

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum 1 december 2020  
Betreft Consultatie 'Besluit naturalisatietoets 2021'

**Landelijk Bureau**  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)  
[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)

VluchtelingenWerk maakt hierbij graag gebruik van de consultatie voor het 'Ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021'.

### **Invoering en onderzoek**

Nu de Wet inburgering is uitgesteld ligt het voor de hand dat de invoering van de wijziging van het 'Besluit naturalisatietoets 2021' eveneens wordt uitgesteld. VluchtelingenWerk adviseert u deze extra tijd te benutten om te onderzoeken wat de gevolgen van het voorstel zijn voor zowel de vreemdelingen als de samenleving. Het voorstel is dermate ingrijpend dat op zijn minst ook onderzoek moet worden gedaan naar het aantal vreemdelingen dat niet in staat zal zijn taalniveau B1 te behalen (uitgesplitst naar vluchtelingen en overige vreemdelingen).

Volgens VluchtelingenWerk gaat het onder de huidige inburgeringswet alleen al om minimaal 50.000 tot 100.000 mensen. We baseren ons op de cijfers van DUO<sup>1</sup> over het aantal mensen onder de huidige 'Wet inburgering 2013' met een inburgeringsdiploma op taalniveau A2 of met ontheffing. Niemand kan echter een goede schatting maken van de omvang van de totale groep die straks niet kan naturaliseren. Tijdens de begrotingsbehandeling 'Integratie en maatschappelijke samenhang' in de Tweede Kamer<sup>2</sup> erkende Minister Koolmees dat hij niet kan beoordelen hoeveel mensen straks niet meer kunnen naturaliseren als gevolg van de verzwaarde eisen: "Dit is allemaal onzeker", aldus de minister.

### **Overgangsrecht**

De huidige taaleisen blijven van kracht op naturalisatieverzoeken die zijn ingediend voor de invoeringsdatum van het gewijzigde 'Besluit naturalisatietoets'. Een (andere) voorwaarde voor een naturalisatieverzoek is het bezit van een vergunning onbepaalde tijd. Vluchtelingen die aan alle eisen voldoen kunnen geen naturalisatieverzoek indienen, zolang een dergelijke aanvraag in behandeling is en de beslistermijn voor een naturalisatieverzoek bedraagt een jaar. Op dit moment bedraagt het aantal vluchtelingen

---

<sup>1</sup> Onder 'Totaal Nederland': <https://duo.nl/zakelijk/inburgering-ketenpartners/cijfers-over-inburgeren/cijfers-inburgeren.jsp>

<sup>2</sup> Behandeling onderdeel 'Integratie en maatschappelijke samenhang' d.d. 12 november jl.

Zie: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/integratie-en-maatschappelijke-samenhang-beleidsartikel-13-van-de-begroting-szw-2021>

met een vergunning bepaalde tijd asiel ruim 35.000<sup>3</sup>. In het overgangsrecht zou op zijn minst rekening moeten worden gehouden met deze wachttijden, zodat vluchtelingen niet nog meer de dupe worden van de capaciteitsproblemen en achterstanden bij de IND. Daarnaast zijn er ruim 90.000<sup>4</sup> vluchtelingen met een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Een groot deel hiervan zal (door de lange wachttijden in de asielprocedure) al snel na afloop van hun inburgering voldoen aan de vereiste vijf jaar verblijf in Nederland; een eis die ook geldt voor naturalisatie. De verhoging van de taaleis zal daarom veelal leiden tot uitstel van de naturalisatie, wat nadelig is voor het integratieproces. Uit internationaal onderzoek<sup>5</sup> blijkt namelijk dat *“Een zekere mate van vereiste taalkennis kan migranten stimuleren om hier al in een vroeg stadium in te investeren. Wanneer taaleisen echter te hoog zijn of (financiële) ondersteuning om deze kennis te ontwikkelen ontbreekt, zullen met name de migranten die het Nederlandschap het meest nodig hebben niet langer in staat zijn te naturaliseren, of wordt het moment van naturalisatie zodanig vertraagd dat het niet langer relevant is voor het integratieproces”*.

### Beoogde doel

Onduidelijk is welk doel met de maatregel wordt beoogd, want uit het hiervoor genoemde onderzoek blijkt dat naturalisatie juist bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Dit positieve effect van naturalisatie wordt zelfs wel de *'naturalisatie-premie'* genoemd. Een andere belangrijke bevinding uit onderzoek is dat: *“Naturalisatie kan functioneren als een springplank voor integratie en deuren kan openen voor verdere opwaartse mobiliteit”*.<sup>6</sup> Een Nederlands paspoort vergemakkelijkt bovendien het reizen, met als gevolg dat naturalisatie vaak leidt tot doormigratie naar een ander land (bv. waar familie is terechtgekomen).

### Internationale verplichtingen

Zowel het Vluchtelingenverdrag (art. 34) als het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN art.6, vierde lid, onder g.) schrijven voor dat de overheid de integratie en naturalisatie van vluchtelingen zoveel mogelijk dient te faciliteren of vergemakkelijken. De eisen die de Nederlandse overheid stelt mogen de kans op naturalisatie niet onbereikbaar maken, want dit zou niet voldoen aan de vereiste duurzame bescherming van vluchtelingen in ons land. Bij de behandeling van de 'Rijkswet op het Nederlandschap' heeft de senaat destijds gevraagd naar de invulling van dit 'faciliteren'. Het antwoord<sup>7</sup> van toenmalig staatssecretaris Dijkhoff luidde dat: *“een asielgerechtigde altijd inburgeringsplichtig is en dus zijn inburgeringsdiploma al op zak heeft tegen de tijd dat hij een naturalisatieverzoek doet”*. Volgens het ontwerpbesluit is het 'op zak hebben van inburgeringsdiploma' straks in veel gevallen niet langer voldoende om te kunnen naturaliseren en hierdoor is geen sprake van faciliteren of vergemakkelijken van de naturalisatie.

---

3 Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z22261&did=2020D47292>.

4 Idem.

5 Zie: <https://www.socialevraagstukken.nl/naturalisatie-bevordert-integratie-van-migranten/>

6 'A ticket to mobility? Naturalisation and subsequent migration of refugees after obtaining asylum in the Netherlands'. Zie: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/a-ticket-to-mobility-naturalisation-and-subsequent-migration-of-r>

7 Memorie van Antwoord, EK 33 852, C (R2023) onder 'Positie van vluchtelingen en staatlozen'.

De onverkorte taaleis zal naar onze mening bovendien leiden tot discriminatie van mensen met een lager leervermogen. Volgens een internationale survey<sup>8</sup> (pag. 63): *“It should also be stressed that setting requirements in writing and reading skills discriminate against the most vulnerable of migrant groups: refugees and low-literate learners with limited prior schooling and low levels of literacy.”* Vluchtelingen worden inderdaad extra hard getroffen door de verzwaarde eis. Vergeleken met andere migranten zijn zij minder in staat om aan de taaleis te voldoen, doordat zij vaak afkomstig zijn uit landen met een slecht functionerend onderwijssysteem (m.n. voor vrouwen) en vaak vele jaren onderwijs zijn misgelopen als gevolg van de (oorlogs-) situatie in die landen. In de survey (pag. 44) wordt hierover het volgende opgemerkt: *“The main difference (t.o.v. andere migranten) is that refugees have often suffered war, conflict and abuse before and during their journey, and the fear of being returned to an uncertain future in the home country is often considerable.”* en *“Worries for one’s children left behind have been found to significantly affect adult refugees’ language learning and integration process.”* Onder 4.5: *“To accommodate to low-literate learners they should receive (.....) necessary exemptions from requirements.”* Ook uit onderzoek<sup>9</sup> naar de (strengere) taaleis voor naturalisatie in Denemarken blijkt dat (oudere vrouwelijke) vluchtelingen de minste kans hebben om aan hoge taaleisen te voldoen.

### **Gebruikte argumenten**

#### – “Onder de nieuwe inburgeringswet zullen meer mensen niveau B1 halen”

Minister Koolmees verwacht dat onder de nieuwe wet het aantal mensen dat slaagt voor niveau B1 zal toenemen. Inderdaad zal dit waarschijnlijk het geval zijn, omdat de mogelijkheid ontstaat om meer lessen per week te volgen en dit te combineren met de praktijk. Wonderen moeten hiervan echter niet worden verwacht, want niveau B1 zal desondanks voor velen onbereikbaar blijven. De schattingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het aantal mensen voor wie B1 haalbaar is, zijn veel te optimistisch. Dit bevestigen gemeenten in een recent onderzoek<sup>10</sup>: *“Gemeenten schatten dat 35% van de inburgeraars de B1-route zullen doorlopen, terwijl bij de inrichting van het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van een percentage van 60%.”*

#### – “Na afloop van de inburgering kunnen mensen alsnog niveau B1 halen”

In de MvA aan de Eerste Kamer<sup>11</sup> (pag. 35) wordt de suggestie gewekt dat mensen na afloop van de inburgering en na verloop van tijd alsnog B1 zullen halen. Dit is volstrekt niet realistisch. Uit de pilot voor de B1-route<sup>12</sup> blijkt dat men na afloop van de inburgering vaak weinig Nederlands meer spreekt en dat het taalniveau onder het eerder behaalde niveau A2 is gezakt. Slechts een beperkt aantal mensen zal na verloop van tijd hun taalvaardigheden enigszins weten te verbeteren. Als het met een inburgeringscursus niet

---

8 Survey, bijlage bij de Memorie van Antwoord (35.483, EK, C): 'Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities' (onder 4.1. pag. 61), (Report on the 2018 Council of Europe and Alte Survey on Language and Knowledge of Society Policies for Migrants, januari 2020).

9 Zie: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2019.1667757>

10 'Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020', Kennisplatform Integratie en Samenleving (d.d. 9 november 2020). Zie: <https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-vluchtelingen-2020>

11 Memorie van Antwoord (35.483, EK, C).

12 <https://www.divosa.nl/sites/default/files/vo-pilots-tussenrapportage-b1-route.pdf>

is gelukt om niveau B1 te halen, dan is de kans groot dat 'het leerplafond' is bereikt. Op latere leeftijd of met een beperkt leervermogen blijft het niveau B1 onbereikbaar, ongeacht de verblijfsduur in ons land of het aantal gevolgde taalcursussen. De in de MvA genoemde optieprocedure als alternatieve manier om het Nederlandschap te verkrijgen is niet relevant voor de eerste generatie immigranten. Dat alternatief kan alleen uitkomst bieden voor een deel van de tweede generatie en echtgenoten en partners van Nederlanders. Naturalisatie wordt straks iets voor 'the happy few': jonge hoogopgeleide migranten. Alle anderen blijven altijd buitenstaanders.

– “We stellen aan iedereen de zelfde eisen”

'De regering acht het wenselijk en gerechtvaardigd om aan het verkrijgen van het Nederlandschap hogere, voor een ieder gelijke eisen te stellen met betrekking tot de kennis van de Nederlandse taal'<sup>13</sup>. Juist “voor een ieder gelijke eisen”, zullen leiden tot een ongelijke behandeling, omdat het geen rekening houdt met individuele omstandigheden en mogelijkheden. In de bijlage (survey)<sup>14</sup> bij de MvA wordt opgemerkt dat “*Success in language learning is not a mere question of how much a person wants to learn a language (motivation) but is heavily influenced by factors such as the relative distance between the learners' first language and the target language, educational background, age, level of literacy and trauma, to mention the most significant.*” Vandaar dat in deze survey extra aandacht wordt besteed aan de (integratie-) eisen voor kwetsbare groepen en in het bijzonder aan vluchtelingen.

– “Het Nederlandschap moet worden verdiend”

Volgens de 'Nota van toelichting' bij het ontwerpbesluit is 'Het Nederlandschap iets om trots op te zijn en wat je moet verdienen'. Volgens VluchtelingenWerk mag worden verwacht dat iedereen zich inzet om een zo hoog mogelijk taalniveau te bereiken. De verschillende inburgeringswetten kennen hiervoor forse inspanningsverplichtingen. Zo bestaat de Z-route bijvoorbeeld uit een intensief traject van 1600 uur. Mensen die met een dergelijke inspanning het voor hen maximale niveau bereiken, verdienen wat ons betreft met recht het Nederlandschap. In de beantwoording van vragen van de Eerste Kamer over naturalisatie verwoordde toenmalig staatssecretaris de heer Dijkhoff (VVD) dit als volgt<sup>15</sup>: “*De doorslaggevende factor (Nb voor naturalisatie) is of iemand een reële en daadwerkelijke band heeft opgebouwd met het Koninkrijk*”. Het SCP<sup>16</sup> constateert dat “voor een groep die nog maar zo kort in Nederland is, het opvallend is dat veel Syriërs zich al Nederlander voelen”. Ook de hiervoor genoemde survey zet vraagtekens bij de relatie tussen taalvaardigheid en integratie: “*When language assessments used in migration and integration policies, it appears that tests are often used as if they measure integration, willingness to integrate or success in the integration process. It should be clear that the reasoning behind this is largely unsupported by research. The direct relationship between societal integration and language proficiency alone is not sustained*

---

13 Nader rapport (35483 nr. 4, onder 6.).

14 Bijlage bij de Memorie van Antwoord (35.483, EK, C): 'Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities' (onder 4.1. pag. 61), (Report on the 2018 Council of Europe and Alte Survey on Language and Knowledge of Society Policies for Migrants, januari 2020).

15 EK 33 852 C, pagina 10.

16 Zie: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/04/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland> publicatie SCP, 4 juni 2020.

*by research*". Kortom, een lager-opgeleide migrant kan een grotere bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving, dan een migrant die taalniveau B1 heeft bereikt.

### **Samenhang inburgering en naturalisatie**

Volgens de Nota van Toelichting bij het ontwerpbesluit is het logisch om "voor het naturaliseren geen lagere norm te hanteren dan als hoogste norm geldt voor inburgeringsplichtigen". Er wordt gesproken over 'een consequente samenhang': "Nu in het nieuwe stelsel voor inburgeringsplichtige nieuwkomers het uitgangspunt is dat examen wordt gedaan op het niveau B1, vraagt een consequente samenhang tussen de beide stelsels". Dit komt overeen met de aanbeveling uit de 'Evaluatie van de Wet inburgering 2013'<sup>17</sup>: "*Elimineer de inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de Wet inburgering, de Vreemdelingwet en de Naturalisatiewet*". Tot onze verbazing zien we echter dat in het ontwerpbesluit de koppeling tussen inburgering en naturalisatie juist volledig wordt losgelaten. In 2007 is het BNT 2002 op onderdelen gewijzigd om voor de Nederlandse situatie grotendeels te kunnen aansluiten bij de Wet inburgering. Op 1 april 2007 werd het inburgeringsexamen van de Wet inburgering ook de naturalisatietoets voor naturalisatieverzoekers die het hoofdverblijf in Europees Nederland hebben. Volgens het voorstel zal het inburgeringsexamen echter meestal niet voldoende zijn voor naturalisatie. Iedereen die onder de huidige en vorige inburgeringswet (-ten) het inburgeringsexamen heeft behaald op het daarvoor vereiste taalniveau A2 kan daarmee namelijk niet naturaliseren. De rechten die gelden op het moment dat aan de inburgeringsplicht is voldaan, worden achteraf veranderd. Dit maakt de overheid tot een onbetrouwbare, die de spelregels gedurende de wedstrijd (en zelfs daarna) verandert. Ook behaalde diploma's en certificaten onder de nieuwe Wet inburgering worden straks niet geaccepteerd voor naturalisatie. In plaats van de vermeende 'consequente samenhang' zien we twee landelijke overheden, die totaal verschillende eisen stellen. Het uitgangspunt van de nieuwe Wet inburgering is "*inburgeren op het hoogst haalbare niveau (liefst niveau B1), maar voor degenen voor wie dit niet haalbaar is, bestaan andere mogelijkheden om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen*". Tot nu toe wordt bij inburgering en naturalisatie altijd een uitzondering gemaakt wanneer uit voldoende inspanningen blijkt dat het vereiste taalniveau individueel niet haalbaar is. Bij inburgering blijft dat zo, maar door voor naturalisatie onverkort vast te houden aan de B1-taaleis komt hieraan abrupt een einde.

Voor veel ingeburgerde vluchtelingen wordt het met dit voorstel onmogelijk om van Nederland hun thuisland te maken. Zij komen veel moeilijker aan werk, lopen een leven lang tegen allerlei papieren obstakels aan en kunnen vaak niet reizen (voor bv. schoolreisjes, stages, werk of familiebezoek). Dit werkt door tot kinderen in de tweede generatie, die pas bij 18 jaar en met de juiste diploma's Nederlander kunnen worden.

Bij voorbaat dank voor het overwegen van onze inbreng.

Met vriendelijke groet,  
VluchtelingenWerk Nederland

---

<sup>17</sup> 'Evaluatie van de Wet inburgering 2013', onder 7.1. (Significant, 13 juni 2018).