

# Onze voorwaarden

Een onderzoek naar de representatie van de Turkse gemeenschap in het  
inburgeringsbeleid in de periode 1985 - 2003.

**Masterscriptie Geschiedenis  
Politiek en Parlement  
Radboud Universiteit Nijmegen**

**K. van den Brink  
s1013197**

**Begeleider: Dr. M.H.C.H. Leenders  
Tweede lezer: Dr. A. van Veen**

**Inleverdatum: 15 mei 2018**





## Inhoud

Inleiding .....	5
Status Quaestionis.....	8
Verantwoording, methode en bronnen .....	13
Hoofdstuk 1: De totstandkoming van de LAO en de LOM .....	16
Hoofdstuk 2: Opstartproblemen .....	21
2.1 Het afstandsbeginself onder druk .....	21
2.2 Integratie voor burgerschap.....	22
2.3 Loyaliteit kan ook zonder afstandsbeginself .....	23
2.4 Een eigenninnige achterban .....	25
Hoofdstuk 3: Het IOT tussen twee vuren .....	29
3.1 Een nieuwe loyaliteitstoets .....	29
3.2 Van formeel naar moreel burgerschap .....	30
3.3 Voor integreren, tegen sanctioneren .....	32
3.4 Tussen aanpassen en vasthouden.....	35
Hoofdstuk 4: Leiders en moeizame volgers .....	38
4.1 Selectie van geschikte burgers .....	38
4.2 Volwaardig burgerschap kun je verdienen.....	39
4.3 Wel inburgeringsbeleid, geen assimilatiebeleid.....	40
4.4 De representatieclaim afgewezen.....	42
Bibliografie .....	51



## Inleiding

Vanaf 1 oktober 2017 is het verplicht om als nieuwkomer een participatieverklaring te tekenen als onderdeel van het inburgeringsexamen. Nieuwkomers dienen de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving te ondertekenen, inburgeringsplichtigen die dit weigeren ontvangen een boete. Bovendien betekent het niet voldoen aan het gehele inburgeringsexamen dat zowel het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning als het verkrijgen van het Nederlanderschap niet mogelijk is.<sup>1</sup> Dit voorstel is nog maar net ingevoerd of de nieuwe minister van Sociale Zaken Wouter Koolmees (D66) roept alweer op tot herziening van het inburgeringsbeleid.<sup>2</sup> Binnen dit beleid ligt sinds 2013 de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer. Waar voorheen gemeentes verantwoordelijk waren voor de cursussen hebben particuliere inburgeringsbureaus deze verantwoordelijkheid overgenomen. Nieuwkomers moeten voortaan zelf zorgen dat ze zich inschrijven voor een inburgeringscursus en het examen binnen drie jaar halen. Niet alleen de minister ziet problemen in dit beleid, ook niet-gouvernementele organisaties spreken hun zorgen uit. Zo stelt Vluchtelingenwerk Nederland dat dit beleid ervoor zorgt dat het vrijwel onmogelijk is dit examen te halen.<sup>3</sup>

Inburgering is pas sinds het einde van de jaren zeventig een begrip binnen de naturalisatiewetgeving.<sup>4</sup> Dit is een reactie op de verandering van perspectief op de duur van het verblijf van de nieuwkomers. Tot in de jaren zeventig wordt namelijk gedacht dat een groot deel van de nieuwkomers, de gastarbeiders, tijdelijk in Nederland verblijft. Deze gastarbeiders zijn goedkope, flexibele en hardwerkende arbeidskrachten die de Nederlandse samenleving tot aan de jaren zeventig vooral winst opleveren.<sup>5</sup> Door de economische recessie die na de oliecrisis in 1973 inzet, raken deze gastarbeiders echter massaal werkloos en zijn daardoor aangewezen op een werkloosheidsuitkering.<sup>6</sup> Wanneer de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1979 het rapport *Etnische Minderheden* uitbrengt wordt er radicaal gebroken met de gedachte dat de gastarbeiders tijdelijk in Nederland verblijven. De Raad adviseert de regering het permanente verblijf van de gastarbeiders te accepteren en zich te wijden aan de taak om de relatief zwakke maatschappelijke positie van de

---

<sup>1</sup> Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/23/tweede-kamer-stemt-in-met-participatieverklaring-voor-nieuwkomers> (geraadpleegd op 12 mei 2018).

<sup>2</sup> 'Koolmees: Inburgering moet op de schop', *Elsevier Weekblad* (12 december 2017).

<sup>3</sup> 'Vluchtelingenwerk slaat alarm: Chaos bij inburgeren migranten', *Elsevier Weekblad*, (9 december 2017).

<sup>4</sup> Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander, de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdeling 1813-1992* (Amsterdam, 1995), 190.

<sup>5</sup> Leo Lucassen en Jan Lucassen, *Winnaars en Verliezers : Een Nuchtere Balans Van Vijfhonderd Jaar Immigratie* (Amsterdam, 2011) 144-149.

<sup>6</sup> *Ibidem*, aldaar 62-64.

minderheden te verbeteren. Naturalisatie zou de rechtspositie van minderheden versterken en hiermee krijgt het onderwerp inburgering voor het eerst een plek op de politieke agenda.<sup>7</sup>

Nu naturalisatie ook voor de – veronderstelde – gastarbeiders mogelijk moet worden, worden de voorwaarden die gelden voor naturalisatie geformaliseerd. Op 27 april 1977 verschijnen de richtlijnen voor naturalisatie voor het eerst in de *Staatscourant*. Deze openheid luid, ondanks dat de inburgeringsvoorwaarden niet in de wet zijn opgenomen maar enkel in de richtlijnen, een tijdperk van verdere formalisering in.<sup>8</sup> Inburgering wordt voor het eerste een expliciete voorwaarde voor naturalisatie. Al in 1985 blijkt inburgering zelfs de belangrijkste voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlands burgerschap. Dan wordt inburgering namelijk als wettelijke voorwaarde opgenomen in de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap die vanaf 1985 de Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap uit 1892 vervangt. Of de nieuwkomer voldoende is ingeburgerd zal worden getoetst in een 15-minuten durend gesprek met een gemeenteambtenaar. Deze beoordeelt of de nieuwkomer beschikt over voldoende mondelinge taalkennis en of de verzoeker sociale contacten met Nederlanders heeft.<sup>9</sup>

Nu de weg naar het Nederlands burgerschap voor voormalige gastarbeiders openligt wordt verondersteld dat deze nieuwkomers ook een politieke stem moeten krijgen. In 1985 wordt daarom het samenwerkingsverband Landelijk Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO) in het leven geroepen. De LAO heeft de taak de belangen van etnische minderheden te vertegenwoordigen en de regering van advies te voorzien.<sup>10</sup> In deze overlegstructuur worden organisaties opgenomen die op landelijk niveau etnische minderheden vertegenwoordigen. In 1997 wordt de LAO omgevormd tot Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en wordt de overlegfunctie van het samenwerkingsverband wettelijk vastgelegd. Minstens drie keer per jaar zal er overleg plaatsvinden tussen regering en de tot de LOM toegelaten samenwerkingsverbanden om overleg te voeren over voornemens van de regering betreffende het minderhedenbeleid, waaronder inburgering.<sup>11</sup>

Wanneer de regering in 1995 voorstelt een inburgeringstoets in te voeren zijn het dan ook deze samenwerkingsverbanden die hierop gezamenlijk reageren. Zij laten de Tweede Kamer per brief weten te vrezen voor een verzwaring van het inburgeringsvereiste.<sup>12</sup> Het voorstel is namelijk dat niet

---

<sup>7</sup> Ricky van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*. (Nijmegen, 2006) 8-9.

<sup>8</sup> Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*, 169-171.

<sup>9</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 7.

<sup>10</sup> Rijksoverheid, <https://hdl.handle.net/10648/1faf5fc0-1d62-4792-b370-1465b95d6d71> (geraadpleegd op 15-12-2017).

*Dit samenwerkingsverband bestond uit de stichting Inspraakorganen Turken, de Federatie van Vluchtelingenorganisaties in Nederland, het Landelijk Inspraakorgaan Antillianen, het Landelijk Platform Woonwagabewoners, het Surinaams Inspraakorgaan en het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers.*

<sup>11</sup> Ila Kasem, Jonneke de Jong en Niels Büller, *Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid, Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het LOM-beleid* (Den Haag, 2016), 9.

<sup>12</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 20-21.

alleen de kennis van de Nederlandse taal en de sociale contacten met Nederlanders zou worden getoetst – wat tot dan toe in de wet staat - het plan is de aanvrager ook te toetsen op zijn of haar kennis van de Nederlandse maatschappij. Dit voorstel is ontstaan naar aanleiding van een in 1994 verschenen rapport van Van der Zwan en Entzinger. Volgens hen moet de partijleider van de VVD – Frits Bolkestein – die zich in 1991 in *de Volkskrant* uitsprak over het mislukte minderhedenbeleid de daad bij het woord voegen en immigranten die niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien verplichten tot inburgering.<sup>13</sup>

Hoewel de inburgeringstoets uit 1995 niet in gebruik wordt genomen door het gebrek aan politieke consensus blijft het idee om de inburgering van de nieuwkomer middels een toets te beoordelen springlevend.<sup>14</sup> In 2003 wordt de naturalisatietoets dan ook alsnog ingevoerd en worden de vereisten voor inburgering zelfs verzwaaard. Niet alleen de mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden van de nieuwkomer worden getoetst, ook vragen over maatschappelijke normen en waarden krijgen een prominente rol.<sup>15</sup> Nog steeds vormt inburgering een zeer belangrijk onderdeel van het integratie- en naturalisatiebeleid. Vandaag de dag geldt de inburgeringstoets als belangrijk criteria bij het verlenen van het Nederlanderschap aan nieuwkomers. Naast het inburgeringsdiploma zijn ook leeftijd, verblijfsduur, verblijfsvergunning, crimineel verleden, het afstand doen van de huidige nationaliteit en het afleggen van een verklaring van verbondenheid criteria voor naturalisatie.<sup>16</sup>

Dat inburgering een prominente voorwaarde is voor het verkrijgen van het Nederlanderschap wordt duidelijk uit de uitvoerige beschrijving die de huidige regering geeft in haar regeerakkoord. *“Inburgeren is een plicht en een vereiste voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. De voorwaarden voor inburgering in Nederland betreffen taalkennis, kennis van wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende vrijheden en gelijkheden, grondwettelijke rechten en plichten, aantoonbaar participeren, voldoen aan de sollicitatieplicht en tegenprestatie die gelden voor uitkeringsgerechtigden”*.<sup>17</sup> Burgerschap houdt volgens de regering dus meer in dan enkel taalkennis, ook het kennismaken van de geldende normen en waarden is voor de regering een vanzelfsprekende voorwaarde voor het verlenen van het burgerschap. Een status die de verkrijger volledige toegang geeft tot de verzorgingsstaat. De voorwaarden die aan het verlenen van dit burgerschap worden gesteld is daarom nauw verbonden met de opvatting over wat burgerschap inhoudt.

---

<sup>13</sup> ‘Integratie migrant begint bij nieuwkomer: Van der Zwan en Entzinger; over verplicht inburgeren’, *NRC* (14 juni 1994).

<sup>14</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 22.

<sup>15</sup> *Ibidem*, 34.

<sup>16</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst - Ministerie van Justitie en Veiligheid, <https://ind.nl/Nederlanderschap/Paginas/Naturalisatie.aspx> (geraadpleegd 19 januari 2018).

<sup>17</sup> Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’, (Den Haag, 2017) 55.

Over de veranderende voorwaarden voor het verkrijgen van het burgerschap is voornamelijk door juristen geschreven. Zo schreef de Nederlandse juriste Erice Heijs over de naturalisatiewetgeving in Nederland in de periode van 1813 tot 1992.<sup>18</sup> Ook de juriste Ricky van Oers gaat in op de veranderende naturalisatiewetgeving, zij legt de focus op de periode in de aanloop naar de naturalisatietoets in 2003.<sup>19</sup> Beide werken vormen belangrijke naslagwerken voor dit onderzoek daar zij goed weergeven hoe en wanneer de voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap veranderen. Voor een verdiepend onderzoek naar achterliggende ideeën van het Nederlandse integratiebeleid vormt het werk van historica Marlou Schrover in dit onderzoek de leidraad. Zij stelt dat achter het integratiebeleid vanaf de jaren zeventig een verzuild idee over de etnische achtergrond van de nieuwkomers schuilging. In de jaren zeventig werden nieuwkomers daarom gestimuleerd vast te houden aan de eigen cultuur. Vanaf de jaren tachtig veranderde dit selectieve beleid in een meer algemeen beleid waarbij de nieuwkomer werd geacht gebruik te maken van door de overheid geselecteerde organisaties. Deze organisaties hadden echter veel minder nauwe banden met de eigen etnische achterban, aldus Schrover.<sup>20</sup> Omdat de LAO-samenwerkingsverbanden inderdaad op aandringen van de overheid zijn opgericht rijst de vraag of er binnen deze overlegconstructie, het door Schrover geschetste beeld van weinig representatieve algemene organen zichtbaar wordt.

## Status Quaestionis

In de literatuur over burgerschap valt op dat het werk van de Britse socioloog Thomas Humphrey Marshall uit 1965 als leidraad wordt gezien.<sup>21</sup> Vanuit de historische ontwikkeling bevat het burgerschap volgens Marshall drie componenten. Allereerst kent burgerschap een civiel aspect van individuele rechten, daarnaast kent het een politiek aspect, omvattende het kiesrecht en als laatste omvat burgerschap ook sociale rechten, dat vormt het sociale aspect van burgerschap. Om deze aspecten te waarborgen is een liberale democratische verzorgingsstaat nodig.<sup>22</sup> In veel recenter werk van de politiek filosofen Will Kymlicka en Wayne Norman bekritisieren zij deze klassieke burgerschapsopvatting van Marshall.<sup>23</sup> De kern van hun betoog is dat er een nieuwe theorie over burgerschap nodig is die de diepe diversiteit, die de multiculturele samenleving kenmerkt, omvat.<sup>24</sup> In

---

<sup>18</sup> Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*.

<sup>19</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 3.

<sup>20</sup> Marlou Schrover, 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing: Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas', *BMGN – Low Countries Historical Review* 125: 2-3 (2010) 332-333.

<sup>21</sup> Thomas Humphrey Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development: Essays* (New York, 1965).

<sup>22</sup> Ibidem, aldaar 78-79.

<sup>23</sup> Will Kymlicka en Wayne Norman, "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* 104:2 (1994) 354-355.

<sup>24</sup> Ibidem, aldaar 377.



de multiculturele samenleving voelen immers velen zich geen deel van de *common culture*.<sup>25</sup> In een multiculturele samenleving worden speciale groepsrechten aan onderdrukte groepen verleend wat zorgt voor verschillende groepen burgers, dit noemen zij gedifferentieerd burgerschap.<sup>26</sup>

Daar waar Kymlicka en Norman spreken van een verandering naar onderscheiden burgerschap in termen van groepen burgers signaleert de socioloog Willem Schinkel een trend op individueel niveau.<sup>27</sup> Vanaf de jaren negentig zou er sprake zijn van een tendens van formeel naar moreel burgerschap.<sup>28</sup> Burgerschap wordt vanaf dan niet enkel meer gezien als een formeel gegeven maar neigt meer naar een normatief concept over wat een goede burger is. Daarbij hoort een bepaalde mate van burgerparticipatie.<sup>29</sup> Volgens Schinkel wordt vanaf de jaren negentig door het formuleren van moreel burgerschap de eigen cultuur als norm gesteld. Hij noemt het zelfs een vorm van cultuurracisme omdat de eigen cultuur van de nieuwkomer als obstakel wordt gezien voor de aanpassing aan de Nederlandse cultuur.<sup>30</sup>

Dat bij de bespreking van burgerschap het woord aanpassen valt is niet toevallig. In een vergelijkende studie naar het inburgeringsbeleid in Engeland, Frankrijk en Nederland concluderen de sociologen Friso van Houdt, Semin Suvierol en Willem Schinkel dat er een trend zichtbaar is naar *earned citizenship*.<sup>31</sup> Zij stellen dat er sprake is van een ontwikkeling van een vorm van neoliberal communaristisch burgerschap, dit neigt naar burgerschap dat je door goed gedrag moet verdienen. Doordat de natiestaten geconfronteerd worden met globalisatie en immigratie voelen zij zich genoodzaakt voorwaarden te stellen aan nieuwkomers die burgers willen worden. Deze nieuwe burgers dienen zich te conformeren aan de normen en waarden die gelden binnen het land dat hen ontvangt. De eigen cultuur geldt hierbij als leidend principe. Het stellen van burgerschapscriteria maakt deze tendens zichtbaar, zo stellen de auteurs.<sup>32</sup> In de literatuur wordt dus verschillend gedacht over hoe het nieuwe burgerschap er precies uitziet, wel stellen de besproken auteurs dat de jaren negentig geldt als omslagpunt. De burgerschapsopvatting veranderde van een burgerschap als formele status naar een moreel ambt.

Kijkend naar deze verandering komt historicus Ed Jonker tot de conclusie dat de hernieuwde interesse voor het concept burgerschap zorgt voor een verandering in het integratiebeleid.<sup>33</sup> Het beleid

---

<sup>25</sup> Ibidem, aldaar 370.

<sup>26</sup> Ibidem, aldaar 375.

<sup>27</sup> Willem Schinkel, "The Moralization of Citizenship in Dutch Integration Discourse", *Amsterdam Law Forum* 1:1 (2008).

<sup>28</sup> Ibidem, aldaar 19.

<sup>29</sup> Ibidem, 15–26.

<sup>30</sup> Ibidem, 18-19, 25-26.

<sup>31</sup> Friso van Houdt, Semin Suvierol, en Willem Schinkel. "Neoliberal Communitarian Citizenship: Current Trends Towards 'Earned Citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands." *International Sociology* 26:3 (2011) 408–432.

<sup>32</sup> Ibidem, 416.

<sup>33</sup> Ed Jonker, 'Inburgering, identiteit, Loyaliteit en Burgerschap', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 120 (2007) nr. 4, 430-443.

van de jaren zeventig en tachtig bestempelt hij als minderhedenbeleid en dat veranderde in de jaren negentig naar een meer op assimilatie gericht beleid. Er ontstaat namelijk discussie over de aanpassing van nieuwkomers aan de cultuur in het ontvangende land. In werkelijkheid gaat dit om een vraag naar loyaliteit van de nieuwe burger, zo stelt Jonker. Hij stelt dat deze discussie steeds uitmondt in een beleidsmix van assimilatie en erkenning.<sup>34</sup> Dit staat lijnrecht tegenover de stellingname van Kymlicka en Norman in hun werk uit 2000 dat er in steeds meerdere mate van minderheden wordt geëist dat zij zich aanpassen aan de normen die de meerderheid stelt.<sup>35</sup> Volgens historicus Leo Lucassen is dit een fenomeen van alle tijden. Aan de hand van een historisch overzicht van de integratie van migranten in West-Europa sinds 1850 beargumenteert hij dat immigranten al sinds 1850 gezien worden als bedreiging voor de cultuur van het gastland en dat het centraal stellen van de eigen cultuur dus geen nieuw fenomeen is.<sup>36</sup> Historicus Jan Lucassen en antropoloog Rinus Penninx sluiten hier gedeeltelijk bij aan met hun constatering dat in de ruim vierhonderd jaar migratiegeschiedenis van Nederland de geschiedenis zich herhaalt dat nieuwkomers en hun nakomelingen zich 'vermengen' met het Nederlandse volk.<sup>37</sup> Deze vermenging gaat altijd geleidelijk aan en heeft meerdere generaties nodig. In tegenstelling tot Leo Lucassen zien zij wel degelijk een tendens in de jaren negentig naar beleid dat meer gericht is op aanpassing.<sup>38</sup>

Met name Jonker, Schinkel, Van Houdt en Suvierol stellen dat vanaf de jaren negentig er sprake zou zijn van assimilatiebeleid. De Nederlandse jurist Eric Heijs stelt echter dat dit omslagpunt wel degelijk een aanloop kent.<sup>39</sup> In zijn proefschrift over de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen tussen 1815 en 1992 laat hij zien dat naturalisatie vanaf de jaren vijftig veranderde van een gunst naar een recht in de jaren negentig.<sup>40</sup> Al vanaf de jaren zeventig wordt er aan nieuwkomers gevraagd dat zij inburgeren. Dit blijkt uit het geven dat vanaf 1976 in de richtlijnen van de Rijkswet op het Nederlanderschap vermeld wordt dat de aanvrager ingeburgerd dient te zijn in de Nederlandse samenleving.<sup>41</sup> In de jaren tachtig wordt deze richtlijn zelfs een wettelijk vereiste bij de aanpassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap in 1985.<sup>42</sup> Heijs stelt dus dat al vanaf de jaren zeventig van nieuwkomers wordt verlangd dat zij zich aanpassen. Ook de socioloog Alfons Fermin verzet zich tegen het beeld dat pas in de jaren negentig de omslag naar een assimilatiebeleid zichtbaar wordt. In zijn

---

<sup>34</sup> Ibidem, 443.

<sup>35</sup> Wil Kymlicka, en Wayne Norman, *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford, 2000) 1-10.

<sup>36</sup> Leo Lucassen, *The immigrant threat, the integration of old and new migrants in Western Europe since 1850* (Urbana, 2005), 212-213.

<sup>37</sup> Jan Lucassen en Rinus Penninx, *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders : Immigranten in Nederland 1550-1993* (Amsterdam, 1994) 169-170.

<sup>38</sup> Ibidem, 195.

<sup>39</sup> Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander, de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdeling 1813-1992* (Amsterdam, 1995).

<sup>40</sup> Ibidem, 235.

<sup>41</sup> Ibidem, 170-172.

<sup>42</sup> Ibidem, 11-13.

proefschrift doet hij onderzoek naar de houding van politieke partijen in het integratiebeleid in de periode 1977 tot 1995.<sup>43</sup>

Daar waar Lucassen en Penninx spreken van een politieke consensus over de voering van het minderhedenbeleid in de jaren tachtig, verzet Fermin zich tegen dat beeld. De vermeende consensus in de jaren tachtig is volgens hem vooral een compromis tussen tegenovergestelde partijvisies. Hij wijst op de felle discussie tijdens het Tweede Kamer- debat over integratie in 1984 - nadat duidelijk was geworden dat de gastarbeiders zich definitief zouden vestigen in Nederland - tussen partijen die een emancipatiemodel voorstaan en partijen die een integratiemodel prefereren. In de jaren negentig verschuift het accent zonder veel protest naar een sociaaleconomisch integratiebeleid, zo stelt Fermin. Van de doelstelling om tot een multiculturele samenleving te komen zien de partijen dan massaal af.<sup>44</sup> Dit betekende dat de aandacht voor de rechtspositie van de migrant verschoof naar de sociale verantwoordelijkheden en burgerplichten van de migrant zelf. Nieuwkomers werden geacht zelf verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van hun integratie en inburgering, aldus Fermin.<sup>45</sup> Het multiculturalisme wordt dus in de jaren negentig afgewezen.

Volgens historica Marlou Schrover is dit multiculturalisme al in de jaren zestig en zeventig zichtbaar.<sup>46</sup> Wanneer in die jaren de immigratie toeneemt, bouwt men voort op de traditie van de verzuiling die de Nederlandse samenleving tot in de jaren zestig kenmerkt. Zo worden in de jaren zeventig groepsactiviteiten van etnische minderheden gesubsidieerd. Alleen organisaties die langs de scheidslijn van etniciteit opereren en inzetten op cultureel authentieke activiteiten ontvangen subsidie.<sup>47</sup> Dit beleid waarbij immigranten worden aangemoedigd vast te houden aan de originele cultuur door middel van subsidies en uitzonderingen van algemene regels bestempeld Schrover als *selective exceptionism*.<sup>48</sup> Schrover stelt dat dit verandert in de jaren tachtig. De regering besluit in 1981 namelijk dat migranten geen subsidie meer ontvangen voor de eigen, regionale organisaties.<sup>49</sup> In plaats daarvan moedigt de regering de migranten aan om landelijke organisaties op te richten die representatief zijn voor heel de etnische groep.<sup>50</sup> Deze landelijke organisaties hadden echter lang niet zulke nauwe banden met hun achterban, vergeleken met de lokale, eigen organisaties.<sup>51</sup> De manier waarop dit multiculturele beleid werd gevoerd, als erfenis van de verzuiling, heeft geleid tot een

---

<sup>43</sup> Alfons Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995* (Amsterdam, 1997).

<sup>44</sup> Alfons Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995* (Amsterdam, 1997), 243-244.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 236.

<sup>46</sup> Marlou Schrover, 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing', 332-333.

<sup>47</sup> *Ibidem*, 344-345.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 345.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 345.

<sup>50</sup> *Ibidem*, 334-335.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 345.

statisch idee over immigranten culturen, aldus Schrover.<sup>52</sup> In het integratiebeleid ziet Schrover vanaf de jaren tachtig een duidelijke omslag van beleid dat zich richt op het benadrukken van de eigen cultuur van de migranten naar beleid dat vraagt om zich meer aan te passen aan de Nederlandse cultuur. Hierdoor neemt zij binnen de bestaande literatuur een bijzondere positie in vergelijking met auteurs als Jonker, Schinkel, Van Houdt en Suvierol die eensgezind spreken van een omslag in de jaren negentig.

Zoals Schrovers analyse laat zien wordt er in de jaren tachtig vanuit de overheid aangedrongen op de vorming van landelijke organisaties die representatief zijn voor heel de etnische gemeenschap. Zo wordt in 1985 ook het LAO opgericht. Binnen deze overlegstructuur dient elke etnische groep vertegenwoordigt te worden op landelijk niveau. Vanuit de overheid wordt dus verwacht dat de in 1985 opgerichte Inspraak Orgaan Turken (IOT) de Turkse bevolkingsgroep in Nederland representeert. Om te kunnen analyseren of dit inderdaad het geval is vormt het werk van de politicoloog Saward over representatie claims een duidelijk kader.<sup>53</sup> Een representatieclaim is een claim op het representeren of weten wat de belangen van iets of iemand inhouden. Zowel door impliciete als expliciete handelingen veronderstelt de maker van de claim een groep te representeren. Door deze claim te maken wordt een nieuwe groep geconstrueerd. Om succesvol te zijn moet deze claim geaccepteerd worden door de groep die de claimmaker beoogd te representeren. Er is sprake van acceptatie wanneer de claim die gemaakt wordt herkenbaar is voor de groep en wanneer binnen de groep de kwalificatie, het persoonlijk karakter en de ideeën geaccepteerd worden als zijnde eigenschappen van de groep zelf.<sup>54</sup>

Met het opzetten van een overlegstructuur in 1985 wordt de representatie van de Turkse gemeenschap in Nederland vanaf 1985 door de overheid verondersteld. Tegelijkertijd met deze ontwikkeling wordt er met name vanaf de jaren negentig een trend naar *earned citizenship* zichtbaar. De invoering van de inburgeringstoets in 2003 is hier een voorbeeld van. Er wordt expliciet van nieuwe burgers gevraagd zich aan te passen aan de Nederlandse cultuur. De burgerschapsopvatting lijkt dus sterk bepalend voor het inburgeringsbeleid. De veronderstelling van onder andere Jonker, Schinkel, Van Houdt en Suvierol dat de burgerschapsopvatting veranderd is maakt het inburgeringsbeleid een interessant onderzoeksonderwerp. Daarnaast zet Schrover grote vraagtekens bij de veronderstelling dat de op aandringen van de overheid opgerichte landelijke organen de etnische gemeenschap representeren. De binding met de achterban zou veel minder sterk zijn dan de eigen, lokale organisaties. Kunnen we daarom wel spreken van Turkse representatie in het inburgeringsbeleid? De

---

<sup>52</sup> Ibidem, 351.

<sup>53</sup> Michael Saward, *The Representative Claim* (Oxford, 2010).

<sup>54</sup> Ibidem, 38-47.

onderzoeksvraag in dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd: *Hoe representeerde het op aandringen van de regering opgerichte Inspraakorgaan Turken de Turkse gemeenschap in het inburgeringsbeleid in de periode 1985 tot 2003?*

## Verantwoording, methode en bronnen

Dit onderzoek richt zich op de representatie van de Turkse gemeenschap in het inburgeringsbeleid in de periode 1985 tot 2003. De periode vangt aan in 1985 omdat in dat jaar de Landelijke Advies en Overlegstructuur (LAO) wordt opgericht. Dit illustreert het gevoerde multiculturele beleid langs etnische scheidslijnen in de jaren tachtig. Vanaf dat moment is de Turkse gemeenschap genoodzaakt één geluid te laten horen over het inburgeringsbeleid. De periode eindigt in 2003 met de invoering van de naturalisatietoets waarmee er definitief wordt gebroken met het multiculturele beleid.

Hoewel naast de Turken ook de Surinamers, Molukkers, Vluchtelingen, Antillianen en Woonwagenbewoners vertegenwoordigd zijn in de LAO en de LOM richt dit onderzoek zich specifiek op de Turkse gemeenschap in Nederland.<sup>55</sup> De Turkse gemeenschap vormt de op een na grootste groep nieuwkomers ten tijde van de oprichting van de LAO in 1985. Het gaat dan om ongeveer 154.000 gastarbeiders.<sup>56</sup> De Surinamers vormen met 181.000 de grootste groep. De relatie vanuit Nederland met de Surinamers is echter vanuit het koloniale verleden geheel anders in vergelijking met de Turken die gezien worden als echte nieuwkomers.

Dit onderzoek wordt in vier hoofdstukken uitgewerkt. Hoofdstuk één is een inleidend hoofdstuk waarin de totstandkoming van de LAO wordt besproken. In hoofdstuk twee tot en met vier worden drie aparte casussen behandeld. De drie casussen zijn drie belangrijke momenten waarop de voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap worden veranderd. In de debatten hieraan voorafgaand keren steeds drie elementen van burgerschap terug die het onderwerp van analyse zullen zijn. Allereerst de mate van eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer voor de inburgering, als tweede in hoeverre de eigen cultuur van de nieuwkomer behouden mag worden en als derde de arbeidsparticipatie die geëist wordt. De eerste casus is het vervallen van de afstandseis in 1992. Tot dan toe is een voorwaarde voor naturalisatie – het worden van Nederlands burger – dat de

---

<sup>55</sup> Bij de oprichting van de LAO werden zes samenwerkingsverbanden toegelaten. De Stichting Inspraakorgaan Turken (IOT), het Surinaams Inspraakorgaan (SIO), Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM), de federatie van Vluchtelingenorganisaties in Nederland (VON), het Landelijk Inspraakorgaan Antillianen (LIA) en het Landelijke Platform Woonwagenbewoners (LPW). In 1997 werd deze structuur omgevormd tot Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en De LIA en de LPW maakten geen deel uit van de nieuwe overlegstructuur toen de LAO in 1997 werd omgevormd tot de LOM. Binnen de LOM werden drie nieuwe minderhedenorganisaties toegelaten. Het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen (LIZE), het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) en het nieuw opgerichte Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT).

<sup>56</sup> <sup>56</sup> Nota *Minderhedenbeleid 1985*, Handelingen Tweede Kamer (hierna afgekort als HTK) 1984-1985, 16 102, nr. 115, p 5.

nieuwkomer afstand doet van de originele nationaliteit. Voor het eerst sinds de LAO in 1985 is opgericht wordt er gediscussieerd over de voorwaarden die men stelt aan nieuwe burgers. Als tweede casus is gekozen voor de introductie van de inburgeringstoets in 1995. Voor het eerst wordt er een concrete stap gezet in de formalisering van het inburgeringsvereiste. Als derde is gekozen voor de invoering van de naturalisatietoets in 2003. Vanaf dat moment wordt zichtbaar gebroken met het multiculturalisme. Er wordt expliciet van de nieuwkomer verwacht dat de eigen cultuur een tweede plaats krijgt in vergelijking met de Nederlandse cultuur.

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen wordt divers bronmateriaal gebruikt. De notulen van de LAO-vergaderingen en adviezen van de LAO aan de minister van Binnenlandse Zaken (BiZa) die belast is met het inburgeringsbeleid worden bestudeerd. Nota's van het ministerie van BiZa over integratiebeleid zijn van groot belang in dit onderzoek omdat ze inzicht verschaffen in het integratiebeleid en welke standpunten de regering daarbinnen innam. Eerder gedaan onderzoek van Heijs en Van Oers zijn laat zien hoe de naturalisatiewetgeving verandert. Heijs onderzoek beperkt zich tot aan 1992 en Van Oers onderzoek reikt tot aan de invoering van de naturalisatietoets in 2003. Om meer inzicht te krijgen in de standpunten betreffende het inburgeringsbeleid die binnen de achterban van het IOT circuleren is het van belang de notulen van vergaderingen van de aangesloten federaties te bestuderen. Het is voor mij echter niet mogelijk deze notulen te bestuderen omdat de spreektaal tijdens deze vergaderingen blijkbaar Turks is. Om alsnog inzicht te krijgen in de visies van de aangesloten federaties zal ik daarom de notulen van het algemeen bestuur – dat bestaat uit kopstukken van de aangesloten federaties – nader bestuderen.

In elk hoofdstuk (twee, drie en vier) zal dus één casus worden behandeld. De volgende drie deelvragen bepalen de indeling van de hoofdstukken. Als eerste welke opvatting de regering heeft over wat het Nederlands burgerschap inhoudt. Aan de hand van bestudering van regeerakkoorden en debatten zal steeds gekeken worden naar de visie van de regering op inburgering. Onder inburgering wordt hier verstaan het al dan niet stimuleren van naturalisatie, het al dan niet bieden van ruimte voor de eigen culturele identiteit en de mate waarin arbeidsparticipatie gezien wordt als middel tot inburgering. De tweede deelvraag luidt: welk standpunt het IOT inneemt tegenover de veranderende voorwaarden voor inburgering? De derde deelvraag is: wordt de representatieclaim die het IOT maakt geaccepteerd door de Turkse gemeenschap? Deze drie deelvragen geven inzicht in de burgerschapsopvatting binnen de regering en de mate van representatie van de Turkse gemeenschap. Hierdoor is het mogelijk om de casussen te onderzoeken op de in de literatuur veronderstelde trend richting *earned citizenship*. Ook maken deze vragen het mogelijk de these van Schrover te toetsen op het inburgeringsbeleid en daarmee haar stelling te onderbouwen met voor dit vraagstuk relevant bronmateriaal. Tot nu toe is onderzocht hoe het naturalisatiebeleid veranderde, hoe de

burgerschapsoepvatting veranderde en hoe het integratiebeleid veranderde. Dit onderzoek tracht al deze veranderingen zichtbaar te maken in het inburgeringbeleid en zoekt onderbouwing in nog weinig onderzochte bronnen. Terwijl juist in deze overlegstructuur -tussen minderheden en de regering - dé politieke stem vormde van minderheden.

## Hoofdstuk 1: De totstandkoming van de LAO en de LOM

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de totstandkoming van de overlegstructuur waarbij minderheden in Nederland voor het eerst een politieke stem krijgen. Ook hierin vormt het WRR-rapport over het verblijf van etnische minderheden in Nederland uit 1979 een belangrijk moment. Omdat daarin voor het eerst wordt erkend dat migranten, die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland zijn gekomen, zich hoogstwaarschijnlijk in Nederland zullen vestigen. De Raad stelt daarom voor om deze minderheden te betrekken bij beleid dat hen specifiek aangaat. *“Het te voeren beleid zal zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokkenen tot stand moeten komen. (...). De veelal marginale sociale positie en de culturele problemen maken het urgent dat leden van minderheidsgroepen zelf invloed kunnen uitoefenen op hun positie betreffende besluitvorming en beleidsvoering. Dit vraagt van de overheid de bereidheid om pogingen van minderheidsgroepen om zichzelf tot volwaardige gesprekspartners te organiseren vroegtijdig te signaleren en zich ten aanzien hiervan actief-ondersteunend op te stellen.”*<sup>57</sup>

Namens de regering van Agt I geeft de minister van Binnenlandse Zaken Hans Wiegel in 1981 een voorlopige reactie op het WRR-rapport. De minister geeft aan de stelling van de Raad, dat beleid ten opzichte van minderheden zich dient te richten op het bevorderen van samenspraak en inspraak, te onderschrijven. Om de inspraak van etnische minderheden concreet te bevorderen neemt de regering zich voor regelingen te treffen ter bevordering van de inspraak van etnische minderheden.<sup>58</sup> In datzelfde jaar wordt daarom het voorontwerp van de wet *“Wet inspraakorganen etnische minderheden en woonwagenbewoners”* gepubliceerd. De regering zoekt contact met minderheidsgroepen om tot een invulling van deze wet te komen. In de eerste instantie stelt de regering voor een Minderhedenraad op te richten, dit voorstel wordt echter door de Tweede Kamer verworpen.<sup>59</sup> Met name het CDA is tegen dit voorstel. In commissievergadering voor het Minderhedenbeleid geeft de heer Krajenbrink namens het CDA aan het voorstel van een Minderhedenraad te verwerpen omdat die structuur geen ruimte biedt voor afzonderlijke inspraakorganen per etnische groep. Deze inspraakorganen moeten zich volgens hem niet enkel met inspraak bezighouden maar ook met het informeren en representeren van de achterban. *“Met name de voorlichting in eigen kring acht het CDA van belang”*, zo stelt Krajenbrink.<sup>60</sup>

Als reactie op de afwijzing van de door het eerdere kabinet gepresenteerde voorstel van de Minderhedenraad komt de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, de heer J.G. Rietkerk, in 1985

---

<sup>57</sup> Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden*, (Den Haag, 1979) 26.

<sup>58</sup> Overleg over voorontwerp-Minderhedennota 1981, HTK 1980-1981, 16102, nr. 6, pagina 9.

<sup>59</sup> Minderhedennota 1983, HTK 1982-1983, 16102, nr. 21, pagina 118.

<sup>60</sup> Commissievergadering vaste commissie voor het Minderhedenbeleid 27 februari 1984, HTK 1983-1984, pagina 58-20.



met het voorstel een overlegstructuur op te zetten. Om deze structuur tot stand te laten komen stimuleert de minister per minderheidsgroepering het oprichten van een samenwerkingsverband. Dit verband dient voort te komen uit belangenbehartigende organisaties en personen uit de kring van de minderheden. De samenwerkingsverbanden dienen gevraagd en ongevraagd advies te geven over het minderhedenbeleid, de eigen organisaties te coördineren en begeleiden en de achterban van deze deelnemende organisaties te informeren over hun advies ten overstaan van de regering.<sup>61</sup> De samenwerkingsverbanden hebben dus de taak te fungeren als brug tussen het regeringsbeleid en de etnische gemeenschap die zij vertegenwoordigen. Zij dienen de regering van advies te voorzien, de aangesloten organisaties te coördineren, en hun achterban te informeren.

Voor deelname aan de overlegstructuur stelt de minister wel een aantal voorwaarden aan de samenwerkingsverbanden. De minister is van mening dat het samenwerkingsverband representatief moet zijn voor de etnische groep(en) die zij vertegenwoordigt. Zo moet er sprake zijn van belangenbehartiging op verschillende beleidssectoren, moeten de belangen van bijzondere bevolkingscategorieën worden behartigd, dienen de lid-organisaties van het samenwerkingsverband door heel Nederland verspreid te zijn en als laatste moeten verschillende levensbeschouwelijke en politieke stromingen worden vertegenwoordigd.<sup>62</sup> In *figuur 1* is te zien dat de federaties die aangesloten zijn bij het IOT verschillende groepen binnen de Turkse gemeenschap vertegenwoordigen. Dat overleggen met minderheden echt nog in de kinderschoenen staat blijkt uit het gegeven dat de LAO een experimenteel karakter krijgt voor de periode van drie jaar. Na deze drie jaar vindt er evaluatie plaats, tot die tijd functioneren de samenwerkingsverbanden als private organisaties.<sup>63</sup> De status van wettelijke overlegpartner krijgen de samenwerkingsverbanden uiteindelijk in 1997.<sup>64</sup>

Naast de Surinamers, Molukkers, Antillianen, Marokkanen en Tunesiërs, wordt ook de Turkse gemeenschap door de minister benaderd om deel te nemen aan de nieuwe overlegstructuur. Op 17 oktober 1984 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken binnen het kabinet Lubbers I, de heer Rietkerk, een brief naar verschillende organisaties van etnische minderheden. Acht verschillende Turkse organisaties ontvangen de brief met het voorstel van de minister betreffende een advies- en overlegstructuur. Als reactie hierop wordt de landelijke overkoepelende Turkse organisatie, het Inspraak Orgaan Turken (IOT), op 28 oktober 1985 opgericht. Vanuit dit samenwerkingsverband nemen de Turken vanaf de tweede vergadering van de LAO, die plaatsvindt in januari 1986, deel aan

---

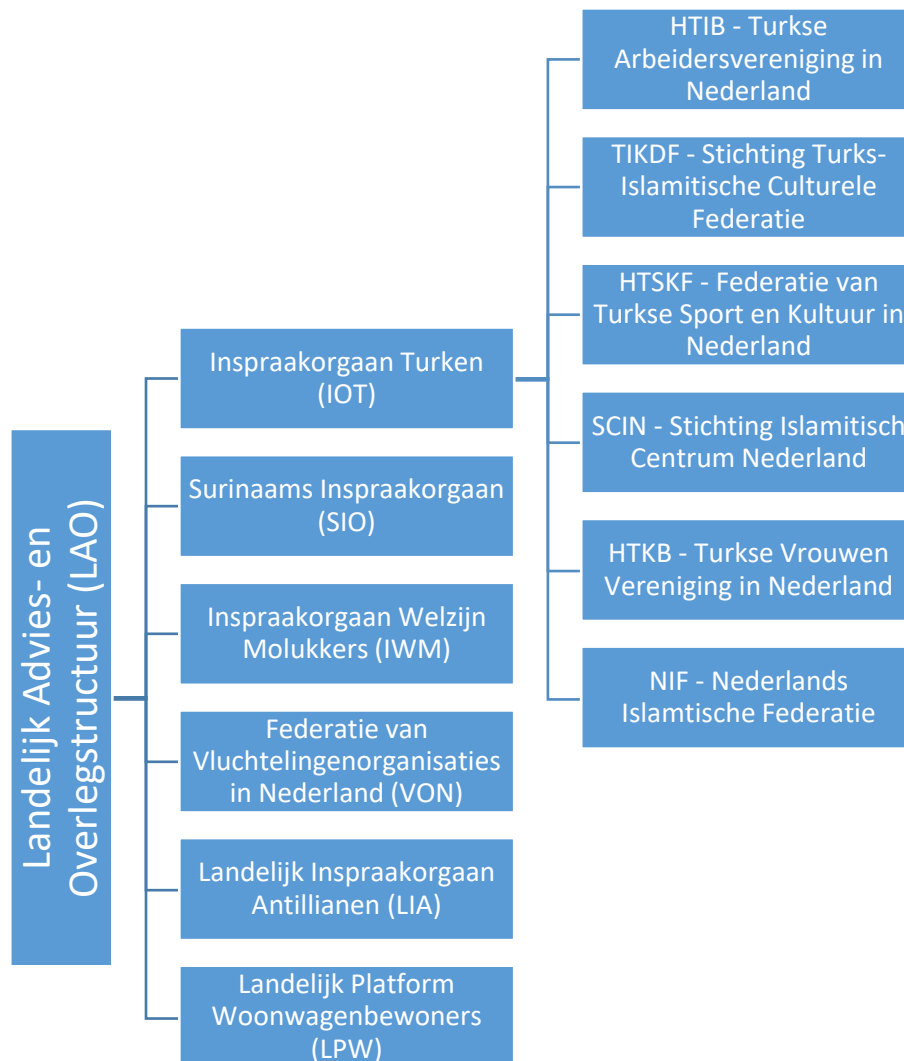
<sup>61</sup> Nota Minderhedenbeleid 1985, HTK 1984-1985, 16 102, nr. 115, pagina 3-4.

<sup>62</sup> Ibidem, 6.

<sup>63</sup> Ibidem, 4.

<sup>64</sup> Kasem, de Jong en Büller, *Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid*, 9.

het overleg.<sup>65</sup> Het eerste overleg tussen de samenwerkingsverbanden en de regering had in april 1985 al plaatsgevonden maar het IOT was toen nog niet opgericht. Dat de overlegstructuur niet in de wet is vastgelegd scheidt onduidelijkheid over wat er wel en niet van het overleg kan worden verwacht. Tijdens het eerste overleg spreken de samenwerkingsverbanden dan ook hun zorgen uit. Ze geven aan bang te zijn enkel geïnformeerd te zullen worden zonder enige invloed te hebben op de daadwerkelijke besluitvorming. De minister benadrukt daarom dat er geen beslissingen zullen worden genomen betreffende het minderhedenbeleid alvorens hier met de samenwerkingsverbanden over gesproken te hebben.<sup>66</sup>



Figuur 1

Al snel blijkt echter dat er op dit punt veel ongenoegen is binnen de samenwerkingsverbanden. In een brief aan de nieuw aangetreden minister Jan de Koning schrijven de samenwerkingsverbanden

<sup>65</sup> Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (hierna afgekort als IISG) Amsterdam, Archief Samenwerkingsverband Turkse Jongeren, & Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland (hierna afgekort als IOT), inv. nr. 43, Evaluatierapport LAO 1988, pagina 8.

<sup>66</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 44, notulen LAO vergadering 29 april 1985.

op 2 april 1987 dat zij ontevreden zijn over de plaats die zij binnen de advisering van het minderhedenbeleid innemen. Zij stellen pas in een vergevorderd stadium te worden geïnformeerd over onderwerpen die het minderhedenbeleid aangaan. Interdepartementale overlegstructuren zoals het ICM en ICW worden wel op de hoogte gebracht, aldus de inspraakorganen. Zij stellen dat de werkwijze van de LAO – ze krijgen zes weken de tijd om te reageren wanneer hen advies gevraagd wordt – problemen geeft met het raadplegen van deskundigen en het informeren van de achterban.<sup>67</sup> Deze gevoelens van ongenoegen vanuit de samenwerkingsverbanden komen ook naar voren in het evaluatierapport van de landelijke overlegstructuur. Zoals in de Minderhedennota van 1985 was bepaald zou de overlegstructuur na drie jaar geëvalueerd worden. In 1987 stelt minister Molleman dan ook een evaluatiecommissie aan die de LAO-structuur zal evalueren. Deze commissie is samengesteld door zowel leden van de samenwerkingsverbanden als afgevaardigde van het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>68</sup>

Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat het IOT, in vergelijking met andere samenwerkingsverbanden, voornamelijk negatief is over de overlegstructuur. Met name over de behaalde resultaten zijn zij ronduit pessimistisch. Daar waar het Surinaams Inspraak Orgaan met betrekking tot de bereikte resultaten van de LAO nog redelijk tevreden is, stelt het IOT *“dat de Nederlanders altijd de baas willen blijven”*.<sup>69</sup> Binnen het LAO voelen ze zich niet zo serieus genomen door de minister, het komt namelijk veel voor dat hij in plaats van zelf deel te nemen aan vergaderingen, ambtenaren stuurt.<sup>70</sup> Ook worden de samenwerkingsverbanden pas op het laatste moment bij het besluit betrokken en hierdoor lijkt inspraak vooral een formaliteit. Niet alleen het IOT stelt dit, alle samenwerkingsverbanden geven aan dat zij te laat worden geïnformeerd.<sup>71</sup>

Tot slot, na deze evaluatie besluit de Minister van Binnenlandse Zaken tot een ontwerp van een raamwet te komen om de advisering met betrekking tot het minderhedenbeleid te regelen.<sup>72</sup> In 1991 komt de minister dan ook met een voorstel om de advies- en overlegfunctie die de samenwerkingsverbanden nu tegelijkertijd vervullen, van elkaar te scheiden. Per etnische groep zal een Adviesorgaan worden ingesteld die specifiek bedoeld is om de adviesfunctie te vervullen.<sup>73</sup> Wanneer deze raamwet in 1994 in werking treedt, is er voor de overlegfunctie van de samenwerkingsverbanden is nog geen wettelijke basis. Deze verkrijgen de samenwerkingsverbanden pas in 1997. Wanneer er al meer dan tien jaar overleg plaatsvindt tussen de samenwerkingsverbanden

---

<sup>67</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 43, Brief van samenwerkingsverbanden aan minister van Binnenlandse Zaken van 2 april 1987.

<sup>68</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 43, brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 16 december 1987.

<sup>69</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 43, evaluatierapport 1988, pagina 12.

<sup>70</sup> Ibidem, 12.

<sup>71</sup> Ibidem, 8.

<sup>72</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, HTK 1989-1990, 16 102, nr. 167, pagina 7.

<sup>73</sup> Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid, HTK 1991-1992, 22 361, nr. 1-2.

en de regering introduceert de minister van Binnenlandse Zaken in augustus 1996 de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM).<sup>74</sup> Met de inwerkingtreden van de WOM wordt de LAO omgevormd tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).<sup>75</sup> Hiermee worden de samenwerkingsverbanden die de etnische minderheden vertegenwoordigen in 1997 officieel erkend als overlegpartner van de regering.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Wetsvoorstel Wet Overleg Minderhedenbeleid, HTK 1995-1996, 24 835, nr. 1-2

<sup>75</sup> In de LOM waren vertegenwoordigd: Inspraakorgaan Turken (IOT), Landelijk Inspraak Zuid Europeanen (LIZE), Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN), Surinaams Inspraakorgaan (SIO), Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT), Landelijk Overlegorgaan Welzijn Molukkers (LOWM), Vluchtelingorganisaties Nederland (VON).

<sup>76</sup> Kasem, de Jong en Büller, *Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid*, 9.

## Hoofdstuk 2: Opstartproblemen

In dit hoofdstuk wordt de casus van het vervallen van de afstandseis in 1992 besproken. Tot dan toe is het verplicht om bij naturalisatie de oorspronkelijke nationaliteit op te zeggen, het hebben van een dubbele nationaliteit is in regel dus niet toegestaan. In dit hoofdstuk ga ik allereerst in op hoe het afstandsbeginself onder druk komt te staan. Als tweede laat ik zien welke opvatting het kabinet Lubbers-III heeft over wat het burgerschap inhoudt. Ten derde belicht ik het standpunt van het IOT tegenover het afstandsbeginself. Als laatste bekijk ik hoeverre de Turkse gemeenschap de representatieclaim van het IOT accepteert.

### 2.1 Het afstandsbeginself onder druk

In het al eerder besproken WRR-rapport *Etnische Minderheden* uit 1979 komt ook de rechtspositie van de migranten aan bod. De Raad constateert dat de rechtspositie van deze nieuwkomers, in vergelijking met Nederlanders, erg zwak is. Een van de opties voor het verbeteren van deze positie is het verlenen van het Nederlanderschap.<sup>77</sup> In haar reactie op dit rapport geeft het eerste kabinet Lubbers in de Minderhedennota uit 1983 aan dat de regering dit advies overneemt. *“De regering is van oordeel dat de aanvaarding van het permanente verblijf van leden van minderheidsgroepen in Nederland betekent dat voor de niet-Nederlanders onder hen die voorwaarden moeten worden geschapen om hen op zo kort mogelijke termijn een zoveel mogelijk aan die van Nederlanders gelijke rechtspositie te geven.”*<sup>78</sup> Enerzijds wil de regering de rechtspositie verbeteren door het verlenen van het Nederlanderschap en anderzijds door het terugdringen van wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen en Nederlanders.<sup>79</sup> Met dat de WRR in haar rapport de rechtspositie van de nieuwkomer aankaart krijgt dit onderwerp een definitieve plek op de politieke agenda.

Toch concludeert het tweede kabinet Lubbers in 1987 dat sinds de Minderhedennota van 1983 de rechtspositie van de minderheden onvoldoende verbeterd is. Weer wordt de WRR gevraagd advies uit te brengen over het te voeren minderhedenbeleid. In 1989 biedt de WRR de regering het rapport *Allochtonenbeleid* aan. Hoewel de rechtspositie van minderheden in dit rapport een minder prominente plaats inneemt in vergelijking met het rapport uit 1979, dringt de Raad toch aan op de verbetering van de rechtspositie van minderheden. De lange duur van de naturalisatieprocedure moet worden teruggedrongen en de voorlichting voor vreemdelingen moet worden verbeterd. De Raad stelt dat het zogeheten afstandsbeginself een belangrijke barrière vormt voor het aannemen van de

---

<sup>77</sup> Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden*, (Den Haag, 1979).

<sup>78</sup> Minderhedennota 1983, HTK 1982-1983, 16102, nr. 21, p. 92

<sup>79</sup> *Ibidem*, 90

Nederlandse nationaliteit en oppert voorzichtig dat de regering dit in oogschouw moet nemen.<sup>80</sup>

Hoewel het derde kabinet Lubbers in maart 1990 in de eerste instantie alle punten die de WRR in haar rapport aandraagt afwijst zegt zij toch toe de kwestie met de minderhedenorganisaties te bespreken. Blijkbaar heeft dit invloed want in het Kamerdebat in september 1990 geeft de minister aan een ruimer beleid te overwegen met betrekking tot behoud van de oorspronkelijke nationaliteit. Hiermee wordt de deur opengezet naar een soepelere omgang met de afstandseis waardoor nieuwkomers hun originele nationaliteit kunnen behouden bij het verkrijgen van het Nederlanderschap. De Kamerleden Apostolou (PvdA) en Van Es (GroenLinks) dienen, in een commissievergadering op 17 september 1990 over het WRR-rapport *Alloctonenbeleid*, een motie in waarin zij de regering vragen de afstandseis te heroverwegen. De minister van Binnenlandse Zaken Dales staat positief tegenover deze motie. In reactie hierop stuurt de regering in mei 1991 de *Notitie meervoudige nationaliteit/kiesrecht voor vreemdelingen* naar de Tweede Kamer. Omdat de afstandseis als voornaamste belemmering wordt ervaren voor het verkrijgen van het Nederlanderschap, stelt de staatssecretaris van Justitie A. Kosto voor deze te laten vervallen.<sup>81</sup> De Tweede Kamer stemt hiermee in en daarmee vervalt de afstandseis als voorwaarde voor naturalisatie.<sup>82</sup>

## 2.2 Integratie voor burgerschap

Welke opvatting over wat het burgerschap inhoudt wordt zichtbaar in de aanloop naar en het debat rondom het afstandsbeginself? In 1983 omschrijft de regering Lubbers I integratie als een wederzijds proces waarbij de Nederlandse samenleving en de nieuwkomers als groep (minderheden) nader tot elkaar komen. Het minderhedenbeleid dient zich daarom ook te richten op de samenleving als geheel. *“Eveneens handhaaft het kabinet de visie uit de Ontwerp-minderhedennota dat het minderhedenbeleid gericht is op de gehele samenleving. Dit betekent enerzijds dat de Nederlandse samenleving ruimte moet bieden aan minderheden zich te ontplooiën. Anderzijds betekent dit dat van minderheden mag worden verwacht dat zij zich instellen op het deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat zij zich inspannen om zich de sociale vaardigheden eigen te maken – inclusief een voldoende beheersing van de taal – die daarvoor noodzakelijk zijn.”*<sup>83</sup>

Hoewel er van minderheden wordt verwacht dat zij zich de Nederlandse taal eigen maken wordt integratie wel opgevat als een proces waaraan zowel nieuwkomers als Nederlandse burgers

---

<sup>80</sup> Eric Heijs, *Van vreemdeling tot Nederlander*, 198-199.

<sup>81</sup> Ibidem, 199-201.

<sup>82</sup> Ibidem, 200-201.

<sup>83</sup> Nota Minderhedenbeleid 1983, HTK 1982-1983, 16102, nr. 21. p. 11.

dienen bij te dragen. Deze softe toon verandert wanneer de regering Lubbers III in 1989 aantreedt. In hun regeerakkoord stellen zij dat de rechtspositie van legaal verblijvende vreemdelingen dient te worden versterkt.<sup>84</sup> Zo hebben gastarbeiders die een permanente verblijfsvergunning bezitten nog steeds de status van vreemdelingen. Om dit voornemen uit het regeerakkoord te concreet te maken stuurt de minister van Binnenlandse Zaken C.I. Dales samen met de staatssecretaris van Justitie A. Kosto in 1991 de Tweede Kamer de beleidsnota *Rechtspositie en Sociale Integratie*.<sup>85</sup> In het tweede hoofdstuk van de nota worden de sociale integratie en rechtspositie tegelijk behandeld. Met integratie wordt bedoeld het deelnemen in het maatschappelijke leven in de zin van onderwijs, arbeid en politieke participatie op lokaal niveau zodat de nieuwkomer zichzelf als volwaardig lid van de samenleving beschouwd. Het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit hoort volgens de regering aan het einde van dit integratieproces. De regering ziet naturalisatie als voltooiing van het proces van voortschrijdende participatie en integratie in de Nederlandse samenleving.<sup>86</sup> Het daadwerkelijk worden van Nederlander is alleen voor diegene weggelegd die dit integratieproces goed doorlopen, zo lijkt de visie van de Nederlandse regering. Dit wijst in de richting van de stellingname van Van Houdt, Suvierol en Schinkel dat er een trend zou zijn naar *earned citizenship*. Burgerschap is immers een verdienste van de goed integreerde burger.

### 2.3 Loyaliteit kan ook zonder afstandsbeginself

Hoe staat het IOT tegenover het Nederlandse burgerschap? Het IOT vindt het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit niet nodig zou moeten zijn voor het verkrijgen van het Nederlands burgerschap. Voorafgaan aan een vergadering met de minister van Justitie Hirsch Ballin op 10 mei 1990 laat het IOT dit in een advies aan de minister weten. Zij doen een beroep op het regeerakkoord waarin staat dat de allochtonen die zich blijvend in Nederland hebben gevestigd zonder al te veel rompslomp en kosten de Nederlandse nationaliteit moeten kunnen verkrijgen. De prijs die hiervoor betaald moet worden, namelijk het afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit, vindt Bekir Cebici (IOT) veel te hoog. In zijn betoog doet Cebeci ook een beroep op het standpunt van de PvdA dat naturalisatie mogelijk moet zijn zonder het opgeven van de eigen nationaliteit.<sup>87</sup> Toch geeft de staatssecretaris van Justitie, de heer Kosto die zelf van PvdA-huize is, aan bezwaren te zien in het toestaan van een dubbele nationaliteit. Volgens hem scheidt dit een onduidelijke situatie. Bovendien worden er al enkele uitzonderingen gemaakt, zoals bij de Grieken en Marokkanen die naar Grieks en

---

<sup>84</sup> Regeerakkoord Lubbers III, HTK 1989-1990, 21 132, nr. 8, p. 43

<sup>85</sup> Nota Rechtspositie en Sociale Integratie, HTK 1990-1991, 22138, nr. 2, p. 3

<sup>86</sup> Ibidem, 5.

<sup>87</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 44, notulen vergadering LAO 10 mei 1990, p. 4.

Marokkaans recht geen afstand kunnen doen van hun nationaliteit.<sup>88</sup> Tijdens dit gesprek komen de staatssecretaris en het IOT niet nader tot elkaar. Het IOT blijft bij haar standpunt – dat gedeeld wordt door de rest van de samenwerkingsverbanden - dat de afstandseis een grote belemmering vormt voor de naturalisatie.

Zoals eerder besproken zorgt een motie van de Kamerleden Apostolou (PvdA) en Van Es (GroenLinks) ervoor dat de minister welwillend staat tegenover het laten vervallen van het afstandsbeginself. Dit geeft tijdens het overleg tussen de minister en de LAO-samenwerkingsverbanden op 5 augustus 1991 discussie over de plek die naturalisatie inneemt in het integratieproces. Voor de samenwerkingsverbanden is een stevige rechtspositie een voorwaarde voor integratie in plaats van – zoals de minister het ziet – voltooiing van het integratieproces. Ongelijke rechten tussen vreemdelingen en Nederlanders ervaren zij als een vorm van druk om zich te naturaliseren. Hoewel de minister van Justitie Hirsch Ballin zelf niet aanwezig is spreken de twee ambtenaren die hij heeft gestuurd in zijn plaats klare taal. Zij geven aan onderscheid te maken tussen maatschappelijke en juridische integratie en dat de keuze voor het Nederlanderschap de juridische bevestiging is van een integratieproces.<sup>89</sup>

Nu duidelijk is dat regering en samenwerkingsverbanden verschillen van mening over welke plek naturalisatie inneemt in het integratieproces komen de betrokkenen tot hun volgende onderwerp. De samenwerkingsverbanden hebben namelijk vernomen dat de minister van plan is het inburgeringsvereiste te gaan toetsen. Wanneer de afstandseis vervalt, zal op een andere manier getoetst moeten worden of de nieuwkomer is ingeburgerd, zo is de redenering. De gedachtegang van de minister dat het afstandsbeginself zou fungeren als loyaliteitsverklaring van de nieuwkomer bevestigt de stellingname van Jonker dat het assimilatiebeleid eigenlijk gaat over de loyaliteit die men van de nieuwe burger vraagt. De samenwerkingsverbanden lijken zich hiervan bewust en vragen de ambtenaren wat de minister precies van plan is en of het inburgeringsvereiste niet verzaamd gaat worden. De aanwezig ambtenaren verzekeren dat dit niet het geval is en dat er enkel gestreefd wordt naar eenvormigheid voor de toetsing van het inburgeringsvereiste. Toch zit de loyaliteitskwestie de regering hoog. Dit blijkt wanneer de samenwerkingsverbanden vragen of de Nederlandse regering wil bemiddelen bij die landen waar de oorspronkelijke nationaliteit van rechtswege vervalt bij het verkrijgen van een ander nationaliteit. Vanuit de zijde van Justitie antwoordt men geërgerd dat zij dit

---

<sup>88</sup> Ibidem, pagina 5.

<sup>89</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv.nr. 44, notulen vergadering LAO 5 augustus 1991, pagina 2-3.



absoluut van plan zijn, de Nederlandse regering is zelf immers ook geen voorstander van meervoudige nationaliteit.<sup>90</sup>

Dat in de nota *Rechtspositie en Sociale integratie* uiteindelijk door de regering het recht op dubbele nationaliteit wordt toegekend wordt door het IOT als een grote overwinning gezien. Uit een tekst die vanuit het Algemeen Bestuur wordt gestuurd naar het Dagelijks bestuur van 21 augustus 1991 blijkt dat met het vervallen van de afstandseis een dusdanig belangrijke mijlpijl is dat het IOT zich moet gaan bezinnen op nieuwe doelstellingen. *“Een heel belangrijke eis van de Turkse organisaties is daarmee ingewilligd. De eis van gelijke rechten is steeds het hoofddoel geweest van de maatschappelijke beweging van Turken in Nederland. Als Turken een Nederlands paspoort hebben zijn zij juridische gelijkgesteld aan Nederlanders. (...). De conclusie dringt zich op dat de strijd voor gelijke rechten gewonnen is en nu achter ons ligt. Daarom is nu het moment om de vraag te stellen: Wat zijn de hoofdoelen waarmee het IOT zich de komende jaren moet gaan bezighouden?”*<sup>91</sup> Wat opvalt, is dat het IOT met het behalen van deze overwinning zegt de belangen van alle Turkse organisaties te behartigen. Van een representatieclaim vanuit de zijde van het IOT is hier dus zeker sprake.

## 2.4 Een eigenzinnige achterban

Wordt deze representatieclaim ook geaccepteerd door de Turkse achterban? Zoals de heer Rietkerk de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken vaststelde in de Minderhedennota van 1985 zou een van de taken van de samenwerkingsverbanden zijn dat zij fungeren als brug tussen de het regeringsbeleid en de etnische gemeenschap die zij vertegenwoordigen.<sup>92</sup> Vanuit de overheid wordt dus verwacht dat het IOT de hele Turkse gemeenschap vertegenwoordigd. Zoals in figuur 1 in het vorige hoofdstuk te zien is geldt het IOT als landelijke koepelorganisatie en vertegenwoordigen de aangesloten federaties verschillende doelgroepen zoals Turkse arbeiders, verschillende Turks-islamitische stromingen en Turkse vrouwen. Vanuit de representatiegedachte is het van belang dat de federaties zich vertegenwoordigt weten binnen het IOT. Zes jaar na de oprichting blijkt het echter nog steeds complex voor de federaties om het IOT te erkennen als brug naar de overheid. In juni 1991 sturen zij de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur H. d’Ancona een brief met de vraag of zij hen subsidie kan verlenen voor het volgen van taallessen. Het gaat in totaal om ongeveer tachtig bestuursleden.<sup>93</sup> Deze subsidieaanvraag doen zij met ondertekening van de namen van de eigen federaties zonder dat het IOT op enigerlei wijze genoemd wordt. Op zijn zachts gezegd valt hier niet uit op te maken dat het IOT als spreekbuis erkennen.

---

<sup>90</sup> Ibidem, pagina 6-7.

<sup>91</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, Discussiestuk voor het Dagelijks Bestuur 08-1991. Pagina 1.

<sup>92</sup> Minderhedennota 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 16 102, nr. 115, pagina 5.

<sup>93</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 12, brief Turkse-federaties aan minister van WVC 10-06-1991.

Uit de subsidieaanvraag blijkt ook dat de bestuursleden de rol die zij opgelegd hebben gekregen om input te leveren aan het IOT moeilijk kunnen vervullen. Want zo stellen de federaties, de taallessen die zij in het buurthuis krijgen zijn niet toereikend voor het lezen van een ingewikkelde wettekst. Zo leer je er bijvoorbeeld *“Mag ik een pond prei van u”*. Dit vormt een probleem nu van hen verwacht wordt dat zij zich in ingewikkelde Nederlandstalige materie verdiepen. *“Er ontstaan meer landelijke overlegsituaties waar van de Turkse organisaties een actieve inbreng wordt verwacht. (...) Er wordt vaker parate en specialistische kennis verondersteld, die uitsluitend kan worden gehaald uit schriftelijke Nederlandstalige bronnen.”*<sup>94</sup> Van de tachtig bestuursleden beheersen slechts 25 van hen de Nederlandse taal voldoende om een gesprek over hun beleidsterrein te voeren in het Nederlands en de helft van de tachtig bestuursleden beheerst het Nederlands onvoldoende om hun taak als bestuurder in een Nederlandssprekende omgeving te kunnen vervullen.<sup>95</sup> De gebrekkige kennis zien de federaties als probleem want zij willen zich zelfstandig kunnen verdiepen in de materie zonder daarbij afhankelijk te zijn van uitleg van het IOT.

Deze onafhankelijkheid ten opzichte van het landelijke, overkoepelde orgaan blijkt niet alleen bij de aangesloten federaties maar ook binnen de bredere Turkse gemeenschap te spelen. Omdat er binnen de regering de discussie over de rol van de samenwerkingsverbanden en met name de subsidie aanhoudt, stelt een medewerker van het IOT, Harm van Zuthem, voor om onderzoek te doen naar de Turkse organisaties in Nederland. Hij vraagt hiervoor subsidie aan bij de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC). In een brief op 23 maart 1991 laat de minister weten akkoord te gaan met het voorstel van het IOT maar dat zij graag ziet dat - naast inzicht in de rol, functies en activiteiten van de Turkse organisaties - ook het bereik van de Turkse organisaties en hun rol in het inburgeringsproces dient te worden onderzocht.<sup>96</sup> Hoewel Van Zuthem hier niet blij mee is, besluit hij toch een enquête te houden onder alle plaatselijke Turkse organisaties.<sup>97</sup> Hij vraagt hiervoor zelfs 20.000 gulden extra subsidie aan bij het ministerie van WVC. Zinnige beantwoording van de vraag van de minister kan enkel worden gegeven wanneer alle 400 plaatselijke organisaties bij het onderzoek worden betrokken.<sup>98</sup> Wanneer vervolgens de Turkse organisaties wordt gevraagd de enquête in te vullen weigeren sommige mee te werken omdat zij het IOT niet erkennen. Personen die binnen deze organisaties werkzaam zijn en die wel willen meewerken wordt door het bestuur van deze organisaties het zwijgen opgelegd. Met name organisaties uit de achterban van de federatie van Democratische Sociale Verenigingen (DSDF), die de seculiere en progressieve Turken vertegenwoordigen, weigeren

---

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, brief minister WVC 23 maart 1991.

<sup>97</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, Fax Harm van Zuthem naar DBIOT 9 augustus 1991.

<sup>98</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, brief aan minister WVC 11-11-91.

mee te werken.<sup>99</sup> Dat sommige organisaties het IOT niet willen erkennen als overkoepelde organisatie voor de Turken in Nederland duidt erop dat een gedeelte van de Turkse achterban de representatieclaim niet accepteerden.

Uit het onderzoek onder de Turkse organisaties die wel meewerken, blijkt de inburgeringsgezindheid sterk af te hangen van het al dan niet ontvangen van subsidie.<sup>100</sup> Met inburgeringsgezindheid wordt in dit onderzoek bedoeld in hoeverre men zich bezighoudt met de Nederlandse samenleving ten behoeve van de positieverbetering van de Turken. Het gaat dan om het behoud van de eigen cultuur ten opzichte van de Nederlandse. Dit verschijnsel dat de eigen cultuur van de nieuwkomer als obstakel wordt gezien voor aanpassing aan de Nederlandse cultuur onderbouwt de stelling van Schinkel dat vanaf de jaren negentig de burgerschapsopvatting veranderde naar van een formeel naar een normatief concept over wat een goede burger is. De eigen cultuur wordt hierin als obstakel gezien voor aanpassing. Zo wordt in het onderzoek de stelling *“Onze organisatie moet de waarden van de Turkse levenswijze in ere houden en doorgeven aan de jonge leden”* aan de organisaties voorgelegd. Ook worden ze bevraagd op de mate waarin zij hun leden stimuleren op een Turkse of juist Nederlandse manier te leven en of de Turken op de lange termijn de Nederlandse levenswijze zullen overnemen.<sup>101</sup> Turkse organisaties die subsidie ontvangen zeggen bereid te zijn zich te conformeren aan de Nederlandse cultuur terwijl niet-gesubsidieerde organisaties vast willen houden aan de eigen Turkse cultuur. Blijkbaar is de regering duidelijk over haar voorkeur voor aanpassing en weten gesubsidieerde organisaties goed welke antwoorden in deze van hen worden verwacht.

Kortom, daar waar het integratiebeleid in 1983 door kabinet Lubbers-III omschreven wordt als wederzijds proces waarbij van minderheden wordt verwacht dat zij zich de Nederlandse taal eigen maken is de toon in *Rechtspositie en Sociale Integratie* uit 1991 veeleisender. Integratie wordt door de regering gezien als deelnemen aan de Nederlandse maatschappij - in de zin van het volgen van onderwijs, meedoen aan het arbeidsproces en politieke participeren op lokaal niveau. Wanneer een nieuwkomer voldoende is geïntegreerd kan men het Nederlands burgerschap verkrijgen. Deze opvatting deelt het IOT niet met de regering, zij stellen dat naturalisatie een onderdeel is van het integratieproces. Ondertussen heeft de achterban grote moeite met het accepteren van het IOT als inspraakorgaan. Zij voelen zich onafhankelijk van het inspraakorgaan, zo blijkt uit de zelfstandige subsidieaanvraag die zij doen. Een gedeelte van de Turkse organisaties in Nederland weigert zelfs het

---

<sup>99</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, brief Onderzoeksbureau Compact aan IOT, 26 juli 1992.

<sup>100</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, Rapport met uitkomsten enquête Onderzoek Turkse Organisaties in Nederland, pagina 33.

<sup>101</sup> Ibidem, pagina 29.

IOT te erkennen als inspraakorgaan. De claim die het IOT doet op het representeren van de Turkse achterban wordt dus door een deel van deze achterban verworpen.

## Hoofdstuk 3: Het IOT tussen twee vuren

In dit hoofdstuk wordt de casus van de invoering van de inburgeringstoets in 1995 besproken. Wanneer een nieuwkomer het Nederlands staatsburgerschap wil ontvangen geldt onder andere het vereiste dat hij of zij dient te zijn ingeburgerd. Tot 1995 wordt het inburgeringsvereiste getoetst door een gemeenteambtenaar in een gesprek van 45 minuten. Om tot een uniformere manier van toetsen te komen wordt door de regering voorgesteld een inburgeringstoets te maken. In dit hoofdstuk ga ik allereerst in op hoe deze inburgeringstoets tot stand komt. Als tweede laat ik zien welke overwegingen er binnen de regering spelen. Ten derde belicht ik welk standpunt het IOT inneemt tegenover de inburgertoets. Als laatste laat ik zien in hoeverre de Turkse gemeenschap in dit standpunt wordt gerepresenteerd.

### 3.1 Een nieuwe loyaliteitstoets

Het vervallen van het afstandsbeginnsel betekent dat dit controlemechanisme om de loyaliteit van de nieuwkomer te toetsen is weggefallen. Om die reden geeft de minister van Justitie Hirsch Ballin al in de Notitie *Meervoudige nationaliteit/kiesrecht* uit mei 1991 aan op zoek te gaan naar mogelijkheden om de toetsing van de taalvereiste voor naturalisatie meer te uniformeren.<sup>102</sup> De wettekst met “*Redelijke kennis*” van de Nederlandse taal moet daarom vervangen worden door “*een in het licht van het algemeen maatschappelijk verkeer voldoende te achten kennis van de Nederlandse taal.*” Want de regering acht het van belang te kunnen beoordelen of de nieuwkomer een dusdanige kennis van de Nederlandse taal heeft dat het mogelijk is om de rechten en plichten die dit burgerschap met zich meebrengen te kunnen verwezenlijken.<sup>103</sup> De eerste stap in het zwaarder maken van de inburgeringseisen is hiermee gezet.

Dat nieuwkomers zich meer dienen aan te passen komt ook terug in de Contourennota *Integratiebeleid Etnische Minderheden* uit 1994. Een integratieprogramma moet ervoor zorgen dat nieuwkomers inburgeren.<sup>104</sup> Nieuwkomers zijn, met het oog op hun permanente verblijf, verplicht zich in te spannen om kennis te verwerven van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Toch betekent dit volgens de regering niet dat zij van mening is dat de nieuwkomer zich geheel dient aan te passen. De instandhouding van de eigen identiteit van de nieuwkomer hoeft in beginsel geen belemmering te zijn voor de gewenste integratie, zo stelt de regering.<sup>105</sup> Hoewel de eigen cultuur van

---

<sup>102</sup> Notitie meervoudige nationaliteit/kiesrecht, HTK 1993-1994, 23 684, nr. 2 .

<sup>103</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 13.

<sup>104</sup> Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden, HTK 1993-1994, 23 684, nr. 2, pagina 47.

<sup>105</sup> Ibidem, pagina 25.

de nieuwkomer formeel dus nog niet als obstakel wordt gezien voor aanpassing aan de Nederlandse cultuur blijkt wel duidelijk dat het tijdperk van multicultureel beleid voorbij is en assimilatiebeleid op het programma staat zoals Schrover al zei. Dit assimilatiebeleid lijkt goed te vallen bij de Nederlandse kiezer. Vooral de VVD profiteert hiervan. Daar waar de PvdA en het CDA met de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 fors verlies te verwerken krijgen, de PvdA gaat van 49 naar 37 zetels en het CDA gaat van 54 naar 34 zetels, boekt de VVD een winst van 9 zetels waardoor zij nu 31 zetels in de Tweede Kamer hebben.<sup>106</sup> Aan hand van deze uitslag wordt het kabinet Kok- I gevormd waarin PvdA, VVD en D66 deelnemen. Deze nieuwe regering borduurt in haar beleid voort op de gezette toon: multicultureel beleid wordt assimilatiebeleid.

### 3.2 Van formeel naar moreel burgerschap

Welke burgerschapsopvatting ligt ten grondslag aan dit door de regering gevoerde inburgeringsbeleid? Voornamelijk arbeidsintegratie is van belang voor *goed* burgerschap, zo blijkt uit de voornemens van de regering voor het integratiebeleid. In het regeerakkoord stelt de regering inburgeringscontracten te willen invoeren. Deze inburgeringscontracten houden in dat de nieuwkomer een taal/arbeidsprogramma volgt binnen de gemeente. Het onderwijs in de Nederlandse taal moet de inburgering en daarmee de perspectieven op de arbeidsmarkt verbeteren.<sup>107</sup> Integratie is de weg naar volwaardig burgerschap, zo is de redenering. Opvallend hieraan is dat de regering wel het voornemen heeft sancties te verbinden aan het niet-naleven van dit contract door de nieuwkomer.<sup>108</sup>

Hans Dijkstal, de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, schrijft de Kamer in een brief van 24 oktober 1994 dat er overleg gaat plaatsvinden met gemeentes over de concretisering van dit voornemen. Naar aanleiding van dit overleg zal de regering met een helder voorstel komen.<sup>109</sup> Uit de inhoud van deze brief blijkt dat inburgeren voor de overheid vooral inhoudt dat de nieuwkomer niet afhankelijk is van het socialezekerheidsstelsel. *“Het primaire doel van het inburgeringsbeleid, waar de inburgeringscontracten deel van zullen uitmaken, is dat in het bijzonder diegenen die zijn aangewezen op een uitkering zo spoedig mogelijk zelfredzaam worden en aansluiting vinden bij het regulier (beroeps-)onderwijs of de arbeidsmarkt.”*<sup>110</sup> De stellingname dat inburgeren betekent dat de nieuwkomer er alles aan doet om werk te vinden én dat het niet ‘meedoen’ sancties heeft past in het beeld dat Van Houdt, Suvierol en Schinkel schetsen over een trend naar *earned citizenship*.

---

<sup>106</sup> Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Uitslag Tweede Kamerverkiezingen 1994, <http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/node/1223> (geraadpleegd op 19 februari 2018).

<sup>107</sup> Regeerakkoord Kok I, HTK 1993-1994, 23 715, nr. 11, pagina 43.

<sup>108</sup> Ibidem, pagina 27.

<sup>109</sup> Brief minister van Binnenlands Zaken aan Tweede Kamer, HTK 1994-1995, 23 901, nr. 4.

<sup>110</sup> Ibidem, pagina 1.

Goed integreren is dé weg om dit burgerschap te kunnen verkrijgen zo blijkt uit het debat dat gevoerd wordt over de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap. De vraag die in dit debat centraal staat is: welke taalvereisten moeten worden gesteld aan een nieuwkomer voordat hij of zij het Nederlands staatsburgerschap mag verkrijgen. Is naturalisatie dan een voltooiing van de integratie of is het een stap in het integratieproces? Kamerlid Verhagen van het CDA geeft te verstaan dat het CDA van mening is dat naturalisatie gezien moet worden als eindpunt van de integratie. Daarom is het CDA voor hoge taaleisen. De uitslag van de toets laat immers zien of iemand inderdaad is geïntegreerd, dat is nodig nu de afstandseis is komen te vervallen.<sup>111</sup> Moet hiervoor dan ook de schriftelijke taalvaardigheid – die tot nu toe niet wordt getoetst – in de toets worden opgenomen? GroenLinks is hier fel op tegen, zij spreken van discriminatie ten opzichte van geboren Nederlanders die eenzelfde niveau hebben.<sup>112</sup> De Staatssecretaris van Justitie Schmitz stelt dat de huidige regering van mening is dat naturalisatie past in het proces van voortschrijdende participatie en integratie in de Nederlandse samenleving. Schriftelijke taalvaardigheid is volgens haar geen vereiste voor het zich kunnen bewegen in de Nederlandse samenleving. Wanneer op 1 maart 1995 in de Kamer gestemd wordt over het wetsvoorstel voor het objectiveren van het inburgeringsvereiste stemmen onder andere de PvdA, GroenLinks én het CDA voor het wetsvoorstel. De nieuwe inburgeringstoets zullen de kennis van de Nederlandse taal, samenleving en staatsinrichting van de nieuwkomer toetsten.<sup>113</sup> Voor het eerst wordt dus ook de kennis van de samenleving en de staatsinrichting getoetst. Dit sluit aan bij de stelling van Schinkel dat er vanaf de jaren negentig sprake is van een tendens van formeel naar moreel burgerschap. Hoewel het hier om een ogenschijnlijk klein stap gaat wordt duidelijk dat dit een belangrijke aanzet is tot uitbreiding van dit moreel burgerschap.

Ruim zes maanden later, op 25 augustus 1995, stelt de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer op de hoogte van de door het Landelijk Studie- en Ontwikkelingscentrum Volwasseneducatie (SVE) ontwikkelde inburgeringstoets.<sup>114</sup> Deze toets bestaat uit een gesprek van 45 minuten met een medewerker van het Ontwikkelingscentrum die toets of de aanvrager voldoende kennis heeft van de Nederlandse taal en beschikt over kennis van staat en maatschappij.<sup>115</sup> Tijdens de bespreking van de inburgeringstoets in de Vaste Commissie voor Justitie, stelt Schmitz dat deze toets de nieuwe Nederlander voldoende in staat stelt om gebruik te maken van de rechten en plichten die het

---

<sup>111</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 15.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Ibidem, 16.

<sup>114</sup> Brief staatssecretaris van 25 augustus 1995 aan Tweede Kamer, HTK 1995-1996, 23594, nr. 22. Geciteerd uit Ricky van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*. (Nijmegen, 2006) 17.

<sup>115</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 17.

Nederlanderschap met zich mee brengen. Weer staat het vereiste taalniveau ter discussie. Het voorstel van het SVE is dat niveau Cito 2 voldoende moet zijn. Kamerlid Verhagen van het CDA pleit echter voor een verhoging van dit niveau, want zo is zijn redentie, het Nederlandschap moet niet te makkelijk worden uitgedeeld.<sup>116</sup> Deze uitlating onderbouwt de stelling van Van Houdt, Suvierol en Schinkel dat de trend naar *earned citizenship* is ingezet, de nieuwkomer moet immers wel bewijzen het burgerschap te verdienen. De staatssecretaris wil echter niet zover gaan dat een hoger niveau dan Cito 2 geëist moet worden van de nieuwkomer. Het gaat immers om een minimaal vereiste zo stel zij. De staatssecretaris wordt hierin gesterkt door het Ontwikkelingscentrum. Bij de plenaire behandeling op 23 januari 1996 gaat de Tweede Kamer akkoord met de inburgeringstoets, ondanks de wederom geuite bezwaren van Verhagen.<sup>117</sup>

De inburgeringstoets uit 1995 is een onderdeel van een grotere wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap. Deze wijziging brengt ook een discussie over de afstandseis met zich mee. Volgens Verhagen en Korthals (VVD) weer moet worden ingevoerd omdat het laat zien dat de nieuwkomer zich emotioneel verbonden weet met Nederland. Doordat er geen overeenstemming wordt bereikt over het al dan niet toepassen van de afstandseis en het feit dat het CDA inmiddels niet meer deelneemt aan de regering - en zich dus niet verplicht voelt zich te houden aan de afspraken die gemaakt zijn in de notitie '*Meervoudige nationaliteit/kiesrecht*' van 1991 – maakt dat de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in 1998 officieel wordt ingetrokken. Hierdoor wordt de inburgeringstoets uit 1995 nooit in gebruik genomen.<sup>118</sup> Uit het feit dat met het voorstel van de inburgeringstoets wordt ingestemd door de Kamer en uit de overwegingen van de minister blijkt een breed draagvlak voor een toets die de nieuwkomer toetst op taal en kennis van de samenleving en staatsinrichting. Het gegeven dat voordat het idee van een uniforme toets geopperd wordt nieuwkomers nooit te maken hadden met zulke harde eisen kunnen we spreken van een verschuiving in het spectrum van formeel naar meer moreel burgerschap.

### 3.3 Voor integreren, tegen sanctioneren

Welk standpunt neemt het IOT in tegenover de inburgeringstoets? Wanneer de onderhandelingen voor de vorming van een regering na de verkiezingen in mei 1994 in volle gang zijn sturen de LAO-samenwerkingsverbanden de formateurs aanbevelingen voor het regeerakkoord. In hun brief van 2 juni 1994 stellen zij dat er sprake is van een tweedeling.<sup>119</sup> Enerzijds verwacht men

---

<sup>116</sup> Ibidem, 19-20.

<sup>117</sup> Ibidem, 20.

<sup>118</sup> Ibidem, 22.

<sup>119</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 59, Brief van LAO aan kabinetsformateurs 2 juni 1994.



zelfstandige nieuwe burgers. Anderzijds worden degene die afhankelijk zijn van de overheid volgens hen niet behandeld als zelfstandige burgers. Zij spreken van een dubbele norm. *“Het is echter opvallend dat er andere normen gelden voor burgers die op een of andere manier afhankelijk zijn van de overheid. Hierbij denken wij m.n. aan de kansarmen in de samenleving, zoals uitkeringsgerechtigden en nieuwkomers. Zij worden beschouwd als een andere klasse: burgers zonder eigenwaarde en persoonlijke verantwoordelijkheid.”*<sup>120</sup>

Dit heeft het IOT juist ingeschat. Want zoals we eerder zagen wordt in 1995 in de Kamer ingestemd met de inburgeringstoets waarin de regering meer normatieve eisen stelt aan het burgerschap dan ooit tevoren. De rechtspositie van de Turken wordt binnen het IOT dan ook als urgent probleem ervaren, zo blijkt uit de jaarplanning voor 1995. De rechtspositie en de positie op de arbeidsmarkt vormen de kernthema's waarmee het IOT zich in 1995 zal gaan bezighouden.<sup>121</sup> Dat ook de positie op de arbeidsmarkt op de jaaragenda staat heeft alles te maken met het al eerder aangekondigde voorstel voor een wet die de inburgering van nieuwkomers in samenleving moet gaan regelen. De notitie *Uitgangspunten Inburgering* die op 27 februari 1995 aan de Tweede Kamer wordt toegezonden geeft invulling aan dit voorstel. In deze notitie wordt besproken hoe de regering ervoor wil zorgen dat nieuwkomers in een achterstandsituatie – oftewel uitkeringsgerechtigden – inburgeren. Dit traject zal door de gemeentes worden aangeboden en zal worden gekoppeld aan het recht op bijstand. Dat het hier om inburgeren gaat blijkt wel dat het traject niet alleen bestaat uit arbeidsoriëntatie maar ook uit taallessen en maatschappijvoorlichting.<sup>122</sup>

Wanneer er een concreet wetsvoorstel ligt vraagt de minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal de samenwerkingsverbanden in een brief van 22 november 1995 hem te adviseren over de hoofdlijnen *Notitie Wet Inburgering Nieuwkomers*. De samenwerkingsverbanden geven in hun reactie aan dat zij het niet eens zijn met de harde eisen die er middels een wettelijke regeling aan de inburgering worden gesteld. Het voorstel om sancties te verbinden aan het niet-deelnemen aan het traject staat haaks op de wederkerigheid van het oorspronkelijk inburgeringsmodel. Daarin was er sprake van wederkerige rechten en plichten. Nu lijkt de balans door te slaan naar verplichtingen voor de nieuwkomer zonder dat de overheid verplichtingen heeft, zo stellen de samenwerkingsverbanden.<sup>123</sup> Eenzijdige verplichtingen is precies wat in de literatuur door o.a. Schrover al gesignaleerd wordt als omslag van multicultureel beleid in de jaren zeventig en tachtig naar assimilatiebeleid in de jaren negentig.

---

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 66, notitie jaarplanning 1995 IOT.

<sup>122</sup> Notitie *Uitgangspunten Inburgering*, HTK 1994-1995, 23 901, nr. 10, pagina 3-4.

<sup>123</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT inv. nr. 66, Advies hoofdlijnennotitie WIN, pagina 2-3.

Misschien dat de kritiek van het samenwerkingsverbanden anders doet vermoeden maar zij zien wel degelijk de noodzaak van inburgering in. In hun advies van april 1995 schrijven zij in het algemeen positief te zijn over het idee van een inburgeringscontract. *“Het inburgeringscontract wordt gezien als een eerste stap in de richting van integratie”*.<sup>124</sup> Om de nieuwkomer te stimuleren dit integratiepad te bewandelen vinden zij het voorstel om sancties te verbinden aan het niet volgen van het traject echter niet passend. Liever zien zij dat de regering een positieve prikkel gebruikt om de nieuwkomer te stimuleren. Zij stellen daarom voor om bij het behalen van de eindtoets van het inburgeringscontract bij de gemeente een vrijstelling te verlenen voor de inburgeringstoets bij naturalisatie.<sup>125</sup> Tegenover de laatstgenoemde toets staan de samenwerkingsverbanden minder positief. Op 18 maart 1996 wordt binnen de LAO-samenwerkingsverbanden, nadat zij de het voorstel hebben mogen inzien, nog eens besproken. Tijdens deze bespreking oordelen de samenwerkingsverbanden dat de toets wel degelijk een verzwaring betekent van het inburgeringsvereiste. Can Engin en Harm van Zuthem, die aanwezig zijn namens het IOT stellen voor om gezamenlijk kritiekpunten op te stellen en deze het ministerie van Justitie toe te sturen.<sup>126</sup>

In een brief van 26 februari 1996 laten de samenwerkingsverbanden staatssecretaris Schmitz weten te vrezen voor een verzwaring van de inburgeringstoets tegenover het eerder gehanteerde inburgeringsgesprek.<sup>127</sup> In de reactie die Schmitz vervolgens geeft in mei 1996 wuift zij alle bezwaren weg. Het niveau van de toets vindt zij goed, degenen die het niveau niet aankunnen zijn eerder geholpen met hulp bij het behalen van het niveau dan door het niveau te verlagen.<sup>128</sup> Naturalisatie is immers een gewichtige aangelegenheid volgens de staatssecretaris. Dat blijkt ook uit haar felle reactie tijdens een vergadering tussen de samenwerkingsverbanden en Schmitz op 6 oktober 1997.<sup>129</sup> Het IOT kaart namelijk aan dat de regering niet binnen de wettelijke gestelde 13 weken reageert op een naturalisatieverzoek. Zij vinden dat dit aangemerkt moet worden als stilzwijgende toestemming. De staatssecretaris is het hier duidelijk niet mee eens. Naturalisatie is een gewichtige aangelegenheid en het is daarom allerm minst passend dat een persoon stilzwijgend het Nederlanderschap krijgt toegekend, aldus de staatssecretaris. De frustratie die uit de houding van het IOT blijkt is vooral te wijten aan het feit dat het afstandsbeginnsel vanaf 1 oktober 1997 weer is ingevoerd. Omdat de Tweede Kamer instemt met zowel het Tweede protocol van het Verdrag van Straatsburg (1993) en het Europees Nationaliteitsverdrag (1997) ziet staatssecretaris Schmitz zich genoodzaakt terug te keren naar het

---

<sup>124</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 64, Gezamenlijk advies LAO over notitie uitgangspunten inburgering 4 april 1995, pagina 6.

<sup>125</sup> Ibidem, pagina 6.

<sup>126</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Overleg medewerkers LAO-verbanden.

<sup>127</sup> Van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd?* 20-21.

<sup>128</sup> Ibidem, 21.

<sup>129</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149. Notulen Overleg LAO met Staatssecretaris Schmitz, pagina 1.

vóór 1992 gevoerde beleid.<sup>130</sup> Zoals eerder gezegd was de afschaffing hiervan voor het IOT in 1992 een heel belangrijke overwinning. In de vergadering geeft het IOT dan ook aan dat nu de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit van de baan is, er opnieuw gewerkt moet worden aan de versterking van de rechtspositie.<sup>131</sup>

Ook in het werkplan voor het jaar 1998 blijkt de teleurstelling over de herinvoering van de afstandseis en de zorgen om de rechtspositie van de Turken in Nederland. *“Het inspraakorgaan hecht bijzonder aan dit project, mede omdat in de afgelopen kabinetsperiode enerzijds het accent steeds sterk is komen te liggen op de rol van de minderheden zelf als individuele burger, terwijl anderzijds de burgerrechten van legaal gevestigde vreemdelingen door een reeks van maatregelen zijn aangetast.”*<sup>132</sup> Zij doelen hiermee onder andere op de herinvoering van het afstandsbegin­sel. De Turken worden gediscrimineerd aan de Turkse grens wanneer zij enkel een Nederlands paspoort kunnen tonen, zo stelt het IOT. Bedreiging is aan de orde van de dag. De grenspolitie dreigt hen niet meer toe te laten als zij geen Turks paspoort hebben.<sup>133</sup> Dit illustreert het loyaliteitsconflict waar veel Turkse Nederlanders zich in bevinden. Enerzijds willen zij zich aanpassen aan de Nederlandse cultuur en het Nederlands burgerschap vasthouden, anderzijds willen zij ook in het thuisland erkent worden als zijnde volwaardig burger. Ondanks dat het bestuur van het IOT zich zorgen maakt om de rechtspositie en de sancties op niet-inburgering komen te staan is men overtuigd van het belang van integratie in de Nederlandse samenleving.

### 3.4 Tussen aanpassen en vasthouden

Hoe staat de Turkse gemeenschap tegenover dit standpunt? Wordt de representatieclaim van het IOT door de achterban geaccepteerd? In hoeverre men zich dient aan te passen aan het nieuwe thuisland is een onderwerp die de aangesloten federaties verdeelt. Dit leidt tot een confrontatie tussen de federaties NIF en HAK.DER. De NIF is de Nederlandse Islamitische Federatie en vertegenwoordigt islamitische scholen en moskeeën die aangesloten zijn bij de conservatief-islamitische stroming Milli Görüs.<sup>134</sup> De NIF wordt door de andere federaties als fundamentalistisch gezien. Het lidmaatschap van NIF wordt pas een probleem wanneer de heer Yücesan – die bestuurslid is van de NIF – in 1997 deel gaat uitmaken van het Dagelijks Bestuur van het IOT. Met name binnen het bestuur van HAK.DER., die de gematigde islamitische stroming van het Alevisme vertegenwoordigt, wordt het lidmaatschap van

---

<sup>130</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie, HTK 1996-1997, 23594 (R1496), nr. 32, pagina 1-2.

<sup>131</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149. Notulen Overleg LAO met Staatssecretaris Schmitz, pagina 2.

<sup>132</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 60, Werkplan en Begroting 1998 IOT.

<sup>133</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Notulen Overleg LAO met Staatssecretaris Schmitz, 6 oktober 1997, pagina 4.

<sup>134</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 3, Rapport Onderzoek Turkse Organisaties in Nederland, pagina 7.

NIF een probleem gevonden. Wanneer het IOT op 26 en 27 april 1997 een seminar organiseert waarbij alle aangesloten federaties worden uitgenodigd, laat HAK.DER. weten dat hun bestuur van mening is dat hun federatie geen lid meer kan zijn van het IOT.<sup>135</sup>

Andere federaties kiezen partij. Zo sluit de Federatie van Democratische Arbeidersverenigingen uit Turkije (DSDF) zich aan bij HAK.DER. De DSDF is -net als HAK.DER. - een wat linkere federatie binnen de Turkse gemeenschap. De DSDF komt voort uit de linksradicale partij TDKP die deelneemt in het Turkse parlement. De voorzitter van DSDF, de heer Öztürk, geeft tijdens het seminar aan geen vertrouwen meer te hebben in het dagelijks bestuur van het IOT. De heren Bagzi en Kaçar van HTSKF maken nog bezwaar tegen de standpunten van HAK.DER. en DSDF. Zij achten hun stellingname niet democratisch omdat het Dagelijks Bestuur gewoon volgens de regels is verkozen. Dit protest mag niet baten. Ook het Algemeen Bestuur van het IOT laat nog weten de heer Yücesan te steunen. Nadat het Dagelijks Bestuur intern heeft overlegd dient de heer Yücesan echter zijn ontslag is. De voorzitter Demirbas (IOT) bedankt hierop Yücesan voor zijn *“opofferingsgezinde en constructieve houding t.b.v. het bestaan van het IOT als representatief instituut”*.<sup>136</sup>

De verdeeldheid binnen de Turkse achterban is een dilemma voor het IOT. Juist nu in juni 1997 de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) in werking gesteld zal worden. Dit betekent eindelijk een wettelijke erkenning van de overlegstructuur maar dit betekent ook dat de samenwerkingsverbanden weer moeten aantonen representatief te zijn voor hun achterban. De Minister van Binnenlandse Zaken zal namelijk volgens de regels die in de WOM zijn opgenomen toetsen of het IOT representatief is voor de Turkse gemeenschap. Het samenwerkingsverband moet niet alleen de landelijke stroming representeren maar ook bijzondere categorieën binnen de doelgroep moet de aandacht hebben van het samenwerkingsverband.<sup>137</sup> Wanneer een orgaan niet representatief wordt bevonden wordt de subsidie ingetrokken.<sup>138</sup> Het Dagelijks Bestuur van het IOT voert daarom in mei 1997 met zowel HAK.DER als de NIF een gesprek. Uit het overleg met HAK.DER. blijkt dat er binnen het bestuur van de federatie veel wantrouwen heerst tegenover het fundamentalistische karakter van de NIF. De NIF heeft meerdere keren een uitnodiging gestuurd naar HAK.DER. om in gesprek te gaan. Hoewel de heer Dogan, de voorzitter van HAK.DER. wel wil komen wordt hij tegengehouden door de rest van het bestuur. Om HAK.DER. toch te overtuigen om bij het IOT aangesloten te blijven stelt het

---

<sup>135</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 60, Kort verslag seminar IOT 26/27 april 1997.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Wetsvoorstel Overleg Minderheden.

<sup>138</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1997, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1997-335.html/> (geraadpleegd op 6 maart 2018).

IOT daarom voor een protocol op te stellen waarin vastgelegd wordt dat geen enkele federatie het IOT voor zijn eigen doel mag gebruiken.<sup>139</sup>

Uit het gesprek dat het IOT vervolgens voert met de NIF blijkt dat er spanning is tussen de federaties omdat zij anders denken over de mate van participeren in de Nederlandse samenleving. De NIF wil uit alle macht vasthouden aan de eigen religieuze identiteit. De geloofsovertuiging is dan ook het belangrijkste element van de identiteit voor de NIF-achterban, zo stelt de voorzitter van de NIF de heer Akbulut tijdens het gesprek. Hij benadrukt dat de NIF niet alleen een religieuze maar ook een sociaal-culturele, maatschappelijke en politieke organisatie is. De NIF wil zijn achterban bewust maken van de etnische afkomst en het streven naar een samenleving waarin meerdere culturen en religies naast elkaar bestaan. Toch wil de NIF niet samenwerken met andere Turkse organisaties die anderen niet erkennen of uitsluiten. De beschuldiging van HAK.DER. dat zij voor een islamitische staat zouden zijn is volgens de voorzitter ongegrond. Hij benadrukt dat de NIF staat voor een democratisch Turkije. Daarnaast geeft hij aan het vreemd te vinden dat hun overtuigingen nu ter discussie staan terwijl dit tien jaar geleden – de NIF is sinds 1987 lid van het IOT – geen probleem was.<sup>140</sup> Dat het nu wel een probleem vormt kan verklaard worden door enerzijds de eis van vertegenwoordiging vanuit de regering en anderzijds vanuit de vraag naar assimilatie.

Samenvattend kunnen we stellen dat de regering met het voorstel van de inburgeringstoets en de WIN aanpassingsbeleid voert wat de theorie van Schinkel over een tendens van formeel naar moreel burgerschap onderbouwt. Hoewel het IOT het idee van sancties verwerpt vinden ook zij dat inburgeren voor nieuwkomers noodzakelijk is.<sup>141</sup> De Turkse achterban is echter verdeeld tussen een stroming die zich wil aanpassen aan de Nederlandse cultuur en een stroming die vasthoudt aan het behoud van de eigen Turkse cultuur. De visie van het orthodox-islamitische NIF, die aanstuurt op het behoud van de Turkse cultuur, botst zodanig met het liberale HAK.DER. dat de laatste zich genoodzaakt ziet het lidmaatschap van het IOT op te zeggen.<sup>142</sup> Het opzeggen van het lidmaatschap is een overduidelijke afwijzing van de representatieclaim van het IOT. Het protocol wat het IOT opstelt laat zien dat de trend vanuit de regering naar aanpassingsbeleid ook invloed heeft op de koers van het IOT. De achterban is echter nog niet zover, blijkt uit de verdeeldheid over de mate van inburgering. Oftewel: de representatieclaim van het IOT wordt niet door de gehele Turkse achterban geaccepteerd.

---

<sup>139</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 60, Overleg Dagelijks Bestuur met HAK.DER. op 28 mei 1997, pagina 9.

<sup>140</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 60, overleg Dagelijks Bestuur met NIF op 29 mei 1997.

<sup>141</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 64, gezamenlijk advies van LAO over notitie uitgangspunten inburgering, pagina 6.

<sup>142</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 60, Kort verslag seminar IOT 26/27 april 1997.

## Hoofdstuk 4: Leiders en moeizame volgers

De inwerkingtreding van de naturalisatietoets in april 2003 betekent definitief een einde aan de discussie óf er eisen gesteld moeten worden aan de nieuwe burger. Vanaf dat moment is de vereiste inburgering gedefinieerd in een toets. Dit belangrijke omslagpunt wordt in dit hoofdstuk besproken aan de hand van de volgende vragen. Allereerst hoe komt deze naturalisatietoets tot stand? Ten tweede welke burgerschapsopvatting bepaald deze koers van de regering? Ten derde hoe staat het IOT tegenover deze koers? En als laatste: in hoeverre accepteert de Turkse gemeenschap in deze de representatieclaim van het IOT. Is dit ook hoe men in binnen de gemeenschap denkt over de koers van het inburgeringsbeleid?

### 4.1 Selectie van geschikte burgers

Hoe komt deze naturalisatietoets tot stand? De totstandkoming van de naturalisatietoets kent een aanloop waarin de discussie rondom het vereiste taalniveau centraal staat. Wanneer de regering Kok-I in 1998 een nieuw voorstel tot wijziging van de Rijkswet doet, houdt zij hierbij vast aan het voorstel dat in 1993 werd ingediend door Lubbers-III. Hierin werd getracht het niveau van kennis van de Nederlandse taal als voorwaarde voor naturalisatie te formaliseren. Daarom is het van belang dat de regering een vereist niveau vaststelt. Zoals eerder besproken leidt dit tot stevige discussies in zowel de Eerste als Tweede Kamer en wordt het voorstel uiteindelijk in 1998 ingetrokken. Er wordt namelijk geen consensus bereikt over het niveau van schrijf- en spreekvaardigheid waarover de nieuwkomer dient te beschikken. Het CDA maakt inmiddels geen deel meer uit van de regering en voelt zich dus niet verplicht zich te houden aan de afspraken die gemaakt zijn in de notitie *Meervoudige nationaliteit/kiesrecht van 1991*.<sup>143</sup>

Hoewel in 1998 nog geen consensus bereikt kon worden over het niveau van schrijf- en spreekvaardigheid dat geëist moet worden van een nieuwkomer die het Nederlands burgerschap wil aannemen, lukt dat in 2000 na enige discussie wel. In deze discussie zijn er twee kampen te onderscheiden. Degene die naturalisatie als stimulans om verder te integreren tegenover hen die naturalisatie beschouwen als eindstadium binnen het integratieproces. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in februari 2000 is het wederom de heer Verhagen van het CDA die de regering erop wijst dat naturalisatie geen middel is tot inburgering maar dat naturalisatie gezien moet worden als bekroning van de integratie.<sup>144</sup> Binnen de PvdA - die samen met de VVD en D66 de regering vormt - wordt naturalisatie als onderdeel van het integratieproces gezien en niet zozeer als

---

<sup>143</sup> Van Oers, De naturalisatietoets geslaagd? 22-23.

<sup>144</sup> HTK, 16 februari 2000, p. 50-3634.

eindstadium. *“De heer Verhagen weet dat het onze opvatting is dat het verkrijgen van de nationaliteit van een land niet de bekroning is van het afstand nemen van het verleden, maar dat een betere rechtspositie mensen juist stimuleert om een betere plek in de samenleving te verkrijgen en geïntegreerd in de samenleving te functioneren.”*, aldus PvdA-Kamerlid Apostolou tegen Verhagen.<sup>145</sup>

Deze tweedeling leidt tot de vraag welke taaleisen moeten gaan gelden. Verhagen draagt aan dat er binnen het inburgeringsprogramma, gebaseerd op de Wet Inburgering Nieuwkomer (WIN) uit 1998 die toeziet op participatie in de Nederlandse samenleving – zwaardere taaleisen worden gesteld dan bij naturalisatie. Voor het verkrijgen van het Nederlanderschap is niveau 2 voldoende terwijl het inburgeringsprogramma streeft naar niveau 3.<sup>146</sup> Dit vindt Verhagen ongepast. Volgens Apostolou is dit helemaal niet zo onredelijk omdat het inburgeringsprogramma als integratietraject fungeert en dat de nieuwkomer dan pas Nederlander kan worden.<sup>147</sup> Niet alleen het taalniveau wordt bediscussieerd, ook het al dan niet toetsen van de schrijfvaardigheid staat ter discussie. Hoewel de staatssecretaris van Justitie Job Cohen het amendement van Verhagen en Niederer (VVD) – om zowel mondelinge als schriftelijke taalvaardigheid te vereisen – in de eerste instantie te ver vindt gaan zegt hij de volgende dag de Kamer toe dat zowel de leesvaardigheid als de schrijfvaardigheid een rol kunnen gaan spelen in het inburgeringsvereiste. Een meerderheid van de Kamer - D66, VVD en het CDA – is immers voor. Uiteindelijk wordt er in de AMvB besloten dat bij naturalisatie spreek- luister en schrijfvaardigheid zullen worden getoetst. De verzwaring van het inburgeringsvereiste is met het in gebruik nemen van de naturalisatietoets op 1 april 2003 concreet geworden.<sup>148</sup>

## 4.2 Volwaardig burgerschap kun je verdienen

Welke burgerschapsopvatting bepaalt deze koers van de regering? Daar waar in 1995 nog gesteld werd dat het niet nodig was de schrijfvaardigheid te toetsen wordt dit in de toets van 2003 na een korte discussie opgenomen als vereiste voor naturalisatie. De aanleiding voor deze zwaardere inburgeringseisen is het gebrek aan arbeidsintegratie bij met name etnische minderheden. De regering constateert in 1998 namelijk een achterstandspositie bij nieuwkomers door een slechte arbeidspositie. Extra zorgen lijkt de regering zich te maken over het gebrek aan sociale binding met de Nederlandse maatschappij die dit in de hand werkt.<sup>149</sup> Daarom ligt de focus van het integratiebeleid van het tweede kabinet van minister-president Kok op de arbeidspositie.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> HTK, 16 februari 2000, p. 50-3628

<sup>146</sup> HTK, 16 februari 2000, p. 50-3634

<sup>147</sup> HTK, 16 februari 2000, p. 50-3635

<sup>148</sup> Van Oers, De naturalisatietoets geslaagd? 23-26.

<sup>149</sup> Regeerakkoord 1998, HTK 1997-1998, 26024, nr. 10. Pagina 7.

<sup>150</sup> Regeerakkoord 1998, HTK 1997-1998, 26024, nr. 10. Pagina 17.

In december 1998 verschijnt de nota *Kansen krijgen, kansen pakken*. Een belangrijke aanzet voor deze nota vormt het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) die constateert dat het overgrote deel van de in Nederland wonende allochtonen de Nederlandse taal amper beheersen en laaggeschoold zijn waardoor hun kansen op werk erg klein zijn.<sup>151</sup> Volgens de Raad is het duidelijk dat er maatregelen nodig zijn om de achterstandspositie etnische groepen aan te pakken, daar zij in grote getalen gebruik maken van de sociale voorzieningen. In de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* sluit het kabinet zich aan bij de gedachtegang dat nieuwe burgers niet afhankelijk horen te zijn van sociale voorzieningen. De uitoefening van het burgerschap behelst volgens de regering vooral zelfredzaamheid en weerbaarheid van elke burger.<sup>152</sup> Arbeidsparticipatie is een uiting van deze zelfredzaamheid en daarom dient het integratiebeleid zich daarop te richten.<sup>153</sup> De regering spreekt daarom van “*de sociale betekenis van burgerschap*”. Burgerschap wordt verwezenlijkt in de sociale omgeving. In deze omgeving dienen etnische minderheden zelf hun kans te pakken op het gebied van onderwijs, scholing en werk.<sup>154</sup> Noodzaak om tot een verdere politieke invulling van het burgerschap te komen ziet de regering niet. Het aantal naturalisaties zijn toegenomen en ook nemen steeds meer minderheden deel aan de gemeente- en Kamerverkiezingen.<sup>155</sup> Uit deze nota blijkt dat de betekenis van het burgerschap omvattender is geworden, de betekenis van burgerschap wordt door de regering expliciet gedefinieerd als hebbende zowel een sociale als een politieke betekenis. Eerst dient de nieuwkomer zijn of haar burgerschap in de sociale omgeving te verwezenlijken om vervolgens invulling te mogen geven aan het politiek burgerschap. Dat vervolgens in 2003 de naturalisatietoets wordt ingevoerd is daarom niet verwonderlijk. Wanneer men uitgaat van burgerschap dat je kunt verdienen zoals de auteurs Van Houdt, Suvierol en Schinkel al zeiden, leidt dat tot het stellen van burgerschapscriteria.

#### 4.3 Wel inburgeringsbeleid, geen assimilatiebeleid

Hoe stelt het IOT zich op tegenover deze trend? In de eerste instantie stellen zij dat dit leidt tot een tweedeling tussen eerste- en tweederangsburgers. Als reactie op de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* constateren zij in april 1998 in het rapport *Integratie in Balans* dat er ambivalent beleid gevoerd wordt.<sup>156</sup> Dit rapport wordt door de samenwerkingsverbanden aan de vooravond van een nieuwe regeerperiode aangeboden. In dit rapport noemen zij het tot dan toe gevoerde beleid ambivalent omdat enerzijds de politieke participatie van allochtonen is bevorderd maar dat anderzijds

---

<sup>151</sup> Raad voor Volksgezondheid en samenleving, *Integratie in Perspectief*, (Den Haag, 1998) 16-17.

<sup>152</sup> Nota Kansen Krijgen Kansen pakken, HTK 1998-1999, 26 333, nr.2. pagina 4.

<sup>153</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>154</sup> *Ibidem*, 8-9.

<sup>155</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>156</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Rapport Integratie in Balans.



de rechtspositie van degene die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten onzeker blijft. Zij doelen hier op het wetsvoorstel tot beperking van de overdraagbaarheid van sociale uitkeringen en de maatregelen waardoor echtgenoten zonder eigen inkomen na scheiding worden uitgezet. Ook uitten zij hun teleurstelling over het weer invoeren van de afstandseis. *“Dergelijk nieuw beleid staat haaks op de oorspronkelijke integratiegedachte, en voedt het besef bij diegene die niet voor de Nederlandse nationaliteit willen (of kunnen) opteren dat men hier te lande een tweederangsburger is en blijft.”*<sup>157</sup>

Hoewel men zich binnen het IOT zorgen maakt over de tweedeling die ontstaat door het strikter geworden naturalisatiebeleid juichen zij inburgeringsbeleid in het algemeen toe. De invoering van de WIN zien zij bijvoorbeeld als een zeer positieve ontwikkeling. Voor inburgering is immers kennis van de Nederlandse taal en samenleving nodig, zo stellen de LOM-verbanden. Dat nieuwkomers moeten inburgeren staat voor hen buiten kijf. Hoewel het standaardpakket – met lessen in de Nederlandse taal, maatschappij en lessen over de arbeidsmarkt - dat nu binnen de WIN wordt aangeboden wat hun betreft wel een gedifferentieerd pakket – dat aansluit bij het arbeidsniveau van de migrant - mag worden in de toekomst kunnen zij hun enthousiasme nauwelijks verbergen.<sup>158</sup> Wanneer op 10 maart 1998 het rapport wordt besproken binnen de LOM wordt er nog duidelijk geïnstrueerd om niet al te enthousiast te reageren. *“(…) niet het woord mijlpaal gebruiken wanneer je schrijft over de Wet Inburgering Nieuwkomers. Er zijn ook nadelen aan de wet verbonden. Het is niet positief voor iedereen. Voor sommigen is het niet meer dan een verplichting. Bovendien is het traject niet toegankelijk voor alle nieuwkomers, bv. vtvv’ers of asielgerechtigden of gedoogden.”*<sup>159</sup>

De grootste zorg van de samenwerkingsverbanden is dat dit inburgeringsbeleid zal resulteren in eenzijdige aanpassing – van de kant van de nieuwkomer – aan de Nederlandse cultuur. Zij grijpen in hun argumentatie terug op het multiculturalisme in Nederland.<sup>160</sup> *“Inburgeringsbeleid dient niet te ontaarden in assimilatiebeleid, maar daadwerkelijk beoogd de inburgering van nieuwkomers in een multiculturele samenleving te bevorderen. Het zal duidelijk zijn dat dat meer vraagt dan het toerusten van de nieuwkomer met vaardigheden die bij de klassieke autochtone samenleving horen.”*<sup>161</sup> Het IOT is dus van mening dat inburgeren ‘an sich’ nodig is maar dat dit niet betekent dat nieuwe burgers zich enkel dienen te conformeren aan de normen en waarden van het ontvangende land. Hoewel zij zich verzetten tegen de trend naar *earned citizenship* erkennen zij de noodzaak van inburgering.

---

<sup>157</sup> Ibidem, 4-5.

<sup>158</sup> Ibidem, 2.

<sup>159</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Notulen vergadering LOM.

VTVV: Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf

<sup>160</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Rapport Integratie in Balans, pagina 2.

<sup>161</sup> Ibidem.

#### 4.4 De representatieclaim afgewezen

Is dit ook hoe men in binnen de Turkse gemeenschap denkt over de koers van het inburgeringsbeleid? Zoals eerder vermeldt stelt de Wet Overleg Minderheden (WOM) vast dat het IOT als belangenbehartiger fungeert voor de Turkse gemeenschap.<sup>162</sup> Wordt deze representatieclaim door de Turkse achterban geaccepteerd? Terwijl de regering bij de vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap begrip en erkenning van de noodzaak tot inburgering heeft het IOT grote moeite met het neerzetten van een geloofwaardige representatieclaim. Het IOT heeft representatiefunctie te vervullen maar stuit binnen de achterban op verzet, zo blijkt uit een voorstel tot vernieuwing dat in 2002 tijdens een studieweekend in Doorn wordt gepresenteerd. Bestuursleden van het IOT presenteren zichzelf als vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap. *“Uitgaande van alle in de Turkse gemeenschap in Nederland aanwezige opvattingen en stromingen de belangen van die gemeenschap te behartigen en zich in te zetten voor de verbetering van haar maatschappelijke positie in Nederland middels het overleg (...).”*<sup>163</sup> Zij sluiten hierbij geheel aan bij wat de WOM voorschrijft dat het inspraakorgaan moet zich enerzijds bezighouden met overleg en anderzijds contact moet onderhouden met de achterban. Het is precies dat contact met de achterban dat onder grote druk staat, zo concludeert de commissie.<sup>164</sup> Uit gesprekken met deskundigen en bestuursleden van federaties en een inventarisatie in de Turkse media blijkt dat het gebrek aan financiële transparantie binnen het IOT als een groot probleem wordt ervaren door de achterban. De reputatie van de bestuursleden van het IOT is behoorlijk omstreden. In de Turkse krant *İlke* worden de bestuursleden van het inspraakorgaan zelfs vergeleken met gieren.<sup>165</sup> Om in termen van Saward te spreken: de eigenschappen van de claimmakers worden niet herkend door de groep die geconstrueerd is door de claimmaker.

Dat IOT-bestuursleden gewantrouwd worden binnen de achterban is niet geheel verwonderlijk wanneer men onder oogschouw neemt dat het informeren en raadplegen van de achterban door het IOT allerhande gebreken vertoont. Zo constateert de commissie dat berichten van het IOT de Turkse gemeenschap vaak pas laat bereiken. Het Turkstalige blad *Sözhakki*, dat fungeert als spreekbuis naar de Turkse gemeenschap toe, verschijnt dan ook slechts eenmaal per kwartaal. Niet alleen het IOT zelf kampt met communicatieproblemen richting de achterban, ook binnen de federaties heeft men geen middelen om de achterban te bereiken. Zo blijven berichten die het IOT doorstuurt naar de federaties om de achterban te informeren liggen bij de federaties en bereiken dus nooit de achterban. De

---

<sup>162</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1997, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1997-335.html/> (geraadpleegd op 6 maart 2018).

<sup>163</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 104, Voorstel IOT vernieuwing 2002, pagina 3.

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Ibidem, 4.

commissie oordeelt daarom dat het noodzakelijk is om te werken aan middelen om de achterban sneller en objectief te kunnen informeren. De Turkstalige media, conferenties, federaties en websites kunnen fungeren als spreekbuis voor het informeren van de achterban, zo redeneert de commissie.<sup>166</sup> Dat bij zowel het IOT als de federaties de praktische middelen ontbreken om de achterban te bereiken doet denken aan de stelling van Schrover dat de verbinding met de achterban bij koepelorganisaties veel minder ontwikkeld is.

Doordat de verbinding met de achterban erg moeilijk is door een gebrek aan communicatiemiddelen worstelt het IOT ook met erkenning door de achterban als zijnde vertegenwoordigers. Nog steeds zijn ideologische tegenstellingen tussen de federaties groot en is niet iedere organisatie bereid tot samenwerking. Dit betekent dat sommige federaties geen lid willen zijn van het IOT. Het IOT is echter gebaat bij een brede samenstelling om een geloofwaardige vertegenwoordigers te zijn. Zoals in hoofdstuk drie al is besproken wordt het IOT door sommige federaties ingezet om de Turkse politiek in Nederland voort te zetten. Om dit te voorkomen adviseert de commissie om de federatie HAK.DER. en studenten- en jongerenorganisaties te benaderen om zo de representativiteit te vergroten.<sup>167</sup> *“Zolang het IOT breed is samengesteld zal het nooit eenzijdig kunnen worden ingezet t.b.v. de Turkse politiek”*.<sup>168</sup> Het Algemeen Bestuur van het IOT besluit daarom wederom HAK.DER. te benaderen. In het gesprek dat op 18 maart 2002 tussen de beide organisaties plaatsvindt geeft Adnan Yilmaz, die namens HAK.DER. aanwezig is, aan dat HAK.DER. enkel bereid is om opnieuw het lidmaatschap te overwegen wanneer het IOT zal vernieuwen. Het Dagelijks Bestuur is maar al te graag bereid HAK.DER. weer op te nemen als lid van het IOT.<sup>169</sup> Toen in 1997 de problemen tussen HAK.DER. en de NIF speelden was hen al beloofd dat er een protocol zou komen. Dit protocol gaat nu echt van de grond komen, zo stelt het IOT. In dit protocol zal worden opgenomen dat van de aangesloten federaties wordt verwacht dat zij een constructieve bijdrage leveren aan het doel van het IOT, namelijk het representeren van gehele Turkse gemeenschap. Omdat gebleken is dat meningsverschillen over de ontwikkelingen in Turkije tot conflicten leiden binnen de federaties, dienen de federaties bereid te zijn een afstand aan te brengen tussen hun eigen standpunten en activiteiten en de samenwerking binnen het inspraakorgaan ter wille van de belangen van de Turkse gemeenschap. De federaties dienen daarom respect te hebben voor elkaars standpunten, tegenstellingen uit Turkije mogen niet worden overgeplaatst naar Nederland en de posities binnen het IOT mogen niet worden

---

<sup>166</sup> Ibidem, 4-5.

<sup>167</sup> Ibidem, 8.

<sup>168</sup> Ibidem, 5.

<sup>169</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 105, Rapport inzake de lidmaatschapsaanvraag van HAK.DER.

gebruikt ter wille van de eigen ideologie.<sup>170</sup> Middels dit protocol wil het IOT ervoor zorgen dat alle federaties hun representatiefunctie erkennen.

Niet alleen het IOT heeft representativiteitsproblemen, ook de federaties zelf vinden steeds moeilijker aansluiting bij de achterban. Dit blijkt uit een onderzoek van het Adviesbureau van het IOT. Door de invoering van de WOM zijn de adviestaken van het IOT overgeheveld naar een Adviesbureau. Hierdoor is de taakverdeling tussen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur niet meer helder omdat voor de invoering van de WOM de adviseringstaak toekwam aan het Dagelijks Bestuur. In een notitie *Besturen nieuwe stijl* presenteert het Adviesbureau daarom de nieuwe werkwijze voor het Dagelijks Bestuur. In deze notitie constateert het bureau dat de federaties steeds minder representatief worden voor de Turkse gemeenschap. Omdat het IOT de opdracht heeft de middelen te besteden in het belang van de Turkse gemeenschap vormt het slechte contact met de achterban een probleem. Onder andere jongeren komen steeds minder naar de aangesloten organisaties doordat zij de ideologische aansluiting missen. Het bureau stelt vast dat het IOT tot nu toe te weinig aandacht besteedt aan de federaties terwijl deze geïsoleerde en problematische groepen enkel via de federaties te bereiken zijn.<sup>171</sup> Met name jongeren en geïsoleerde groepen zijn dus nauwelijks verbonden met de federaties die hen vertegenwoordigen.

De door het Adviesbureau aanbevolen 'aandacht' die het IOT vervolgens geeft aan de federaties bestaat uit een de aanpassing van het huishoudelijk reglement. In een vergadering die plaatsvindt op 26 september 2002 wordt besloten dat federaties voortaan moeten aantonen dat zij voldoen aan de criteria van het lidmaatschap van het IOT. Om dit te kunnen aantonen moeten zij een rapport indienen bij het Algemeen Bestuur waaruit blijkt dat zij democratische doelstellingen en werkwijze onderhouden en representatief zijn voor een aantoonbare achterban. Ook mogen de federaties geen organische banden onderhouden met overheden – doelend op de Turkse overheid - en verklaren in te stemmen met statuten.<sup>172</sup> Zichzelf legt het IOT ook taken op. Zo moet de interne democratie beter en daarom zal het Dagelijks Bestuur middels verkiezingen worden samengesteld.<sup>173</sup> Om de banden tussen het IOT en de achterban aan te halen is het voornemen om regelmatig mededelingen te doen over de werkzaamheden van het inspraakorgaan in relevante media, *Sözhakki* en de website.<sup>174</sup> Het IOT legt de federatie dus op dat zij democratische doelstellingen hebben en de Turkse politiek links laten liggen.

---

<sup>170</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 105, Protocol Inspraakorgaan Turken 2002.

<sup>171</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 105, Besturen nieuwe stijl.

<sup>172</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 106, Huishoudelijke reglement van de Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland, pagina 2.

<sup>173</sup> Ibidem, pagina 3.

<sup>174</sup> Ibidem, pagina 6-7.

De moeizame erkenning door de achterban als vertegenwoordigend orgaan en het opleggen van – door de regering gewenste – regels aan de federaties maakt de representatieclaim ongelooftwaardig. Deze problemen moeten daarom voor de regering verborgen blijven. Dit blijkt uit een memo die als leidraad fungeert voor een gesprek tussen het IOT en de tijdelijke commissie *Onderzoek Integratiebeleid* die door de Tweede Kamer is opgericht.<sup>175</sup> Deze commissie doet onderzoek naar de doelstellingen, mate van samenhang en succes van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar. De commissie wil met het IOT spreken over de rol van zelf- en belangenorganisaties van allochtonen in het integratieproces. Harm van Zuthem schrijft een memo voor het Dagelijks Bestuur waarin hij hen voorbereid op dit gesprek. Hij adviseert de bestuursleden het bij de overheid bestaande beeld dat de Turkse organisaties de inburgering belemmeren te ontcrachten door te benadrukken dat juist deze organisaties een belangrijke rol spelen in het inburgeringsproces. Het beeld dat zelforganisaties ertoe bijdragen dat men zich isoleert, is volgens hem pertinent onjuist. *“Vrijwel zonder uitzondering leggen alle stromingen zich ertoe op om de deelname aan de Nederlandse samenleving te versterken.”*<sup>176</sup> Ook adviseert Van Zuthem om de open houding van de organisaties te benadrukken. Hij schrijft dat wat betreft omstreden kwesties zoals de relatie tussen mannen en vrouwen, eerwraak, partnerkeuze, traditioneel en huiselijk geweld, homoseksualiteit (zaken die gezien worden als vaste waarden van de Turkse cultuur of islam) het IOT nog nooit een starre of vooringenomen houding is tegengekomen.<sup>177</sup> De bestuursleden kunnen wel erkennen dat er sprake is van cultureel conservatisme maar moeten hierbij wel vermelden dat dit binnen de tweede generatie al veel minder is. De nieuwe generatie is namelijk voortdurend op zoek naar accommodatie, zo moeten de bestuursleden in het gesprek benadrukken.<sup>178</sup> Het beeld moet dus zijn: de gehele Turkse gemeenschap is bereid zich aan te passen aan de Nederlandse cultuur.

Het IOT moet de regering niet alleen verzekeren van de bereidheid tot aanpassing vanuit de Turkse gemeenschap, ook moeten zij de regering overtuigen van de representativiteit van het inspraakorgaan. Zuthem adviseert te benadrukken dat de besturen en de federaties democratisch worden gekozen en beschikken over gezag en vertrouwen. Uiteraard wordt in de memo met geen woord gerept over de moeizame banden met de achterban. Voor de positie van het IOT is het namelijk van groot belang te veronderstellen dat de achterban de representatieclaim accepteert. Deze instructies van Van Zuthem bevestigen het door Schinkel geschetste beeld van het burgerschap. De focus is verlegd naar aanpassingsbeleid, waardoor de eigen cultuur wordt gezien als obstakel voor aanpassing aan de Nederlandse cultuur. Dit wantrouwen wordt ook binnen het IOT opgemerkt en

---

<sup>175</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 107, Memo 30 juli 2003, pagina 1.

<sup>176</sup> Ibidem, pagina 2.

<sup>177</sup> Ibidem, 2.

<sup>178</sup> Ibidem, 3.

daarom adviseert Zuthem om na te denken over de delegatie die het gesprek zal gaan voeren. *“Het lijkt me van groot belang dat er een goed voorbereide delegatie naar het gesprek gaat. In die delegatie zouden tenminste twee vrouwen zitting moeten hebben. (...). Wat niet door de vrouwen zelf verteld wordt, gelooft men niet meer!”*<sup>179</sup>

Het IOT presenteert zichzelf dus als dé vertegenwoordigers van een Turkse gemeenschap die in zijn geheel bereid is tot aanpassing. Enerzijds hebben ze kritiek op de voorkeur van de regering voor koepelorganisaties. *“Een belangrijk falen is lange tijd geweest, dat minderheidsgroepen, hun organisaties en leiders niet op hun eigen verantwoordelijkheid zijn aangesproken. De overheid was niet blij met zelforganisaties, eigenlijk was men er een beetje bang voor. Men deed liever een beroep op intermediaire- of algemene organisaties.”*<sup>180</sup> Anderzijds zien zij zichzelf wel als dé verbindende schakel tussen de Turkse achterban en de regering en koesteren zij die rol ook. *“Omdat de samenwerkingsverbanden geworteld zijn in de gemeenschappen die zij representeren kunnen zij goed aangeven of beleid zal aanslaan.”*<sup>181</sup> Aldus de samenwerkingsverbanden in een kennismakingsgesprek met de Rita Verdonk als nieuwe Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie in 2003. Het verschijnsel dat kopstukken van de organisatie het overleg voeren en er met de overheid wel uitkomen is een politiek bedrijven zoals men dat ten tijde van de verzuiling ook deed.

Kortom, wanneer de naturalisatietoets in 2003 wordt ingevoerd betekend dat een definitieve verzwaring van het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlands staatsburgerschap.<sup>182</sup> De regering vaart met de totstandkoming van deze toets op de koers van omvattender burgerschap met zowel een sociale als een politieke betekenis. Hoewel het IOT stelt dat het inburgeringsbeleid niet dient te ontaarden in assimilatiebeleid, vindt de regering in het IOT een partner als het gaat om de noodzaak tot inburgeren. De vertegenwoordigers van de Turkse gemeenschap zijn het met de regering eens dat inburgeren inhoudt dat een nieuwkomer de taal leert en maatschappijkennis opdoet.<sup>183</sup> Hoewel het IOT claimt hierin de opinie van de Turkse achterban te vertolken blijkt er een grote afstand tussen hen te bestaan. Enerzijds wordt deze afstand zichtbaar in de opstelling over inburgering. Zo moet het IOT de federaties middels een reglement opleggen zich democratischer te organiseren en open op te stellen tegenover de Nederlandse cultuur door de Turkse cultuur links te laten liggen. Anderzijds wordt deze afstand zichtbaar in de moeizame erkenning als vertegenwoordigend orgaan. De federaties moeten door het IOT middels een protocol gedwongen worden de representatiefunctie van het IOT te erkennen en daarvoor hun eigen ideologie opzij te

---

<sup>179</sup> Ibidem, 3.

<sup>180</sup> Ibidem, 1.

<sup>181</sup> Ibidem, 3-4.

<sup>182</sup> Van Oers, De naturalisatietoets geslaagd? 26.

<sup>183</sup> IISG Amsterdam, Archief IOT, inv. nr. 149, Rapport Integratie in Balans, pagina 2.

zetten. Het beeld dat ontstaat is dat van een IOT dat zich als een vis in het water voelt binnen de Nederlandse cultuur terwijl de Turkse achterban zich hier niet in herkent.

## Conclusie

Hoe representeerde het op aandringen van de regering opgerichte Inspraakorgaan Turken de Turkse gemeenschap in het inburgeringbeleid in de periode 1985 tot 2003? Dit is de vraag die in dit onderzoek centraal stond. Wat zijn de bevindingen? Twee grove lijnen worden duidelijk in de discussie rond het afstandsbeginnsel in 1992, het voorstel van de inburgeringstoets in 1995 en de uiteindelijke invoering van de naturalisatietoets in 2003. Als eerste de verschuiving van de burgerschapsopvatting van formeel naar moreel burgerschap, om in termen van Schinkel te spreken. Ten tweede wordt zichtbaar dat de representatieclaim van het IOT door de Turkse gemeenschap grotendeels wordt afgewezen, wat aansluit bij de these van Schrover.

Hoe wordt de verschuiving van formeel naar moreel burgerschap in de casussen zichtbaar? Wanneer in 1992 de discussie rond de voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap wordt burgerschap gekoppeld aan een goed integreerde burger. Daar waar de nieuwe burger in de jaren tachtig nog een ongedefinieerde kennis van de Nederlandse taal moest hebben wat getoetst wordt in een informeel gesprek met een gemeenteambtenaar wordt in begin jaren negentig het integratiebegrip langzaam uitgebreid. Meedoen in de Nederlandse samenleving is het devies. Wanneer dit voldoende wordt geacht komt de nieuwkomer in aanmerking voor het Nederlanderschap. Inburgering is daarmee uitgebreid van enkel betrekking hebbend op de voorwaarden voor naturalisatie naar ook betrekking hebbend op de integratie. Dit blijkt uit de invoering van het inburgeringscontract volgens de Wet Inburgering Nieuwkomers die de arbeidsintegratie van de nieuwkomer moet stimuleren. Deze wet én het voorstel voor een inburgeringstoets uit 1995 – om het toetsen van de inburgeringsvoorwaarde voor naturalisatie te uniformeren – geven blijk van verschuiving van de burgerschapsopvatting. Meedoen betekent nu niet meer enkel wat kennis van de taal en integreren in het arbeidsproces. Nee, écht meedoen is ook kennis van de Nederlandse taal op niveau, samenleving en staatsinrichting. Er wordt dus ook verwacht dat de nieuwkomer op de hoogte is van de ‘Nederlandse’ normen en waarden. Zo krijgt het burgerschap ook een normatieve invulling. Het slotstuk van deze verschuiving wordt zichtbaar in 2003, wanneer de naturalisatietoets wordt ingevoerd. Formeel burgerschap wordt definitief moreel burgerschap. Dit burgerschap kan verdiend worden door normatieve aanpassing, een trend die Van Houdt, Suvierol en Schinkel als trend naar *earned citizenship* classificeren.

Schrover's these dat achter het integratiebeleid het idee van verzuiling schuilt, wordt krachtig bevestigd als we kijken naar het IOT als representatieorgaan in het inburgeringsbeleid. Wanneer het IOT in 1985 wordt opgericht – op aandringen van de regering - heeft de achterban grote moeite met



hen erkennen als representatieorgaan. De federaties hebben liever zelf het contact met de regering, zo blijkt uit de zelfstandige subsidieaanvraag in 1991. Een deel van de Turkse organisaties weigert zelfs het IOT te erkennen. Er is dus sprake van grote afstand tussen het IOT en de Turkse achterban, en dit zijn geen opstartproblemen. Ook rond 1995 wanneer het IOT zich schaart achter de opinie van de regering dat inburgeren nodig is blijkt niet de gehele achterban nog niet zover. Aanpassen aan de Nederlandse cultuur of juist vasthouden aan de Turkse cultuur is de kwestie die de Turkse achterban zo sterk verdeelt dat men niet wil samenwerken binnen het IOT. Eenzelfde afstand tussen de achterban en het IOT wordt ook zichtbaar bij de invoering van de naturalisatietoets in 2003. Wederom gaan de leiders voorbij aan de fase waarin de achterban zich bevindt. Middels een reglement en een protocol dwingt het IOT de achterban zich meer open te stellen voor de Nederlandse cultuur – door de Turkse links te laten liggen – en hen te erkennen als vertegenwoordigingsorgaan. Al met al doemt het beeld op van een representatieorgaan dat schippert tussen de een regering die een steeds dwingender inburgeringsbeleid voert en een achterban die de representatieclaim verwerpt. De kopstukken van de Turkse gemeenschap voeren overleg met de regering en kunnen zich in grote lijnen vinden in het inburgeringsbeleid terwijl de achterban zich hier niet in herkent.

In dit onderzoek stond de vraag *“Hoe representeerde het op aandringen van de regering opgerichte Inspraakorgaan Turken de Turkse gemeenschap in het inburgeringsbeleid in de periode 1985 tot 2003?”* centraal. Daar waar bestaand onderzoek veranderingen schetst in het integratiebeleid, naturalisatiebeleid en burgerschapsopvattingen is in dit onderzoek geprobeerd deze veranderingen inzichtelijk te maken in het inburgeringsbeleid. Daarnaast is geprobeerd door - in dit vraagstuk juist relevant - bronmateriaal te onderzoeken een bijdrage te leveren aan het bestaande wetenschappelijke onderzoek. Dit onderzoek heeft echter zijn beperkingen. Zo zou het bestuderen van het Turkstalig bronmateriaal meer inzicht kunnen geven in de verhoudingen tussen de federaties. Daarnaast zou vergelijkend onderzoek naar de representatie minderheidsgroepen in het inburgeringsbeleid een vollediger beeld schetsen en kunnen ingaan op de relevante vraag of een dergelijke overlegstructuur juist ook niet de integratie van minderheden heeft bemoeilijkt.

Concluderend kan gesteld worden dat in de periode 1985 – 2003 de eisen vanuit de regering voor het burgerschap van nieuwkomers toenemen, het burgerschap wordt steeds normatiever ingevuld. Zij krijgen hier de vertegenwoordigers van de Turkse achterban grotendeels in mee terwijl de Turkse achterban zelf zichtbaar moeite heeft met het gevoerde aanpassingsbeleid. De regering, die in de jaren tachtig de Turkse gemeenschap dwingt om een landelijk, overkoepelend orgaan op te richten, slaat de plank met dit beleid mis. De veronderstelde brugfunctie blijkt het IOT nauwelijks te kunnen vervullen omdat de afstand tussen hen en de achterban te groot is.



## Bibliografie

### Literatuur:

Fermin, A. *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995* (Amsterdam, 1997).

Houdt, van F., Semin Suvarierol, en Willem Schinkel. "Neoliberal Communitarian Citizenship: Current Trends towards 'Earned Citizenship' in the United Kingdom, France and the Netherlands." *International Sociology* 26:3 (2011).

Heijs, E. *Van vreemdeling tot Nederlander, de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdeling 1813-1992* (Amsterdam, 1995).

Jonker, E. 'Inburgering, identiteit, Loyaliteit en Burgerschap', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 120 (2007) nr. 4, 430-443.

Kymlicka, W. en Wayne Norman, *Citizenship in Diverse Societies* (Oxford, 2000).

Kymlicka, W. en Wayne Norman, "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics* 104:2 (1994).

Lucassen, L. *The immigrant threat, the integration of old and new migrants in Western Europe since 1850* (Urbana, 2005).

Lucassen, J., Rinus Penninx, *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlanders : Immigranten in Nederland 1550-1993* (Amsterdam, 1994).

Lucassen, L., Jan Lucassen, *Winnaars En Verliezers : Een Nuchtere Balans Van Vijfhonderd Jaar Immigratie* (Amsterdam: 2011).

Marshall, T.H. *Class, Citizenship, and Social Development: Essays* (New York, 1965).

Oers, van R. *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets* (Nijmegen, 2006),

Oers, van R. *Deserving Citizenship, citizenships tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom* (Leiden, 2014).

Saward, M. *The Representative Claim* (Oxford, 2010).

Schinkel, W. "The Moralization of Citizenship in Dutch Integration Discourse", *Amsterdam Law Forum* 1:1 (2008) 15–26.

Schrover, M. 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing: Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas', *BMGN – Low Countries Historical Review* 125: 2-3 (2010).

## Bronnen:

### Archieven

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis Amsterdam, Archief Inspraak Orgaan Turken, inv. nr. 3, 12, 43, 44, 59, 60, 64, 66, 104, 105, 106, 107 en 149.

### Notities Tweede Kamer

Minderhedennota 1983, HTK 1982-1983, 16102, nr. 21, pagina 118.

Nota Minderhedenbeleid 1985, HTK 1984-1985, 16 102, nr. 115.

Notitie meervoudige nationaliteit/kiesrecht, HTK 1993-1994, 23 684, nr. 2

Nota Kansen Krijgen Kansen pakken, HTK 1998-1999, 26 333, nr.2.

Nota Rechtspositie en Sociale Integratie, HTK 1990-1991, 22138, nr. 2.

Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden, HTK 1993-1994, 23 684, nr. 2.

Notitie Uitgangspunten Inburgering, HTK 1994-1995, 23 901, nr. 10.

### Commissieoverleg en Handelingen Tweede Kamer

Overleg over voorontwerp-Minderhedennota 1981, Handelingen Tweede Kamer 1980-1981, 16102, nr. 6.

Commissievergadering vaste commissie voor het Minderhedenbeleid 27 februari 1984, HTK 1983-1984.

Handelingen Tweede Kamer, 16 februari 2000, p. 50-3628 – 50-3635.

### Brieven Minister

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, HTK 1989-1990, 16 102, nr. 167.

Brief minister van Binnenlands Zaken aan Tweede Kamer, HTK 1994-1995, 23 901, nr. 4

Brief van de staatssecretaris van Justitie, HTK 1996-1997, 23594 (R1496), nr. 32

### Wetsvoorstellen

Wet Adviesorganen Minderhedenbeleid, HTK 1991-1992, 22 361, nr. 1-2.

Wetsvoorstel Wet Overleg Minderhedenbeleid, HTK 1995-1996, 24 835, nr. 1-2.

### Regeerakkoorden

Regeerakkoord Lubbers III, HTK 1989-1990, 21 132, nr. 8, p. 43

Regeerakkoord 1998, HTK 1997-1998, 26024, nr. 10.

Regeerakkoord Kok I, HTK 1993-1994, 23 715, nr. 11

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', (Den Haag, 2017).

### Rapporten

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Uitslag Tweede Kamerverkiezingen 1994, <http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/node/1223> (geraadpleegd op 19 februari 2018).

Ila Kasem, Jonneke de Jong en Niels Büller, *Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid, Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het LOM-beleid* (Den Haag, 2016).

Raad voor Volksgezondheid en samenleving, *Integratie in Perspectief*, (Den Haag, 1998) 16-17.

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid, *Etnische Minderheden*, (Den Haag, 1979).

### Kranten en Tijdschriften

'Integratie migrant begint bij nieuwkomer: Van der Zwan en Entzinger; over verplicht inburgeren', *NRC* (14 juni 1994).

Vluchtelingenwerk slaat alarm: Chaos bij inburgeren migranten', *Elsevier Weekblad*, (9 december 2017).

### Websites

Rijksoverheid, <https://hdl.handle.net/10648/1faf5fc0-1d62-4792-b370-1465b95d6d71> (geraadpleegd op 15-12-2017).

Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/23/tweede-kamer-stemt-in-met-participatieverklaring-voor-nieuwkomers> (geraadpleegd op 12 mei 2018).

Immigratie- en Naturalisatiedienst - Ministerie van Justitie en Veiligheid, <https://ind.nl/Nederlanderschap/Paginas/Naturalisatie.aspx> (geraadpleegd 19 januari 2018).

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1997, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1997-335.html/> ( geraadpleegd op 6 maart 2018).

'Vluchtelingenwerk slaat alarm: Chaos bij inburgeren migranten', *Elsevier Weekblad*, (9 december 2017).