

Presentation Ricky van Oers

Wanneer eindigde de Tweede Wereldoorlog?

U gaat met uw collega iets drinken op een terrasje. Daar ziet u twee mannen die elkaar zoenen en strelen. U stoort zich hier aan. Wat kunt u het beste doen?

Welk percentage van de bevolking is katholiek?

De zojuist gestelde vragen zijn voorbeelden uit burgerschapstests die worden voorgelegd aan toekomstige burgers van Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het slagen voor een burgerschapstoets is een voorwaarde voor immigranten om in deze landen te kunnen naturaliseren, dat wil zeggen burger te worden van het land waarin ze al een aantal jaren legaal verblijven. Door te naturaliseren krijgen deze migranten een paspoort, waarmee ze gemakkelijker kunnen reizen. Daarnaast heeft het hebben van de nationaliteit van het land waarin je woont een aantal andere voordelen: je hebt een betere positie op de arbeidsmarkt, en zult gemakkelijker geld kunnen lenen voor het kopen van een huis of het starten van een eigen bedrijf. Daarmee lijkt naturalisatie de integratie ten goede te komen. Gelet hierop zouden staten toegang tot burgerschap het beste kunnen versoepelen. Toch werpen ze in de praktijk steeds nieuwe barrières op, getuige bijvoorbeeld de burgerschapstoetsen waaruit ik u zojuist een aantal vragen voorlegde.

Eén van de hoofdvragen die ik in mijn onderzoek heb beantwoord is waarom Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen jaren hebben besloten om een burgerschapstoets, waarin kennis van de taal en de samenleving wordt getest, te introduceren als voorwaarde voor naturalisatie? Om deze vraag te beantwoorden heb ik de politieke debatten, voorafgaand aan de introductie van de tests, geanalyseerd. Een tweede vraag die in mijn onderzoek centraal stond was of de doelen die de tests zouden moeten behalen in de praktijk ook worden behaald, en of de tests ook neveneffecten produceren? Hiervoor heb ik interviews afgenomen onder immigranten, taaldocenten, gemeenteambtenaren en medewerkers van immigrantenorganisaties. Daarnaast heb ik statistische informatie geanalyseerd om te kijken of het aantal naturalisaties is veranderd na invoering van de tests, en of de tests meer nadelig uitpakken voor bepaalde groepen immigranten. Tot slot heb ik de tests aan een grondige inhoudsanalyse onderworpen.

Een analyse van de politieke debatten die voorafgingen aan de introductie van de tests wijst uit dat de tests in alle drie de landen moesten leiden tot een betere integratie. Alleen degenen die over een bepaald niveau van kennis van de taal en de samenleving beschikten, werden als voldoende geïntegreerd beschouwd om te kunnen naturaliseren. Het gesprekje met een gemeenteambtenaar of politieagent waarin vroeger werd vastgesteld of iemand voldoende geïntegreerd was volstond

niet meer. Immigranten moesten slagen voor een geformaliseerde test, waarin niet alleen mondelinge, maar ook schriftelijke taalvaardigheid werd getoetst, achter de computer. Dit zou de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede komen. Iemand was immers niet meer afhankelijk van de nukken van de ambtenaar die hij of zij tegenover zich had, maar van het onafhankelijke oordeel van een geautomatiseerd systeem. Daarnaast werd de oude 'integratietoets' die werd afgenomen door een lokale ambtenaar te gemakkelijk bevonden. Het staatsburgerschap moest niet als 'consumptieartikel' worden gezien, of worden weggegeven. Nederlandse CDA en VVD parlementariërs vonden zelfs dat toekomstige Nederlanders trots moesten zijn op het Nederlanderschap.

De vraag is nu of de tests ook hebben bijgedragen aan een betere integratie. Het antwoord op deze vraag is, voor alle drie de landen, nee, in ieder geval niet als het gaat om twee groepen migranten. Aan de ene kant is er een groep goed geïntegreerde immigranten. Deze immigranten wonen al geruime tijd in het land waarvan ze de nationaliteit willen verkrijgen. Ze zijn geïntegreerd op de werkvloer, omdat ze hun kinderen in de taal van het land van verblijf hebben opgevoed, of door een andere manier van participeren in de samenleving. Deze immigranten, onder wie immigranten van de tweede generatie en andere 'native speakers', voelen zich teleurgesteld en beledigd omdat er van hen verwacht wordt dat ze moeten slagen voor een, in hun ogen, belachelijk gemakkelijke test, waarvoor ze ook nog eens moeten betalen (€250 in Nederland) en waarvoor ze vrij moeten nemen van hun werk. De toets draagt niet bij aan hun integratie, die immers al goed was.

Daarnaast draagt de toets niet bij tot een verbeterde integratie van een andere categorie immigranten, een categorie die zich als het ware aan de andere kant van het 'integratiespectrum' bevindt dan de categorie die ik zojuist benoemde. Het gaat hierbij om immigranten die meer moeite hebben hun weg in de samenleving te vinden, en die problemen hebben met het studeren voor en maken van tests. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die in hun jeugd geen of weinig scholing hebben gehad, analfabeet zijn, een trauma hebben opgelopen tijdens de vlucht uit hun thuisland, vrouwen in achterstandsposities en ouderen. Voor velen van hen is het niveau dat wordt vereist in de tests simpelweg zo hoog, dat ze het nooit zullen halen. Zij zullen vanwege de tests afzien van naturalisatie, hetgeen hun integratie eerder zal belemmeren dan bevorderen.

De tests fungeren daarmee als instrument voor selectie en uitsluiting, hetgeen ook wordt bevestigd door de statistieken: in zowel Duitsland als Nederland is het aantal naturalisaties gedaald na introductie of formalisering van taal - en kennis van de samenleving vereisten. In Nederland is het aantal naturalisaties sinds de invoering van de toets in 2003 maar liefst de helft lager dan daarvoor, en dat is nu, meer dan tien jaar later, nog steeds zo. Daarnaast zakt een aanzienlijk deel van alle toetskandidaten voor de tests: 40% in Duitsland, een kwart in Nederland, en ongeveer een derde in

het Verenigd Koninkrijk. En dan zijn er natuurlijk nog degenen die niet eens voor de toets opgaan, omdat ze vrezen toch wel te zakken.

In de aanloop naar de introductie van de burgerschapstests hebben politici ofwel ontkend dat de nieuwe tests waren bedoeld om het aantal naturalisaties terug te dringen, ofwel niet benoemd dat een lager aantal naturalisaties een doel was dat door de tests moest worden bereikt. Desalniettemin heeft de daling niet geleid tot debat of de introductie van extra ontheffings- of vrijstellingsclausules. Hieruit valt af te leiden dat politici in de drie onderzochte landen het uitsluitende effect van de tests accepteerden, en soms zelfs verwelkomden, getuige de vraag van sommige conservatieve politici het niveau van de tests te verhogen. In het Verenigd Koninkrijk met succes: daar is in vorig voorjaar een nieuwe toets geïntroduceerd, die volgens sommigen vergelijkbaar is met het toelatingsexamen voor een elite school.

Vanwege het uitsluitende effect dat ze produceren, lijken de tests niet bij te dragen aan meer rechtsgelijkheid, hetgeen één van de doelen was waarom ze in eerste instantie werden geïntroduceerd. Ze hebben eerder een tegengesteld effect: de tests, die een veel hoger niveau van kennis vereisen dan het gesprekje waarin een gemeenteambtenaar ooit beoordeelde of iemand geïntegreerd genoeg was, leiden ertoe dat naturalisatie voor bepaalde groepen permanent verblijvende inwoners onmogelijk wordt gemaakt. Omdat zij niet kunnen stemmen, in ieder geval niet op nationaal niveau, kunnen zij geen invloed uitoefenen op besluiten, beleid en wetgeving waaraan ze wel zijn onderworpen, en waaraan ze ook hebben meebetaald. En dit kan niet worden verantwoord vanuit een democratisch perspectief.

Burgerschapstests leiden tot ongelijkheid, en zijn daarmee tevens slecht te verdedigen vanuit een liberaal perspectief, dat gelijkheid hoog in het vaandel heeft staan. De Nederlandse test schendt overigens niet alleen liberale principes vanwege het uitsluitende effect dat hij produceert, maar ook vanwege zijn inhoud. De Nederlandse toets poogt namelijk na te gaan of iemand liberaal genoeg is om het Nederlandse staatsburgerschap te verdienen, kijk bijvoorbeeld maar naar de vraag over hoe iemand het beste kan reageren bij het zien van twee zoenende mannen op een terras. Op deze vraag wordt maar 1 van de 3 gegeven antwoordmogelijkheden goed gerekend, namelijk 'u blijft zitten en doet of u het niet erg vindt'. De toets schrijft daarmee een bepaalde sociale norm voor. Daarmee poogt de toets de vrijheid van de burger om, binnen de grenzen van de wet, te doen en laten wat zij wil te beperken. En dat is, hoe on-Nederlands ook, niet liberaal.

Gelet op de bezwaren die eraan kleven, kunnen liberaal-democratische staten, die Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk beweren te zijn, beter stoppen met burgerschapstests. Er zijn andere, neutralere manieren om te beoordelen of iemand geïntegreerd genoeg is om te kunnen naturaliseren.