

# 13.

## DE INVLOED VAN DE PVV OP HET IMMIGRATIEBELEID

*Tjitske Akkerman*

Politieke partijen kunnen op directe en op indirecte wijze het beleid bijsturen. Een partij oefent rechtstreeks invloed uit door deelname aan de regering, maar kan ook indirect het beleid beïnvloeden door gevestigde partijen te dwingen hun programma's aan te passen. Partijen hebben deze 'chantagemacht' als ze een electorale dreiging vormen voor partijen met (potentiële) regeringsmacht.<sup>1</sup> Directe invloed kreeg de Partij voor de Vrijheid (pvv) als gedoogpartner van het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) door middel van het zogeheten gedoogakkoord, waarin de coalitiepartners vvd en cda met de pvv afspraken vastlegden over het regeringsbeleid. Behalve invloed via regeringsmacht kunnen partijen in de oppositie zowel direct als indirect invloed uitoefenen. Volgens pvv-leider Geert Wilders had zijn partij minstens zo veel invloed na de val van het eerste kabinet-Rutte. 'Ik heb één ding geleerd in de tijd dat ik in de politiek zit. We hebben gedoogd, we zijn oppositie geweest. De pvv heeft nu nul komma nul macht, maar heel veel invloed. Je hebt geen macht nodig om invloed te hebben.'<sup>2</sup>

Wilders heeft natuurlijk gelijk dat de pvv geen regeringsmacht nodig heeft om invloed te hebben. Als oppositiepartij kan zij in het parlement meerderheden zoeken voor wetgevingsvoorstellen, moties en amendementen. Behalve een dergelijke constructieve oppositierol gericht op het verwezenlijken van beleidsdoelen kunnen oppositiepartijen ook kiezen voor een rol die vooral gericht is op het mobiliseren van kiezers. Die laatste vorm van oppositie is belangrijk voor partijen die, zoals de pvv, zich graag als buitenstaanders in 'Den Haag' en tegenstanders van de 'politieke elite' profileren. De vertegenwoordiging

en mobilisatie van kiezers staan dan centraal in de parlementaire activiteiten en daarbuiten, door de eigen standpunten voor het voetlicht te brengen en publiciteit te genereren. Een dergelijke opstelling verkleint de kans op rechtstreekse invloed op het beleid, maar kan wel de indirecte invloed vergroten. Electorale steun voor de standpunten van de PVV kan immers andere partijen weer aanzetten om uit angst voor verlies van kiezers hun standpunten in de richting van die van de PVV aan te passen. Deze indirecte invloed via 'electorale chantage' kan voor populistische partijen minstens zo belangrijk zijn als het uitoefenen van directe invloed op het beleid via regeringsmacht of via een constructieve oppositierol. In deze bijdrage wordt nagegaan wat de PVV bereikt heeft ten aanzien van het immigratiebeleid in de regering (als gedoogpartner) en als oppositiepartij.

### *Directe en indirecte invloed*

Regeringsmacht is inmiddels in zicht voor veel radicaal-rechtse populistische partijen in West-Europa en ze nemen ook in toenemende mate deel aan regeringscoalities. De pariastatus van deze partijen die in de jaren negentig van de vorige eeuw nog wijdverbreid was, is zeldzamer geworden. In Nederland heeft de PVV die status nooit gehad.<sup>3</sup> De electorale doorbraak van de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in 2002 en diens daaropvolgende regeringsdeelname heeft de weg naar legitimiteit geëffend voor de PVV. De LPF en de PVV profiteerden van het feit dat het islamitisch terrorisme na '9/11' een belangrijk issue was geworden. Bovendien waren beide partijen beter toegerust om beschuldigingen van racisme en extremisme af te weren. Zoals PVV-leider Wilders volgens een voormalig medewerker zei: 'We hebben twee grote voordelen ten opzichte van partijen in het buitenland... We komen voort uit de keurige VVD en niet uit een schimmige neonazistische beweging. En we zijn pro-Israël, dus van antisemitisme kun je ons niet beschuldigen'.<sup>4</sup> Met de afbrokkeling van het morele taboe op samenwerking met radicaal-rechtse partijen werd het voor de centrumpartijen meer een kwestie van strategische overwegingen of ze wel of niet met de PVV een regeringscoalitie zouden vormen.

Radicaal-rechtse partijen in West-Europa zijn weliswaar *salonfähig* geworden, maar de omschakeling van oppositie- naar

regeringspartij is voor hen niet eenvoudig. Ze hebben vaak moeite om als regeringspartij hun stempel op het beleid te zetten. Een van de simpele redenen is dat deze partijen nog weinig ervaring hebben met regeringsdeelname. Hoewel er oudgedienden zijn, zoals de Schweizerische Volkspartei en de Dansk Folkeparti, die beide aan meerdere kabinetten voor de volle periode hebben deelgenomen, is de kabinetsdeelname van radicaal-rechtse partijen vaak simpelweg te kort om veel voor elkaar te krijgen. Ze kunnen als regeringspartij te maken krijgen met interne spanningen die soms in splitsingen uitmonden, en dat verzwakt hun positie.<sup>5</sup> In Nederland leidden interne conflicten ertoe dat de LPF het slechts drie maanden volhield in het eerste kabinet-Balkenende. De PVV, opgericht in 2006 door Wilders, werd de meest succesvolle opvolger van de LPF. Wilders trok lessen uit het falen van de LPF, onder meer door zijn partij niet open te stellen voor leden.<sup>6</sup> Toch was het voor de PVV als jonge partij een riskante beslissing om in 2010 als gedoogpartner van VVD en CDA toe te treden tot het eerste kabinet-Rutte. Ook dit kabinet viel voortijdig; interne spanningen binnen de PVV speelden daarbij een belangrijke rol.<sup>7</sup>

Radicaal-rechtse populistische partijen hebben het als regeringspartij ook relatief moeilijk, omdat ze doorgaans geen sterke onderhandelingspositie hebben. Ze zijn meestal juniorpartijen in de regeringscoalities en hebben meestal een beperkte keuze van coalitiegenoten. Op een enkele uitzondering na zijn ze aangewezen op centrumrechtse partijen als samenwerkingspartners.<sup>8</sup> Bovendien profileren radicaal-rechtse partijen zich door radicale standpunten in te nemen die niet altijd gemakkelijk in beleid zijn om te zetten. Doordat ze compromissen moeten sluiten met centrumpartijen hebben ze moeite om hun radicale kiezers tevreden te stellen, waardoor regeringsdeelname vaak een negatief effect op hun electorale steun heeft.<sup>9</sup> Al deze relatief ongunstige voorwaarden om een stempel te kunnen zetten op het regeringsbeleid golden ook voor de PVV als gedoogpartner van het eerste kabinet-Rutte, dat in de herfst van 2010 van start ging.

Zoals Wilders terecht opmerkte, hoeft de PVV niet aan de regering deel te nemen om invloed uit te oefenen op het beleid. In het parlement kan een partij proberen om verantwoordelijkheid te nemen voor het beleid door samen te werken en meerderheden te verwerven door middel van stemmen, amendementen, moties en initiatieven tot wetgeving. In plaats van een constructieve oppositierol kan een partij

ook kiezen voor een meer mobiliserende rol door het uitdragen van een tegenstem en het opkomen voor de belangen van de eigen kiezers.<sup>10</sup> Die laatste oppositierol is belangrijk voor de electorale macht van de partij. Zo'n electoraal gerichte opstelling loopt vloeiend over van activiteiten in het parlement naar acties in de media en op straat. Door electorale dreiging uit te oefenen kan de PVV (potentiële) regeringspartijen ertoe aanzetten om hun beleidsvoornemens bij te stellen. Deze indirecte invloed via het drukmiddel van electorale dreiging kan net zo effectief of misschien zelfs wel effectiever zijn voor een partij als de PVV om invloed op het beleid uit te oefenen, dan het hebben van regeringsmacht. De toenemende electorale steun voor radicaal-rechtse partijen in West-Europa heeft overal de centrumrechtse partijen (en soms ook sociaaldemocratische partijen) onder druk gezet om hun immigratie- en integratiebeleid aan te scherpen.<sup>11</sup> Onderzoek laat zien dat centrumrechtse regeringscoalities zonder radicaal-rechtse partijen de laatste decennia een immigratie- en integratiebeleid hebben geïnitieerd en geïmplementeerd dat even restrictief was als kabinetten waarin radicaal-rechtse partijen deelnamen. Dat wijst erop dat partijen als de PVV niet noodzakelijk in de regering hoeven te zitten om toch invloed uit te oefenen op het beleid.<sup>12</sup>

### *De invloed van de PVV als regeringspartij, 2010-2012*

Hoewel Wilders herhaaldelijk heeft benadrukt dat hij bereid was te regeren en zichzelf als 'de beste vicepremier' aanpreeft,<sup>13</sup> wordt die bereidheid door voormalige PVV-parlementsleden in twijfel getrokken.<sup>14</sup> Zij stellen dat hij op zijn minst ambivalent was vanwege de risico's die er aan regeringsdeelname verbonden waren. De PVV moest moeilijke keuzes maken. De partij stond in 2010 niet te trappelen om verantwoordelijkheid te nemen voor de zware bezuinigingen die als gevolg van de grote recessie van 2008 noodzakelijk geacht werden. De partij was zich er ook van bewust dat een aantal van haar beloften met betrekking tot het immigratiebeleid onmogelijk of erg moeilijk te realiseren waren, onder meer omdat ze aanpassing van verdragen van de Europese Unie (EU) vereisten. Bovendien was door de grote winst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010 de Kamerfractie met 24 leden bijna verdrievoudigd. Dat betekende dat er veel

nieuwelingen in de PVV-fractie kwamen. Een coherente en gedisciplineerde groep moest nog gevormd worden. Het PVV-Tweede Kamerlid Hero Brinkman had al eerder van zich laten horen met eisen voor meer interne democratie; regeringsdeelname zou hem een sterke positie geven vanwege de nipte meerderheid van 76 zetels van de regeringspartijen VVD en CDA en de gedoogpartner PVV in de Tweede Kamer. Zoals Brinkman achteraf in een interview stelde, waren die 24 zetels een groot probleem voor Wilders. Er was geen eensgezindheid in de fractie: sommige fractieleden waren kritisch over de koers, terwijl anderen, vooral nieuwelingen, graag bereid waren om compromissen te sluiten.<sup>15</sup>



Maxime Verhagen (CDA), Mark Rutte (VVD) en Geert Wilders maakten op 30 september 2010 de hoofdlijnen bekend van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte, dat wordt gedoogd door de PVV.

De variant om een minderheidskabinet van VVD en CDA te gedogen was de meest aantrekkelijke optie.<sup>16</sup> Zo'n gedoogrol was minder veel-eisend en zou de PVV mogelijk meer afstand bieden ten opzichte van het bezuinigingsbeleid en meer ruimte verschaffen om toch nog haar buitenstaanderspositie vorm te geven. Deze constructie ontsloeg de PVV ook van de verplichting om gekwalificeerde kandidaten voor ministersposten te vinden. Toch was er binnen de Tweede Kamerfractie

waarschijnlijk geen consensus over de te volgen strategie na de verkiezingen van 9 juni. Volgens een voormalige ingewijde waren Wilders en de meeste leden van de oude garde tegen regeringsdeelname. Het was in hun ogen te vroeg voor een partij die organisatorisch nog zwak was.<sup>17</sup> Doordat de PVV echter 24 zetels won, was Wilders bang dat een weigering om te regeren hem kiezers zou kosten. Bovendien wilde de meerderheid van de PVV-Kamerfractie onderhandelingen beginnen met CDA en VVD.<sup>18</sup> De VVD, die de verkiezingen gewonnen had, wilde graag de PVV bij de regeringsformatie betrekken, want de partij vreesde de pressie van de PVV als oppositiepartij. Wilders was volgens een geïnterviewde stiekem opgelucht toen het CDA aanvankelijk niet bereid leek om samen te werken met zijn partij.<sup>19</sup> Toen alternatieve coalities onmogelijk bleken, kwam een minderheidskabinet met steun van de PVV evenwel weer in beeld. Het is waarschijnlijk dat Wilders schoorvoetend de gedoogrol van de PVV aanvaardde en onderhandelingen begon met VVD en CDA.

Het eerste kabinet-Rutte trad aan op 14 oktober 2010. Het werd gevormd door VVD en CDA, die in de Tweede en Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikten. De PVV was als gedoogpartij formeel gebonden aan het regeringsbeleid via een speciaal akkoord tussen de drie partijen, het gedoogakkoord. Daarin waren de beleidsdoelen omschreven en de beleidsterreinen afgebakend waarbinnen de partij het minderheidskabinet zou steunen.<sup>20</sup> De PVV legde zich vast op steun aan de kabinetsvoorstellen op vier terreinen – immigratie en integratie, veiligheid en criminaliteit, ouderenzorg en financiën – en beloofde zich te zullen weerhouden van steun aan moties van wantrouwen van oppositiepartijen.<sup>21</sup> Het gedoogakkoord bevatte een paragraaf waarin de partijen constateerden dat ze van mening verschilden over de islam, wat de PVV de ruimte bood om het scherpe anti-islamgeluid voort te zetten.

Via het gedoogakkoord kreeg Wilders zeggenschap over enkele fundamentele onderdelen van het regeringsbeleid en de mogelijkheid om het immigratie- en integratiebeleid direct te beïnvloeden. In het verkiezingsprogramma van 2010 had de PVV onder meer een verbod op de Koran, een stop op het bouwen van moskeeën, een belasting op hoofddoekjes, en een stop op immigratie uit moslimlanden verlangd. Die voorstellen werden niet overgenomen in het gedoogakkoord, maar de overeenkomst betekende op papier een aanzienlijke

aanscherping van het beleid. Een pvv-stempel was wel terug te vinden in de voornemens voor een boerkaverbod en inperking van de dubbele nationaliteit. Andere voorstellen betroffen het strafbaar stellen van illegaal verblijf en het gemakkelijker maken om EU-burgers die strafrechtelijk veroordeeld waren terug te sturen naar het land van herkomst. Daarnaast waren er voorstellen die bij voorbaat moeilijk haalbaar waren, omdat ze aanpassing van EU-richtlijnen of -verdragen vereisten. Dat gold voor de voorstellen om de bewijslast naar asielzoekers te verschuiven,<sup>22</sup> gezinshereniging te beperken door het recht alleen van toepassing te laten zijn op partners en minderjarige kinderen en door strengere eisen ten aanzien van het minimuminkomen te stellen,<sup>23</sup> immigranten een grotere verantwoordelijkheid te geven voor hun inburgering met sancties voor degenen die het inburgeringsexamen niet haalden, zoals intrekking van de verblijfsvergunning,<sup>24</sup> en intrekking van het Nederlandse paspoort van genaturaliseerde burgers die minder dan vijf jaar de Nederlandse nationaliteit hebben en die veroordeeld zijn voor een misdrijf met een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer.<sup>25</sup>

De agenda zoals vastgelegd in het gedoogakkoord werd maar zeer ten dele uitgevoerd. Zoals al vermeld eisten sommige voorstellen een moeizame en soms weinig realistische aanpassing van EU-richtlijnen en -verdragen. Minister Gerd Leers van Immigratie en Asiel (CDA) was anderhalf jaar bezig om de Europese richtlijn voor gezinshereniging aan te scherpen, maar in maart 2012 besloot de Europese Commissie om die richtlijn niet te veranderen. Behalve dat er geen succes geboekt werd met betrekking tot de voorstellen die aanpassing van regelgeving in EU-verband vereisten, was er ook niet voldoende tijd om het voorgenomen beleid te realiseren omdat het kabinet de rit niet uitzat. Ten slotte waren sommige voorstellen in het gedoogakkoord concessies die vvd en cda met tegenzin hadden gedaan. Het voorstel van de pvv om de dubbele nationaliteit te beperken lag moeilijk, en de vvd kreeg reserves toen Nederlandse expats protesteerden tegen de voorgenomen norm van één nationaliteit. Nadat het kabinet in april 2012 was gevallen, maakten vvd en cda duidelijk dat ze een uitzondering wilden maken voor Nederlandse expats, al was niet duidelijk hoe dat juridisch gerechtvaardigd kon worden. Het daaropvolgende tweede kabinet-Rutte van vvd en PvdA liet het hele plan vallen. Het voorstel van de pvv om een algemeen verbod op de boerka in te voeren

viel eenzelfde lot ten deel. Hoewel de vvd het steunde, trok het cda de steun in zodra het kabinet viel. In het daaropvolgende kabinet perkte de vvd het verbod in als concessie aan de PvdA en werd het alleen van toepassing voor publieke instellingen.

Afgezien van de voorstellen die het niet haalden, kwamen er wel degelijk ook een aantal essentiële wijzigingen van het immigratie- en integratiebeleid tot stand. Belangrijk was de herziening van de Wet inburgering 2007.<sup>26</sup> De herziene wet, ingediend op 14 november 2011 door minister Piet Hein Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (cda), benadrukte de eigen verantwoordelijkheid om Nederlands te leren en zich te oriënteren op de Nederlandse maatschappij. Volwassen immigranten werden geacht om zelf cursussen te regelen en zelf te betalen voor cursussen en examens met behulp van een lening. Dit verving het systeem van gratis cursussen en gemeentelijke regie.<sup>27</sup> Bovendien werden sancties ingesteld om falende migranten te straffen met een boete of afwijzing van een verblijfsvergunning. De introductie van volledige eigen verantwoordelijkheid betekende in de praktijk dus dat het moeilijker werd het inburgeringsexamen te halen en om een verblijfsvergunning of paspoort te verwerven. Met deze wetswijziging wilde Donner de oorspronkelijke intentie van de Wet inburgering zoals die door minister Rita Verdonk van Vreemdelingenbeleid en Integratie (vvd) tijdens het tweede kabinet-Balkenende (2003-2007) was opgezet, in ere herstellen. De ideologie van zelfredzaamheid van burgers – ‘om mensen in hun eigen kracht te zetten’, zoals een vvd-Kamerlid het uitdrukte – was een belangrijke drijfveer.<sup>28</sup>

De pvv wist weliswaar een belangrijke invloed uit te oefenen op de voorstellen om het immigratie- en integratiebeleid aan te scherpen zoals deze in het gedoogakkoord geformuleerd waren, maar hun realisering was al met al beperkt. Het kabinet werd demissionair op 23 april 2012, toen de pvv onderhandelingen over verdergaande bezuinigingen afbrak. Een van de redenen voor Wilders om te breken met het kabinet was dat zijn partij in de peilingen op verlies stond, ten dele als gevolg van de harde bezuinigingen die onder druk van de financiële en economische crisis doorgevoerd moesten worden. De belangrijkste reden was echter dat de pvv-leider te maken kreeg met problemen in de Tweede Kamerfractie.<sup>29</sup> Als gevolg van de oplopende interne spanningen stapte Brinkman in maart 2012 uit de fractie, waardoor het kabinet-Rutte zijn meerderheid verloor en de coalitie in gevaar kwam.



Hierdoor werd Wilders' positie om te onderhandelen verzwakt. Daarnaast speelden ook onenigheid binnen het CDA over de samenwerking met de PVV, de afnemende electorale steun voor deze partij in de peilingen, en de onwil van de christendemocraten om in de onderhandelingen in het voorjaar van 2012 over verdergaande bezuinigingen tegevoet te komen aan de eisen van Wilders met betrekking tot het korten van de ontwikkelingshulp, een belangrijke rol bij de val van het kabinet.

Door het voortijdige einde van het kabinet bleef een groot deel van de voorstellen op de plank liggen. VVD en CDA trokken vervolgens hun steun in voor respectievelijk beperking van de dubbele nationaliteit en voor een algemeen verbod op de boerka. De wijziging van de Wet inburgering was ook niet zonder meer de verdienste van de PVV, maar was mede geïnspireerd door de VVD-ideologie waarin zelfredzaamheid de mantra was.

De beperkte invloed van de PVV is illustratief voor de problemen waar veel radicaal-rechtse populistische partijen mee worstelen als ze regeringsverantwoordelijkheid dragen. Zoals vaker met juniorpartijen in een coalitie, nam de electorale steun voor de PVV af. Terwijl de partij vermeed om concessies te doen met betrekking tot de immigratie- en integratiepolitiek, moest zij belangrijke veren laten wat betreft het sociaaleconomisch beleid. De verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd bijvoorbeeld was voor de PVV tijdens de verkiezingscampagne nog een breekpunt geweest, maar daar kwam de partij al snel op terug. Ook ging de PVV akkoord met vergaande bezuinigingsmaatregelen, al lukte het haar de drastische bezuinigingsplannen van de VVD met betrekking tot de sociale sector te matigen. Tweede Kamerlid Fleur Agema wist 850 miljoen vrij te maken voor de zorg, de zogeheten 'Agema-gelden'. Een klein succesje was ook dat er *animal cops* bij de politie kwamen, die zich speciaal op dierenmishandeling gingen richten. De PVV had moeite om daartegenover beleidswijzingen op het terrein van immigratie en integratie te realiseren, zoals al vermeld. Hoewel ook het CDA een belangrijke rol vervulde in de val van het kabinet, was minstens zo belangrijk dat Wilders moeite had om de fractiediscipline te handhaven; door het verlies van de zetel van Brinkman verzwakte zijn onderhandelingspositie. Verder speelde ook mee dat minister Leers, ondanks aanhoudende druk van Wilders, weinig resultaat boekte op het terrein van immigratie. Wat betreft dalende peilingen en interne spanningen deelde de PVV de ervaringen

van verschillende andere radicaal-rechtse populistische partijen die voor het eerst deelnamen aan de regeringsmacht.

### *De PVV als oppositiepartij in het parlement*

In de Tweede Kamer richtte de PVV zich veel meer op kiezersmobilisatie dan op het realiseren van beleid. De fractie blonk uit door het stellen van vragen, verwerpen van beleidsvoorstellen en door moties van wantrouwen, maar zij was doorgaans passief als het ging om het indienen van amendementen of wetgevingsvoorstellen (zie ook de bijdrage van Otjes en Louwerse in deze bundel).<sup>30</sup> De PVV schitterde ook met het indienen van moties van wantrouwen. Alleen al in de periode van 2007 tot 2010 diende de fractie acht moties van wantrouwen in tegen het vierde kabinet-Balkenende van CDA, PvdA en ChristenUnie, een extreem hoog aantal naar Nederlandse maatstaven. De PVV-fractie gedroeg zich ook als kritische buitenstaander door de grenzen van parlementair gedrag op te zoeken of te overschrijden, zoals Wilders zelf volmondig beaamde.<sup>31</sup> De hele fractie verliet bijvoorbeeld ostentatief het parlement toen hij een debat zinloos vond.<sup>32</sup>

Toen de PVV als gedoogpartner toetrad tot het eerste kabinet-Rutte veranderde het parlementaire gedrag, omdat de partij gebonden was aan het gedoogakkoord en dus meestemde met kabinetsvoorstellen die daarop betrekking hadden. De PVV bleek in het parlement niet alleen een betrouwbare coalitiepartner, maar probeerde ook actiever om het beleid te beïnvloeden. De partij liet moties van wantrouwen achterwege, ging meer samenwerken en slaagde erin meer amendementen aangenomen te krijgen dan in de periode vóór 2010. Maar naast een loyale houding ten aanzien van onderwerpen die geregeld waren in het gedoogakkoord bleef de PVV kritisch en confronterend oppositie voeren op thema's die daarbuiten vielen, zoals de islam en het buitenlands beleid.<sup>33</sup> Zo kritiseerde Wilders koningin Beatrix omdat ze een hoofddoek droeg toen ze een moskee bezocht in het Midden-Oosten, bezocht hij een zeer omstreden bijeenkomst op Ground Zero in New York, en zette zijn partij een website op waar men problemen met Poolse arbeiders kon melden.<sup>34</sup>

Na de val van het kabinet in april 2012 zette de PVV in de Tweede Kamer voluit in op een mobilisatiestrategie. De partij scoorde het

hoogste aantal moties van wantrouwen.<sup>35</sup> De fractie ging weer over op soloacties. Het aantal moties van de fractieleden Sietse Fritsma en Joram van Klaveren met betrekking tot immigratie en integratie dat werd aangenomen bereikte weer een dieptepunt, net zoals in de periode voorafgaand aan de kabinetsdeelname.<sup>36</sup> Ten tijde van het tweede kabinet-Rutte diende de pvv bijvoorbeeld 63 moties in op dit beleidsterrein, waarvan er slechts één aangenomen werd. Die moties werden zelden door andere fracties gesteund.<sup>37</sup> Volgens een naaste medewerker zei Wilders dat ‘de beste moties de moties waren die uitsluitend door de pvv gesteund werden’.<sup>38</sup> Dat gold zeker op het terrein van immigratie en integratie, waar deze moties vrijwel uitsluitend een electoraal mobiliserende functie hadden. Opnieuw benadrukte de pvv-fractie haar buitenstaandersrol; zij introduceerde onder meer de voor het Nederlandse parlement nieuwe methode van het filibusteren, een vorm van obstructie door het rekken van redevoeringen. Buitenparlementaire acties – zoals demonstraties en websites zoals MoskNee.nl, waarop klachten tegen moskeeën gemeld konden worden – kregen een belangrijke rol om kiezers te mobiliseren.<sup>39</sup>

De Tweede Kamerfractie van de pvv was iets constructiever op andere beleidsterreinen dan immigratie en integratie. Met name als het ging om zorg en gezondheid hadden de fractieleden veel vaker medestanders. De sp, Partij voor de Dieren en in mindere mate GroenLinks stemden op deze terreinen wel voor pvv-moties, maar succesvol waren deze doorgaans niet. Kortom, de pvv was niet succesvol als het ging om als oppositiepartij het beleid bij te sturen, maar dat was ook niet waar het haar in de eerste plaats om ging. Toen Wilders stelde dat de pvv geen macht hoefde te hebben om veel invloed uit te oefenen, bedoelde hij kennelijk niet dat zijn partij erop uit was om het immigratiebeleid via oppositie in het parlement aan te scherpen. Als de pvv invloed had op het beleid, dan was dat bovenal een indirecte invloed door middel van ‘electorale chantage’ (zie ook de bijdrage van Oudenampsen in deze bundel).

### *Immigratie en integratiebeleid op de politieke agenda*

De indirecte invloed van de pvv op het immigratiebeleid via electorale druk op (potentiële) regeringspartijen is niet gemakkelijk vast te

stellen. Om die invloed in te kunnen schatten is het van belang om een onderscheid te maken tussen de druk van de publieke opinie op gevestigde partijen en die van concurrerende partijen zoals de Pvd. Immers, (potentiële) regeringspartijen veranderen hun beleid niet alleen door pressie van electorale concurrentie, maar ook door te reageren op veranderingen in de publieke opinie.

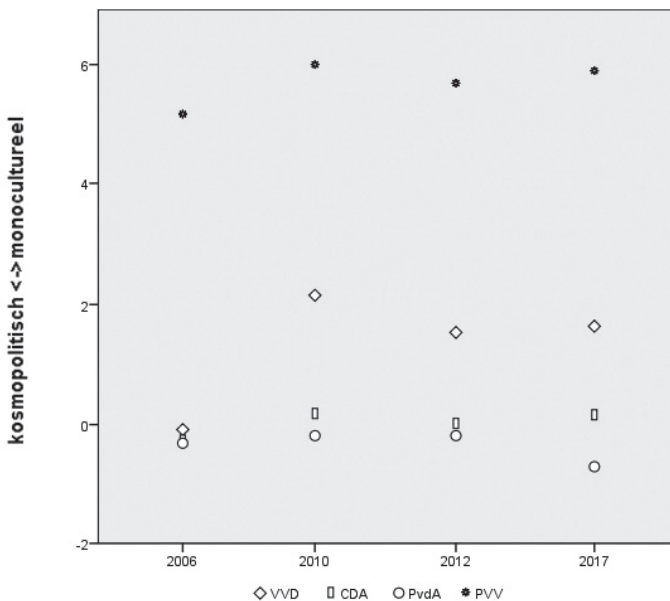
Het staat vast dat het immigratie- en integratiebeleid in Nederland door de jaren heen restrictiever en monocultureler is geworden. Dat gold zowel voor de paarse kabinetten van PvdA, VVD en D66, zij het in bescheidener mate, als voor centrumrechtse kabinetten. Uit een vergelijking van het immigratiebeleid van negen landen tussen 1996 en 2010 blijkt bijvoorbeeld dat zowel het paarse tweede kabinet-Kok (1998-2002) als het tweede en derde kabinet-Balkenende (2003-2007) een opvallend restrictief beleid voerden.<sup>40</sup> Die trend was al ingezet in de jaren negentig van de vorige eeuw, nog voordat er sprake was van succesvolle concurrentie van radicaal-rechtse partijen.<sup>41</sup> Die aanscherping van het beleid was vooral een gevolg van het feit dat de publieke opinie in deze periode negatiever werd. Immigratie en integratie kwamen bovenaan de publieke agenda te staan; ze werden door de bevolking genoemd als de onderwerpen waar men zich het meest zorgen over maakte.<sup>42</sup> De drie centropartijen CDA, VVD en PvdA reageerden voorzichtig en depolitiseerden het onderwerp. Met uitzondering van een tijdelijke poging van VVD-leider Frits Bolkestein om het debat over multiculturalisme te openen en het immigratiebeleid in de schijnwerpers te zetten, zochten de drie grote partijen toch vooral consensus en pasten zij hun standpunten geleidelijk aan.

Fundamentele publieke en politieke debatten over een koerswijziging en aanscherping ontstonden pas na de eeuwwisseling. Met de electorale doorbraak van de LPF in 2002 en de oprichting van de PVV in 2006 is het immigratiebeleid gepolitiseerd.<sup>43</sup> Sinds de jaren negentig is de publieke opinie echter min of meer stabiel gebleven. Negatieve en positieve standpunten fluctueren nauwelijks als men over de lange termijn kijkt.<sup>44</sup> Zelfs gedurende de zogeheten vluchtelingen-crisis van 2015/16 veranderde de publieke opinie niet substantieel. Hoewel de kwestie van vluchtelingenopvang hoog op de publieke agenda stond, was er naast groeiende zorg ook toenemende steun voor de opvang van vluchtelingen. Er was weliswaar sprake van polarisering van de publieke opinie bij kiezers aan de linker- en rechterflank van

het spectrum, maar de grote groep in het midden bleef min of meer neutraal.<sup>45</sup>

Ook al bleef de publieke opinie na 2000 in grote lijnen stabiel, sommige partijen schoven in de loop der tijd met hun standpunten wel op in de richting van de PVV. Een analyse van de verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen laat zien dat dat met name voor de VVD gold.<sup>46</sup>

Figuur 1. Posities ten aanzien van immigratie en integratie in verkiezingsprogramma's van CDA, PvdA, PVV en VVD, 2006-2017



Bron: Eigen analyse verkiezingsprogramma's

Zoals figuur 1 laat zien is de VVD sinds 2006 flink opgeschoven naar een meer restrictief en monocultureel beleid, terwijl het CDA zich enigszins heeft bewogen in meer restrictieve richting en de PvdA vastgehouden heeft aan een kosmopolitisch profiel. Deze ontwikkeling van de VVD en in mindere mate van het CDA heeft plaatsgevonden onder invloed van het electorale succes van de PVV. De VVD heeft steeds de grootste electorale dreiging ervaren. Bij de eerste Tweede Kamerverkiezingen waar de PVV aan meedeed, die van 2006, verloor

de vvd flink aan de pvv (acht procent). De PvdA verloor nauwelijks aan de pvv, maar vooral aan de sp.<sup>47</sup> Analyse van stemintenties van kiezers laat zien dat een hoog percentage pvv-kiezers overwoog om vvd te stemmen en omgekeerd, terwijl dat nauwelijks het geval was voor de PvdA en de pvv. Tussen het cda en de pvv was de electorale uitwisseling bescheiden.<sup>48</sup> Terwijl de centropartijen in het algemeen vatbaarder werden voor concurrentie op de uiterste flanken, verschilde die kwetsbaarheid voor linkse en rechtse centropartijen. De PvdA had het meest te duchten van GroenLinks en de sp, terwijl de vvd en in veel mindere mate het cda vooral de pvv moesten vrezen. Dit patroon bleef constant in de daaropvolgende verkiezingen.<sup>49</sup>

De electorale druk van de pvv was dus vooral voelbaar voor de vvd. De verschuiving van de standpunten van deze partij ten aanzien van immigratie was niet zozeer een reactie op een veranderde publieke opinie, maar op het electorale succes van Wilders. Nu wil dat natuurlijk niet zeggen dat de aanscherping van de verkiezingsprogramma's van de vvd op dit punt ook zonder meer leidde tot dienovereenkomstig beleid. Ook als zij regeringsmacht had, waren concessies nodig aan coalitiepartners in de regering of aan de oppositie. Tegenwicht van de PvdA in het tweede kabinet-Rutte dwong de vvd bijvoorbeeld om de invoering van een algemeen boerkverbod te laten vallen. Een ontbrekende meerderheid in de Eerste Kamer zorgde ervoor dat het voorstel van dit kabinet om de voorwaardelijke periode voor naturalisatie te verlengen van vijf naar zeven jaar, in 2017 alsnog strandde.

Door de toenemende politieke fragmentatie en de uitsluiting van de pvv als coalitiepartner was het voor de vvd tijdens de kabinetsformatie van 2017 nog lastiger geworden om een duidelijk stempel op het immigratiebeleid te zetten. De partij had in haar verkiezingsprogramma onder meer voorgesteld om de voorwaardelijke periode voor naturalisatie te verlengen naar tien jaar, een algemeen verbod op de boerka in te stellen, om illegaliteit strafbaar te stellen, de voorwaarden voor gezinshereniging aan te scherpen, en om radicale religieuze organisaties zoals de Salafi-beweging te verbieden. Deze voorstellen zijn echter niet terug te vinden in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van het derde kabinet-Rutte, bestaande uit vvd, cda, D66 en ChristenUnie. Toch zet het regeerakkoord wel stappen in de richting van een meer restrictief beleid, met name wat betreft de opvang van vluchtelingen in landen buiten Europa en de toegang van

asielzoekers tot sociale voorzieningen. Hoewel de meeste specifieke beleidsvoornemens van de vvd met betrekking tot immigratie en integratie niet gerealiseerd werden, was de partij voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor deze verdergaande aanscherping van het beleid. In dat opzicht is de electorale 'chantage' van de pvv met name ten aanzien van de vvd effectief gebleken.

### *Conclusie*

Het is belangrijk om verschillende vormen van invloed van de pvv op het immigratie- en integratiebeleid te onderscheiden. Directe invloed via regeringsmacht heeft de partij alleen gehad ten tijde van het eerste kabinet-Rutte (2010-2012). De pvv slaagde erin een stempel op het voorgestelde beleid te drukken in het gedoogakkoord, maar net zoals veel andere radicaal-rechtse partijen had zij moeite om de vaak vergaande voorstellen gerealiseerd te krijgen. De omschakeling van oppositie naar (semi)regeringspartij speelde de pvv eveneens parten, ook al was zij slechts gedoogpartner en hoefde de partij geen ministers te leveren. Daarnaast zijn radicaal-rechtse partijen doorgaans juniorpartners, dus met een minder sterke vertegenwoordiging in een kabinet, maar ook dat kan veranderen. De 'horse race' tussen de vvd en de pvv bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 liet zien dat de kans voor de partij van Wilders om de grootste te worden reëel was.

Hoewel radicaal-rechtse partijen na verloop van tijd beginperiodes kunnen overwinnen en regeringsmacht effectief kunnen aanwenden, zoals bijvoorbeeld de Dansk Folkeparti laat zien, lijkt de pvv eerder in te zetten op indirecte invloed dan op regeringsmacht. Zowel in het parlement als daarbuiten richt de partij zich vooral op electorale mobilisatie en nauwelijks op een constructieve rol gericht op beleidsinvloed. Wilders heeft via electorale competitie vooral de vvd onder druk gezet om op te schuiven naar een restrictiever en monocultureler immigratie- en integratiebeleid. Deze strategie van het uitoefenen van indirecte invloed van de pvv via electorale druk, met name op de vvd, is succesvol te noemen.