



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Integratie als instrument tot uitsluiting [Bespreking van: R. van Oers (2013) Deserving citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom]

de Waal, T.

DOI

[10.5553/RdW/138064242014035001013](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001013)

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Waal, T. (2014). Integratie als instrument tot uitsluiting [Bespreking van: R. van Oers (2013) Deserving citizenship: citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom]. *Recht der Werkelijkheid*, 35(1), 133-136.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001013>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Integratie als instrument tot uitsluiting

Tamar de Waal

Ricky van Oers, Deserving Citizenship, Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom (doctoral thesis Radboud University Nijmegen, defended on 1 march 2013), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, 299 pagina's

In de afgelopen twee decennia is in meerdere West-Europese landen het aantal voorwaarden voor migranten met betrekking tot toelating, permanent verblijf en naturalisatie sterk toegenomen, onder andere in de vorm van taal- en integratietesten. Voor haar proefschrift onderzocht Ricky van Oers *waarom* deze testen zijn ingevoerd en *welke effecten* ze hebben in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Om de eerste vraag te beantwoorden, analyseerde ze de publieke debatten voorafgaand aan de invoering van deze integratie- en naturalisatietesten, als ook de politieke en sociale context waarin deze debatten plaatsvonden. De tweede vraag beantwoordde ze door relevante statistieken te bestuderen en op basis van 213 interviews met immigranten en andere belanghebbenden. Daarbij keek Van Oers naar de inhoud van de integratietoetsen in de verschillende landen.

De conclusies van de auteur over de legitimiteit en uitwerkingen van de integratietesten zijn scherp en haalden de landelijke pers. 'Inburgeringstest werkt niet en moet worden afgeschaft' kopte *het Algemeen Dagblad* met een verwijzing naar de onderzoeksresultaten. 'De toets heeft geen integrerende maar een selecterende rol', betoogde Van Oers later in een interview met *Trouw*. Tot slot mocht Van Oers de studieprij *Praemium Erasmianum* in ontvangst nemen, uitgereikt aan sociale wetenschappers met dissertaties van hoge kwaliteit. Ofwel, deze dissertatie is niet onopgemerkt gebleven.

In *Deserving Citizenship* combineert Van Oers vele politieke en praktische rechtvaardigheidsvraagstukken die cirkelen rond naturalisatievereisten voor nieuwkomers (naturalisatievereisten zijn de voorwaarden die aan migranten gesteld worden voordat ze de nationaliteit van hun nieuwe land kunnen ontvangen, met de daarbij behorende rechten en een paspoort). Ten eerste is er zowel aandacht voor de politiek-filosofische grondslagen van integratie- en naturalisatievraagstukken, als voor de expliciete en latente motivaties van hedendaagse politici om de besproken integratietesten in te voeren. Ten tweede worden deze analyses vergeleken met, door de auteur uitgevoerd, empirisch onderzoek en statistieken met betrekking tot de uitwerking van de integratietesten. Deze strategie heeft voor- en nadelen.

Het voordeel van het combineren van theorie en empirie is dat het mogelijkheid biedt om gefundeerd een kritisch perspectief in te nemen. Publiek beleid moet immers niet alleen op papier normatief verdedigbaar zijn, het moet ook in de praktijk zijn beloofde doelen vervullen. En als feitelijk blijkt dat bepaald publiek

Tamar de Waal

beleid zijn eigen doeleinden ondermijnt, dan is een oproep tot het stopzetten van het beleid al snel overtuigend.

Het nadeel van deze strategie is dat door de veelheid aan perspectieven die Van Oers aanhaalt, een groot deel van de analyse toch schetsmatig blijft, waardoor de argumentatie niet altijd even genuanceerd is. Ik kom hier later op terug.

Voor het theoretische raamwerk maakt de auteur een onderscheid tussen 'liberaal burgerschap', 'republikeins burgerschap' en 'communautair burgerschap'. In het kort wordt gesteld dat er binnen het liberale denken weinig rechtvaardigheidsgronden bestaan om naturalisatievereisten op te werpen. Het liberalisme gaat uit van de intrinsieke morele gelijkwaardigheid van personen, waardoor het uitsluiten van een groep individuen in de samenleving van gelijke rechten al snel normatief problematisch is. Daarom is voor liberalen 'het beste inburgeringsexamen er geen eentje'. (Deze quote van politiek filosoof Joseph Carens haalt Van Oers aan om het liberale perspectief samen te vatten). Het republikanisme en communitarisme daarentegen kunnen meer eisen stellen aan migranten voordat ze mogen naturaliseren, stelt Van Oers. Aangezien deze politieke theorieën respectievelijk politieke participatie en de identiteit van de gemeenschap centraal stellen, kunnen bepaalde kennis en sociale disposities worden gevraagd of gestimuleerd.

Vervolgens wijdt de auteur meerdere hoofdstukken aan de geschiedenis van de invoering van de integratietesten en hun praktische uitwerking in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Helaas is veel van de inhoud van deze onderzoeken nu alweer verouderd. Zo nam Van Oers in 2006 de 57 interviews met Nederlandse migranten af, maar is de Nederlandse integratie- en naturalisatiewetgeving sindsdien op een aantal punten flink gewijzigd. Ten eerste heeft de Nederlandse overheid het budget voor integratie volledig gesnoeid en moeten migranten nu hun volledige naturalisatietraject, inclusief examens, zelf betalen. Ten tweede is het verblijfsrecht van migranten sterker afhankelijk geworden van hun inburgering. Zo kunnen migranten hun verblijfsvergunning verliezen als ze niet voldoen aan hun integratievoorwaarden, bijvoorbeeld door te zakken voor een integratietest. Hoe dat ook zij, het onderzoek van Van Oers kan nog steeds relevante tendensen tonen die voor de lange termijn belangwekkend zijn.

De meest belanghebbende bevinding van Van Oers is dat na de invoering van integratietesten in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, in al deze landen het aantal naturalisaties is *gedaald*. Dit komt deels doordat het *relatieve* slagingspercentage van de migranten die een aanvraag deden tot naturalisatie daalde, doordat het examen niet gehaald werd. Maar de afname van het *absolute* aantal van migranten dat überhaupt een aanvraag tot naturalisatie doet, verklaart deze daling het meest. Dus alhoewel politici de integratietesten nooit expliciet verdedigd hebben met de ambitie het naturalisatiepercentage terug te willen dringen, is dit toch een aantoonbaar gevolg geweest.

Bovendien blijkt dat de invoering van de integratietesten met name nadelig is voor specifieke groepen migranten: ouderen, laagopgeleiden, analfabeten, vrouwen in achterstandsposities, getraumatiseerde vluchtelingen en migranten van bepaalde nationaliteiten. Zij zien vaker af van inburgeren en naturaliseren, doordat het slagen voor de integratietest hen als onmogelijk toeschijnt, of door de kosten.

Deze tweedeling tussen migranten was het voornaamste dat Van Oers opviel tijdens de interviews die ze afnam. De uitwerking van integratietesten als voorwaarde voor naturalisatie bleek op verschillende groepen opvallend anders uit te pakken. In de dissertatie plaatst ze daarom migranten op een 'integratiespectrum', waarin de goed geïntegreerde migranten aan de bovenkant staan geplaatst. Voor deze groep is het doorlopen van het integratietraject nauwelijks een probleem, hooguit enigszins vervelend of kleinerend. Deze groep migranten is hoger opgeleid, spreekt meestal reeds de taal en kan de kosten van het integratieproject zonder problemen opbrengen. Aan de 'onderkant' van het integratiespectrum staan de bovengenoemde, 'kwetsbare' migranten. Zij hebben meer moeite met het zelfstandig de weg vinden in de samenleving, en juist voor hen blijken de huidige integratievereisten en integratietesten afschrikwekkende lasten. Het aantal naturalisaties in deze groep nam sterk af.

De blootlegging van deze tweedeling werpt een nieuw licht op het functioneren van het integratiebeleid in verschillende West-Europese landen (waaronder Nederland). Het toont de irrationaliteit achter de gekozen wetgeving. Want wat hebben we aan integratiebeleid dat juist de migranten uitsluit die de meeste begeleiding nodig hebben bij taalverwerving en een succesvolle start in de samenleving? Deze retorische vraag stellen is hem beantwoorden.

Van Oers' empirische conclusie dat het integratiebeleid vooral een specifieke groep migranten in de samenleving uitsluit, is vanuit ieder politiek-filosofisch perspectief onwenselijk. Want wat er ook beschermd wordt – de liberale menselijke waardigheid of de sociale voorwaarden van een republikeinse of communaristische gemeenschap –, met de keuze voor prijzige integratietesten die voornamelijk kwetsbare migranten afschrikken, is een aantal West-Europese landen flink afgedreven van adequaat integratiebeleid.

Toch vraag ik mij af of Van Oers' theoretische kader niet tekortschiet, waardoor zij tot de weinig genuanceerde conclusie gebracht wordt dat integratietesten voor immigranten volledig afgeschaft moeten worden. Het doet geen recht aan de contextgevoelige empirische bevindingen van haar onderzoek. Kort gezegd wordt steeds herhaald dat integratietesten vanuit ieder perspectief onrechtvaardig zijn, omdat uit het onderzoek bleek dat de hedendaagse integratietesten in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk een uitsluitende werking hebben.

Tegelijkertijd blijft het vrijwel onbesproken dat ook een klassiek immigratieland als Canada al sinds jaar en dag integratietesten kent, terwijl het naturalisatiepercentage daar hoog is en blijft. Deze Canadese testen zijn dan ook eenvoudig en relatief goedkoop. Daarbij biedt de overheid meer publieke steun aan migranten opdat zij zich succesvol kunnen voorbereiden op het doorlopen van het integratietraject. Het lijkt er dus op, zoals Noord-Amerikanen het zeggen, 'that the devil is in the detail'.

De verschillen tussen West-Europa en Canada tonen, in mijn ogen, dat het vooral *de huidige vorm* van de testen in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is die uitsluit, in plaats van dat integratietesten *inherent* instrumenten tot uitsluiting zijn. En dit is een belangwekkende conclusie, als we de hedendaagse West-Europese geschiedenis omtrent integratietesten – die zo opmerkelijk als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten – willen doorgronden. In de afgelopen twintig

Tamar de Waal

jaar is in meerdere liberale westerse landen een politieke ontwikkeling gestart waarin structureel steeds meer financiële en institutionele barrières worden opgeworpen voor (bepaalde) migranten, die voor hen het pad richting naturalisatie en gelijkwaardig burgerschap bemoeilijken. En deze barrières lijken voort te komen uit een complex krachtenveld van (populistische) electorale strategieën, democratische principes, politieke compromissen en symbolische wetgeving.

Het proefschrift van Van Oers is een belangrijke academische verkenning van dit hedendaagse krachtenveld in West-Europa, en biedt inzicht in de vorming en uitwerking van het Nederlandse, Duitse en Engelse inburgeringsbeleid. Ik noem dit proefschrift een verkenning, omdat het er niet naar uitziet dat de ontwikkelingen op dit beleidsterrein in de nabije toekomst zullen veranderen. Ook Van Oers stelt vast dat er sprake is van een proces van *path dependency* in de landen die zij onderzocht. Het gekozen pad van burgerschapstesten intensificeert en groeit steeds verder uit. De gevraagde niveaus met betrekking tot zowel taal als kennis over de maatschappij blijven stijgen. Daarbij is er nu in Nederland ook een 'inburgeringsexamen buitenland' ingevoerd, dat (potentiële) migranten moeten halen in de ambassade van hun land van herkomst, voordat ze naar Nederland kunnen afreizen.

Het is niet onwaarschijnlijk dat de groepen migranten die uitgesloten raken door deze immigratietest, weinig verschillen van de kwetsbare groepen die naar voren kwamen in het onderzoek van Van Oers. Daarom is dit boek zowel een aanrader voor theoretische als voor empirische wetenschappers die zich bezighouden met migratie- en integratievraagstukken.