nieuwkomers worden onder druk gezet met het voorstel voor de nieuwe Asielnoodmaatregelenwet, waarbij bijvoorbeeld de verblijfsvergunningen voor asiel niet meer voor onbepaalde tijd worden verleend en de geldigheidsduur ervan wordt beperkt tot

drie jaar. Hiermee stuurt de Kamer aan op een soort tweede klasse burgerschap voor mensen met een migratieachtergrond.

Dat staat in schril contrast met de democratische ontwikkeling die we juist zouden moeten omarmen. Nieuwe generaties met een migratieachtergrond doen volop mee, eisen hun plek op en hebben de politiek verrijkt met nieuwe perspectieven. De opkomst van partijen als DENK en BIJ1 is een teken dat de gevestigde politiek vaak tekort is geschoten in het waarborgen van diversiteit in vertegenwoordiging. Denk aan de agendering van thema's als discriminatie en institutioneel racisme – onderwerpen die voorheen nauwelijks bespreekbaar waren, maar inmiddels breed erkend worden. Of recenter: de groeiende erkenning van de genocide in Gaza. Het zijn partijen als DENK die dit op de politieke agenda hebben geplaatst, waardoor vele Nederlanders – met name mensen met een migratieachtergrond – zich eindelijk gezien en gehoord voelen. Dat heeft onze democratie alleen maar sterker en completer gemaakt.

Maar de democratie is nog verre van klaar. Een volgende stap zou moeten zijn om langdurig ingezetenen zonder Nederlands paspoort ook een stem te geven in de landelijke verkiezingen. Dat het werkt, bewijst Nieuw-Zeeland. Daar kregen permanente bewoners in 1975 stemrecht bij nationale verkiezingen, ongeacht of ze staatsburger zijn of niet. Dit heeft de democratie daar alleen maar versterkt. Bovendien is iedereen inmiddels eraan gewend: wat ooit controversieel was, is nu geaccepteerd en nauwelijks meer onderwerp van discussie. Tegelijkertijd weet ik dat zo een voorstel vandaag geen politieke meerderheid in de Tweede Kamer haalt. Er zijn partijen die electoraal profiteren van verdachtmakingen van minderheden: moslims worden afgeschilderd als een 'vijfde colonne' en migranten als heimelijke uitvoerders van opdrachten van buitenlandse groeperingen. Die partijen hebben er juist belang bij om democratische rechten niet uit te breiden als het minderheidsgroepen met een migratieachtergrond betreft. Bovendien vinden dergelijke demoniserende karikaturen tegenwoordig veel weerklank, zo heb ik persoonlijk ervaren. Voorstellen van burgers of politici met een moslimachtergrond die inhoudelijk niets te maken hebben met de islam, worden al snel verdacht gemaakt als onderdeel van een verborgen agenda om Nederland te islamiseren. En voorstellen gericht op de emancipatie van de islamitische gemeenschappen, worden gezien als bewijs van dezelfde vermeende islamiseringsagenda. Het is damned if you do and damned if you don't. Maar dat maakt het pleidooi niet minder noodzakelijk. Het motiveert mij juist om nog harder mijn best te doen om de democratie completer te maken. Naar het voorbeeld van Nelson Mandela die zei: "It always seems impossible until it's done."

Overigens is dit idee niet nieuw. Progressieve partijen als PvdA en

D66 hadden tot 2005 uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen nog in hun verkiezingsprogramma's staan. Er lag zelfs een initiatiefwet, die later werd ingetrokken. Het debat is dus eerder gevoerd, maar nooit afgemaakt. Nu, veertig jaar na de eerste verruiming, is het tijd om het opnieuw op te pakken. En laten we niet vergeten: ook de invoering van het lokale stemrecht werd destijds fel bestreden. Er waren bezwaren over buitenlandse inmenging, nationaal identiteitsverlies en grondwettelijke grenzen. Toch zette de politiek door en bleek de democratie sterker dan de angst. Precies dát is de les van veertig jaar multicultureel kiesrecht, naar het voorbeeld van Mandela: elke stap naar meer democratie lijkt onmogelijk... totdat die wordt gezet.



Sheher Khan is sinds 2018 actief in de Amsterdamse gemeenteraad voor de politieke partij DENK. Sinds 2022 is hij de fractievoorzitter en houdt zich bezig met de strijd voor gelijke kansen.

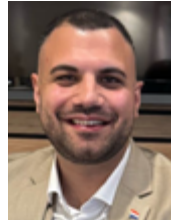
Balanceren tussen vertegenwoordiging en gemeenschapsdruk

Gesprek met Robin Gelici

Interview door Zeki Arslan en Alfons Fermin;

tekstbewerking door laatstgenoemde

Robin Gelici is gemeenteraadslid in Almelo sinds 2014 voor verschillende partijen. Hij is een kleinkind van een gastarbeider die in de jaren zestig naar Nederland kwam om in de Twentse textielindustrie te werken. Het gesprek richt zich op de ervaringen van hem als raadslid met een migratieachtergrond in de lokale politiek. Gelici reflecteert op twaalf jaar raadservaring, zijn politieke loopbaan, de rol van zijn etnisch-culturele achtergrond en de spanningen tussen persoonlijke overtuigingen en publieke verantwoordelijkheid.



1. Politieke loopbaan en motivatie

Gelici vertelt dat zijn politieke interesse al op jonge leeftijd ontstond. Op zijn zestiende raakte hij via een vriend betrokken bij het CDJA en kwam hij in contact met Pieter Omtzigt. "Dat was in de tijd van Balkenende", zegt hij. "Ik vond het toen al fascinerend hoe politiek werkt." Later ontmoette hij Van Bommel en Karabulut van de SP die hem vroegen om politiek actief te worden. Hij kwam in 2014 op de lijst voor de lokale afdeling van de SP in Almelo. Hij voelde zich aangesproken door de sociale betrokkenheid van de partij en de wens om iets te betekenen voor zijn gemeenschap. Zijn ouders waren verrast; hij had het niet met hen overlegd. Zijn vader zei meteen dat hij hem zou helpen met campagne voeren: "Als gemeenschap moeten we achter jou staan." Zijn vader had een belangrijke positie in de Armeense kerk in Almelo. Hoewel Gelici laag stond op de kandidatenlijst kwam hij met voorkeurstemmen in de raad.

In die periode werd er het Genocidemonument in Almelo ter nagedachtenis van de Armeense genocide opgericht. Het veroorzaakte veel beroering in de Turkse gemeenschap, landelijk maar ook internationaal, inclusief een grote demonstratie in Almelo. Ook vanuit de SP kwam er kritiek op en zijn fractie belemmerde hem om hierover te spreken in de raad. Toen verloor hij zijn vertrouwen in zijn fractie. Hij stapte over naar het CDA. Met die partij voelde hij zich verbonden vanuit de

christelijke normen en waarden die hij van huis uit had meegekregen. Voor het CDA was hij acht jaar raadslid. Toen Omtzigt het CDA verliet, volgde Gelici zijn voorbeeld en nam hij zijn raadszetel mee. Hij sloot zich aan bij Lokaal Almelo Samen (LAS). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 kwam hij voor de LAS in de raad. Door privéomstandigheden (en een burn-out) kon hij later zijn raadswerk niet meer naar behoren uitvoeren, en werd hij uit de fractie gezet. Hij nam zijn zetel mee, en vormde een eenmansfractie, maar wil na de verkiezingen van 2026 stoppen. In totaal heeft hij dan twaalf jaar in de gemeenteraad gezeten.

Over zijn drijfveren zegt Gelici: "Ik ben niet iemand die politiek bedrijft voor macht. Ik wil iets doen voor mensen, iets nalaten. Politiek is voor mij een manier om bruggen te bouwen tussen gemeenschappen."

2. Positie en functioneren in de lokale politiek

Gelici ziet dat mensen met een migratieachtergrond, zoals hijzelf, vaak lager op de kieslijsten terechtkomen. "Ze denken: die komen er met voorkeursstemmen toch wel in", zegt hij. Volgens hem worden raadsleden met een migratieachtergrond soms als stemmentrekkers gebruikt, zonder dat ze volwaardig mee mogen doen aan besluitvorming. Hij werd zelf vaak laag op de lijst geplaatst, maar kwam met voorkeursstemmen steeds in de raad. In Almelo woont de grootste Armeense gemeenschap van Nederland, en "als een deel ervan op mij stemt, kom ik al in de raad." Wel ziet hij langzaam verandering in de politieke cultuur op dit punt: dat partijen minder naar kleur en meer naar kwaliteit van de kandidaten kijken.

In zijn raadswerk zag Gelici zichzelf meer als lobbyist dan als debater. "Ik ben niet iemand die vaak het woord neemt in de raad, maar ik doe veel achter de schermen, als lobbyist. Ik weet de juiste mensen te vinden om iets voor elkaar te krijgen." Zo zette hij zich in voor het Armeense genocide-monument en voor de oprichting van een Armeense scoutingvereniging in Almelo. Door zijn rol als politicus bouwde hij een uitgebreid – nationaal en internationaal – netwerk op. "Ik ben meer zichtbaar op de straat dan in de raad."

Ook taal speelde een rol in zijn functioneren. Hoewel hij vijf talen spreekt, merkte hij dat hij zich niet altijd even zelfverzekerd voelde in het Nederlands. "Mijn eerste taal is Turks"; zijn vader had zijn moeder in Turkije ontmoet. "Ik druk me soms beter uit in het Turks dan in het Nederlands", zegt hij. "Dat maakt het soms lastig in debatten, waar taal zo'n grote rol speelt."

Gelici geeft aan dat hij veel heeft gedaan voor de Armeense gemeenschap in Almelo en daarbuiten. Hij ziet zichzelf als spreekbuis

voor die gemeenschap in de raad. Tegelijk benadrukt hij dat zijn rol breder ziet: "Ik wil niet alleen raadslid zijn voor de Armeense gemeenschap. Ik ben gekozen om álle inwoners van Almelo te vertegenwoordigen."

3. Druk, verwachtingen vanuit de gemeenschap en dilemma's

De verwachtingen vanuit de Armeense gemeenschap waren groot. "Lokaal werd ik vaak benaderd door mensen die dachten dat ik als raadslid alles kon regelen", vertelt Gelici. "Ze kwamen dan met een boete of een vuilnisprobleem en vroegen: kun jij dat even oplossen? Ik moest vaak zeggen: zo werkt het hier niet." Ook vanuit Armenië zelf werd hij benaderd. "Soms belde de Armeense ambassade of zelfs een minister uit Armenië om iets geregeld te krijgen", zegt hij. "Dan moest ik uitleggen: ik ben raadslid in Almelo, niet namens Armenië."

Die druk leidde soms tot spanningen tussen zijn loyaliteit aan de eigen gemeenschap en zijn politieke rol als volksvertegenwoordiger. "Je wilt niemand teleurstellen, maar als je iets niet voor elkaar krijgt, voelen mensen zich soms verraden. Dan loop je het risico dat je eigen gemeenschap afstand van je neemt." Hij beschrijft een voortdurende spanning tussen loyaliteit aan zijn gemeenschap – in Almelo en internationaal – en zijn plicht als raadslid. "Je wilt iedereen tevreden houden, maar dat gaat niet. Je wordt soms uit elkaar getrokken. Je gaat zondag naar de kerk, en je ziet al die mensen van je gemeenschap daar. Als je bepaalde dingen niet kunt realiseren, zorgt dat voor teleurstelling, ook binnen de gemeenschap."

De druk om zichtbaar iets te doen voor Armeense belangen stond soms op gespannen voet met zijn wens om neutraal te blijven en zijn rol breder in te vullen.

4. Dreiging, polarisatie en steun

Tijdens zijn raadswerk kreeg Gelici te maken met intimidatie en bedreigingen, vooral rond de onthulling van het Armeense genocidemonument. "Mijn auto werd beklad, er werd een band lek gestoken, ik kreeg brieven thuis." De dreigingen kwamen vooral van extreem-nationalistische groepen zoals de Grijze Wolven. Deze ervaring maakte diepe indruk: "Je verwacht dat niet in Nederland, maar het gebeurde."

De manier waarop het gemeentebestuur reageerde, verschilde per burgemeester. "De een zei dat ik afstand moest nemen van mijn standpunt, de ander bood juist hulp en beveiliging aan", zegt Gelici. "Dat laat zien hoe afhankelijk je bent van wie er aan het roer staat." Ondanks alles bleef hij zich inzetten voor dialoog. "Ik zoek liever toenadering

dan confrontatie. Ik heb ook contact met mensen die anders denken. Uiteindelijk wonen we allemaal in dezelfde stad.”

5. Reflectie en aanbevelingen

Terugkijkend benadrukt Gelici dat er meer structurele ondersteuning vanuit de overheid moet komen voor raadsleden met een migratieachtergrond. In de cursussen en trainingen voor (nieuwe) raadsleden is geen aandacht voor hoe om te gaan met druk die vanuit jouw gemeenschap op je wordt uitgeoefend. “Niemand bereid je erop voor dat je te maken krijgt met druk van binnen en buiten.” Er is geen handboek dat je daarbij kan helpen. Hij pleit voor een landelijk netwerk of platform binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten of Nederlandse Vereniging voor Raadsleden waar raadsleden met vergelijkbare ervaringen elkaar kunnen steunen.

Hij vindt dat raadsleden hun onafhankelijkheid actief moeten bewaken, zowel tegenover druk uit de eigen gemeenschap als buitenlandse inmenging. “Als buitenlandse instanties contact met je opnemen en je proberen te beïnvloeden, moet je daar gewoon niet op ingaan. In het begin deed ik dat te veel, soms uit beleefdheid, maar dat was een vergissing.” Zijn advies aan toekomstige raadsleden: trek duidelijke grenzen en wees niet bang voor kritiek uit de eigen gemeenschap.

Tot slot benadrukt hij de meerwaarde van politici met een migratieachtergrond. “Wij brengen ervaring mee, we kennen verschillende werelden. Dat is geen zwakte, dat is een verrijking voor de lokale democratie.”

Law and Love: de stem als instrument van liefdevolle verandering

Tanja Jadnanansing

“Vecht je maar in”

Die drie woorden, uitgesproken door Mark Rutte in een interview in 2015, zijn me altijd bijgebleven.

Niet alleen vanwege de hardheid ervan, maar vooral omdat ze zo haaks staan op alles waar ik in geloof.

Ze raakten me diep, omdat ze iets blootlegden wat velen van ons met een migratieachtergrond al lang voelen:

Dat je bestaansrecht in deze samenleving niet vanzelfsprekend is.

Dat je niet wordt beoordeeld op jouw kennis en karakter, maar op jouw kleur.

Dat je je plek moet bevechten.

Dat je wellicht welkom bent, maar altijd onder voorwaarden.

Naast de enorme pijn in mijn hart toen ik deze uitspraak hoorde, kwamen er ook een aantal oprechte vragen:

- Maar wat als je al generaties lang vecht?
- Wat als je moe bent van het steeds opnieuw moeten bewijzen dat je erbij hoort?
- Wat als je niet alleen wilt overleven, maar ook wilt bloeien?

In 1985 kregen migranten zonder Nederlandse nationaliteit voor het eerst stemrecht op lokaal niveau.

Een historische mijlpaal

Maar wat betekent stemrecht werkelijk, als je stem nog niet gehoord wordt?

Als je aanwezigheid in de samenleving nog niet vanzelfsprekend is?

Als je leiderschap over je eigen leven nog niet erkend wordt?

Mijn vader is notaris.

Hij heeft mij het recht met de paplepel ingegoten.

Niet alleen als systeem van regels, maar als een manier van leven.

Hij leerde me dat rechtvaardigheid pas echt betekenis krijgt als het wordt gedragen door liefde.

Dat je niet alleen moet weten wat je rechten zijn, maar ook moet voelen dat je ertoe doet.

Dat je mag spreken, kiezen, leiden.

Dat je mag zijn.

Dat je, zelfs als je naam anders klinkt of je huid een andere kleur heeft, recht hebt op ruimte.

Op ritme.

Op respect.

En er volgde een zoektocht naar een antwoord dat niet als soft kan worden weggezet,

maar wel voldoende compassie heeft om een samenleving te binden.

Ook ik werd jurist, en later Lid van de Tweede Kamer en stadsdeelvoorzitter.

Steeds bleef deze zoektocht bij mij.

In Amsterdam Zuidoost, tijdens een bijeenkomst in een buurthuis in Venserpolder,

vond ik houvast in de mantra die ter plekke in mijn hoofd stond: **Law and Love**.

Law and Love: Een liefdevolle rechtsorde

Mijn concept van *Law and Love* is geboren uit een diepe overtuiging dat wij allemaal – wit en zwart – kunnen werken aan herstel van dat wat krom is gegroeid door onbegrip en onmacht.

Als wij maar de wil hebben.

Het is een uitnodiging om rechtvaardigheid te verbinden met compassie.

Om beleid te maken dat niet alleen correct is, maar ook zorgzaam.

Om mensen niet alleen te zien als burgers, maar als volledige mensen – met dromen, pijn, talent en een verhaal.

Voor mensen met een migratieachtergrond is dit essentieel.

Velen van ons zijn opgegroeid met het gevoel dat we ons voortdurend moeten bewijzen.

Dat we dankbaar moeten zijn voor wat we krijgen.

Maar Law and Love zegt iets anders.

Het zegt: je hoeft je bestaansrecht niet te bevechten.

Je **bent** er al.

Je mag leiderschap nemen over je leven.

Je mag je stem gebruiken.

Je mag ruimte innemen.

Niet als gunst, maar als recht.

Niet als uitzondering, maar als belofte.

Van stem naar leiderschap

In mijn werk in Amsterdam Zuidoost zie ik dagelijks hoe jongeren, vrouwen en ouderen met een migratieachtergrond worstelen met zichtbaarheid en invloed.

Maar ik zie ook hun kracht.

Hun ritme.

Hun lef.

Ik zie hoe ze, ondanks alles, blijven opstaan.

Blijven dromen.

Blijven geven.

Daarom werk ik met de **LEF-methode**: *Luisteren, Empathie, Feedback*.

Het is een manier om leiderschap te oefenen in het klein – in de klas, op het schoolplein, in het buurthuis, in de portiek.

Het is een manier om stemrecht te vertalen naar zelfbeschikking.

Want pas als je leert luisteren naar jezelf en de ander, als je leert voelen wat rechtvaardig is, kun je ook spreken met kracht.

Dan wordt je stem een instrument van verandering.

Een liefdevolle democratie

Ik geloof dat we toe zijn aan een nieuwe fase.

Niet alleen participatie, maar ook transformatie.

Waar *Law and Love* volwassenen en kinderen de toestemming geven om steeds de balans te zoeken.

Waar er geloof is dat elk mens ertoe doet.

Waar wij kinderen al heel jong leren dat zij hun unieke groove mogen vinden.

Waar stemrecht niet het eindpunt is, maar het begin van een liefdevolle democratie.

Waar we niet alleen vragen: "*Mag ik meedoen?*",

maar ook zeggen: "*Ik ben hier. En ik breng iets waardevols mee.*"

Slot: De stem als instrument van liefdevolle verandering

Veertig jaar lokaal kiesrecht is een mijlpaal.

Maar het is ook een uitnodiging.

Om verder te gaan dan stemmen.

Om te bouwen aan een samenleving waarin *Law and Love* de basis is.
Waar in mensen met een migratieachtergrond niet alleen meedoen,
maar mede vormgeven.
Waar in leiderschap begint bij het hart –
en waar de stem niet alleen gehoord wordt, maar ook gevoeld.



Tanja Jadnanansing is jurist, politica en bestuurder.
Soms ook mediamaker en vaak ook gastdocent. Zij
werkt momenteel aan een groot verhaal over liefdevol
leiderschap. Zij wil altijd bijdragen aan toegang tot kennis
en mogelijkheden zodat elk mens de beste editie van zichzelf
kan worden.

Van stemrecht naar stemkracht. De democratie wordt beter van ieder verhaal

Abdullah Uysal

Een verhaal dat begint voor 1985

Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten is een jubileum dat eenvoudig valt te vieren met cijfers en statistieken, maar de werkelijke betekenis zit niet in dat jubileum zelf. Het zit in de verhalen die eraan voorafgingen en in de ontwikkelingen die erop volgden. Het zit in de beweging van generaties, in stille opofferingen en onverwachte sprongen. Voor mij begint dat verhaal niet in 1986, toen migranten voor het eerst mochten stemmen, maar veel eerder, in een periode waarin dat recht ondenkbaar was voor de mensen die het meest zouden bijdragen aan de samenleving die nu dit jubileum markeert. Het begint bij mijn opa.



*De opa van
Abdullah Uysal.*

Hij werd in 1937 geboren in een Turkse omgeving waar de toekomst klein was en de horizon dichtbij. Zijn jeugd speelde zich af in een dorp zonder school, zonder voorzieningen, zonder ruimte voor ambitie. De verhalen die hij me later vertelde, klonken bijna als een andere wereld: op zes- of zevenjarige leeftijd schapen hoeden, op het land werken, slapen in een schuur met meerdere mensen, soms op de vloer, een jaar lang dezelfde kleding dragen die telkens door een kleermaker werd opgelapt. Studeren was niet eens een vraag; het bestond niet als mogelijkheid. Het leven was gericht op overleven, op het gezin draaiende houden, op de dag van morgen zonder zekerheid over de dag erna.

Toen Nederland in de jaren zestig arbeiders zocht, besloot mijn opa te gaan. Hij werkte zestien uur per dag voor een weekloon dat nauwelijks genoeg was om van te leven, laat staan om op te bouwen. Hij woonde met andere arbeiders in gebouwen waar privacy niet bestond. Men sliep letterlijk in ploegendiensten: wie thuiskwam, nam het bed over van wie net naar het werk was vertrokken. Hij had geen vaste plek, geen sociale bedding, geen ogenblik rust. Alles wat hij verdiende ging naar Turkije. Niet omdat hij daardoor zelf iets zou opbouwen, maar omdat hij niets anders kende dan verantwoordelijkheid voor de mensen die hij achtergelaten had.

Die verhalen waren voor mij geen geschiedenisles; het waren mijn eerste echte inzichten in wat migratie betekent. Ik groeide op op de schoot van die man. Tot mijn zesde zat ik letterlijk tegen hem aan, luisterend naar zijn verhalen over hard werken, ontberingen en keuzes

zonder alternatief. Ik voelde, nog voordat ik het begreep, dat mijn toekomst op zijn schouders lag. Hij had zijn hele leven opgeofferd zodat mijn vader, en later ik, iets konden worden dat hij nooit had kunnen zijn. En als kind voelde ik een soort schaamte, maar ook vastberadenheid. Als iemand voor jou werkt tot zijn handen kapot zijn, hoe zou jij dan niet proberen een ander leven op te bouwen? Hoe zou je dan kunnen zeggen dat het niet gelukt is, dat de kansen te klein waren, dat de wereld niet meezat? Ik besloot en beloofde hem op jonge leeftijd dat ik later in een pak zou werken, niet uit ijdelheid, maar omdat dat voor mijn opa het symbool stond voor een leven waarin je niet fysiek kapot hoeft te gaan.

Het is uiteindelijk ook zo gegaan. Ik heb gestudeerd aan twee universiteiten, meerdere bachelors en masters afgerond, werd raadslid in Dordrecht en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Na mijn installatie als raadslid, uiteraard in pak zoals destijds beloofd, zat een trots in zijn blik die ik nooit eerder had gezien: een soort stilte van binnenuit, alsof hij zijn hele levensverhaal opnieuw zag, maar dit keer met een andere afloop. Voor hem was dat moment de bevestiging dat zijn offers niet vergeefs waren geweest. Voor mij was het de bevestiging dat twee generaties later het ondenkbare werkelijkheid kan worden: dat de kleinzoon van een ongeletterde arbeidsmigrant volksvertegenwoordiger wordt in de stad waar zijn grootvader ooit in ploegendiensten moest overleven.

Dit soort verhalen worden vaak gebruikt als bewijs dat emancipatie gelukt is. Alsof het feit dat ik volksvertegenwoordiger ben automatisch betekent dat het systeem openstaat. Alsof een individuele doorbraak de opstap is naar collectieve gelijkwaardigheid. Maar dat is een misvatting. Mijn verhaal laat zien dat vooruitgang bestaat, maar ook dat die vooruitgang niet vanzelfsprekend is. Veertig jaar kiesrecht heeft deuren geopend die eerder gesloten waren. Maar een open deur is iets anders dan een open systeem. Dat blijkt wanneer je verder kijkt dan het succesverhaal van één persoon of één familie. Dan zie je dat veel van de patronen die de eerste generaties migranten tegenkwamen niet verdwenen zijn, maar van vorm zijn veranderd. Het gaat niet langer om dezelfde zichtbare drempels, maar om subtielere vormen van uitsluiting, minder tastbaar maar minstens zo effectief. Als kleinzoon van een arbeidsmigrant zie ik vandaag de dag patronen die schrikbarend veel lijken op de wereld van toen.

De zichtbaarheid stijgt, maar de ruimte blijft beperkt

We zien vandaag dat steeds meer mensen met een migratieachtergrond de politiek in komen. Dat is een belangrijke stap. Het laat zien

dat de deuren van de democratie niet langer volledig gesloten zijn voor de kinderen en kleinkinderen van arbeidsmigranten. Maar die zichtbaarheid vertelt slechts een klein deel van het verhaal. De echte vraag is niet wie er binnenkomt, maar wie er binnen kan blijven. Wie kan doorstromen. Wie de ruimte krijgt om iets toe te voegen zonder dat er eerst van hen wordt verwacht dat zij zich aanpassen aan wat jarenlang als de norm is beschouwd. Instroom is zichtbaar, doorstroom veel minder. En het is precies door het gebrek aan die doorstroom dat de belofte van het lokale kiesrecht nog steeds niet volledig is waargemaakt.

Dat merk ik in mijn eigen politieke werk, maar vooral in de vele gesprekken die ik heb gevoerd met raadsleden door het hele land. De politieke arena is diverser dan ooit, maar diversiteit leidt niet vanzelf tot inclusie. Het systeem verwelkomt nieuwe gezichten, maar verwacht vaak dat zij in de bestaande cultuur opgaan, een cultuur die niet neutraal is maar historisch gevormd door een specifieke groep mensen met een specifieke achtergrond. Je mag meedoen, maar op voorwaarden die lang voor jou zijn vastgesteld. Je mag spreken, maar niet te veel afwijken. Je mag je achtergrond meenemen, zolang je er niet te veel op leunt wanneer je een nieuw perspectief inbrengt.

De stille regels van de politieke cultuur

De spanning zit niet in het feit dat nieuwe groepen nu meedoen, maar in het feit dat de norm nauwelijks is mee veranderd. Je ziet dat terug in subtiele reacties, in verwachtingen over hoe je je uitdrukt, in welke stijl als professioneel wordt gezien, in wat als neutraal geldt en wat als activistisch. De norm is geen vastgelegd document; het is een ongeschreven cultuur die je pas leert kennen wanneer je buiten die norm valt. Voor mensen die niet opgroeiden in die dominante politieke cultuur zijn dat geen vanzelfsprekendheden, maar hobbels die je moet navigeren. Extra slaloms die je moet maken voordat je überhaupt kunt meedoen.

Dat maakt dat diversiteit soms verandert in decoratie. Je kunt nieuwe mensen binnenhalen zonder dat zij de ruimte krijgen om het gesprek mede vorm te geven. Je kunt zichtbaar maken dat de politiek openstaat voor iedereen, terwijl je ondertussen vasthoudt aan een cultuur die diezelfde mensen niet volledig toelaat. En juist daar zit het verschil tussen diversiteit en inclusie. Diversiteit gaat over wie er aan tafel zit. Inclusie gaat over wie er mag meepraten, wie het menu mag bepalen, wie mag zeggen dat de tafel anders moet worden ingericht.

De diepe ironie is dat we het volstrekt normaal vinden dat vakbonden sociale ongelijkheid agenderen, dat boeren over stikstof spreken, dat ondernemers de economie claimen en dat feministen aandacht vra-

gen voor vrouwenrechten. Maar zodra iemand met een migratieachtergrond spreekt over marginalisering of inclusie, verandert de reflex. Dan heet het ineens 'bijzonder', 'identitair', 'cliëntelisme' of 'niet algemeen genoeg'. Alsof sommige groepen wél legitiem vanuit hun achtergrond mogen spreken en andere vooral moeten zwijgen om niet 'te specifiek' te zijn. Dat verschil in behandeling laat zien dat er een norm bestaat voor wie welk perspectief als legitiem mag claimen.

Een succes, maar geen voltooid project

Veertig jaar kiesrecht is daarom zowel een succesverhaal als een verhaal vol onvoltooide beloftes. Het succes zit in de zichtbaarheid, in de emancipatie, in de generaties die zich hebben opgewerkt. Maar het onvoltooide zit in de traagheid van de cultuurverandering. In de hardnekkige norm die bepaalt wat politieke redelijkheid is. In de subtiele grenzen waar nieuwkomers tegenaan lopen. Vooruitgang is zichtbaar, maar niet gegarandeerd.

Dat betekent dat de komende veertig jaar van cruciaal belang zijn. Het is niet genoeg dat de politiek toegankelijk is; ze moet bereid zijn te veranderen door wie er binnenkomt. Dat vraagt om erkenning van verschillende vormen van kennis: academische kennis, maar ook ervaringskennis, wijkkennis, cultuurkennis. Om het besef dat een democratie rijker wordt wanneer verschillende leefwerelden het gesprek kleuren. En om een cultuur die niet alleen ruimte geeft aan verschillen, maar die verschillen ziet als noodzakelijk voor betere besluitvorming.

Die verandering vraagt niet alleen iets van politici met een migratieachtergrond. Het vraagt iets van partijen, raden en instituties. Van partijen die kandidaten niet alleen moeten scouten maar ook moeten ondersteunen, die verder durven kijken dan vertrouwde profielen en die weten dat echte inclusie begint bij het serieus nemen van andere perspectieven. Van raden die zich afvragen wie zich thuis voelt in hun zaal en waarom. Van een bestuurscultuur die actief op zoek gaat naar stemmen die ontbreken en niet alleen genoeg neemt met de stemmen die al klinken.

De opdracht voor de komende veertig jaar

Als we terugkijken op de afgelopen veertig jaar, kunnen we zeggen dat er veel bereikt is. Maar als we vooruitkijken, moeten we ook erkennen dat er veel te doen blijft. Het kiesrecht heeft deuren geopend, maar een open deur is geen garantie voor een gelijkwaardig systeem. De ruimte achter die deur moet nog steeds worden ingericht.

Mijn opa stapte ooit op een trein zonder te weten waar die zou ein-

digen. Hij hoopte dat zijn inzet ooit kansen zou bieden die hij zelf nooit had gehad. Zijn verhaal is uiteindelijk het verhaal van talloze mensen die Nederland hebben opgebouwd zonder ooit gezien te worden als volwaardige deelnemers aan de democratie. Mensen die de fundamenteën hebben gelegd waarop nieuwe generaties nu bouwen. Mensen die nooit hebben mogen stemmen over de toekomst waarin zij wél de bouwstenen droegen.

Vandaag, veertig jaar na het invoeren van het lokaal kiesrecht voor migranten, is de vraag niet of de deur openstaat. De vraag is of de ruimte daarachter werkelijk van iedereen is. Of nieuwe generaties zich niet alleen welkom voelen, maar ook vrij voelen. Of zij iets mogen toevoegen zonder zichzelf te hoeven afvlakken. Of zij niet alleen aanwezig zijn, maar invloed hebben. Of hun perspectieven niet alleen worden getolereerd, maar meegenomen.

We kunnen trots zijn op wat bereikt is, maar trots mag nooit veranderen in zelfgenoegzaamheid. Rondom ons zien we hoe snel progressie kan kantelen. Vertrouwen in de politiek daalt. Minderheden worden steeds vaker het middelpunt van politieke strijd in plaats van volwaardige deelnemers aan de democratie. Juist daarom moeten we de lessen van de afgelopen veertig jaar serieus nemen: emancipatie is geen natuurlijke beweging. Het is iets dat we telkens opnieuw vorm moeten geven, met beleid, met cultuur, met empathie en soms met moed.

De komende veertig jaar zullen bepalen of het kiesrecht werkelijk brengt wat het beloofde: niet alleen het recht om te stemmen, maar het recht om mee te vormen. Niet alleen aanwezig te zijn, maar invloed uit te oefenen. Niet alleen een plek in te nemen, maar een bijdrage te leveren die gehoord, gezien en gewaardeerd wordt.

Als ik aan mijn opa denk, aan zijn handen, zijn verhalen, zijn onvermoeibare inzet, dan realiseer ik me dat mijn generatie een verantwoordelijkheid heeft die verder gaat dan het invullen van een raadzetel. Het is de verantwoordelijkheid om de democratie te helpen groeien. Om te zorgen dat niemand zich in de raadszaal voelt zoals hij zich ooit voelde in die vreemde slaapzalen in Nederland: dankbaar dat hij erbij mocht zijn, maar niet in staat om iets van zichzelf achter te laten. Veertig jaar kiesrecht heeft een begin mogelijk gemaakt. De komende veertig jaar bepalen of het ook tot volle bloei komt. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Het is een keuze. Een opdracht. En een kans, niet alleen voor mensen zoals ik, maar voor de democratie zelf.

Abdullah Uysal is fractievoorzitter van GroenLinks in de gemeenteraad van Dordrecht. Hij is tevens voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden.

Opkomen voor de zwakkeren in de Amsterdamse samenleving

Gesprek met Ayhan Yalin

*Interview door Zeki Arslan en Peter Zwaga;
tekstbewerking door laatstgenoemde*

1. Het verhaal van een Amsterdams migrantenraadslid

Zijn politieke reis begon ver van Amsterdam, in het Turkije van de jaren zeventig. Als jonge vakbondsleider streed hij er voor sociale rechtvaardigheid en tegen ongelijkheid. Links activisme was zijn kompas, en zijn overtuiging stond vast: de samenleving moest er zijn voor de zwakkeren. Toen hij in 1984 als vluchteling naar Nederland kwam, bracht hij diezelfde gedrevenheid mee. In Amsterdam begon hij aan een nieuw leven, studeerde politicologie aan de universiteit en sloot zich aan bij de Partij van de Arbeid.



In 1992 werd Ayhan Yalin gekozen in het Amsterdams bestuur van de PvdA en speelde hij een rol in de vernieuwing van de partij, die na zware verkiezingsverliezen behoefte had aan frisse stemmen. Twee jaar later werd hij raadslid, als nummer vier op de lijst. De fractie stond onder leiding van Eberhard van der Laan, die openstond voor debat en nieuwe inzichten. Voor het eerst telde de Amsterdamse gemeenteraad zes leden met een migratieachtergrond – een teken dat de stad en haar politiek aan het veranderen waren.

De beginjaren waren niet eenvoudig. Binnen de partij heerste onrust: veel ervaren raadsleden waren vertrokken en de nieuwe lichterling moest haar plek zien te vinden. De cultuur veranderde: vergaderingen werden korter, zakelijker en er werd minder informeel geregeld in het café. De nieuwe lichterling raadsleden bracht een andere energie. Toch was de omgang met het ambtelijk apparaat stroef, en subtiele vormen van discriminatie waren merkbaar, vooral ten aanzien van de taalvaardigheid van bepaalde raadsleden. Zo weigerde de lokale zender AT5 aanvankelijk met Yalin te spreken, omdat zijn Nederlands volgens hen niet goed genoeg was – tot ze ontdekten dat Yalin woordvoerder lokale media was.

Met meer dan 4500 voorkeurstemmen kreeg hij een stevige positie in de raad. Vanuit zijn achtergrond als secretaris van de Adviesraad Turken had hij al diepe wortels in de Turkse gemeenschap van Amster-

dam. Toch zag hij zijn rol breder: hij wilde opkomen voor álle kwetsbare groepen in de stad – migranten, asielzoekers, doven, mensen zonder papieren of woonbotenbewoners. “Mijn beweegreden om raadslid te worden,” zegt Yalin, “was om op te komen voor de zwakkeren in de Amsterdamse samenleving.”

Zijn benadering was pragmatisch en verbindend. Toen hij een motie indiende om zorg te dragen voor afgewezen asielzoekers, legde hij niet de nadruk op het asielvraagstuk, maar op de zorgplicht van de gemeente. Daardoor kreeg hij alle partijen mee. Zulke momenten symboliseerden zijn stijl: politiek met compassie, maar ook met tactiek.

De aanwezigheid van migrantenraadsleden bracht een cultuuromslag in de stad teweeg. Toen de Amsterdamse Sportraad, destijds volledig wit, zich bij de gemeenteraad moest verantwoorden, schrok men zichtbaar van de divers samengestelde commissie tegenover zich. Binnen twee maanden was ook die raad veranderd. “De hegemonie van witte mannen werd doorbroken”, zegt Yalin, “en daarmee kreeg de stad eindelijk het gezicht dat haar bewoners al lang hadden.”

2. Periode als stadsdeelbestuurder in de deelraad Bos en Lommer in Amsterdam

Als stadsdeelbestuurder in Bos en Lommer zette Ayhan Yalin zijn strijd voor bewonersbelangen voort. Dienstbaarheid stond voorop, niet bureaucratie. Hij stimuleerde taallessen, waardoor het stadsdeel het hoogst aantal deelnemers van Amsterdam kende – totdat administratieve regels het proces stillegden. “Toen zakte het aantal deelnemers van 1300 naar 150”, zegt hij met enige frustratie. “Soms moet je gewoon een risico accepteren en beleid niet dichttimmeren met regels.”

Ook in kleine dingen toonde hij zijn betrokkenheid. Toen de raad meer controle wilde op subsidies aan lokale organisaties, kostte het controlesysteem uiteindelijk twee keer zoveel als de subsidies zelf. “Dan moet je je afvragen”, zegt hij, “voor wie je beleid maakt: voor jezelf of voor de bewoners.”

Na bijna vijftien jaar van politieke inzet kijkt hij met voldoening terug. Zijn generatie migrantenpolitici heeft deuren geopend en anderen geïnspireerd om zich ook politiek te engageren. “We hebben laten zien dat we onderdeel zijn van deze stad, dat we haar mee vormgeven.”

3. De inbreng van migrantenpartijen en advies voor komende raadsleden

Over de opkomst van migrantenpartijen zegt hij: “Dat is een logische ontwikkeling. Als reguliere partijen de belangen van migranten niet

voldoende behartigen, dan is het logisch dat ze zelf een stem creëren.” Toch ziet hij dat ook als een kans: “Het dwingt grote partijen om beter te luisteren en hun beleid aan te passen.”

Aan jonge mensen die zich verkiesbaar willen stellen, geeft hij een duidelijk advies: “Loop eerst een tijdje mee binnen de partij. Leer de mensen kennen, het werk, de cultuur. Dan word je niet alleen sneller geaccepteerd, maar word je ook effectiever.” En tegen het verwijt van cliëntelisme zegt hij stellig: “Een mening vragen is geen belangenverstrengeling. Het is juist democratie.”

Zijn verhaal is dat van een pionier – iemand die grenzen verlegt, systemen openbreekt, en blijft geloven in één eenvoudige overtuiging: dat politiek er is om mensen te dienen.

Goed luisteren naar wat er in de stad leeft en daarop handelen

Gesprek met Milka Yemane

Interview door Zeki Arslan en Peter Zwaga;

tekstbewerking door laatstgenoemde

Milka Yemane is gemeenteraadslid in Amsterdam voor GroenLinks vanaf 2022. Ze is een dochter van Eritrese ouders. Als jong kind vluchtte ze met haar moeder uit Ethiopië en kwam ze op vijfjarige leeftijd terecht in een asielzoekerscentrum in Wildervank. Daarna groeide ze op in Assen, waar ze tot aan haar studietijd woonde. Die periode was onzeker: Yemane was ongedocumenteerd, waardoor ze niet mocht werken en het lange tijd onduidelijk bleef of ze überhaupt een schooldiploma zou kunnen behalen. Dankzij de vasthoudendheid van haar moeder en de inzet van een advocaat kwam het uiteindelijk toch goed.



Na het behalen van haar diploma's - waaronder een master - studeerde ze in Rotterdam en New York, en vestigde ze zich uiteindelijk in Amsterdam. In 2014, toen steeds meer vluchtelingen naar Nederland kwamen, groeide bij haar de vraag hoe ze hen kon helpen. Ze besloot een open brief te schrijven aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), waarna ze werd aangenomen. Tijdens haar werk merkte ze dat er vaak vanuit gemeenten werd gedacht: je bent hier gekomen, dus het is je eigen verantwoordelijkheid om hier je leven op orde te krijgen. Echter, zo gemakkelijk gaat dat niet in een nieuw land. Ze kreeg in haar tijd bij het COA van collega's vaak vragen over de Eritrese cultuur. Dan lichtte ze bijvoorbeeld toe, dat als iemand uit Eritrea jou niet direct in de ogen kijkt, dit voor hen een teken van respect is, terwijl dat hier kan worden opgevat als iets dat ongepast is.

Ze begon steeds meer te merken dat vluchtelingen behoefte hadden aan persoonlijkere en cultuursensitieve begeleiding. Ze besloot daarom samen met haar moeder de Stichting Lemat (wat 'bloei' betekent) op te richten, een stichting voor nieuwkomers die hen vaardigheden bijbrengt om beter met alle aspecten van de Nederlandse samenleving om te kunnen gaan. Ze vond het belangrijk om zich op deze manier in te zetten, maar merkte tegelijkertijd dat je voor bepaalde beslissingen echt de politiek nodig hebt. Stichting Lemat zet zich daarnaast in voor een beter inburgeringsbeleid voor nieuwkomers, met een speciale focus op Eritrese migranten.

Yemane bouwde daarnaast internationale ervaring op door haar werk voor het Europees Asielondersteuningsbureau (EASO) in Italië en Turkije, en door haar bestuursfunctie bij de Stichting Max van der Stoel. Ze was ook kandidaat voor GroenLinks bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021. Momenteel is ze directeur van het International Foundation van GroenLinks (IFG).

Per toeval de politiek in

Volgens Yemane rolde ze per ongeluk de politiek in. Door haar werk met vluchtelingen, haar activiteiten bij stichting Lemat en haar activiteiten op het gebied van internationale samenwerking, had ze veel contacten waardoor ze werd uitgenodigd voor een bijeenkomst van de Werkgroep Internationale Betrekkingen van GroenLinks. Daar ontmoette ze Farah Karimi, die haar naam vervolgens doorspeelde aan de toenmalige partijvoorzitter Katinka Eikelenboom. Die vroeg aan Yemane of ze wilde deelnemen aan het kandidatenklasje voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021.

Hoewel Yemane vond dat ze weinig politieke ervaring had, besloot ze het traject te zien als een soort stage. Ze werd uiteindelijk nummer 34 op de lijst en behaalde zo'n zeventuizend voorkeurstemmen. Na de verkiezingen sprak ze met verschillende GroenLinks-prominenten, onder wie Farah Karimi, en besloot te solliciteren naar het gemeenteraadslidmaatschap in Amsterdam. Ze kwam op plek 8 op de verkiezingslijst, maar dankzij voorkeurstemmen kwam ze uiteindelijk als nummer 4 voor Groen Links in de raad. Haar huidige portefeuilles zijn armoedebestrijding, asiel & migratie, democratisering en sport.

Vertegenwoordiging en betrokkenheid

Door haar werk voor vluchtelingen had Yemane al een zekere naam opgebouwd in verschillende migrantengemeenschappen. Als raadslid benadrukt ze geregeld hoe belangrijk het is dat vertegenwoordigers uit deze gemeenschappen zich actief richting de gemeente opstellen, bijvoorbeeld door in te spreken tijdens raadsvergaderingen. Ook zet ze zich in voor jongerenparticipatie in de politiek. Een goed initiatief vindt ze Represent Jezelf: een groep jongeren met een migratieachtergrond die via Instagram op toegankelijke wijze politieke informatie verspreidt. In korte video's probeert dit platform jongeren uit te leggen wat er in de politiek gebeurt. Jongeren worden te weinig gerepresenteerd in de politiek. In de keuze van de onderwerpen richt Represent Jezelf zich ook tot jongeren uit migrantengroepen. Onderwerpen die bij deze jongeren spelen worden uitgelicht, zoals het woningtekort en de stijgende

leefkosten. Tegelijkertijd wijst Yemane erop dat veel jongeren zich nog altijd te veel afzijdig houden van de politiek, en dat er nog veel werk verzet moet worden om deze groep jongeren te activeren. Het aantal jongere kiezers tussen de achttien en dertig jaar staat voor bijna veertig zetels in de Tweede Kamer.

Binnen de GroenLinks-fractie ziet men de meerwaarde van haar perspectief. Door haar persoonlijke geschiedenis brengt ze unieke inzichten in de discussies. Ze voelt zich in haar opvattingen gerespecteerd en waardeert de diversiteit van de Amsterdamse gemeenteraad, waarin meerdere leden een migratie- of vluchtelingenachtergrond hebben. Het gebrek aan cultuursensitiviteit en representatie op bepaalde beleidsterreinen zou kunnen leiden tot het niet-effectief aanpakken van problemen, omdat de mensen die deze willen oplossen niet op de juiste plek zitten. We hebben mensen nodig met verschillende achtergronden, om uit deze bubbel te kunnen stappen.

Grenzen en mogelijkheden van lokale politiek

Yemane merkt dat de lokale politiek soms botst op landelijke beperkingen. Zo blijft het frustrerend dat hier gewortelde kinderen nog altijd worden teruggestuurd naar landen van herkomst, of dat onderzoeken aantonen dat discriminatie op scholen nog steeds voorkomt, onder andere als je kijkt naar onder advisering van leerlingen. Toch vindt ze haar werk waardevol, vooral wanneer ze samen met Amsterdammers kan werken aan initiatieven voorstellen. Ze ziet het als haar taak om goed te luisteren naar wat er in de stad leeft en daarop te handelen. Mensen binnen onze gemeenschappen hebben vaak het gevoel dat de politiek niet voor hen is. Wanneer grote partijen negatief praten over jou en je gemeenschap, dan snapt ze dat ze denken: wat gaan zij voor mij doen? Maar daarom is het belangrijk dat je van je stemrecht gebruik blijft maken. Want dan kun je een verandering bewerkstelligen omdat je je gerepresenteerd voelt. Voor een systeemverandering heb je dan wel een hele lange adem nodig, juist daarom moeten we niet opgeven.

Samen met de politieke partij DENK diende ze bijvoorbeeld initiatieven in om ouders die slachtoffer zijn geworden van het toeslagen-schandaal daadwerkelijk te ondersteunen via herstelhuizen. In deze veilige omgevingen kunnen ouders hun hulpvragen formuleren en passende ondersteuning krijgen zonder te hoeven wachten op beleidsmakers.

Verder is een voorstel van Yemane aangenomen waarbij de Amsterdamse Stadspas nu ook beschikbaar is voor ongedocumenteerde kinderen. Tot nu toe kwam deze groep niet in aanmerking voor de Stadspas, terwijl juist zij vaak opgroeien in gezinnen met beperkte financiële

middelen. De Stadspas helpt kinderen mee te doen. Ze kunnen er bijvoorbeeld een laptop voor school of andere schoolspullen mee kopen, maar ook sporten en naar de bioscoop gaan, net als hun klasgenootjes. Daarom stelde Yemane voor om 900 duizend euro vrij te maken, zodat ongeveer duizend ongedocumenteerde kinderen in 2026 een Stadspas kunnen aanvragen. Ieder kind dat in Amsterdam opgroeit, hoort mee te kunnen doen, zegt Yemane. Met dit voorstel zetten we een volgende stap naar een stad waar ieder kind gelijke kansen heeft.

Yemane gaat verder als raadslid van Amsterdam. Ze staat nu als nummer 8 op de verkiezingslijst van GroenLinks/PvdA voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2026.

Slotbeschouwing

Veertig jaar lokaal kiesrecht voor migranten: deelname, invloed en de opgave voor de toekomst

Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga

De bijdragen in deze bundel laten zien dat het gemeentelijk kiesrecht voor niet-Nederlandse inwoners in de afgelopen veertig jaar heeft bijgedragen aan een bredere en diversere, lokale democratie. Het kiesrecht zelf is inmiddels genormaliseerd en geen politiek of maatschappelijk strijdpunt meer. Tegelijkertijd maken de bijdragen duidelijk dat formele deelname niet automatisch leidt tot daadwerkelijke invloed op lokale besluitvorming. De bundel biedt een historisch en inhoudelijk rijk beeld van wat deze democratische verbreding heeft opgeleverd. Ze laat ook zien welke structurele knelpunten voortduren en welke nieuwe uitdagingen zich in de loop van de tijd hebben aangediend. In deze slotbeschouwing brengen we de belangrijkste lijnen samen: de ontwikkelingen in de afgelopen vier decennia, de blijvende en nieuwe knelpunten en enkele richtinggevende suggesties.

1. Ontwikkelingen in veertig jaar kiesrecht voor migranten

Van omstreden vernieuwing naar normalisering

De invoering van het lokaal kiesrecht markeerde een belangrijke, democratische verbreding. Zoals Groenendijk & Kruyt en Entzinger laten zien, was het lokaal kiesrecht in de aanloop naar de invoering politiek omstreden, maar werd het na besluitvorming relatief geruisloos ingevoerd en snel genormaliseerd. De bijdrage van Groenendijk & Kruyt beschrijft hoe de invoering ervan vooral een top-downproces was. Tegelijkertijd werd hiermee een principiële stap gezet: langdurig verblijvende migranten werden erkend als lokale medeburgers, die mogen meebeslissen over de samenstelling van het gemeentebestuur en de koers van het lokale beleid.

In de decennia na de invoering is het lokaal kiesrecht een vanzelfsprekend onderdeel van het lokale democratische systeem geworden. De maatschappelijke en politieke context is echter in de loop der tijd sterk veranderd. Zoals Entzinger aangeeft, zijn de thema's van migratie en integratie in de afgelopen decennia sterker gepolitiseerd geraakt. Het debat gaat steeds meer over beheersing van migratiestromen en

vragen rond cultuur en identiteit. Deze ontwikkeling vormt de achtergrond waartegen politici met een migratieachtergrond tegenwoordig functioneren.

Jacobs maakt een vergelijking tussen Nederland en België, die toont dat Nederland in de jaren tachtig een vooruitstrevende rol speelde in het toekennen van lokaal kiesrecht aan niet-staatsburgers. Inmiddels is Nederland geen uitzondering meer; veel Europese landen kennen vergelijkbare of ruimere regelingen. De hedendaagse uitdagingen rond participatie en representatie in Nederland vertonen steeds meer overeenkomsten met ontwikkelingen die ook in andere Europese landen zichtbaar zijn.

Toegang en de rol van migrantengemeenschappen

Verschillende bijdragen beschrijven hoe migrantengemeenschappen en hun organisaties een belangrijke rol hebben gespeeld bij de toegang van migranten tot de lokale politiek. Butter en Rath laten zien dat in de beginperiode migranten- en zelforganisaties en andere gemeenschapsnetwerken hierin een sleutelrol speelden. Zij boden scholing, mobilisatie en toegang tot politieke netwerken. Daarmee fungeerden deze organisaties voor veel nieuwkomers als een eerste brug naar politieke participatie.

In de huidige periode ligt het accent minder op formele migrantenorganisaties en meer op bredere migrantengemeenschappen en informele netwerken. Deze verschuiving komt in meerdere bijdragen naar voren en laat zien dat politieke betrokkenheid steeds vaker via informele verbanden en individuele trajecten tot stand komt, in plaats van via vaste organisatiestructuren. Verschillende bijdragen en interviews geven aan dat migrantengemeenschappen nog steeds van belang zijn voor zichtbaarheid, vertrouwen en mobilisatie, maar nu vooral via persoonlijke netwerken, lokale verbanden en rolmodellen, in plaats van via formele organisaties.

Daarnaast wijzen meerdere auteurs en geïnterviewden op het belang van informele circuits binnen gevestigde politieke partijen, zoals borrels, netwerkdiners en informeel overleg. Juist in deze informele settings worden normen en verwachtingen gevormd over wie als passend en betrouwbaar wordt gezien. Nieuwkomers, onder wie vrouwen en mensen met een migratieachtergrond, hebben hier vaak beperkt toegang toe. Dit verkleint hun mogelijkheden om binnen partijen een positie op te bouwen en leidt tot ongelijke kansen op politieke doorstroom.

Verschillen tussen en binnen migrantengroepen

Er bestaan duidelijke en hardnekkige verschillen in politieke participatie tussen migrantengroepen. Het interview met Bouras en de bijdrage van Koç & Vermeulen laten zien dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders verschillende ontwikkelingspaden hebben gevolgd in hun politieke participatie. Deze verschillen hangen samen met uiteenlopende factoren, zoals de organisatiegraad van de gemeenschap, eerdere toegang tot partijnetwerken en ervaringen met daadwerkelijke invloed op lokale besluitvorming. Daarnaast spelen ook identificatie met de eigen gemeenschap, het gebruik van eigen media en de aanwezigheid van hechte sociale verbanden binnen groepen een rol.

Tegelijkertijd zijn migrantengemeenschappen in de afgelopen decennia diverser geworden. De verschillen binnen gevestigde groepen zijn toegenomen door processen van integratie, sociale stijging en de komst van nieuwe generaties. Daarnaast zijn nieuwe migranten- en vluchtelingengroepen onderdeel geworden van de lokale samenleving. Deze toenemende diversiteit weerspiegelt zich in de politieke voorkeuren: waar die in de jaren tachtig en negentig vaak geconcentreerd waren bij een beperkt aantal partijen, is tegenwoordig een veel bredere politieke spreiding zichtbaar, van links tot rechts.

In het afgelopen decennium is een nieuwe ontwikkeling zichtbaar geworden in het Nederlandse politieke landschap: de opkomst van multiculturele partijen, waarvan DENK het bekendste voorbeeld is. Uit verschillende bijdragen blijkt dat deze partijen vooral zorgen voor herkenning, mobilisatie en politieke zichtbaarheid onder groepen die zich minder thuis voelen bij traditionele partijen. Hun electorale betekenis ligt minder in het structureel verhogen van de opkomst, maar meer in het bieden van een alternatief politiek kanaal voor perspectieven die binnen gevestigde partijen weinig ruimte krijgen.

2. Blijvende en nieuwe uitdagingen

Beperkte ruimte binnen partijculturen

In vrijwel alle bijdragen komt naar voren dat partijculturen een belangrijke belemmering vormen voor gelijkwaardige politieke participatie. Yilmaz, Koç & Vermeulen en Bouchibti laten zien hoe politici met een migratieachtergrond minder ruimte ervaren om eigen accenten te leggen, sneller worden aangesproken op loyaliteit en vaker worden geassocieerd met de gemeenschap waaruit zij afkomstig zijn. Zoals de interviews met Gelici en Yalin laten zien, variëren deze verwachtingen bovendien in de tijd. Tijdens verkiezingscampagnes worden migranten-

politici vaak nadrukkelijk benaderd als vertegenwoordiger en mobilisator van een specifieke achterban, terwijl na de verkiezingen binnen raad en fractie juist de nadruk komt te liggen op het optreden als 'algemeen' volksvertegenwoordiger. Wanneer zij vervolgens expliciet opkomen voor kwesties die in hun gemeenschap leven, ervaren zij daarvoor weinig ruimte. Anders dan politici die zich bijvoorbeeld als ondernemer of boer zonder veel discussie op de belangen van een beroepsgroep mogen profileren, is voor deze vorm van belangenbehartiging voor migrantenpolitici weinig ruimte binnen traditionele partijen.

Butter duidt dergelijke terugkerende patronen binnen politieke partijen die de ruimte voor migrantenpolitici beperken aan als samenhangende frames, zoals het loyaliteitsframe, het cliëntelisme-frame en het insider-outsiderframe. Deze frames bepalen mede hoe migrantenpolitici binnen partijen worden beoordeeld en begrensd. Hierdoor blijven migrantenpolitici binnen gevestigde partijen kampen met beperkte ruimte voor eigen accenten en perspectieven.

Veiligheid, ongelijkheid en intersectionaliteit

Runderkamp & Mügge en het interview met Karaman Ince laten zien dat politici met een migratieachtergrond te maken krijgen met racistische bejegening en agressie, waarbij vrouwen bovendien vaak worden geconfronteerd met seksisme en gendergerelateerde intimidatie. Dit beïnvloedt niet alleen hun functioneren, maar ook de bereidheid van nieuwe generaties om politiek actief te worden. Dit maakt veiligheid tot een structureel aandachtspunt voor instroom en behoud in de lokale politiek.

Ongelijkheid in politieke participatie verloopt niet langs één as. Runderkamp & Mügge benadrukken dat verschillende vormen van ongelijkheid - zoals geslacht, migratieachtergrond, opleidingsniveau en leeftijd - elkaar kunnen versterken. Een intersectioneel perspectief is daarom noodzakelijk om goed te begrijpen waarom sommige groepen structureel meer obstakels ervaren dan andere.

Politiek vertrouwen en nieuwe vormen van betrokkenheid

Koç & Vermeulen laten zien dat politieke teleurstellingen uit de beginjaren van het migrantenkiesrecht doorwerken in de houding van jongere generaties. Het gaat daarbij om ervaringen waarin inzet en betrokkenheid werd gestimuleerd, maar waarin die betrokkenheid niet of slechts beperkt leidde tot daadwerkelijke invloed op besluitvorming. Deze ervaringen zijn volgens hen vooral zichtbaar onder jongeren met een moslimachtergrond, bij wie wantrouwen ten opzichte van de poli-

tiel vaker voorkomt. Dit wordt onder meer door Bouras en Bouchibti aangeduid als de ervaring van “meedoen maar niet meetellen”: formele participatie is mogelijk, maar wordt niet gevolgd door het gevoel serieus genomen te worden of daadwerkelijk verschil te kunnen maken. Dit soort ervaringen vormt een belangrijke achtergrond voor de mate van politiek vertrouwen en beïnvloedt zowel de bereidheid om te stemmen als om zelf politiek actief te worden.

De bundel raakt aan de vraag hoe jongere generaties zich tot de politiek verhouden. In enkele bijdragen (onder meer het interview met Bouras) komt naar voren dat jonge mensen met een migratieachtergrond hun maatschappelijke betrokkenheid niet vanzelfsprekend vormgeven via traditionele politieke kanalen, maar vaker rond specifieke thema’s en netwerken. Over hoe deze vormen van betrokkenheid zich ontwikkelen en verhouden tot lokale politiek is echter nog beperkt empirisch inzicht.

Nieuwe migrantengroepen en kennislacunes

Hoewel de bundel zich vooral richt op groepen die historisch een grote rol hebben gespeeld - met name Turkse, Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders - wordt daarmee tegelijk zichtbaar dat de politieke participatie van nieuwere migrantengroepen nauwelijks wordt behandeld. Het gaat onder meer om EU-arbeidsmigranten, zoals Polen, Roemenen en Bulgaren, en om recentere vluchtelingengroepen, zoals Syriërs en Eritreeërs. De bundel markeert hiermee zelf een belangrijke kennisleemte over groepen die in veel gemeenten een groeiend deel van de bevolking vormen.

3. Richtinggevende suggesties

De bundel bevat geen beleidsaanbevelingen, maar verschillende bijdragen wijzen wel op vragen en aandachtspunten voor de toekomst. Zo stelt Khan de vraag of het, veertig jaar na de invoering van het lokaal kiesrecht, nog vanzelfsprekend is dat het stemrecht voor niet-Nederlandse inwoners beperkt blijft tot het gemeentelijke niveau. De groei van het aantal inwoners zonder Nederlands staatsburgerschap, waaronder ook EU-burgers die zich tijdelijk of langdurig in Nederland vestigen, roept de vraag op of hun politieke invloed ook in de toekomst uitsluitend lokaal georganiseerd moet blijven. Tegelijkertijd biedt het huidige gepolariseerde politieke debat over migratie en burgerschap weinig ruimte voor een open en zorgvuldig gesprek hierover.

Daarnaast laten Yilmaz, Bouchibti, Koç & Vermeulen en verschillende geïnterviewden zien dat interne werkwijzen binnen politieke partijen

bepalend zijn voor wie instroomt en wie daadwerkelijk invloed kan uitoefenen. Het gaat daarbij om werving en selectie van kandidaten, begeleiding van nieuwe raadsleden en de ruimte om eigen thema's en perspectieven in te brengen. Ervaringskennis en banden met lokale gemeenschappen worden in verkiezingscampagnes vaak benut. Eenmaal in de raad gekozen blijkt er echter weinig ruimte te zijn om deze kennis en perspectieven mee te laten wegen in politieke besluiten. Butter ziet dit als terugkerende, vaak impliciete frames en verwachtingen - zoals het cliëntelisme-frame en het loyaliteitsframe - die doorwerken in de beoordeling van migrantenpolitici binnen partijen en hun handlingsruimte begrenzen. Deze frames of verwachtingen binnen partijen kunnen alleen veranderen wanneer partijen ook hun eigen vanzelfsprekendheden en reflexen onder ogen zien, zoals wie er in de kandidatencommissie zit, wie de informele spelregels bepaalt en welke vormen van belangenbehartiging als legitiem worden beschouwd.

Ten slotte laten deze bundel en eerder onderzoek³² zien dat het waardevol is om ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond periodiek via onderzoek in beeld te brengen. Zowel Koç & Vermeulen als Runderkamp & Mügge wijzen erop dat structurele gegevens over politieke participatie, instroom, doorstroom en uitval van raadsleden met uiteenlopende achtergronden momenteel ontbreken. Dit vraagt om een meer samenhangende en langdurige onderzoeksinspanning, waarin verschillende onderzoeksvormen mogelijk zijn, zoals periodieke studies, verdiepende kwalitatieve onderzoeken en eventueel een monitor. Daarmee kunnen ook groepen die in de huidige literatuur nauwelijks voorkomen, waaronder EU-arbeidsmigranten en recente vluchtelingengroepen, beter in beeld worden gebracht.

Tegelijkertijd beperkt politieke participatie van mensen met een migratieachtergrond zich niet tot de lokale politiek. Ook de doorstroming via politieke partijen naar provinciale en landelijke volksvertegenwoordigingen, evenals de toegang tot bestuurlijke functies, verdienen meer systematische aandacht in onderzoek. Over zowel de lokale politieke participatie als deze verdere politieke en bestuurlijke doorstroming is momenteel weinig samenhangende kennis beschikbaar. Meer inzicht in de belemmeringen en voorwaarden die op deze verschillende niveaus een rol spelen is nodig om de ontwikkeling van politieke vertegenwoordiging in bredere zin goed te kunnen begrijpen. Dergelijke kennis kan betrokken partijen helpen bij het verbeteren van werving, begeleiding en beleidsontwikkeling, met als doel politieke participatie inclusiever te maken.

32 Fermin, Arslan & Zwaga (2021). Diversiteit in de gemeenteraad: Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond 1986–2018.

4. Slot

De afgelopen veertig jaar laten zien dat er duidelijke vooruitgang is geboekt in de politieke participatie van mensen met een migratieachtergrond, maar ook dat verdere vooruitgang niet vanzelfsprekend is. De bijdragen in deze bundel tonen dat toegang tot en invloed in de lokale politiek in belangrijke mate samenhangen met partijculturen, informele spelregels binnen partijen en de mate waarin verschillende groepen zijn ingebed in lokale netwerken.

Verschillende auteurs benadrukken dat democratische verbreding - het openstellen van de lokale democratie voor groepen die voorheen waren uitgesloten - niet stopt bij formele deelname. De centrale vraag blijft of deze deelname ook daadwerkelijk leidt tot invloed op politieke besluitvorming. Het verschil tussen aanwezig zijn en serieus genomen worden blijft een centrale opgave voor een inclusieve lokale democratie.

