

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/37477>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-24 and may be subject to change.

Toetsing van integratie bij naturalisatie: lessen uit de Nederlandse praktijk

Ricky van Oers

Waar in België de integratiewil als voorwaarde bij naturalisatie is afgeschaft door de wet van maart 2000, is in Nederland het slagen voor de naturalisatietoets sinds 1 april 2003 een voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. De toets is in de plaats gekomen van het inburgeringsgesprek, waaruit een gemeenteambtenaar in een kort gesprekje over ‘alledaagse dingen’ moest afleiden of een toekomstige Nederlander voldoende kennis van de Nederlandse taal had. De naturalisatietoets duurt 4 uur en moet gedeeltelijk op de computer worden afgelegd. In de toets wordt nagegaan of de *naturalisandus* voldoende mondelinge en schriftelijke kennis heeft van de Nederlandse taal, en van de Nederlandse samenleving en staatsinrichting. Sinds de introductie van de toets is het aantal naturalisaties in Nederland dramatisch gedaald. In 2004 was het aantal naturalisatieaanvragen 70% lager dan in 2002 (het jaar voor ingebruikname van de toets). Dit roept de vraag op of één van de beoogde effecten van de toets, te weten een grotere zelfredzaamheid en daarmee een betere integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving, wel is behaald. Een ander doel van de naturalisatietoets was om de rechtsongelijkheid, die onder de oude wet ontstond door een verschillende hantering van het inburgeringsvereiste op de gemeentes, te vergroten. Dit artikel zal proberen na te gaan of deze doelen zijn behaald. Dit wordt gedaan door een vergelijking van cijfers met betrekking tot naturalisatie voor en na introductie van de toets en cijfers met betrekking tot de toets zelf. Ook worden interviews met personen die direct of minder direct met de toets te maken hebben, gepresenteerd. Vervolgens wordt de Nederlandse naturalisatiepraktijk vergeleken met die van België. Het artikel begint echter met een beschrijving van de politieke debatten voorafgaande aan de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Inburgering als voorwaarde in de politieke debatten

Toetsing van inburgering tot 1 april 2003

Om de invoering van de toets in 2003 te begrijpen, moeten we terug naar 1985. Op 1 januari van dat jaar treedt de Rijkswet op het Nederlanderschap in werking. Om Nederlander te kunnen worden moet iemand onder meer voldoende zijn ingeburgerd. Volgens die Rijkswet blijkt inburgering uit een ‘redelijke kennis van de Nederlandse taal’ en uit het feit dat verzoeker zich in de Nederlandse samenleving heeft doen opnemen. In de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet staat dat ‘taalbeheersing en sociale contacten behoren tot indicaties, die in onderling verband tot de conclusie kunnen leiden dat de betrokkene is ingeburgerd.’ <!--[if !supportFootnotes]-->[i]<!--[endif]-->
Gemeenteambtenaren bepalen in een kort gesprek over alledaagse dingen of de Nederlandse taalkennis van de toekomstige staatsburger voldoende is. Schriftelijke taalvaardigheid wordt niet verlangd. Omdat ‘het inburgeringsbegrip zich niet leent voor uniforme en rigide toepassing’ voorziet de Handleiding in een aantal uitzonderingscategorieën. Daarbij zal een onvoldoende mondelinge beheersing van het Nederlands niet leiden tot een afwijzing van het naturalisatieverzoek. In dit verband worden analfabeten, mensen met een beperkte schoolopleiding, geestelijk en lichamelijk gehandicapten, ouderen en gehuwde vrouwen genoemd.

Verder vermeldt de Handleiding dat het proces waarin verbondenheid met de Nederlandse samenleving ontstaat, op het moment van naturalisatie niet hoeft te zijn voltooid. Naturalisatie wordt gezien als een stap op weg naar voltooide integratie, als een middel om volledige integratie te bereiken. Dit past binnen het *Minderhedenbeleid* van de jaren 1980, waarin de heersende gedachte is dat het versterken van de rechtspositie van vreemdelingen zal leiden tot een verbetering van hun integratie in de Nederlandse samenleving. Verlening van het Nederlanderschap is een manier om dit doel te bereiken.

Herziening van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Eind jaren 1980 blijkt dat het minderhedenbeleid onvoldoende vruchten heeft afgeworpen.<!--[if !

[supportFootnotes](#)-->[ii]<!--[endif]--> Om het naturalisatiebeleid te versoepelen, besluit de regering-Lubbers III, bestaande uit CDA (Christen Democratisch Appèl) en de sociaaldemocratische Partij voor de Arbeid (PvdA), in 1992 de vereiste om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit als voorwaarde voor naturalisatie af te schaffen. Deze versoepeling in het naturalisatiebeleid is het politieke wisselgeld van het CDA voor de PvdA, die haar verlangen tot uitbreiding van het kiesrecht voor langdurig ingezetene vreemdelingen niet vervuld ziet. In 1993 wordt een wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ingediend om de praktijk van het niet hanteren van de afstandseis te formaliseren. In de praktijk bleek dat het inburgeringscriterium niet overal op dezelfde manier werd toegepast.<!--[if !supportFootnotes]-->[iii]<!--[endif]--> Om een einde te maken aan deze rechtsongelijkheid voorzag het wetsvoorstel ook in een herformulering van de inburgeringseis. Een concretisering van zulke vereiste in de wet zou de gemeenteambtenaren meer houvast moeten bieden bij de beoordeling van de Nederlandse taalbeheersing.

Deze concretisering gaat het CDA niet ver genoeg: de partij wil dat voortaan ook schriftelijke taalkennis, en kennis van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij wordt getoetst. Volgens de christendemocraten mag van de immigrant, aan wie de Nederlandse nationaliteit wordt verleend, betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving worden verwacht. Het stellen van hogere eisen aan de taalvaardigheid van immigranten die willen naturaliseren, zou volgens de CDA kamerfractie leiden tot een grotere zelfredzaamheid van de nieuwe Nederlanders.

Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel in 1998 ingetrokken, omdat de partijen het niet eens kunnen worden over de afschaffing van de afstandseis. Sinds 1992 was het aantal naturalisaties aanzienlijk gestegen.<!--[if !supportFootnotes]-->[iv]<!--[endif]--> Volgens het CDA en de liberale VVD liet de stijging in het aantal naturalisaties duidelijk zien dat het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit te gemakkelijk was geworden.

1998: een nieuw wetsvoorstel

In de debatten omtrent een nieuw wetsvoorstel in 1998 speelt het inburgeringscriterium de hoofdrol. Het *Minderhedenbeleid*, dat volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te zeer is blijven steken in doelstellingen, is dan inmiddels vervangen door het activerend bedoelde alloctonenbeleid. Daarin wordt benadrukt dat immigranten ook zelf verantwoordelijk zijn voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. In 1998 krijgt de integratie van immigranten een meer verplichtend karakter. Onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) moeten nieuwe immigranten een integratietraject afleggen. Aan het einde een profieltoets wordt gekeken hoever de Nederlandse taalkennis van de immigrant is gevorderd. Nu bij nieuwkomers het integratieniveau wordt beoordeeld middels een toets, ligt het volgens politici van het CDA en de VVD voor de hand dat ook bij *naturalisandi* geformaliseerde tests worden afgenomen. Het niveau van taalkennis waarnaar onder de WIN wordt gestreefd, maar dat in veel gevallen niet wordt gehaald, oefent een opwaartse druk uit op het niveau van taalbeheersing bij naturalisatie.

Wanneer het links-liberale D66 in 2000 voorstelt om leesvaardigheid bij *naturalisandi* te toetsen, wordt duidelijk dat een kamermeerderheid voor de verzwaring van de taaleis bij naturalisatie er is. Het Besluit Naturalisatietoets, dat wordt vastgesteld door de Regering-Kok II (bestaande uit PvdA, VVD en D66) bepaalt dat *naturalisandi* moeten slagen voor een naturalisatietoets, waarin wordt getest of zij voldoende kennis hebben van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij en of zij voldoende Nederlands kunnen spreken, verstaan, lezen én schrijven. Hiermee is de Regering verder gegaan dan de wens van de kamer om alleen leesvaardigheid te eisen.

Duidelijk is dat naturalisatie niet langer wordt gezien als een manier om de rechtspositie en daarmee de integratie van de immigrant te verbeteren, maar als bekroning van het afgeronde integratieproces. Voormalig Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie Rita Verdonk heeft herhaaldelijk over naturalisatie gesproken als de 'hoofdprijs' in het integratietraject.

Na de invoering van de naturalisatietoets is de vraag of de toets de zwaarte heeft die past bij het Nederlanderschap niet aan de orde gekomen. Een dergelijke discussie wordt bemoeilijkt door het feit dat de inhoud van de naturalisatietoets geheim is. In 2003 hebben kamerleden van het CDA en de ChristenUnie bij Verdonk aangedrongen op een verhoging van het niveau van taalkennis van de naturalisatietoets. De minister heeft dit verzoek niet ingewilligd, omdat de naturalisatietoets onbedoeld als selectiecriterium zou kunnen gaan werken wanneer grote groepen immigranten vanwege een verhoging van het toetsniveau zouden worden uitgesloten van het Nederlanderschap.

Het inburgeringscriterium 'nieuwe stijl': de naturalisatietoets

De naturalisatietoets wordt afgenomen in negen Regionale Opleidingscentra (ROC's) in Nederland. De toets bestaat uit twee delen. Deel I is het gedeelte over maatschappijoriëntatie (MO), dat per computer wordt afgenomen. Het bestaat uit 40 meerkeuzevragen waarvan er minstens 28 goed moeten worden beantwoord. Deel II is het taalgedeelte, dat test of iemand voldoende Nederlands kan spreken, verstaan, lezen en schrijven. Sociale contacten spelen sinds de introductie van de naturalisatietoets geen rol meer bij naturalisatie.

Om aan deel II te kunnen deelnemen, moet de kandidaat voor deel I zijn geslaagd. Indien iemand zakt voor een onderdeel, moet hij of zij een half jaar voor een herkansing. De achterliggende gedachte is dat iemand zo de kans krijgt zijn kennis te verbeteren en vervolgens meer kans heeft om voor het toetsonderdeel te slagen. Daarnaast wordt ieder half jaar een gedeelte van de toetsvragen ververs, zodat niemand twee keer dezelfde toets maakt. De inhoud van de toets is bovendien geheim en de regering biedt geen voorbereidingsmogelijkheden aan. De ambtenaar van het Ministerie van Justitie die leiding heeft gegeven aan de ontwikkeling van de naturalisatietoets noemde hiervoor als reden dat 'men niet alleen de juiste kennis, maar ook de juiste instelling bij de naturalisandus wil toetsen. En die kun je niet uit het hoofd leren.' <!--[if !supportFootnotes]-->[v]<!--[endif]--> De kosten voor de toets moeten door de immigrant zelf worden betaald. Deel I kost 92 euro en deel II 168 euro. Bij een herkansing moet hetzelfde bedrag worden betaald voor deel I. Herkansing van deel II kost 51 euro per onderdeel. Daarnaast moet nog 351 euro aan leges voor een naturalisatieaanvraag worden betaald. Zo wordt naturalisatie een prijzige aangelegenheid.

Vrijstelling en ontheffing

De naturalisatietoets is niet voor iedere immigrant die Nederlander wil worden een vereiste. Personen met een middelbare schooldiploma of hoger worden van toetsdeelname vrijgesteld, evenals immigranten die in het kader van de WIN het bij de naturalisatietoets vereiste niveau van Nederlandse taalkennis hebben verworven. Ook een diploma Staatsexamen Nederlands als Tweede Taal levert vrijstelling op. Het Staatsexamen is goedkoper dan de naturalisatietoets, maar is wel moeilijker. Analfabeten en personen met een ernstig medisch of geestelijk gebrek kunnen van toetsdeelname worden ontheven. Een analfabeet die van toetsdeelname wil worden ontheven moet kunnen aantonen te hebben geprobeerd Nederlands te leren lezen en schrijven. Daarnaast moet hij een 4 uur durend haalbaarheidsonderzoek ondergaan op het ROC van Amsterdam. Dit ROC bekijkt of iemand in staat is alsnog binnen vijf jaar Nederlands te leren op het niveau van de naturalisatietoets. Als dit zo is, wordt geen ontheffing voor de naturalisatietoets verleend. Dit haalbaarheidsonderzoek kost 208 euro. Het feit dat analfabeten zich aan een duur onderzoek moeten onderwerpen waarvoor ze ook nog eens naar Amsterdam moeten afreizen, vormt een barrière voor naturalisatie.

Personen die vanwege een geestelijk of lichamelijk gebrek niet aan de toets kunnen deelnemen, moeten zelf met behulp van verklaringen van deskundigen aantonen dat zij de eerstkomende vijf jaar niet in staat zijn om Nederlands te leren. Het is niet langer aan gemeenteambtenaren om te beoordelen of iemand vanwege een belemmering niet in staat is aan het taal- en integratievereiste te voldoen. Deze beoordeling is, net als de beoordeling van het niveau van taalkennis, gebureaucratiseerd en geprofessionaliseerd. In de praktijk is gebleken dat artsen en andere specialisten terughoudend zijn bij het opstellen van verklaringen die tot ontheffing van de toets kunnen leiden. Zij zijn niet goed op de hoogte van de ontheffingspraktijk, beschouwen het soms niet als hun taak een ontheffingsverklaring op te stellen en vinden het moeilijk om te beoordelen of iemand in de toekomst in staat zal zijn voldoende Nederlands te leren.

Bij het ROC van Amsterdam hebben zich tot en met juli 2006 1500 personen aangemeld voor een haalbaarheidsonderzoek.<!--[if !supportFootnotes]--><!--[endif]--> Bij 1100 personen werd uiteindelijk een haalbaarheidsonderzoek afgenomen. Dit leidde bij 1000 van hen tot het advies 'niet haalbaar'.<!--[if !supportFootnotes]--> Het lage aantal personen waarbij wordt geconcludeerd dat de naturalisatietoets haalbaar is, roept de vraag op of het gerechtvaardigd is een duur haalbaarheidsonderzoek te handhaven.

Effecten van de introductie van de naturalisatietoets

Effecten in cijfers

Om de effecten van de naturalisatietoets beter te begrijpen, is het aantal naturalisatieverzoekers dat daadwerkelijk de toets aflegt alvorens een naturalisatieaanvraag in te dienen van belang. Anderhalf jaar na invoering bleek uit een steekproef dat van alle naturalisatieaanvragers 85% was vrijgesteld van het vereiste van de naturalisatietoets. 3% van alle aanvragers was van toetsdeelname ontheven, wat betekent dat een minderheid van 12% onder de aanvragers de toets daadwerkelijk had gemaakt alvorens een verzoek tot naturalisatie in te dienen.

In 2004 en 2005 slaagden 6684 kandidaten voor de naturalisatietoets. In deze jaren waren er iets minder dan 28.000 naturalisatieverzoeken. Dit betekent ruwweg dat in deze twee jaren nog geen kwart van de naturalisatieverzoekers de toets had gemaakt. Sinds de invoering van de toets zijn de meeste naturalisatieverzoeken dus afkomstig van immigranten met een opleiding.

Het aantal toetskandidaten onder de naturalisatieverzoekers in 2004 en 2005 zou hoger zijn wanneer een gedeelte van de personen die zich aanmelden voor de toets niet zou afhaken voordat ze aan de toets hebben deelgenomen. Van de 12.220 personen die zich aanmeldden nam 20% uiteindelijk niet deel aan de toets. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat mensen afzien van deelname nadat zij na aanmelding de 92 euro voor deel I moeten voldoen. Daarnaast slaagt een aanzienlijk gedeelte van de deelnemers niet voor één of meerdere gedeeltes van de toets. Van alle aanmelders in 2004 en 2005 haalde uiteindelijk slechts 55% de eindstreep. Daarnaast is er een groep immigranten die niet eens de moeite neemt zichzelf aan te melden, uit angst toch niet voor de toets te zullen slagen. Rekening houdend met deze groep immigranten die niet in de cijfers terug te vinden is, wordt duidelijk dat de toets een belangrijke hindernis is voor veel meer mensen die Nederlander willen worden.

Sinds de inwerkingtreding van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap op 1 april 2003 is het aantal naturalisatieaanvragen in Nederland sterk gedaald.

Voor de inwerkingtreding van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap in 2002 waren er 38.685 naturalisatieverzoeken. In 2004 dienden 12.770 meerderjarigen een naturalisatieverzoek in. Dit betekent een daling van 67%. In 2005 neemt het aantal aanvragen weer iets toe. In dat jaar was een daling van 61% ten opzichte van 2002 waar te nemen. Uit het jaarverslag van de Immigratie- en Naturalisatiedienst bleek onlangs dat het aantal naturalisatieaanvragen in 2006 één derde hoger lag dan in 2005. [\[!supportFootnotes\]](#) [\[vi\]](#) [\[!endif\]](#) Het aantal aanvragen ligt echter nog steeds een stuk lager dan voor de inwerkingtreding van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap in 2002.

Probleemcategorieën

De introductie van de naturalisatietoets leidde dus tot een daling in het aantal naturalisatieaanvragen. Blijkbaar is de toets voor bepaalde immigranten een te hoge barrière. Maar welke immigrantengroepen worden het zwaarst door het bestaan van de toets getroffen?

Op basis van interviews met immigranten, gemeenteambtenaren en ROC medewerkers blijkt dat voornamelijk vrouwen, ouderen en mensen die in hun jeugd weinig scholing hebben gehad, afzien van naturalisatie. Groepen immigranten die moeite hebben hun weg in de Nederlandse samenleving te vinden, schrikken ervoor terug aan de naturalisatietoets deel te nemen, omdat deze in hun ogen onhaalbaar is. Dit gevoel wordt versterkt door de geheimhouding van de toetsinhoud. Zij hebben geen idee van wat er van hen verwacht wordt. Ook immigranten die minder moeite hebben met de integratie in de Nederlandse samenleving laten zich om deze reden afschrikken. Dit geldt met name voor immigranten die al een tijd in Nederland werken en (op de werkvloer of via hun Nederlandse contacten) goed Nederlands hebben leren spreken, maar nooit de kans hebben gehad om het Nederlands goed te leren lezen en schrijven en zich daarom niet zeker genoeg voelen om aan de toets deel te nemen.

De hoge prijs van de toets verhoogt deze drempel nog een keer. Laagopgeleide immigranten met een laag inkomen zullen immers geen geld steken in een toets waarvan de uitkomst onzeker is. Het effect van de naturalisatietoets is dat personen uit deze categorie afzien van naturalisatie en ervoor kiezen hun verblijf in Nederland als vreemdeling voort te zetten.

Er valt nog een andere categorie immigranten aan te wijzen waarvoor het bestaan van de toets problematisch is. Goed geïntegreerde immigranten die niet de juiste diploma's hebben om van deelname te worden vrijgesteld, ervaren het als frustrerend dat de dure en in hun ogen erg gemakkelijke toets ook voor hen als vereiste voor naturalisatie geldt. Het betreft hier bijv.

immigranten die al lange tijd in Nederland verblijven voordat ze een naturalisatieverzoek indienen. Ook immigranten die een Nederlands diploma hebben dat niet voor vrijstelling zorgt, ervaren het bestaan van de toets als frustrerend.<!--[if !supportFootnotes]-->[vii]<!--[endif]--> Immigranten die na afloop van (of buiten) het inburgeringstraject van de WIN uit eigen beweging Nederlands leren op het niveau van de naturalisatietoets worden eveneens niet van deelname vrijgesteld. Deze immigranten hebben het gevoel dat ze voor niets naar school zijn gegaan. Zij worden niet beloond voor hun vrijwillige integratie-inspanning. Daarnaast vinden jonge immigranten die hun opleiding (nog) niet hebben afgerond en hoogopgeleide immigranten met een buitenlands diploma het onterecht dat de toets ook voor hen als vereiste voor naturalisatie geldt. Ook Vlamingen en Surinamers die niet in het bezit zijn van Nederlandse diploma's moeten de naturalisatietoets doen. Voor dergelijke goed Nederlands sprekende immigranten is de naturalisatietoets geen onneembare hindernis. Zij zullen zich door het niveau van de toets dus niet laten weerhouden aan de toets deel te nemen. Uit de toetsverplichting krijgen zij echter wel de indruk dat de Nederlandse overheid met hun belangen en (taal)kennis feitelijk geen rekening houdt.

Zijn de doelen van de naturalisatietoets behaald?

Heeft de naturalisatietoets geleid tot de effecten die de Nederlandse regering beoogde bij haar introductie? De introductie van een geüniformeerde naturalisatietoets zou een einde moeten maken aan de rechtsongelijkheid die bestond toen inburgering nog werd afgeleid uit een gesprek met een gemeenteambtenaar. Daarnaast zouden hogere eisen aan de taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving, aldus politici van CDA en VVD, leiden tot een grotere zelfredzaamheid van nieuwe Nederlanders. In deze paragraaf wordt nagegaan of deze doelen daadwerkelijk zijn bereikt.

Minder rechtsongelijkheid?

De wens om een einde te maken aan de ongelijke uitvoering van de taal- en integratievereiste bij naturalisatie (en de daaruit voortvloeiende rechtsongelijkheid) heeft uiteindelijk geresulteerd in de vervanging van het inburgeringsgesprek op de gemeente door de uniforme naturalisatietoets. Alle *naturalisandi*, behalve degenen die van toetsdeelname zijn vrijgesteld of ontheven, krijgen nu dezelfde toets voorgelegd. Er is echter nog steeds sprake van rechtsongelijkheid.

Ten eerste leiden de beperkte vrijstellingsmogelijkheden er toe dat personen die het Nederlands op gelijk niveau of zelfs een hoger niveau beheersen dan iemand met een diploma dat vrijstelling oplevert toch de toets zullen moeten maken. In de vrijstellingsregeling is geen rekening gehouden met de veelheid aan manieren waarop iemand Nederlands kan leren. Alleen zwart op witte bewijzen overtuigen. Waarom wordt een persoon die al meer dan twintig jaar in Nederland woont en vloeiend Nederlands spreekt niet vrijgesteld van toetsdeelname, maar iemand die hier vijf jaar is en het Nederlands op naturalisatietoetsniveau heeft leren beheersen in het inburgeringstraject wel?

Ten tweede heeft de formalisering en de professionalisering van de taal- en integratievereiste geleid tot een fikse verzwaring van de eis. Hierdoor is er een categorie immigranten ontstaan die, met name vanwege de eis van schriftelijke taalvaardigheid, niet deelneemt aan de toets en daardoor afziet van naturalisatie, terwijl zij wellicht prima participeren in de Nederlandse maatschappij. Ook de prijs van de toets en het feit dat de toetsinhoud geheim is, kunnen redenen zijn dat mensen zich laten afschrikken en ervoor kiezen hun verblijf in Nederland als vreemdeling voort te zetten. De weg naar het Nederlanderschap wordt op deze manier afgesloten, of in ieder geval bemoeilijkt, voor bepaalde groepen immigranten, die vanwege hun leeftijd, opleidingsniveau of positie in het gezin hoe dan ook meer moeite hebben met integratie in de Nederlandse samenleving. Daarnaast scheidt de toets onderscheid tussen bemiddelde en minder bemiddelde immigranten. Met de komst van de naturalisatietoets is er dus een nieuwe rechtsongelijkheid ontstaan.

Vergrote zelfredzaamheid van immigranten?

Het stellen van hogere eisen zal leiden tot een grotere zelfredzaamheid bij nieuwe Nederlanders, die op deze manier beter gebruik kunnen maken van hun rechten en plichten, zo was de idee dat leefde onder politici van met name CDA en VVD. In de praktijk blijkt echter dat het doel van de vergrote zelfredzaamheid niet wordt behaald bij de twee gesignaleerde probleemcategorieën. De groep immigranten voor wie de naturalisatietoets een overbodige eis is, maar die buiten de

vrijstellingsregeling vallen, was al in hoge mate zelfredzaam. De verplichting tot naturalisatietoets leidt bij hen en bij de gemeenteambtenaren (die binnen vijf minuten kunnen vaststellen dat het met de Nederlandse taalkennis en integratie van deze groep immigranten wel goed zit) enkel tot onbegrip en frustratie. Aan de andere kant leidt het bestaan van de naturalisatietoets er niet toe dat de zwakkere groepen onder de immigranten, die onzeker zijn over hun niveau van taalkennis, beter Nederlands gaan leren. Omdat de inhoud van de toets geheim is, er geen voorbereidingsmogelijkheden bestaan en de toets voor veel mensen duur is, laten zij zich afschrikken van deelname en, diensgevolge, van het Nederlanderschap.

Overigens is ook gebleken dat de naturalisatietoets niet per se geschikt is om integratie en zelfredzaamheid te bevorderen. Deel I van de toets (kennis van de staatsinrichting en maatschappij) bestaat voornamelijk uit 'weetvragen', die iemand kan beantwoorden wanneer hij of zij met de situaties in kwestie te maken heeft gehad.<!--[if !supportFootnotes]--> Zo kan het voorkomen dat een goed geïntegreerde immigrant die nooit een uitkering heeft aangevraagd, geen kinderen heeft en geen ervaring heeft met vrijwilligerswerk, toch zakt voor de naturalisatietoets. Daarnaast komen er een aantal vragen in de toets voor, waarvan men zich zou kunnen afvragen of ze geschikt zijn om kennis van de Nederlandse samenleving te testen. Zo worden vragen gesteld over de prijs van een videoband in de videotheek, over de boete die moet worden betaald wanneer een boek te laat wordt ingeleverd bij de bibliotheek en over de vraag naar de vindplaats van het discriminatieverbod (Grondwet, cao of regeerakkoord).

Vergelijking met België

In België wordt de integratiewil sinds 1 mei 2000 afgeleid uit het enkele feit van de naturalisatieaanvraag. De redenen om de vereiste van integratiewil af te schaffen, vloeien voort uit discussies die ook in Nederland speelden bij de herziening van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Ten eerste speelde ook in België de discussie omtrent het wel of niet toekennen van kiesrecht aan immigranten van buiten de EU. Om de impasse tussen voor- en tegenstanders van de uitbreiding van het kiesrecht te doorbreken, besloot de Belgische regering de vereisten voor naturalisatie te versoepelen, om op die manier de politieke participatie van immigranten te bevorderen. In Nederland werd de afstandeis bij naturalisatie om diezelfde reden in 1992 afgeschaft, ten koste van de uitbreiding van het kiesrecht voor immigranten naar nationaal niveau.

Ten tweede was er ook in België kritiek op de verschillen in hantering van de taal- en integratievereiste bij naturalisatie en de daaruit voortvloeiende rechtsongelijkheid. De criteria van het integratieonderzoek lagen nauwelijks vast en de wijkagent kon naar eigen inschatting de integratie van de naturalisatieaanvrager rapporteren.<!--[if !supportFootnotes]--><!--[endif]--> Waar in Nederland het gebrek aan uniformiteit in de hantering van het taal- en integratiecriterium leidde tot een fikse verzwaring van deze eis, lijkt in België het omgekeerde het geval te zijn: de vereiste van de voldoende integratiewil werd geschrapt. De Commissie Naturalisaties heeft het integratiecriterium echter via een achterdeur terug ingevoerd. Een gebrek aan taalkennis kan namelijk worden beschouwd als een ernstig persoonlijk feit op grond waarvan een naturalisatieaanvraag kan worden geweigerd.<!--[if !supportFootnotes]--><!--[endif]--> In zowel België als Nederland leidt onvoldoende integratie dus tot een weigering de nationaliteit te verlenen. In beide landen kan echter niet uit de Wet worden afgeleid welke immigrantengroepen het meest worden getroffen.

Het gevolg van de liberalisering van de Belgische nationaliteitswetgeving was een grote stijging in het aantal vreemdelingen die de Belgische nationaliteit verkregen. Dit leidde tot de vraag of verkrijging van de Belgische nationaliteit niet te gemakkelijk was geworden.<!--[if !supportFootnotes]--><!--[endif]--> In Nederland trokken politici van VVD en CDA dezelfde conclusies uit de stijging in het aantal naturalisaties als gevolg van de afschaffing van de afstandseis. In beide landen leidde het liberale beleid tot het beoogde resultaat, namelijk verkrijging van de nationaliteit door een grotere groep vreemdelingen. Toch kwam het beleid zowel in Nederland als in België onder vuur te liggen. In Nederland leidde dit uiteindelijk tot de herinvoering van de afstandseis en de verzwaring van de inburgeringseis bij naturalisatie.

De inwerkingtreding van de WIN in 1998 is van groot belang geweest voor de introductie van de naturalisatietoets in 2003. Toen immers bij nieuwkomers het integratieniveau werd beoordeeld middels een test lag het voor de hand dat ook bij *naturalisandi* geformaliseerde tests werden afgenomen. De invoering van de naturalisatietoets kan daarom worden gezien als het resultaat van

een ‘*path dependent process*’: de ingeslagen weg van het toetsen van immigranten wordt gevolgd, zonder dat men zich nog afvraagt of deze weg wel nog de juiste is. In Vlaanderen zijn nieuwkomers uit derde landen sinds april 2004 verplicht een inburgeringscursus te volgen. Minister Dewael heeft onlangs een boekje gepubliceerd, waarin hij pleit voor een afstemming van de integratie-eis op de eis die wordt gesteld aan de integratie van nieuwkomers. Ook in België leidt het bestaan van integratievereisten bij nieuwkomers tot de wens om de inburgeringsvereisten bij naturalisatie op te schroeven.

Conclusie

De effecten die werden beoogd met de introductie van de naturalisatietoets zijn met name bij de gesignaleerde probleemcategorieën niet behaald. Het merendeel van de naturalisatieverzoekers, een groep die sinds de inwerkingtreding van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap veel kleiner is geworden, is vrijgesteld van deelname aan de naturalisatietoets. Vooral lager opgeleide minder bemiddelde immigranten zien de toets als een onoverkomelijke barrière.

Uit het jaarverslag van de Immigratie- en Naturalisatiedienst bleek onlangs dat het aantal naturalisatieaanvragen in 2006 één derde hoger lag dan in 2005. Mogelijk is de naturalisatietoets zijn afschrikkende werking aan het verliezen. Mensen durven steeds meer de stap om de naturalisatietoets af te leggen te wagen.

Op 1 januari van dit jaar is de Wet Inburgering (WI) in werking getreden. Deze Wet verplicht immigranten, op straffe van een boete van 500 euro, binnen drie en een half jaar voor een inburgeringsexamen te slagen, waarin mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving wordt getoetst. [<!--\[if !supportFootnotes\]-->\[xi\]<!--\[endif\]-->](#) Personen die niet slagen voor het inburgeringsexamen kunnen geen permanente verblijfsvergunning krijgen. Per 1 april 2007 vervangt het inburgeringsexamen van de WI de, qua niveau en prijs gelijke, naturalisatietoets. [<!--\[endif\]-->](#) De gesignaleerde problemen zullen hiermee dus niet verdwijnen. Immigranten die vanwege hun opleidingsniveau en beperkte middelen nu worden afgeschrikt door de naturalisatietoets, zullen ook worden afgeschrikt door de inburgeringstoets. Het aantal vrijstellingsgronden is nauwelijks uitgebreid, waardoor de groep immigranten die goed geïntegreerd is, maar dit niet zwart op wit kan bewijzen, zich gegriefd zal blijven voelen. Wel zullen Belgen en Surinamers van deelname aan de inburgeringstoets worden vrijgesteld als zij willen naturaliseren, mits zij een diploma van het middelbaar of hoger onderwijs kunnen overleggen.

Nederland is het enige land dat aan immigranten die een permanente verblijfsvergunning willen dezelfde eisen stelt als aan *naturalisandi*. Om het verschil met inburgering voor nieuwkomers te markeren, is het niet ondenkbaar dat de taal- en integratie-eisen voor naturalisatie in de toekomst verder zullen worden aangescherpt.

De introductie van de naturalisatietoets heeft dus geleid tot een dramatische daling in het aantal naturalisaties. Tegelijkertijd is er noch een publiek noch een politiek debat gevoerd over wat er nu precies van nieuwe Nederlanders verwacht mag worden, en of de naturalisatietoets de zwaarte heeft die past bij het Nederlanderschap. Het is daarom maar zeer de vraag of de verzwaring van de taal- en integratie-eis niet is bedoeld om het hoge aantal naturalisaties verder terug te dringen en met name de sociaal zwakkeren uit te sluiten.

Een belangrijke vraag die België zichzelf moet stellen, voordat het een integratietoets bij naturalisatie invoert, is wat het wil met naturalisatie. Wil het naturalisatie gebruiken als middel om de integratie in België te bevorderen of zou naturalisatie alleen moeten zijn weggelegd voor hen die reeds volledig in de Belgische samenleving zijn opgenomen?

[<!--\[if !supportEndnotes\]-->](#)

[<!--\[endif\]-->](#)

[<!--\[if !supportFootnotes\]-->\[i\]<!--\[endif\]-->](#) Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap, juni 2001, A1-art.8, p. 19.

[<!--\[if !supportFootnotes\]-->\[ii\]<!--\[endif\]-->](#) Heijts E. (1995), *Van Vreemdeling tot Nederlander; de Verlening van het Nederlanderschap aan Vreemdelingen 1813-1992*, Amsterdam, Het Spinhuis.

[<!--\[if !supportFootnotes\]-->\[iii\]<!--\[endif\]-->](#) In tien procent van de gevallen werd ook schriftelijke

taalvaardigheid getoetst. Heijs E. (1988), *Selectie bij naturalisatie: de rol van taalkennis als eis voor het Nederlandschap*. Doctoraalscriptie, Katholieke Universiteit Nijmegen.

[iv] In de jaren 1980 verkregen gemiddeld 19.000 personen per jaar het Nederlandschap. In de jaren 1990 werden gemiddeld meer dan 50.000 personen per jaar genaturaliseerd. Böcker A., Groenendijk K. & De Hart B. (2005), 'De toegang tot het Nederlandschap. Effecten van twintig jaar beleidswijzigingen', In: *Nederlands Juristenblad* 80 (3), pp. 157-164.

[v] Groenendijk K. (2005), 'Integratie en Uitsluiting in het Nederlandse Vreemdelingenrecht', In: Boeles P. & G. Lodder (eds.), *Integratie en Uitsluiting*, 9-13. Den Haag, SDU.

[vi]

[http://www.ind.nl/nl/Images/def_NL_jaaroverz_06_tcm5-146541.pdf] (bezoekt op 21/03/07). In 2002 waren er 38.685 aanvragen en in 2006 28.200. Hierbij moet worden opgemerkt dat in 2006 de aanvragen van minderjarigen zijn meegeteld, terwijl dit in 2002 niet zo is. Hoeveel aanvragen er in 2006 dus werkelijk minder zijn ingediend, is dus niet te zeggen.

[vii] Als voorbeelden van diploma's die niet tot vrijstelling van toetsdeelname leiden kunnen worden genoemd: diploma als secretaresse, beveiligger of lasser.

[viii] Kaçar M. (2002), 'Een radicale Stap voorwaarts in de Belgische Nationaliteitswet', In: M.-C. Foblets R. Foqué & Verwilghen M. (eds.), *Naar de Belgische Nationaliteit. Een jaar na toepassing van het nieuwe Wetboek van de Belgische Nationaliteit*, 135-145, Brussel/Antwerpen: Bruylant/Maklu.

[ix] Knelpuntennota naturalisatieprocedure, Objectief, [http://www.allrights.be/nld/knelpuntenhoveNL.pdf] (bezoekt op 21/03/2007).

[x] Foblets M.-C. & S. Loones (2006), Belgium, In: Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. & Waldrauch H., *Acquisition and Loss of Nationality; Volume 2: Country Analyses*, 63-104. Amsterdam: Amsterdam University Press.

[xi] Artikel 34 Wet Inburgering.