



Stichting Civic
Voor beter inburgeringsbeleid

Postbus 15565
1001 NB Amsterdam
KVK: 714,89177
RSIN: 858735805
info@stichtingcivic.nl
www.stichtingcivic.nl

REACTIE OP CONSULTATIE BESLUIT NATURALISATIETOETS 2021 ('BNT 2021')

1 Inleiding

Graag maakt Stichting Civic gebruik van de mogelijkheid te reageren op de ontwerpregeling voor BNT 2021. Dit besluit beoogt een aantal veranderingen in het naturalisatieproces te bewerkstelligen. Een ingrijpende daarvan is dat de taaleis om in aanmerking te komen voor naturalisatie wordt verhoogd van niveau A2 naar B1. De ontheffingsmogelijkheid voor 'geleverde inspanningen' vervalt.

In een notendop is de reactie van Stichting Civic dat de ambitie het hoogst mogelijke taalniveau te bereiken bij alle inwoners van Nederland, dus ook bij nieuwkomers en nieuwe Nederlanders, de juiste is. Echter, dit betekent *niet* dat voor alle inburgeraars een uniforme taaleis van B1 moet gelden bij het naturalisatieproces.

De ontwerp-Nota van Toelichting maakt duidelijk dat BNT 2021 is gestoeld op het idee dat het Nederlanderschap 'verdiend' moet worden. Dit uitgangspunt was ook al te vinden in het regeerakkoord van Rutte III.

Voordat wij in meer detail reageren op de voorliggende conceptregeling acht Stichting Civic het belangrijk te benoemen dat wetenschappelijk onderzoek en ervaringen uit de praktijk hebben laten zien dat precies dit uitgangspunt leidt tot ondermaats inburgeringsbeleid. Studies en wetsevaluaties van, onder meer, de [Algemene Rekenkamer](#), [De Nationale Ombudsman](#), [onderzoeksbureau Significant](#) en van [Stichting Civic](#) hebben dit unaniem geconcludeerd.

Meer specifiek hebben de afgelopen twintig jaar inburgeringsbeleid in Nederland het volgende laten zien: zodra er wordt gewerkt met het idee dat nieuwkomers moeten aantonen dat zij persoonlijk 'integreren' in de Nederlandse samenleving, zorgt dit ervoor dat er geen proactief en faciliterend beleid wordt gevoerd dat rekening houdt met de capaciteiten, behoeften en kansen van individuele personen. In plaats daarvan ontstaat er een systeem dat rust op boete en straf dat, met name, de kwetsbaarste inburgeraars – die bijvoorbeeld kampen met trauma of laaggeletterdheid – financieel en verblijfsrechtelijk treft.

Het nieuwe inburgeringsstelsel, dat op 1 januari 2022 zal ingaan, is dan ook gericht op het leveren van 'maatwerk' en meer afgestemde begeleiding, in reactie op de vernietigende studies van het huidige inburgeringsstelsel. Het streeft ernaar om inburgeraars op een B1-taalniveau te krijgen, maar biedt

tegelijkertijd de mogelijkheid de inburgeringsplicht via verschillende 'routes' (waarbinnen B1 niet gehaald wordt) af te ronden. Het ziet er daarmee uit – in het licht van de genoemde studies – dat het nieuwe stelsel een stap in de goede richting zal zijn.

Het is daarom spijtig dat BNT 2021 weer een stap in precies de tegengestelde richting is. Het zal de taaleis voor alle inburgeraars – dus zonder maatwerk – verhogen en laat vrijwel alle ontheffingsgronden vervallen. Dit zal (wederom) zorgen voor averechtse en bovendien oneerlijke (want: op basis van capaciteit) uitsluiting, die in dit geval bijdraagt aan toenemend tweederangsburgerschap in de Nederlandse samenleving. Gezien de achterliggende boodschap van het kabinet, dat het Nederlanderschap alleen is voor hen die het 'verdienen', is het voorstel zelfs expliciet gericht op deze uitsluiting.

Stichting Civic hoopt in deze reactie duidelijk te maken dat een dergelijke houding van de overheid niet past in een liberaal-democratische rechtsstaat. Daarnaast toont wetenschappelijk onderzoek aan dat deze houding averechts uitpakt, indien het onderliggende doel het bevorderen van integratie is. De volgende argumenten worden naar voren gebracht om dit standpunt te ondersteunen:

2 Democratie

2.1

Burger kunnen worden in het land waar je permanent woont, is een van de meest fundamentele normatieve grondslagen van de democratie. In wetenschappelijke studies bestaat een sterke consensus over dit uitgangspunt (zie bijv. [Dahl 1989](#); [Rubio-Marín 2000](#); [Ballin 2014](#)). Permanente inwoners van een democratie moeten inspraak krijgen in de wetgeving die op hen van toepassing is. De democratische legitimiteit van besluitvormingsprocessen en wetgeving neemt toe als een zo hoog mogelijk percentage van permanent ingezetenen burger is.

2.2

Het stimuleren en zo aantrekkelijk mogelijk maken van naturalisatie is dus, vanuit de grondslagen van de democratie gezien, een belangrijke taak van iedere democratische staat. Hoewel over sub-discussies meningsverschillen kunnen bestaan – zeg, over of Nederlanders in principe dubbele nationaliteiten mogen hebben – is het onwenselijk als de staat onnodig uitsluitende en oneerlijke drempels opwerpt die toegang tot naturalisatie beperken.

2.3

Het is daarom belangrijk de emancipatoire *ambitie* taalniveaus van alle ingezetenen zo hoog mogelijk te krijgen, niet gelijk te stellen aan, of te verwarren met, een *absoluut taalvereiste* voor toegang tot democratische grondrechten (zoals passief en actief stemrecht). Zo werkt het recht tot burgerschap bij geboren Nederlanders immers ook niet. Hoewel geboren Nederlanders ook (verplicht) onderwijs krijgen met als doel taalniveaus in de samenleving hoog te houden, zijn hun democratische rechten hier niet één-op-één van afhankelijk. (Gelukkig maar, aangezien recent is gebleken dat voor een [kwart](#) van de Nederlandse jeugd laaggelettertheid dreigt). Taalniveaus stimuleren in de samenleving – bijvoorbeeld door adequaat publiek onderwijs te organiseren – is daarmee goed. Maar werken met selectief burgerschap met als gevolg een groeiende klasse tweederangsburgers onder migranten is, democratisch gezien, niet het juiste vehikel ([bv. De Waal 2021](#)).

2.4

Dit maakt een uniforme taaleis voor naturalisatie geen goed voorstel. Dit betekent overigens niet dat het verkrijgen van burgerschap niet ingezet kan worden als 'ceremoniële wortel' – als pluim op de hoed – bij de inburgering en het leren van de taal. Maar het is daarbij wel noodzakelijk dat het, per individu, een realistische, afgestemde, ondersteunde en praktisch-haalbare wortel is, die

effectief meetbaar zowel de taalontwikkeling en naturalisatieratio onder nieuwkomers verhoogt (bijv. [Peters, Vink & Schmeets 2017](#)).

3 Uitsluiting op basis van capaciteiten en achtergrond

3.1

Onderzoek naar landen in de EU waar de nieuwe B1-norm, met nauwelijks ontheffingsgronden, al geldt (zoals Duitsland) laat echter zien dat deze norm leidt tot een *structureel* lager naturalisatieratio (bv. [EUROSTAT](#), figuur 5). Ook de onderzoeken naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland van dr. Ricky van Oers ([2013](#); [2020](#)) waarschuwen hiervoor. Van Oers laat bovendien zien dat verhoogde taaleisen voor naturalisatie getraumatiseerde vluchtelingen, vrouwen in achterstandsposities, laaggeletterden en (vooral) laagopgeleiden uitsluiten van burgerschap. Onderzoek van prof. Maarten Vink en dr. Floris Peters bevestigt dit: zij concluderen dat 'juist kwetsbare migranten uit laagontwikkelde landen' naturalisatietoetsen als obstakel beschouwen en dat daarmee het strengere naturalisatiebeleid dat Nederland voert sinds 2003 de doelstelling van integratie niet haalt (zie bijv. [2015](#)). Tot slot laat recent onderzoek naar Denemarken zien dat met een taaleis van B1 de kans dat een vrouwelijke vluchteling, die haar inburgeringsonderwijs start op het laagste taalniveau, na 12 jaar kan naturaliseren 2,5% is ([Jensen et al 2019](#)).

3.2

Een mogelijke tegenwerping van de staatssecretaris en het kabinet zou kunnen zijn dat in met het nieuwe besluit naturalisatie wel degelijk toegankelijk is voor alle migranten. Ze moeten alleen wel B1 halen. En als zij dit niet direct bij de inburgering halen, kunnen zij dit later, na meer onderwijs, alsnog doen door naturalisatietoetsen te halen. Het is daarom belangrijk te benadrukken dat bovenstaande vergelijkende onderzoeken – en dit is slechts een greep uit het beschikbare onderzoek – aantonen dat ook dit voor bepaalde groepen niet realistisch is. Het ooit halen van de hoge taalnorm van B1 op alle onderdelen – schrijven, luisteren, spreken en lezen – is voor hen niet weggelegd. (Dit betekent overigens niet dat zij zich niet verstaanbaar kunnen maken of niet kunnen redden; dat kan met wat meer taalfouten of meertaligheid ook – maar dit is niet de kern van waarom BNT 2021 geen wenselijk plan is).

3.3

Een taaleis van B1, met geen ontheffingsgronden voor 'geleverde inspanningen', zal dus bepaalde (groepen) nieuwkomers buiten hun schuld en vermogens om permanent uitsluiten van burgerschap. Dit zal allereerst bijdragen, zoals uitgelegd onder punt 1, aan een vermijdbaar democratisch tekort. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat deze nieuwkomers, die wél permanent in Nederland zullen wonen, hiermee ook:

- 1) de meest zekere verblijfsstatus mogelijk in Nederland niet hebben
- 2) geconfronteerd worden met beperkte internationale mobiliteit
- 3) mislopen dat hun kinderen bij geboorte automatisch Nederlander zullen zijn (maar slechts op hun 18e, mits zij de juiste diploma's hebben)
- 4) worden uitgesloten van bepaalde beroepen in de publieke sector
- 5) geen diplomatieke bescherming toekomt in het buitenland
- 6) ook geen EU-burgerschap krijgen.
- 7) leven met de constante onzekerheid en kennis dat zij geen Nederlander zijn.

Stichting Civic acht het ook in het licht van deze zeven punten een belangrijke vraag voor de wetgever of het eerlijk en doeltreffend is om naturalisatie met de voorgestelde B1-norm afhankelijk te maken van, vooral, opleidingsniveau en leerbaarheid.

3.4

Daarnaast zal deze uitsluiting ervoor zorgen dat bepaalde positieve integratie-effecten van naturalisatie verloren gaan. Het is niet pragmatisch naturalisatie alleen in te zetten als een beloning voor integratie; onderzoek laat zien dat het ook een middel tot integratie is. Zo doen genaturaliseerde migranten het beter op de arbeidsmarkt, zijn zij meer politiek actief en voelen zij meer 'belonging' (zie, o.a. [Bakker, 2015](#); [Hainmueller et al 2015](#)).

4 Juist geen afstemming tussen inburgering en naturalisatie

4.1

Het aangekondigde nieuwe inburgeringsstelsel laat bovendien zien dat het kabinet beseft dat inburgeraars geen homogene groep vormen en dat het voor sommige inburgeraars onmogelijk is ooit B1 te halen. In het nieuwe stelsel wordt binnen de praktische Z-route immers 'zelfs' niet van inburgeraars gevraagd om het A2-niveau te halen. Het is daarom onredelijk van hen te verwachten dat ze ooit B1 halen, dat nog een stuk hoger ligt. Ook is de mogelijkheid 'af te schalen' naar A2-examens voor inburgeraars voor wie B1 onmogelijk blijkt niet voor niets gecreëerd.

4.2

Het is daarom opvallend dat een argument in de Nota van Toelichting luidt dat de taaleis voor naturalisatie verhoogd moet worden naar B1, omdat dit zou zorgen voor samenhang tussen het nieuwe inburgeringsstelsel en de eisen voor naturalisatie. Er staat: 'Het ligt immers niet in de rede om voor het naturaliseren een lagere norm te hanteren dan als hoogste norm geldt voor inburgeringsplichtigen' (p. 6). Echter, dit snijdt geen hout. Het ligt juist *niet* in de rede om inburgering op meerdere niveaus mogelijk te maken aangezien afstemmen op de capaciteiten en achtergronden van nieuwkomers het meest effectief en eerlijk is, en vervolgens de inspanningen van de groepen die B1 niet kunnen halen te bestempelen als onvoldoende voor naturalisatie. Er is zo sprake van *minder* samenhang tussen de stelsels, in plaats van meer. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de term 'inburgering' niet meer van toepassing zal zijn op bijvoorbeeld de Z-route: de (jarenlange) inspanningen van deze groep binnen de inburgering zullen immers niet meer tellen voor burgerschap. Anders gezegd, als er wordt aangestuurd op 'samenhang' tussen de nieuwe inburgering en naturalisatie, dan is de meest billijke en ook logische opzet dat de (afgestemde) inburgeringsplichten gekoppeld worden aan eisen van naturalisatie.

5 Behouden ontheffingsgrond 'aantoonbaar geleverde inspanningen'

5.1

Een aanvullende mogelijkheid om de samenhang tussen het nieuwe inburgeringsstelsel en BNT 2021 te bewaken is om de ontheffingsgrond wegens 'aantoonbaar geleverde inspanningen' (uit het BNT 2002) niet te schrappen. Dit maakt het mogelijk de ambitie van de inburgering in principe op B1 te zetten, maar zal niet het ongewenste effect hebben zoals hierboven geschetst, oftewel, het uitsluiten van inburgeraars die zich naar vermogen hebben ingezet binnen de inburgering.

5.2

De Nota van Toelichting bespreekt een advies van de Raad van State van het Koninkrijk die inzake het ontwerp BNT 2002 heeft geadviseerd geen ontheffing voor aantoonbaar geleverde inspanningen op te nemen. De Raad van State stelt dat taalvaardigheid zo belangrijk is, dat een dergelijke ontheffingsgrond onwenselijk is. Op de gehanteerde argumentatie van de Raad van State hebben wij reeds gereageerd in §2.3: de *ambitie* om bepaalde taalniveaus in de samenleving te

behalen moet niet gelijkgesteld worden, of verward worden met, het instellen van een *absoluut vereiste* voor alle ingezetenen voor toegang tot democratische grondrechten.

5-3

Daarbovenop nog twee opmerkingen. Ten eerste, een ontheffingsgrond voor 'geleverde inspanningen' betekent niet dat geen enkele inspanning vereist kan worden, of dat inburgeraars aan hun lot worden overgelaten. De nieuwe z-route is hier een illustratie van. Het gaat om het vinden van afgestemde eisen die emancipatie zo veel mogelijk dienen – maar niet uitsluiten, met alle averechtse resultaten van dien. Ten tweede bleek tijdens de recente verhoren in het kader van de parlementaire enquête naar de toeslagenaffaire, hoe belangrijk en rechtsstatelijk urgent het opnemen van goede ontheffingsgronden en hardheidsclausules in wetgeving is. Stoere taal kan electoraal en politiek misschien aantrekkelijk zijn, maar de effecten, vooral op de meest kwetsbaren onder ons en op de kwaliteit van onze wetgeving, zijn dat niet.

6. Overgangsregeling inburgeraars huidige stelsel

6.1

Tot slot blijkt uit BNT 2021 dat de voorgestelde verhoogde naturalisatie-eis ook zal gelden voor inburgeraars die in het huidige (ondermaatse) stelsel zijn ingestroomd. Meerdere organisaties, waaronder [Vluchtelingenwerk](#), hebben zich hier afgelopen weken al terecht stellig tegen uitgesproken. Er is geen discussie over dat het huidige stelsel inburgeraars onvoldoende ondersteunt bij een goede start in Nederland (zie de genoemde onderzoeken in § Inleiding van dit document). Stichting Civic zet zich daarom al langer in voor de belangen van deze 'ondertussengroep', onder andere door een [brief](#) over hun (juridische) positie te schrijven aan Minister Koolmees. Deze inburgeraars hebben te maken met een systeem dat rust op onrealistische verwachtingen van zelfredzaamheid en lopen niettemin risico op boete en straf. Bovendien streeft het huidige systeem naar het behalen van een taaleis van A2, waardoor de inburgeraars die vanaf 1 januari 2022 deze inburgering afronden (door het systeem *zelf*) niet geëquipeerd zullen zijn B1 te halen. Een overgangsregeling voor inburgeraars die – mede door de vertraging van de invoering van het nieuwe stelsel – in het oude systeem zijn ingestroomd of nog instromen, is daarom op zijn plaats. Sterker nog, geen overgangsregeling zou overduidelijk onbehoorlijk bestuur inhouden.

7. Afsluitend

Wij hopen met deze reactie op de consultatie de fundamentele knelpunten van BNT 2021 naar voren te hebben gebracht. Wij zullen de volgende stappen van het wetgevingsproces met interesse volgen.

Naschrift:

Vlak voordat Stichting Civic deze reactie op de conceptregeling BNT 2021 wilde indienen, werd (op 1 dec 2020) in de Tweede Kamer een motie aangenomen van Jasper van Dijk (SP) en Niels van den Berge (GroenLinks) over het belang van maatwerk bij de naturalisatietoets.

De motie stelt dat 'er oog moet zijn voor mensen voor wie het B1 niveau niet haalbaar is' en dat de regering 'maatwerk moet toepassen in de naturalisatietoets'. De regering komt binnen twee weken met een brief over de uitvoering van de motie.

Stichting Civic doet graag een aanzet voor de wijzen waarop de regering gehoor kan geven aan deze motie. De geschetste mogelijkheden staan in volgorde van wenselijkheid:

- 1) Geen uniforme taaleis voor naturalisatie meer hanteren. In plaats daarvan toegang tot naturalisatie koppelen aan de vereisten voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit betekent concreet dat in het nieuwe stelsel de verschillende inburgeringsroutes ook de naturalisatie-eisen stipuleren. Het geleverde maatwerk binnen het beleid (inclusief ontheffingsgronden e.d.) bij het vormgeven van de inburgeringsplicht, gelden ook voor naturalisatie.
- 2) De huidige taaleis van A2 behouden inclusief de huidige ontheffingsgronden waaronder 'aantoonbaar voldoende inspanningen'. Dit betekent dat in het nieuwe stelsel de B1-route inburgeraars sowieso kunnen naturaliseren en de 'A2-afschalers' ook. De Z-route-inburgeraars vallen in de categorie 'aantoonbaar voldoende inspanningen' en krijgen op deze wijze toegang tot naturalisatie.
- 3) De taaleis van B1 in principe hanteren als eis voor naturalisatie, maar een duidelijke en ruime ontheffingsgrond invoeren voor nieuwkomers die 'aantoonbaar voldoende inspanningen' hebben geleverd om dit niveau te halen. Het criterium van 'aantoonbaar voldoende inspanningen' wordt afgestemd op de routes die binnen het nieuwe inburgeringsstelsel worden gecreëerd. Bij de 'intake' van het nieuwe stelsel, en tijdens het verdere verloop van de inburgering, zal immers worden vastgesteld door gemeenten wanneer individuele inburgeraars naar vermogen inburgeren.