

Streng naturalisatiebeleid ontmoedigt immigranten uit laagontwikkelde landen

De invoering van een strenger naturalisatiebeleid in 2003 heeft immigranten ontmoedigd om te naturaliseren. Vooral immigranten uit laagontwikkelde landen, die het grootste belang hebben bij spoedige naturalisatie, ervaren de naturalisatietoets en bijbehorende kosten als een obstakel. De strengere wetgeving heeft de doelstelling om integratie van migranten te bevorderen daardoor niet gehaald.

FLORIS PETERS

Promovendus aan de Universiteit Maastricht en onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

MAARTEN VINK

Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht en deeltijdhoogleraar aan het Europees Universitair Instituut

HANS SCHMEETS

Senior onderzoeker bij het CBS en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht

Naturalisatie wordt vaak gezien als een veelbelovend instrument ter bevordering van de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van migranten. Het verkrijgen van de nationaliteit van het land waarin men woont, biedt zowel formele privileges, zoals politieke rechten en een zekere verblijfsstatus, als informele voordelen, zoals een positief signaal richting potentiële werkgevers over de mate van integratie. Desondanks kiezen niet alle migranten voor naturalisatie wanneer zij aan de voorwaarden voldoen. Traditioneel wordt het feit of immigranten al dan niet naturaliseren, verklaard op basis van enerzijds persoons- en demografische kenmerken, en anderzijds contextuele kenmerken, waaronder de economische en politieke situatie in het land van herkomst (Bevelander en Veenman, 2008; Chiswick, 1978; Yang, 1994). Echter, er is vooralsnog weinig aandacht voor de rol die het naturalisatiebeleid in het bestemmingsland speelt. Dat is verrassend, aangezien wetgeving de voorwaarden vaststelt waaronder naturalisatie mogelijk is. De afgelopen decennia is in Nederland de naturalisatiewetgeving meerdere malen gewijzigd, en sinds de jaren negentig geleidelijk restrictiever geworden (De Hart, 2004; Van Oers *et al.*, 2013). In de statistieken van het CBS zijn sterke parallellen zichtbaar tussen wetswijzigingen en naturalisatieaantallen. Het is

echter onduidelijk in hoeverre deze aantallen samenhangen met deze wetswijzigingen, en welke migrantengroepen in dat geval het zwaarst getroffen worden. Daarom onderzoeken wij door middel van een longitudinale analyse hoe het naturalisatiegedrag van immigranten zich ontwikkelt na invoering van een verplichte naturalisatietoets op 1 april 2003, en of de restrictieve wetgeving vooral die immigranten treft die het grootste belang hebben bij naturalisatie: immigranten uit laagontwikkelde herkomstlanden. Dit zou duiden op een belangrijke drempelwerking van het huidige naturalisatiebeleid in Nederland.

HET BELANG VAN NATURALISATIE

In 1999 verkregen ongeveer 58.000 migranten het Nederlands staatsburgerschap via zelfstandige of medenaturalisatie. Vijf jaar later was dit aantal gedaald tot minder dan 21.000. Wat beweegt migranten ertoe al dan niet voor de nationaliteit van het bestemmingsland te kiezen? In de literatuur wordt ten eerste gewezen op het integratieproces; migranten die meer geïntegreerd zijn in de maatschappij zullen ook vaker naturaliseren (Portes en Curtis, 1987). Maar migranten zijn tevens rationele actoren die calculerend beslissingen nemen (Yang, 1994). In dat kader is de keuze om al dan niet te naturaliseren gebaseerd op een kosten-batenafweging. Zo biedt naturalisatie formele en informele voordelen, zoals een gegarandeerde verblijfsstatus, het recht om te stemmen tijdens verkiezingen en diplomatieke bescherming. Bovendien kan de nationaliteit van het bestemmingsland bevorderlijk zijn voor de kansen op de arbeidsmarkt. Daartegenover staan de voorwaarden en vereiste investeringen voor naturalisatie, waaronder een minimale verblijfsduur, eventuele kennis van de taal en samenleving van het bestemmingsland, en mogelijke financiële kosten. Of deze vereiste investering opweegt tegen de voordelen van naturalisatie wordt in sterke mate bepaald door de levensfase waarin een migrant zich bevindt. In dat kader tonen Peters *et al.* (2015) aan dat met name jongeren,

migranten met een Nederlandse partner, en migranten met kinderen de waarde van naturalisatie hoger inschatten, en derhalve eerder en vaker naturaliseren. Daarnaast is ook het herkomstland van belang: migranten uit economisch minder ontwikkelde of politiek instabieler landen zijn zeer gemotiveerd hun verblijfsstatus in het bestemmingsland te garanderen, en daardoor meer geneigd te naturaliseren. Migrant die, omwille van naturalisatiewetgeving in het land van bestemming of herkomst, bij naturalisatie hun oorspronkelijke nationaliteit automatisch verliezen zijn daarentegen juist minder geneigd te naturaliseren. Deze bevindingen uit de literatuur worden bevestigd voor Nederland, zie tabel 1 (Peters *et al.*, 2015).

Wetgeving in het bestemmingsland is bepalend voor de voorwaarden waaronder naturalisatie de facto mogelijk is. Deze criteria kunnen aanzienlijk variëren tussen vooral Europese landen (Vink en De Groot, 2010). Beperkt Europees onderzoek toont aan dat migranten in landen waar naturalisatiebeleid restrictiever is, minder geneigd zijn te naturaliseren (Dronkers en Vink, 2012; Vink *et al.*, 2013). Ook zullen migranten die, om economische of juridische redenen, zo snel mogelijk willen naturaliseren, bijvoorbeeld de minimale verblijfsduur of een verplichte toets veel meer als een obstakel ervaren dan migranten met een mindere urgentie om te naturaliseren. Daarbij speelt ook dat migranten voor wie een spoedige naturalisatie van belang is, zoals mensen uit minder ontwikkelde landen, doorgaans over minder middelen beschikken, zoals een hoge opleiding en geld, om zich succesvol op een dergelijke toets voor te bereiden, met als mogelijk gevolg dat ze hier überhaupt niet aan beginnen. Een voorbeeld van een dergelijke restrictieve wetswijziging in Nederland is de invoering van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap in 2003.

RESTRICTIEVERE NATURALISATIEWETGEVING

Het grootste verschil tussen de naturalisatiewetgeving voor en na 2003 betreft de wijze waarop de mate van integratie wordt bepaald. Terwijl voorheen in een informeel gesprek met een gemeenteambtenaar werd vastgesteld of iemand voldoende was ingeburgerd, wordt sinds 1 april 2003 de mate van inburgering bepaald in een naturalisatietoets (Van Oers, 2007). Behalve meer formele eisen betekent een toets dat niet alleen spreek-, maar ook lees- en schrijfvaardigheid vereist is. Verder zijn er kosten verbonden aan deelname aan de naturalisatietoets, terwijl het voormalige gesprek gratis aangeboden werd. Sinds 2007 wordt ook kennis van de Nederlandse maatschappij getoetst in een inburgeringsexamen. Kortom, er kan gesteld worden dat naturalisatiewetgeving in Nederland sinds 2003 restrictiever is geworden, niet zozeer door bepaalde groepen immigranten van naturalisatie uit te sluiten, als wel door de eisen voor iedereen aan te scherpen. Daarbij is het belangrijk dat men beseft dat de beoogde doelstelling van het nieuwe beleid de bevordering van integratie van migranten was, en niet het demotiveren van bepaalde groepen migranten om te naturaliseren. Desondanks blijkt uit cijfers van het CBS dat het aantal naturalisaties door verlening in 2003 en 2004 aanzienlijk daalde ten opzichte van voorgaande jaren, van 42.000 in 2002 naar 25.000 in 2003 en 21.000 in 2004.

METHODE EN DATA

Om te analyseren hoe het naturalisatiegedrag van immigranten zich heeft ontwikkeld na de beleidswijziging in 2003, richten wij ons op mensen die in de periode 1995–2002 naar Nederland zijn geïmmigreerd, en volgen deze tot en met 2011 (Peters *et al.*, 2015). Aangezien we willen nagaan of immigranten besluiten te naturaliseren, worden mensen die het Nederlanderschap mogelijk op een alternatieve wijze verkregen hebben, uitgesloten van de analyse. Hieronder vallen ten eerste migranten jonger dan achttien jaar, die mogelijk met de ouders mee naturaliseren. De minimale leeftijd op het moment van migratie wordt om die reden op vijftien jaar gesteld, omdat kinderen die op zestien- of zeventienjarige leeftijd naturaliseren ten minste drie jaar in Nederland met een geldige verblijfsvergunning gewoond moeten hebben. Migrant die in 1995 op vijftienjarige leeftijd naar Nederland kwamen, waren dus nog niet in staat te naturaliseren voor het eerste meetmoment in de dataset (1 januari 1998). Ten tweede worden migranten geboren in Suriname vóór 1975, of geboren op de Nederlandse Antillen, uitgesloten, aangezien zij bij geboorte reeds Nederlander zijn. Ten derde worden alleen eerstegeneratie-migrant in de analyse betrokken, aangezien latere generaties het Nederlanderschap potentieel bij geboorte kunnen verkrijgen.

Om het effect van de beleidswijziging te analyseren, maken we onderscheid tussen drie cohortengroepen, met het oog op de minimale verblijfseis van vijf jaar voor natu-

Naturalisatie naar persoons- en herkomstkenmerken, migratiecohort 1995–2002

TABEL 1

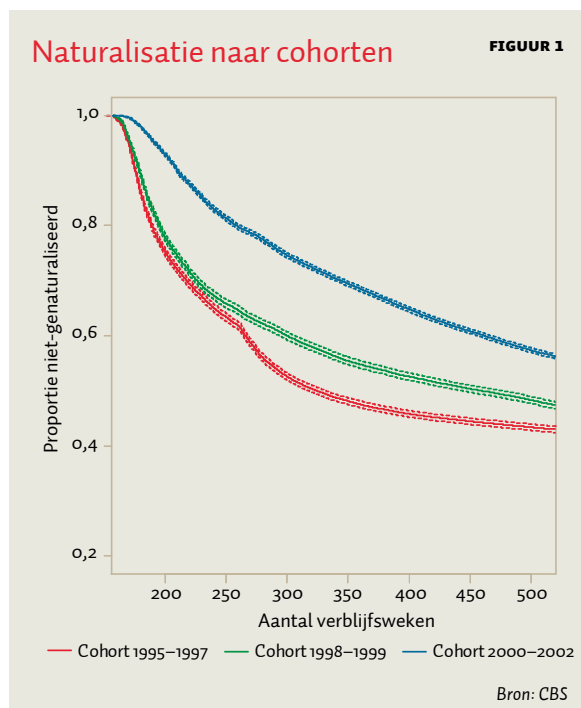
	Percentage
Geslacht	
Man	31,7
Vrouw	36,7
Leeftijd bij migratiebeweging	
15–17 jaar	51,5
18–24 jaar	35,4
25–34 jaar	34,9
35–44 jaar	29,3
45–54 jaar	23,2
55–64 jaar	22,5
65–74 jaar	22,6
> 74 jaar	11,8
Partner	
Geen partner	25,2
Partner van Nederlandse herkomst	42,1
Niet-Nederlandse partner van niet-Nederlandse herkomst	23,5
Kinderen onder 18 jaar in huishouden	
Ja	41,2
Nee	28,1
Economische ontwikkeling herkomstland	
Laagste kwartiel	53,1
Tweede kwartiel	53,2
Derde kwartiel	26,4
Hoogste kwartiel	4,0
Totaal	34,4

Bron: CBS

ralisatie. Migranten uit cohortengroep 1995–1997 hebben nog volledig de mogelijkheid gehad om te naturaliseren onder de oude, meer liberale Rijkswet op het Nederlander-schap van 1984. Voor cohortengroep 1998–1999 is dit in mindere mate het geval; alleen migranten die voor 1 april 1998 naar Nederland geïmmigreerd zijn, of migranten met een Nederlandse partner, konden voor de wetwijziging op 1 april 2003 naturaliseren. Migranten uit cohortengroep 2000–2002 waren vrijwel in zijn geheel gedwongen te naturaliseren onder de nieuwe regelgeving (uitzondering zijn migranten met een Nederlandse partner die voor 1 april 2000 naar Nederland geïmmigreerd zijn). Daarmee vertegenwoordigen deze cohortengroepen de transitie van het

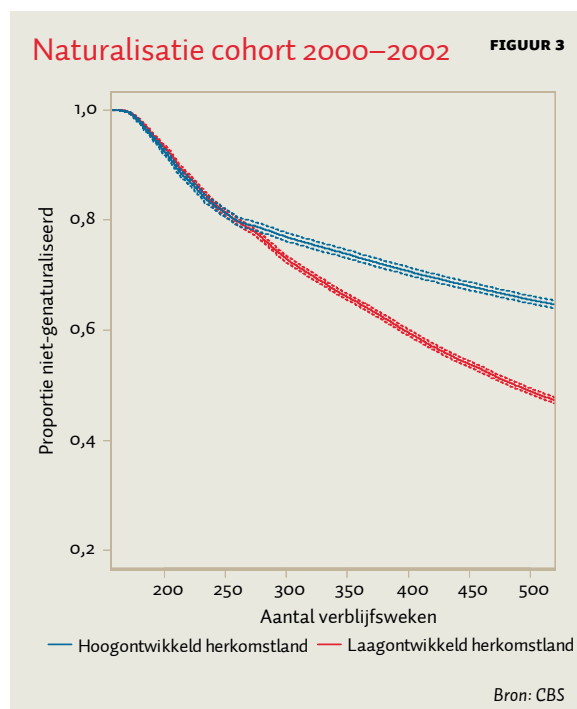
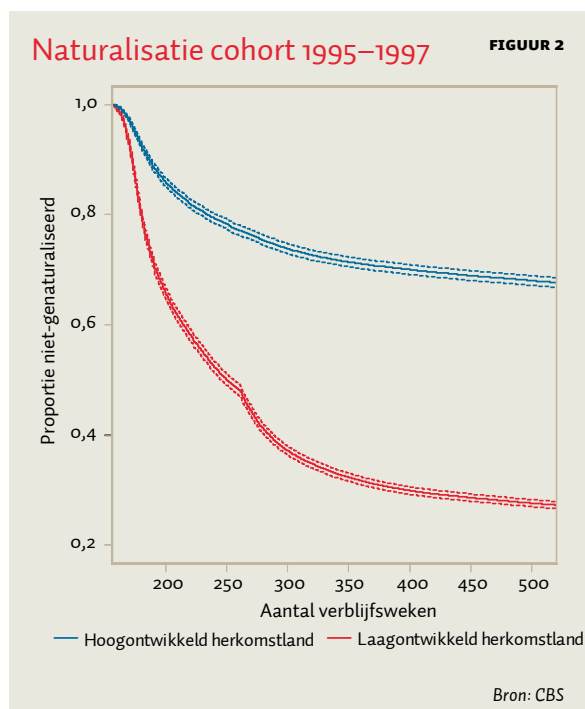
relatief liberale naar het restrictievere naturalisatiebeleid. Naturalisatie onder deze groepen wordt vergeleken door middel van Kaplan-Meier-analyses. Deze methode geeft de *survival curve* voor een gegeven populatie weer. De survival curve illustreert de cumulatieve naturalisatie over tijd. Dit is een gebruikelijke methode om de tijd tot een bepaalde gebeurtenis inzichtelijk te maken, die vooral in de medische wetenschap wordt toegepast.

Om te onderzoeken of het restrictievere naturalisatiebeleid vooral van invloed is op migranten uit minder ontwikkelde landen, wordt het naturalisatiegedrag van migranten uit hoog- en laagontwikkelde landen per cohortengroep vergeleken. De mate van ontwikkeling van het herkomstland wordt gemeten door middel van de Human Development Index, waarbij migranten geaggregeerd zijn in de categorieën hoog- of laagontwikkeld herkomstland langs de gemiddelde mate van ontwikkeling per cohortengroep.



RESULTATEN

In figuur 1 is de Kaplan-Meier-analyse weergegeven voor de migratiecohorten 1995–1997, 1998–1999 en 2000–2002. De stippellijn geeft het 95-procents-betrouwbaarheidsinterval weer. Te zien is dat de proportie niet-genaturaliseerde migranten tien jaar (520 weken verblijf in Nederland) na het moment van migratie voor cohort 1995–1997 het kleinst is (circa 42 procent). Na dezelfde periode is de proportie immigranten voor cohort 2000–2002 die zelfs na tien jaar in Nederland gewoond te hebben niet naturaliseren ongeveer vijftien procentpunten hoger (circa 58 procent). Cohort 1998–1999 neemt zoals verwacht een tussenpositie in. Deze bevinding sluit aan bij de verwachting dat migranten uit de cohortengroep die vrijwel volledig onder de meer restrictieve wetgeving valt minder naturaliseren dan migranten uit de cohorten waarvoor dit minder of niet het geval is. Nadere analyse toont aan dat het patroon in stand blijft wanneer gecontroleerd wordt voor



diverse persoons- en herkomstkenmerken. Verschillen tussen de survival curves per migratiecohort kunnen dus niet toegeschreven worden aan compositionele verschillen.

De geschatte curve voor de cohortengroepen 1995–1997 en 1998–1999 is tot 5 jaar na het migratiemoment vrijwel gelijk, maar vertoont bij cohortengroep 1995–1997 vervolgens een knik. Voor cohortengroep 1998–1999 is dit rond het moment waarop de nieuwe wetgeving in werking treedt, namelijk 1 april 2003, terwijl cohortengroep 1995–1997 op dit moment nog volledig onder de meer liberale wetgeving valt. Dit suggereert dat een aantal migranten uit cohortengroep 1995–1997 in reactie op de spoedige invoering van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap van 2003 nog snel genaturaliseerd zijn onder de meer liberale wetgeving. Te concluderen valt dat er duidelijke verschillen waarneembaar zijn in de proportie naturalisaties over tijd tussen de cohortengroepen, en dat de verschillen mogelijk samenhangen met de invoering van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap in 2003.

In figuur 2 is te zien dat migranten uit cohortengroep 1995–1997, en afkomstig uit laagontwikkelde landen aanzienlijk sneller en vaker naturaliseren dan migranten uit hoogontwikkelde landen. Terwijl van de immigranten uit de hoogontwikkelde landen, na tien jaar in Nederland gewoond te hebben, gemiddeld dertig procent is genaturaliseerd, is dat van de immigranten uit de laagontwikkelde landen meer dan zeventig procent.

Uit figuur 3 blijkt dat het verschil tussen migranten uit laag- en hoogontwikkelde landen voor cohort 2000–2002 aanzienlijk kleiner is. Onder migranten uit laagontwikkelde landen uit dit laatste cohort is 55 procent na tien jaar genaturaliseerd. Voor migranten uit hoogontwikkelde landen is er nauwelijks een verschil waarneembaar tussen de cohorten 1995–1999 en 2000–2002, dit blijft circa dertig procent. Dit betekent dat het verschil tussen de cohortengroepen in figuur 1 louter veroorzaakt wordt door migranten uit laagontwikkelde landen. Daarmee is dit een sterke aanwijzing dat de wetwijziging vrijwel uitsluitend gevolgen heeft gehad voor migranten uit laagontwikkelde landen. Wanneer een dergelijke analyse op basis van de politieke stabiliteit van het herkomstland uitgevoerd wordt, is een vergelijkbaar patroon zichtbaar. Kortom, het restrictieve naturalisatiebeleid heeft vooral een negatieve impact op migranten voor wie de te maken kosten voor naturalisatie en inburgeringsvereisten een grotere drempel vormen. Aangezien deze migranten, afkomstig vooral uit laagontwikkelde landen, tevens zeer gemotiveerd zijn om te naturaliseren worden zij harder getroffen door de drempelwerking van het beleid.

CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

De invoering van restrictievere naturalisatiewetgeving in 2003 heeft immigranten ontmoedigd om te naturaliseren. De impact van restrictief naturalisatiebeleid is echter niet gelijk voor alle migrantengroepen. Restrictief naturalisatiebeleid heeft vrijwel uitsluitend gevolgen voor migranten uit laagontwikkelde en politiek instabiele landen. Migrantengroepen uit hoogontwikkelde of politiek stabiele landen worden door de introductie van een naturalisatietoets niet tot nauwelijks beïnvloed in hun naturalisatiegedrag. Het effect van

beleid op naturalisatie van migranten uit laagontwikkelde landen manifesteert zich in een vertraging, en tot op zekere hoogte zelfs in uitstel, van naturalisatie. Maar juist deze migrantengroepen hebben baat bij spoedige naturalisatie, en onderhouden dus vooral de gevolgen van meer restrictief beleid waarbij meer kennis en assimilatie vereist is, en de kosten voor naturalisatie hoog zijn.

Vanuit een beleids oogpunt roepen de resultaten uit dit onderzoek nieuwe vragen op. Naturalisatie kan een belangrijke stimulans bieden aan het proces van sociaal-economische en sociaal-culturele integratie, door het verlenen van rechten, plichten en vrijheden die gelijk zijn voor alle Nederlanders. In dat kader conditioneert naturalisatiebeleid in hoeverre dit middel redelijkerwijs voor migranten beschikbaar is. Restrictieve naturalisatiewetgeving kan derhalve een belangrijk obstakel vormen in het integratieproces. De analyse bevestigt deze gedachte, waarbij de invoering van een naturalisatietoets een dempend en vertragend effect heeft op naturalisatie van migranten. Dit is met name het geval voor migranten die de Nederlandse nationaliteit goed kunnen gebruiken. Gezien het feit dat de naturalisatietoets in 2003 is ingevoerd als reactie op het gepercipieerde falen van het voorgaande liberale integratiebeleid, en de doelstelling was om integratie van migranten te bevorderen, kunnen vraagtekens gezet worden bij de mate waarin het restrictieve beleid succesvol is geweest. De resultaten bieden eerder ondersteuning voor de notie dat met name kwetsbare migranten, voor wie naturalisatie een waardevol middel in het integratieproces is, de naturalisatietoets en de bijhorende kosten als obstakel ervaren. Het resultaat van dit beleid is daarmee niet zozeer dat integratie bevorderd wordt, als wel vooral dat het Nederlanderschap exclusiever is geworden.

LITERATUUR

- Bevelander, P. en J. Veenman (2008) Naturalization and socioeconomic integration: the case of The Netherlands. In: P. Bevelander en D.J. DeVortez (red.) *The economics of citizenship*. Malmö: Malmö University, 63–89.
- Chiswick, B.R. (1978) The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men. *The Journal of Political Economy*, 5(86), 897–921.
- Dronkers, J. en M.P. Vink (2012) Explaining access to citizenship in Europe: how citizenship policies affect naturalization rates. *European Union Politics*, 3(13), 390–412.
- Hart, B. de (2004) *Debates on dual nationality in the Netherlands*. IMIS Beiträge, 24, 149–162.
- Oers, R. van, B. de Hart en K. Groenendijk (2013) *Country report: the Netherlands*. Florence: EUDO Citizenship Observatory, European University Institute.
- Oers, R. van (2007) De naturalisatietoets geslaagd? Over de redenen voor introductie en over effecten. *Migrantenrecht*, 6(07), 240–246.
- Peters, F., H. Schmeets en M.P. Vink (2015) Naturalisatie in Nederland: wie en waarom? *Bevolkingstrends*, te verschijnen.
- Portes, A. en J.W. Curtis (1987) Changing flags: naturalization and its determinants among Mexican Immigrants. *International Migration Review*, 2(21), 352–371.
- Vink, M.P. en G. de Groot (2010) Citizenship attribution in western Europe: international framework and domestic trends. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 5(36), 713–734.
- Vink, M.P., T. Prokic-Breuer en J. Dronkers (2013) Immigrant naturalization in the context of institutional diversity: policy matters, but to whom? *International Migration*, 5(51), 1–20.
- Yang, P.Q. (1994) Explaining immigrant naturalization. *International Migration Review*, 3(28), 449–477.