
Nederlander tegen elke prijs? Hogere legeskosten, minder naturalisaties

SWANTJE FALCKE, FLORIS PETERS & MAARTEN VINK

De kosten voor een naturalisatieaanvraag in Nederland zijn de afgelopen jaren aanzienlijk verhoogd, van 380 euro in 2009 tot wel 925 euro in 2021 voor een individueel verzoek. Hoe beïnvloedde deze verhoging het aantal naturalisaties onder migranten uit de Europese Unie en zijn er verschillen te zien in de naturalisatieratio van migranten met hoge en lage inkomens?

Foto: remy-gieling / unsplash



Een volwassen immigrant die Nederlander wil worden moet sinds 2003 aan een behoorlijk aantal voorwaarden voldoen: zij of hij moet vijf jaar onafgebroken in Nederland wonen met een geldige verblijfsvergunning, voldoende ingeburgerd zijn – dat wil zeggen Nederlands kunnen lezen, schrijven, spreken en verstaan, en voldoende kennis hebben van de Nederlandse maatschappij – en bovendien afstand doen van de andere nationaliteit die men heeft indien zij of hij niet onder een van de uitzonderingen valt. Al deze eisen hebben een negatief effect gehad op de kans op naturalisatie, vooral onder lager opgeleiden. Naast de voorwaarden voor naturalisatie zijn ook de kosten voor het doen van een aanvraag de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Zoals figuur 1 laat zien kostte een enkelvoudige aanvraag in 2003 nog 336 euro, terwijl dit in 2021 is toegenomen tot wel 925 euro. Eenzelfde trend is te zien voor het doen van een gezamenlijke naturalisatieaanvraag, die inmiddels 1455 euro kost voor een gezin met twee kinderen. Belangrijk is dat dit de kosten betreft voor de behandeling van een aan-

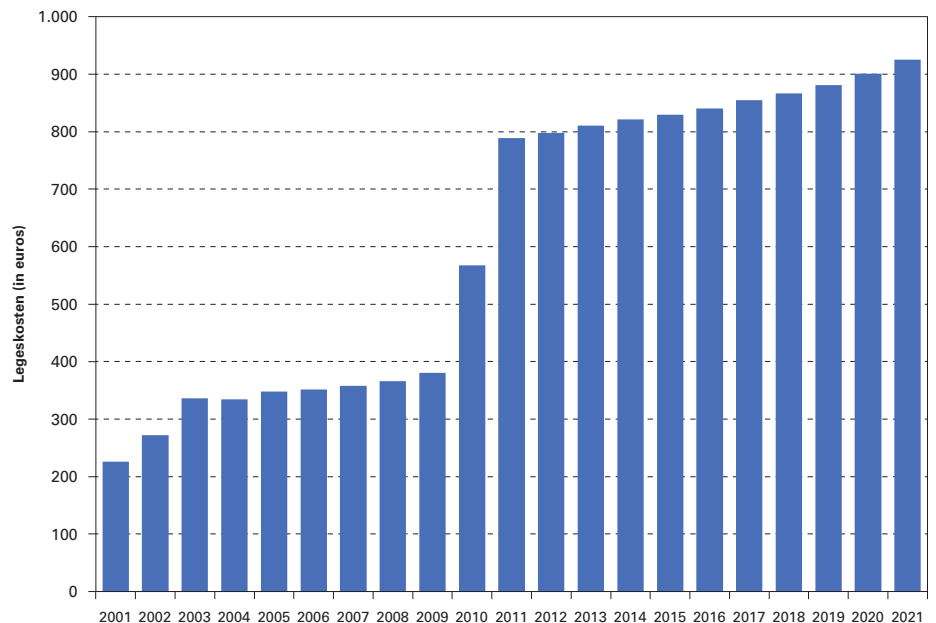
vraag, maar in het geval een aanvraag wordt afgevoerd, men geen geld terugkrijgt. Een immigrant zal zich dus wel twee keer bedenken alvorens een aanvraag in te dienen. Ook is het belangrijk om in gedachten te houden dat er aanzienlijke kosten gemoed zijn met het inburgeringstraject en het inburgeringsexamen; weliswaar kan hiervoor geld geleend worden van de overheid (tot tienduizend euro per persoon) maar dat moet wel binnen tien jaar worden terugbetaald.

Toenemende strengheid en legeskosten

Deze trend van stijgende kosten voor naturalisatieaanvragen maakt deel uit van een langere trend van toenemende strengheid van het Nederlandse naturalisatiebeleid. Waar naturalisatie voorheen werd gezien als een eerste stap naar integratie, is dit sinds het begin van de jaren negentig verschoven naar een visie op naturalisatie als de sociale, juridische en emotionele voltooiing van het integratieproces. Vanuit dat perspectief kwam de verantwoordelijkheid voor succesvolle integratie steeds meer bij immigranten te liggen, wier integratie in toenemende mate getoetst in plaats van gefaciliteerd werd. Deze restrictieve wending in het naturalisatiebeleid wordt ook gekenmerkt door een bredere neoliberale trend in het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid die steeds meer terrein wint, waaronder de notie dat openbare diensten ‘kostendekkend’ moeten zijn. Een van de resultaten was dat het kabinet Balkenende IV in 2009 concludeerde dat de kosten voor de behandeling van alle naturalisatieverzoeken hoger waren dan de legesinkomsten. De legeskosten werden derhalve verhoogd met aanzienlijke sprongen in 2010 en 2011. De daaropvolgende stapsgewijze verhogingen zijn gebaseerd op de jaarlijkse geïndexeerde lonen. De strengere eisen voor naturalisatie, hoewel ingevoerd met het doel immigranten tot integratie aan te moedigen, hebben in de praktijk geleid tot uitsluiting en een afname van de kans op naturalisatie. Vooral immigranten uit economisch minder ontwikkelde landen of met een lager opleidingsniveau werden afgeschrikt door restrictief naturalisatiebeleid. In die context kunnen economische maatregelen, zoals de legesverhogingen, migranten met beperkte financiële middelen in het bijzonder ontmoedigen. Uit onderzoek blijkt dat immigranten met een structureel achtergestelde sociaaleconomische positie het meest profiteren van naturalisatie. Hoewel beleidsmakers nooit uitdrukkelijk een selectief doel voor ogen hebben gehad bij de verhoging van de legeskosten, kunnen deze wel de integratie belemmeren voor immigranten die het Nederlanderschap het meest nodig hebben. Maar heeft de verhoging van de legeskosten vanaf 2010 ook dit effect gehad?

Om die vraag te beantwoorden analyseren we het effect van de verandering in de legeskosten rond 2010 voor migranten uit de Europese Unie (EU). We beperken ons tot deze groep: omdat niet-EU-migrant in diezelfde periode ook getroffen werden door beleidswijzigingen voor permanent verblijf, kunnen we daarom voor deze laatste groep het effect van de verhoging van de legeskosten niet isoleren van het effect van de andere beleidswijzigingen. Om te zien of er sprake is van

Figuur 1. Legeskosten voor een enkelvoudig naturalisatieverzoek in Nederland, 2001-2021



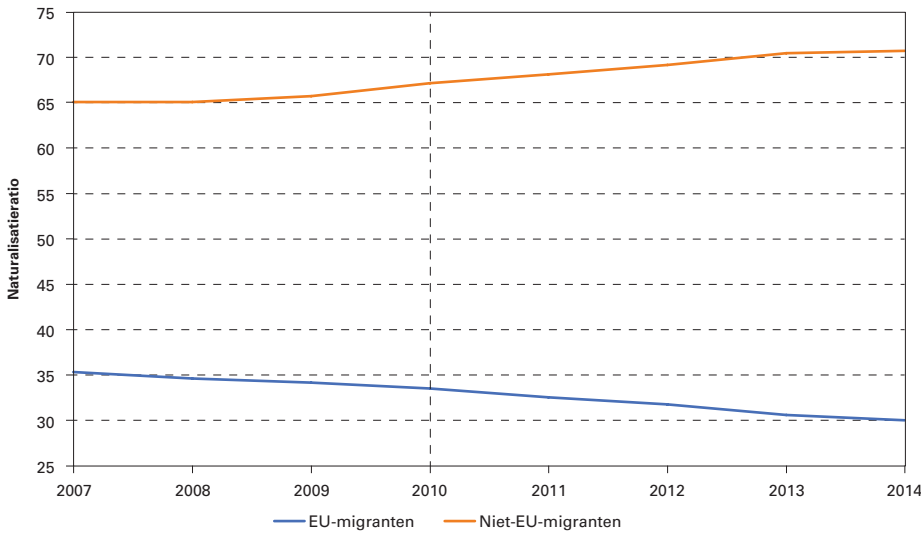
Bron: Staatscourant (diverse edities).

verschillende effecten tussen migrantengroepen met meer of minder financiële middelen, vergelijken we migranten met een inkomen onder en boven het modale huishoudinkomen. Om het effect van de verhoging van de legeskosten voor naturalisatie in Nederland in 2010 te onderzoeken, maken we gebruik van administratieve registerdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Naturalisatieratio

De gegevens van het onderzoek omvatten alle geregistreerde in Nederland geïmmigreerde personen over de periode 2007-2014, waardoor een vergelijkende analyse van naturalisatieratio's voor en na een verhoging van de legeskosten in 2010 mogelijk is. De naturalisatieratio is gedefinieerd als het aandeel immigranten dat de Nederlandse nationaliteit verkregen heeft ten opzichte van de totale migrantenpopulatie in de steekproef. In de regel betekent dit voor volwassenen dat zij door zelfstandige naturalisatie, medenaturalisatie of door een optieverklaring Nederlander zijn geworden. In dit artikel richten wij ons op migranten die een expliciete keuze maken om te naturaliseren, dat wil zeggen door zelfstandige naturalisatie. Om alternatieve vormen van het verkrijgen van het Nederlanderschap zoveel mogelijk uit te sluiten – bijvoorbeeld via rechtswege of co-naturalisatie met ouders – bestaat de onderzoekspopulatie uit migranten geboren in het buitenland en waarvan de ouders ook in het buitenland geboren zijn, die minstens 18 jaar of ouder en geen Nederlander zijn op het moment van migratie, en in aanmerking komen voor het Nederlanderschap. Verder beperken wij de onderzoekspopulatie tot EU-burgers (exclusief burgers van Kroatië, dat pas in 2013 EU-lid werd) en burgers van IJsland, Noorwegen en Zwitserland die ook gebruik maken van het EU-recht om in Nederland te verblijven (in het artikel gezamenlijk aangeduid als ‘EU-immigranten’), die tussen 2007 en 2014 bij een Nederlandse gemeente stonden ingeschreven. Figuur 2 laat zien dat er sprake is van een

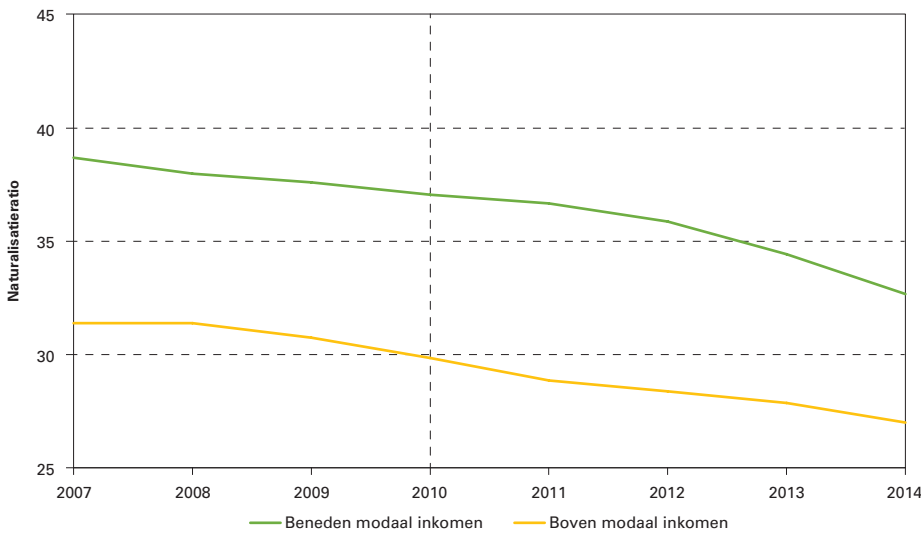
Figuur 2. Naturalisatieratio van immigranten al dan niet uit de Europese Unie*, Nederland, 2007-2014



* inclusief IJsland, Noorwegen, Zwitserland, maar exclusief Kroatië.

Bron: CBS.

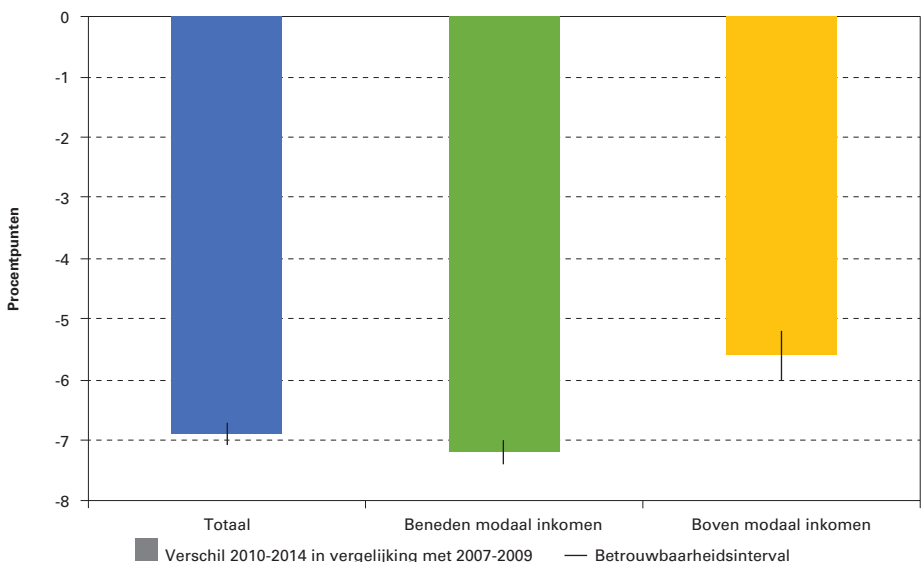
Figuur 3. Naturalisatieratio van immigranten uit de Europese Unie* naar huishoudinkomen, Nederland, 2007-2014



* inclusief IJsland, Noorwegen, Zwitserland, maar exclusief Kroatië.

Bron: CBS.

Figuur 4. Effect van de verhoging van legeskosten op de naturalisatieratio van immigranten uit de EU in 2010-2014 (in vergelijking met de jaren 2007-2009), Nederland



Noot: geschatte daling naturalisatieratio op basis van regressiemodel met individuele kenmerken, kenmerken van woongemeente en van het herkomstland van immigranten in Nederland.

Bron: CBS.

divergerende trend in het percentage migranten dat de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen tussen EU- en niet-EU immigranten, omdat niet-EU migranten door beleidswijzingen voor permanent verblijf, zoals hierboven beschreven, meer baat hadden bij naturalisatie. De naturalisatieratio's van EU- en niet-EU-migranten verschillen omdat de kostenbatenafweging voor beide groepen anders is, onder meer op het gebied van mobiliteitsrechten. De dataset bevat jaarlijkse gegevens over 203.962 EU-migranten.

Trend onder EU-immigranten: minder naturalisaties

Figuur 3 geeft de naturalisatieratio weer van het aantal EU-immigranten dat in de periode 2007-2014 de Nederlandse nationaliteit heeft, onderscheiden naar hun huishoudinkomen. Migranten met een lager dan modaal huishoudinkomen hebben een hogere naturalisatieratio dan migranten met een bovenmodaal huishoudinkomen. Hoewel we een algemene daling zien is dit een geleidelijk patroon en niet geconcentreerd in een abrupte daling rond het jaar 2010. Echter, de neerwaartse trend is sterker onder huishoudens met een benedenmodaal inkomen, vooral na 2010. Dit sluit aan bij de gedachte dat de verhoging van de legeskosten vooral gevolgen heeft voor naturalisaties van EU-migranten die moeite zullen hebben om aan die eisen te voldoen. De daling is vooral sterk tijdens de laatste waargenomen jaren (2013 en 2014). Een mogelijke verklaring is dat migranten, om te kunnen naturaliseren, eerst een aantal taal- en inburgeringstoetsen af moeten leggen. Het besluit tot naturalisatie vindt dus meerdere jaren voor het moment van naturalisatie plaats, aangezien immigranten zich eerst moeten voorbereiden op de formele eisen. Een verhoging van legeskosten zal immigranten, die al voor 2010 hebben besloten om zich te laten naturaliseren, mogelijk minder snel demotiveren omdat zij al begonnen zijn zich voor te bereiden op de taal- en inburgeringseisen. Het effect van de legeskosten zal dus naar verwachting vooral in de latere observatiejaren zichtbaar zijn, aangezien relatief veel migranten in die jaren waarschijnlijk nog niet voor 2010 besloten hadden om zich te laten naturaliseren in de toekomst.

Sterkere daling onder migranten met lage inkomens

De effecten van de verhoging van de legeskosten van een naturalisatieaanvraag zijn moeilijk met het blote oog waar te nemen omdat er veel factoren van invloed kunnen zijn. Om daar rekening mee te houden hebben wij een statistische analyse verricht waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in de individuele kenmerken van de EU-immigranten die een naturalisatie aanvragen, de kenmerken van de gemeente waarin zij wonen en hun herkomstland. De resultaten van die analyse zijn weergegeven in figuur 4. Hieruit blijkt dat na de verhoging van de legeskosten de naturalisatieratio onder EU-immigranten met 6,9 procentpunten is gedaald ten opzichte van de voorgaande periode. Om te bezien of het effect van de verhoging van de legeskosten vooral sterk is geweest bij immigranten met beperkte financiële middelen zijn analyses uitgevoerd voor



Foto: Otto0o / Flickr

EU-migranten met een huishoudinkomen onder en boven het modale inkomen. De uitkomst van deze analyses laat zien dat er een duidelijk verschil is waar te nemen: terwijl na 2010 de naturalisatie onder migranten met een hoog huishoudinkomen met 5,6 procentpunten is gedaald, is deze met 7,2 procentpunten gedaald onder migranten met lagere huishoudinkomen.

Conclusie

Het onderzoek onder EU-migranten in Nederland laat zien dat hogere legeskosten voor naturalisatie een negatief effect hebben op de mogelijkheid en bereidheid van EU-migranten om te naturaliseren. Andere Europese landen, zoals België, Denemarken, Duitsland, Finland en Oostenrijk, hanteren directe economische eisen voor naturalisatie, zoals economische zelfredzaamheid, geformaliseerd als geen gebruik van sociale zekerheid in de periode voorafgaand aan de naturalisatieaanvraag. Uit onze analyse voor Nederland blijkt dat hoge legeskosten feitelijk ook functioneren als een economische eis. Dit heeft vooral gevolgen voor migranten met een laag inkomen. Bij de interpretatie van de resultaten is het belangrijk in acht te nemen dat onze analyses gaan over EU-migranten, voor wie de kosten-batenafweging voor naturalisatie anders is dan voor niet-EU migranten. Onderzoek laat zien dat EU-migranten zich minder vaak laten naturaliseren omdat zij al veel van de rechten van het Nederlanderschap genieten, en bovendien relatief veel waarde hechten aan hun oorspronkelijke nationaliteit. De bevindingen hebben dus betrekking op een specifieke groep migranten. Echter, dit onderzoek is onderdeel van breder internationaal onderzoek waarin de rol van economische eisen voor naturalisatie, waaronder legeskosten, ook voor migranten in het algemeen onderzocht is. Onze conclusies sluiten aan bij eerdere bevindingen dat economische eisen een dempend effect hebben op de kans op naturalisatie, en in het bijzonder voor migranten met een laag inkomen. Het feit dat we al een negatief

effect constateren voor EU-migranten, een groep met een relatief hoog gemiddeld inkomen, doet vermoeden dat dit ook onder niet-EU migranten het geval zal zijn, voor wie hoge kosten in de regel moeilijker te overbruggen zullen zijn. Onze bevinding dat economische eisen de kans op naturalisatie van EU-migranten verkleint betekent dat deze migranten minder mogelijkheden zullen hebben tot bijvoorbeeld politieke participatie, zoals bij de Tweede Kamerverkiezingen. En juist migranten met een laag inkomen die zwaarder worden getroffen door de verhoging van de legeskosten hebben het meest baat op de arbeidsmarkt bij het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.

Noot: Dit artikel is gebaseerd op een Engelstalig hoofdstuk van de auteurs (Peters, Falcke en Vink, 2021). Het onderzoek is gefinancierd door de European Research Council (grant 682626).

Swantje Falcke, Universiteit van Utrecht, e-mail: Falcke, s.falcke@uu.nl

Floris Peters, Universiteit van Utrecht, e-mail: f.w.c.peters@uu.nl

Maarten Vink, European University Institute, Florence, e-mail: maarten.vink@eui.eu

LITERATUUR:

- IND (2004), Nieuwe legessystematiek IND 2004: eindrapport van het projectteam legessystematiek IND. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatie Dienst.
- Peters, F., S. Falcke en M. Vink, (2021), 'Becoming Dutch at what cost? Increasing application fees and naturalization rates of EU immigrants in the Netherlands'. In: R. Barbulesco, L. Pedroza en S. Wallace Goodman (red.), *Making new citizens: re-examining the citizenship-integration nexus*. New York: Springer.
- Peters, F., H. Schmeets en M. Vink (2020), Naturalisation and immigrant earnings: why and to whom citizenship matters. *European Journal of Population*, 36(3), pp. 511-545.
- Peters, F., M. Vink en H. Schmeets (2016), The ecology of immigrant naturalization: a life course approach in the context of institutional conditions. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(3), pp. 359-381
- Peters, F., M. Vink en H. Schmeets (2018), Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(7), pp. 1051-1080.
- Stadlmair, J. (2018), Earning citizenship: economic criteria for naturalisation in nine EU countries. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(1), pp. 42-63.
- Suvarierol, S. en K. Kirk (2015), Dutch civic integration courses as neoliberal citizenship rituals. *Citizenship Studies*, 19(3-4), pp. 248-266.
- Vink, M., A. Tegunimataka, F. Peters en P. Bevelander (2021), Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and dual citizenship. *European Sociological Review*, 37(5), pp. 751-765.