

Advies over ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021

Advies



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies over ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, januari 2021

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

1 Inleiding

Het ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021 is op 5 november 2020 ter advisering aangeboden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ brengt hierbij advies uit over het voorstel.

2 Aanbevelingen

- 1. Wacht met verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie van A2-niveau naar B1-niveau in ieder geval tot drie jaar na inwerkingtreding van de wet inburgering 2021.*
- 2. Hanteer, indien verhoging van het taalniveau voor naturalisatie gelijktijdig ingaat met inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021, een overgangstermijn van drie jaar voor inburgeringsplichtigen die voor inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 aan het inburgeringstraject zijn begonnen.*
- 3. Informeer inburgeringsplichtige migranten en migranten die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, ruimschoots voor inwerkingtreding van het nieuwe Besluit naturalisatietoets actief en gericht over de verhoging van de vereisten voor naturalisatie.*

Onder punt 4 worden deze aanbevelingen toegelicht.

3 Inhoud van het ontwerpbesluit

Artikel 8, eerste lid, onderdeel d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) schrijft voor dat een verzoeker om naturalisatie kennis heeft van de Nederlandse taal. Het Besluit naturalisatietoets bepaalt welke onderwerpen en welke taalvaardigheden moeten worden getoetst. Ook legt dit besluit het minimaal vereiste niveau van taalbeheersing vast en bevat het de gronden voor vrijstelling of ontheffing van de toets.

Aanleiding om een nieuw Besluit naturalisatietoets vast te stellen is het streven om het vereiste niveau van beheersing van de Nederlandse taal voor naturalisatie te verhogen van taalniveau A2 naar B1.¹ Dit geldt alleen voor verzoekers om naturalisatie die hoofdverblijf hebben in het Europese deel van Nederland.² In het regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst' is vastgelegd 'Het

¹ Nota van toelichting ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021, p. 5. Deze taalniveaus worden onderscheiden in het Europees Referentiekader Talen (ERK), zie: <https://erk.nl/docent/niveaubeschrijvingen/>.

² In Europees Nederland bestaat de naturalisatietoets uit twee delen: deel 1) maatschappij- en staatkundige kennis en deel 2) taalexamen Nederlands op niveau B1. In de Caribische delen van het Koninkrijk bestaat de naturalisatietoets uit: deel 1) maatschappij- en staatkundige kennis, af te leggen in het Papiaments of het Engels; deel 2) taalexamen Papiaments of Engels op niveau A2; en deel 3) taalexamen Nederlands op niveau A2.

Nederlandschap is iets om trots op te zijn en wat je moet verdienen'.³ De verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie sluit aan op het nieuwe inburgeringsstelsel voor nieuwkomers. In de nieuwe Wet inburgering 2021 wordt het taalniveau voor inburgering ook verhoogd van A2 naar B1.⁴ De ambitie van de wetgever is dat B1-niveau de standaard wordt en dat afgeschaald kan worden naar A2-niveau als dat te hoog gegrepen is. Daarnaast bestaat een zelfredzaamheidsroute (Z-route) voor wie ook dit niveau niet haalbaar is. De mogelijkheid om te ontheffen op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen komt te vervallen.⁵

Verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie heeft tot gevolg dat migranten die op een lager niveau dan B1 hebben voldaan aan de inburgeringsplicht een aanvullende toets moeten afleggen om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Dat betreft vreemdelingen die van B1 zijn afgeschaald naar A2 en vreemdelingen die de Z-route hebben gevolgd om in te burgeren.⁶ Vrijstelling van de naturalisatietoets wordt niet langer verleend aan de vreemdeling die beschikt over een inburgeringsdiploma op grond van de huidige Wet inburgering of een inburgeringscertificaat op taalniveau A2.⁷ De ontheffing wegens aantoonbaar geleverde inspanningen komt evenals in de Wet inburgering 2021 in het Besluit naturalisatietoets 2021 te vervallen.⁸ De ontheffing wegens een psychische of lichamelijke beperking dan wel een verstandelijke handicap blijft bestaan.⁹

4 Beoordeling van het ontwerpbesluit

De wetgever maakt in het ontwerpbesluit een consequente keuze door voor naturalisatie B1 taalniveau als uitgangspunt te nemen, hiermee sluit het taalniveau aan op het taalniveau dat in het nieuwe inburgeringsstelsel als uitgangspunt wordt genomen. De ACVZ heeft zorgen over de verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie van A2- naar B1-niveau. Hierdoor bestaat het risico dat vreemdelingen permanent in Nederland verblijven zonder de laatste stap in het integratieproces - het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit - te kunnen zetten.¹⁰ Dat zou ingrijpende consequenties kunnen hebben voor de vreemdelingen die dit betreft. Zo kan de vreemdeling niet deelnemen aan het democratisch proces en blijft hij of zij voor het verblijf in Nederland afhankelijk van een verblijfsvergunning. Naast de praktische effecten op deelname in de

³ Regeerakkoord 2017-2021, p. 54.

⁴ De ACVZ heeft op 11 september 2019 advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet inburgering 2021, zie:

<https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/09/11/wet-inburgering>.

⁵ Memorie van toelichting Wet inburgering 2021, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 483, nr. 3, p. 47.

⁶ Nota van toelichting, ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021, p. 6.

⁷ Nota van toelichting, ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021, p. 10.

⁸ Nota van toelichting, ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021, p. 13.

⁹ Nota van toelichting, ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021, p. 12.

¹⁰ Zie ook: EMN juli 2020, 'Pathways to citizenship for third-country nationals'.

Nederlands democratie, voedt dit ook gevoelens van uitsluiting.¹¹ Dit kan een tweedeling in de samenleving verder voeden en is gezien de sociale cohesie ongewenst. Te hoge taaleisen kunnen ertoe leiden dat bepaalde groepen waaronder ouderen, getraumatiseerde vluchtelingen en (met name) laagopgeleiden (permanent) uitgesloten worden van burgerschap.¹²

In het advies over de Wet inburgering 2021 heeft de ACVZ opgemerkt dat de verwachtingen ten aanzien van nieuwkomers onverantwoord hoog opgeschroefd worden zonder dat daar een hoge inzet vanuit de overheid tegenover lijkt te staan.¹³ Hoewel bij de invoering van het inburgeringsstelsel in 2004 en daarna onderzoek is gedaan naar het taalniveau van inburgeringsexamens en kennis van de Nederlandse samenleving, o.a. door de Commissie Franssen,¹⁴ ontbrak naar het oordeel van de ACVZ in het wetsvoorstel een onderbouwing van het verhogen van het taalniveau van A2 naar B1.¹⁵ Onder het huidige stelsel haalt een opmerkelijk laag percentage van 2% het Nt2-examen op een vergelijkbaar niveau (B1-B2). In het oude stelsel vóór 2013 behaalde in de jaren 2007-2013 per jaar tussen de 10 en 26% van de inburgeringsplichtigen examens op het vergelijkbare Nt2-niveau.¹⁶

De wetgever heeft hier in de memorie van toelichting bij de Wet inburgering 2021 op gereageerd door te stellen dat inburgeringsplichtigen veel meer dan in het huidige stelsel het geval is, zullen worden begeleid gedurende hun gehele inburgeringstraject. Zo wordt ervoor gezorgd dat zoveel mogelijk inburgeringsplichtigen daadwerkelijk op dit B1-niveau gaan inburgeren. De brede intake moet ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen taaltrajecten volgen die passen bij hun potentieel. Het kost gemiddeld meer les- en oefeningen om een taal te beheersen op B1-niveau dan op A2-niveau. Daar is in de budgetten voor gemeenten volgens de wetgever ook rekening mee gehouden. Gemeenten krijgen een belangrijke rol en bijbehorende taken, zoals het ontzorgen en aanbieden van maatschappelijke begeleiding (asielstatushouders), het afnemen van de brede intake, het vaststellen van een persoonlijk Plan Integratie en Participatie (PIP), het aanbieden van inburgeringscursussen (asielstatushouders) of het adviseren hierover (gezinsmigranten en overige migranten) en de begeleiding en ondersteuning van de inburgeringsplichtigen gedurende het gehele traject. De verwachting van de wetgever is, dat deze begeleiding door gemeenten vanaf het allereerste moment van het inburgeringstraject ertoe zal leiden dat inburgeringsplichtigen (veel)

¹¹ Zie: Kabinet maakt Nederlanderschap onbereikbaar voor tienduizenden vluchtelingen, *VWN*, <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/kabinet-maakt-nederlanderschap-onbereikbaar-voor-tienduizenden-vluchtelingen>.

¹² Jensen, Mourtisen, Cochran Bech en Olsen, 2019, 'Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1080/1369183X.2019.1667757>.

¹³ Advies 'Wet inburgering 20..', p. 7, zie noot 4.

¹⁴ Zie rapport van de Commissie Franssen, *Inburgering getoetst*, februari 2004. Ook daarna is onderzoek gedaan, zoals het onderzoek van Euro RSCG Bikker, *Onderzoeksverslag en eindtermen Inburgeringsexamen Kennis van de Nederlandse Samenleving*, mei 2005 en onderzoek van Regioplan, *Wat inburgeraars moeten weten van Nederland*, maart 2011.

¹⁵ Advies 'Wet inburgering 20..', p. 7, zie noot 4.

¹⁶ Algemene Rekenkamer, *Inburgering, eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, januari 2017, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 32824, nr. 181, p. 51-59.

eerder zullen starten met het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis over de Nederlandse maatschappij, alsmede met participeren in die maatschappij. Daarnaast wordt verwacht dat inburgeringsplichtigen hierdoor ook meer gestimuleerd zullen worden om op een voor hen zo hoog mogelijk niveau in te burgeren en dat volgens de wetgever een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen dit niveau ook daadwerkelijk zal bereiken.¹⁷

De ACVZ betwijfelt of daadwerkelijk een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen het B1-niveau kan bereiken. Gemeenten zijn veel minder optimistisch over de uitkomsten van het nieuwe inburgeringsstelsel dan de wetgever. Gemeenten schatten dat 35% van de inburgeringsplichtigen de B1-route zullen doorlopen, terwijl de wetgever uitgaat van een percentage van 60%. De gemeenten verwachten dat 44% van de inburgeringsplichtigen de Z-route gaan volgen, de wetgever gaat uit van 15%.¹⁸

De adviescommissie is er bezorgd over dat de inschattingen van de wetgever en van de gemeenten, de uitvoerders van het inburgeringstraject, over de slagingspercentages in het nieuwe inburgeringsstelsel ver uiteen lopen. Gezien deze onzekerheid vindt de ACVZ het onnodig en onverstandig om het vereiste taalniveau voor naturalisatie bij inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel onmiddellijk te verhogen. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de wetgever heeft overwogen om het risico, dat een grote groep vreemdelingen niet langer in aanmerking komt voor naturalisatie, te verkleinen door met de voorgenomen verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie te wachten tot duidelijk is in hoeverre vreemdelingen daadwerkelijk aan het verhoogde taalniveau zullen gaan voldoen. De adviescommissie beveelt aan om met de verhoging van het taalniveau voor naturalisatie in ieder geval te wachten tot drie jaar (de inburgeringstermijn) na inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. Hierbij past wel de kanttekening dat in de huidige praktijk van een aanmerkelijk aantal inburgeringsplichtigen de inburgeringstermijn wordt verlengd.¹⁹ Zij hebben ook na drie jaar nog niet aan de inburgeringsplicht voldaan. Het nieuwe inburgeringsstelsel kan gedurende die drie jaar worden gemonitord en geëvalueerd om te beoordelen of het aan de verwachtingen van de wetgever voldoet.

Aanbeveling

Wacht met verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie van A2-niveau naar B1-niveau in ieder geval tot drie jaar na inwerkingtreding van de wet inburgering 2021.

¹⁷ Memorie van toelichting Wet inburgering 2021, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 483, nr. 3, p. 91-92.

¹⁸ Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeliding vluchtelingen 2000, november 2020, p. 9.

¹⁹ <https://duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, p. 6.

De ACVZ ziet als bijkomend voordeel, dat inburgeringsplichtigen die al aan het inburgeringsvereiste hebben voldaan op ten minste A2-niveau en inburgeringsplichtigen die daar nog mee bezig zijn na afronding van het inburgeringstraject, in de gelegenheid worden gesteld om te naturaliseren. Het huidige inburgeringsstelsel bewerkstelligt dat inburgeringsplichtigen vaak niet streven naar het hoogst haalbare taalniveau, omdat dan het risico bestaat dat niet binnen het inburgeringstermijn van drie jaar aan de vereisten wordt voldaan en ze daarmee ook het risico lopen op sanctionering met bestuurlijke boetes. Vanuit het perspectief van rechtszekerheid meent de ACVZ dat dient te worden voorkomen dat ingeburgerde vreemdelingen worden verrast door verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie. De wetgever heeft de verwachting gewekt dat het behalen van het inburgeringscertificaat ook voldoende zou zijn om te naturaliseren. De faciliteiten die de wetgever momenteel verstrekt aan inburgeringsplichtigen (asielstatushouders) zijn immers gericht op het behalen van A2-niveau. Een verhoging van het taalniveau naar B1 op 1 januari 2022 zou ingeburgerde migranten ook voor onvermijdbare extra kosten en tijdsinvestering stellen die met een overgangstermijn gemitigeerd kunnen worden.

De adviescommissie beveelt aan om indien de eerste aanbeveling, om te wachten met een onmiddellijke verhoging van het vereiste taalniveau voor naturalisatie, niet wordt gevolgd, een overgangstermijn te hanteren voor vreemdelingen die binnen drie jaar voor inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 aan het inburgeringstraject zijn begonnen.

De ACVZ beveelt tevens aan dat de overheid de ingeburgerde migranten ruimschoots voor de door de ACVZ beoogde datum van inwerkingtreding van het nieuwe Besluit naturalisatietoets op 1 januari 2025, actief en gericht informeert over de verhoging van de vereisten voor naturalisatie.

Aanbeveling

Hanteer, indien verhoging van het taalniveau voor naturalisatie gelijktijdig ingaat met inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021, een overgangstermijn van drie jaar voor inburgeringsplichtigen die voor inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 aan het inburgeringstraject zijn begonnen.

Aanbeveling

Informeer inburgeringsplichtige migranten en migranten die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, ruimschoots voor inwerkingtreding van het nieuwe Besluit naturalisatietoets actief en gericht over de verhoging van de vereisten voor naturalisatie.