

Vergaderjaar 2018–2019

32 824

Integratiebeleid

Nr. 241

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2018

Tijdens het Algemeen Overleg op 4 juli 2018 met de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Minister Koolmees toegezegd mij te verzoeken een reactie te geven op signalen dat staatlozen, en dan met name staatlozen afkomstig uit Syrië, zouden kunnen naturaliseren zonder inburgeringsdiploma of het Nederlands voldoende te beheersen (Kamerstuk 32 824, nr. 235). Het in de commissie ontvangen signaal luidde dat tijdens naturalisatieceremonies blijkt dat er mensen Nederlander worden die niet of nauwelijks Nederlands spreken.

Aan het verzoek om een reactie voldoe ik graag als volgt. In het navolgende licht ik eerst de voor iedere vreemdeling geldende naturalisatievoorwaarde ter zake van Nederlandse taalbeheersing en kennis van Nederland toe. Daarna ga ik in op de wijze waarop ontheffing van de inburgeringsplicht doorwerkt in de latere naturalisatieprocedure. Met het oog op het ontvangen informatieverzoek geef ik daarna expliciet aandacht aan staatlozen, met name aan uit Syrië afkomstige Palestijnen. Tenslotte informeer ik u over een andere reden voor het eventueel beperkt beheersen van de Nederlandse taal tijdens een naturalisatieceremonie.

Hoofdregel bij naturalisatie

De voorwaarden voor naturalisatie tot Nederlander zijn vastgelegd in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Voor iedere vreemdeling die door naturalisatie de Nederlandse nationaliteit wil krijgen, geldt als hoofdregel dat hij aantoont de Nederlandse taal te beheersen en kennis te hebben van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij. Een van de wijzen waarop in de naturalisatieprocedure de gevraagde kennis en taalbeheersing kan worden aangetoond, is het bezit van een inburgeringsdiploma.

Het inburgeringsdiploma wordt afgegeven aan degene die is geslaagd voor het inburgeringsexamen. Vreemdelingen die op grond van de Wet

inburgering aan hun inburgeringsplicht moeten voldoen, halen in beginsel tijdens dat traject het inburgeringsdiploma. Daarmee kunnen zij later naturaliseren. Alle vreemdelingen die een asielvergunning hebben gekregen, zijn op grond van de wet inburgering inburgeringsplichtig. Niet op alle in Nederland toegelaten vreemdelingen is echter de Wet inburgering van toepassing. Op het moment dat deze niet-inburgeringsplichtigen zouden willen naturaliseren, kunnen zij zich opgeven voor het inburgeringsexamen en op die manier het inburgeringsdiploma halen. Het inburgeringsdiploma overleggen betrokkenen vervolgens in hun naturalisatieprocedure.

Ontheffingen op grond van de Wet inburgering

Tijdens het AO van 4 juli 2018 is aan de orde geweest dat het om medische redenen dan wel wegens aantoonbaar geleverde inspanningen mogelijk is om van de op grond van de wet inburgering geldende inburgeringsplicht te worden ontheven (Kamerstuk 32 824, nr. 235).

Ontheffing van de inburgeringsplicht wegens door betrokkene aantoonbaar geleverde inspanningen om de Nederlandse taal op het vereiste niveau te leren, geschiedt sinds 1 januari 2013 met een beschikking namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hiervoor gelden landelijke beleidscriteria en regels. Deze beschikking geldt in de latere naturalisatieprocedure van betrokkene eveneens als een ontheffing van de vereiste kennis van de Nederlandse staatsinrichting, maatschappij en Nederlandse taal.

In de brief van 27 juni 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de evaluatie van de wet Inburgering 2013¹ blijkt dat op 1 mei 2018 van degenen die in 2013 inburgeringsplichtig werden 15% niet meer inburgeringsplichtig is door een ontheffing van de inburgeringsplicht. Van het inburgeringscohort 2013 is blijkens de brief ruim een kwart zijn inburgeringsplicht gestart met een alfabetiserings-traject. Ook uit dezelfde brief blijkt dat het merendeel van degenen die door de Minister wegens aantoonbaar geleverde inspanningen zijn ontheven van de inburgeringsplicht de asielstatus hebben. Hoewel niet is te voorspellen óf en zo ja, op welk moment betrokkenen naturalisatie zullen aanvragen en hoe het op dat moment is gesteld met de taalbeheersing, geldt dat zij in beginsel kunnen naturaliseren onder overlegging van de ontheffingsbeschikking van de wet inburgering. Volgt de naturalisatie snel na het moment van de ontheffingsbeschikking dan is het haast onvermijdelijk dat ten tijde van de naturalisatieceremonie sprake is van een deelnemer wiens beheersing van het Nederlands vrij laag is.

De Wet inburgering kende in de periode van 1 april 2007 tot 1 januari 2013 de mogelijkheid dat wegens aantoonbaar geleverde inspanningen het college van burgemeester en wethouders ontheffing van de inburgeringsplicht kan verstrekken. Voor degene die inburgeringsplichtig is geworden voor 1 januari 2013 geldt deze regelgeving nog steeds en kan heden ten dage nog door het college van burgemeester en wethouders ontheffing van de inburgeringsplicht worden gegeven. Aan deze besluiten verbindt de naturalisatieregelgeving echter geen rechtsgevolg. Dit is gedaan omdat deze besluiten niet tot stand komen aan de hand van een landelijk eenvormig geformuleerd beleidskader, maar op grond van beleidscriteria die iedere gemeente zelf opstelt. In de brief van 17 juni 2013 van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is over dit punt uw Kamer geïnformeerd dat het naturalisatiebeleid als uitgangspunt heeft dat alleen op grond van landelijk beleid gegeven ontheffingen en

¹ Kamerstuk 32 824, nr. 222.

vrijstellingen van de inburgeringsplicht van de wet inburgering (kunnen) doorwerken².

Positie van staatlozen

Tijdens het AO van 4 juli 2018 is expliciet gesteld dat het in de commissie ontvangen signaal met name betrekking heeft op uit Syrië afkomstige staatloze Palestijnen (Kamerstuk 32 824, nr. 235). Voor staatlozen geldt een verkorte naturalisatietermijn, namelijk drie jaar toelating en hoofdverblijf in plaats van de algemene termijn van vijf jaar. Het hoofdverblijf vangt aan op het moment van vestiging in Nederland, de toelating vangt aan op de ingangsdatum van de eerste verblijfsvergunning. Vreemdelingen die als «staatloos» zijn ingeschreven in de basisregistratie personen (BRP) kunnen derhalve met ingang van het vierde jaar dat zij een verblijfsvergunning hebben een naturalisatieverzoek indienen. Bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn sinds 2012 tot heden ongeveer 420 personen als staatloos afkomstig uit Syrië aangemerkt. Overlegt een asielgerechtigde³ vreemdeling bij zijn eerste inschrijving in de BRP geen buitenlands document op grond waarvan zijn vreemde nationaliteit in de BRP kan worden opgenomen, dan vraagt de gemeente sinds 6 januari 2014 de informatie over de gestelde nationaliteit op bij de IND. De in het bericht van de IND opgenomen nationaliteit (dan wel de vermelding «staatloos») neemt de gemeente over in de BRP. Staatlozen uit Syrië die in 2012, 2013 en 2014 hun asielvergunning bepaalde tijd hebben gekregen, kunnen inmiddels zijn genaturaliseerd, als zij ook aan de overige naturalisatievoorwaarden voldoen. Met een beschikking tot ontheffing van de inburgeringsplicht wegens aantoonbaar geleverde inspanningen, zoals deze vanaf juli 2013 mogelijk is, heeft een betrokkene hierbij ontheffing gehad van de voorwaarde om de naturalisatietoets te hebben gehaald.

Het in Syrië hoogst behaalde opleidingsniveau van uit dat land afkomstige staatlozen in Nederland is niet als zodanig bekend. Het is dan ook niet bekend of daar analfabeten onder zijn en zo ja, welk aantal. In zijn algemeenheid is het beeld dat de in Syrië woonachtige Palestijnen, ook in de vluchtelingenkampen, ten minste sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw al toegang hebben gehad tot alle gradaties van onderwijs. Mede gezien het sinds 2012 relatief lage aantal geregistreerde uit Syrië afkomstige toegelaten staatlozen (420 personen) is het niet heel waarschijnlijk dat die beperkte groep⁴ heeft geleid tot veel niet-Nederlands sprekende deelnemers bij een naturalisatieceremonie.

Anderzijds is het echter ook niet uit te sluiten dat een niet- of onvoldoende goed Nederlands sprekende staatloze Palestijn uit Syrië inmiddels Nederlander is geworden. Betrokkene kan in zijn vierde toelatingsjaar inderdaad zijn genaturaliseerd omdat hij in het bezit is van een beschikking tot ontheffing van de inburgeringsplicht die doorwerkt in de naturalisatieprocedure. Graag licht ik u toe hoe het komt dat een inburgeringsplichtige die analfabeet is geen gebruik hoeft te maken van de voor analfabeten in de wet inburgering opgenomen mogelijkheid om de inburgeringsplicht naar vijf jaar te verlengen. De beschikking tot ontheffing van de inburgeringsplicht wegens aantoonbaar geleverde inspanningen kan namelijk worden aangevraagd als er 2,5 jaar van de standaard drie jaar inburgeringstermijn is verlopen. Voldoet betrokkene

² Kamerstuk 32 824, nr. 26.

³ Aantal asielverblijfsvergunningen (afgerond) aan uit Syrië afkomstige personen (Syriërs en staatlozen): 2012: 410; 2013: 2.010; 2014: 8.180.

⁴ In 2017 en tot 1 oktober 2018 zijn afgerond 10 verzoeken om naturalisatie ingediend door uit Syrië afkomstige personen, die als staatloos bij de IND en in de BRP geregistreerd staan.

op dat moment aan de criteria voor een ontheffing wegens aantoonbaar geleverde inspanningen dan wordt de ontheffingsbeschikking gegeven.

Op 2 juli 2018 zijn de hoofdlijnen van een nieuw inburgeringsstelsel geschetst.⁵ Het nieuwe stelsel zal niet langer een ontheffing van de inburgeringsplicht wegens door betrokkene aantoonbaar geleverde inspanningen om de Nederlandse taal op het vereiste niveau te leren, kennen. Het nieuwe stelsel gaat ervan uit dat een inburgeringsplichtige op het voor hem hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht voldoet.

Tot slot: optiegerechtigden

In 2003 is de eis van het door het halen van een examen aantoonbaar kennis hebben van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij alsmede beheersing van de Nederlandse taal opgenomen in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Op dat moment is de naturalisatietoets ingevoerd.

Inherent aan het stellen van een cognitieve eis is het gegeven dat er personen zullen zijn die niet aan de eis (kunnen) voldoen. Hoe hoger de eisen in een examen, hoe lastiger het voor met name laaggeschoolden of ouderen zal zijn om ervoor te slagen. Als het gaat om de verkrijging van het Nederlanderschap is evenwel nooit de conclusie getrokken dat degenen die niet slagen voor de naturalisatietoets om die reden nooit Nederlander kunnen worden. Die conclusie zou ook te ver voeren.

Gelijktijdig met de invoering van de naturalisatietoets in 2003 is de Rijkswet op het Nederlanderschap uitgebreid met twee optiemogelijkheden. Naast naturalisatie tot Nederlander kan een vreemdeling door het afleggen van een optieverklaring Nederlander worden. Voor een optie komen vreemdelingen in aanmerking van wie wordt verondersteld dat zij zijn ingeburgerd en voor wie om die reden de voorwaarde van het afleggen van een examen niet hoeft te gelden. Opteren kunnen bijvoorbeeld vreemdelingen die 65 jaar of ouder zijn en die ten minste vijftien jaar in Nederland wonen of vreemdelingen die ten minste vijftien jaar in Nederland wonen en ten minste drie jaar getrouwd zijn met een Nederlander. Niet uit te sluiten is hierbij dat in enkele gevallen tijdens een naturalisatieceremonie kan blijken dat een deelnemer uit een van deze categorieën het Nederlands beperkt beheerst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

⁵ Kamerstuk 32 824, nr. 223.