

Vergaderjaar 2012–2013

32 824

Integratiebeleid

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2013

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gevraagd om een reactie op het promotie-onderzoek aan de Radboud Universiteit in Nijmegen dat stelt dat het inburgeringsexamen uitsluiting zou bevorderen. Met deze brief kom ik, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, tegemoet aan uw verzoek.

Het onderzoek aan de Radboud Universiteit

Het onderzoek richt zich op burgerschapstoetsen, dat wil zeggen geformaliseerde taal- en integratietoetsen als voorwaarde voor naturalisatie en wel in de landen Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het doel van het betreffende onderzoek is, in de woorden van de onderzoekster, om «de expliciete en verborgen doelen van dergelijke geformaliseerde taal- en integratietoetsen te achterhalen en hun expliciete en latente effecten te analyseren». De onderzoekster komt tot een aantal conclusies. Een van de conclusies is dat de toets averechts werkt voor een deel van de potentiële Nederlanders. Voor een deel van de migranten is het volgens de onderzoekster onmogelijk om de toets ooit te halen en is dit bewust aanvaard door de politici in de drie onderzochte landen. Voor mensen die al goed geïntegreerd zijn, geldt volgens de onderzoekster dat zij zich niet serieus genomen voelen en op kosten worden gejaagd. Daarnaast zijn de eisen van de arbeidsmarkt doorgaans hoger dan het niveau van de test en is er geen sprake van erkenning van de certificaten. Volgens de onderzoekster heeft de toets tot een halvering van het aantal naturalisaties geleid en heeft de toets een selecterende en geen integrerende werking.

In reactie op het onderzoek het volgende.

Inburgering

Mensen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om hun integratie ter hand te nemen en de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om een zelfredzaam bestaan op te bouwen in Nederland. Het leren van de taal is een eerste vereiste om mee te kunnen doen. Kennis van de taal maakt zelfstandig, verbindt mensen en geeft kansen. Integratie vergt ook dat mensen de Nederlandse normen en waarden kennen en ernaar leven, onderwijs volgen, een baan vinden en respectvol met elkaar omgaan. Mensen moeten kortom goed ingeburgerd raken in de Nederlandse samenleving. De minimale eisen voor een goede inburgering zijn vastgelegd in de Wet inburgering.

Op grond van de Wet inburgering moet iedere volwassene tot de pensioengerechtigde leeftijd van buiten de EU en Turkije die zich permanent in Nederland wil vestigen, laten zien dat hij of zij voldoende is ingeburgerd. Het voldoen aan deze inburgeringsplicht kan door het halen van het inburgeringsexamen. Andere mogelijkheden om te voldoen aan de inburgeringsplicht zijn o.a. het behalen van het Staatsexamen NT2 of een diploma of getuigschrift op universitair, HBO- of MBO-niveau. Met het stellen van eisen aan de inburgering van mensen wil het kabinet voorkomen dat mensen door gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en samenleving aan de kant komen te staan. Een goede kennis van de Nederlandse taal is essentieel voor het volgen van onderwijs en het vinden van werk. Kennis van de waarden en normen in Nederland maakt het eenvoudiger voor mensen om hun plek te vinden in Nederland, zonder dat we van mensen vragen om hun eigen opvattingen opzij te zetten.

Overigens zijn de inburgeringseisen van een zodanig niveau dat zij door het overgrote deel van de migranten te halen zijn. De slagingspercentages voor het inburgeringsexamen zijn de afgelopen jaren rond de 70%. Voor die mensen waarvoor het wegens een belemmering onmogelijk is om te voldoen aan het examen biedt de regelgeving mogelijkheden om ontheven te worden van de inburgeringsplicht. Ontheffingen (medische en psychische ontheffingen en vanaf 1 juli 2013 ook indien aantoonbare inspanningen zijn gepleegd) werken ook door naar de Vreemdelingenwetgeving.

Inburgeringsexamen als naturalisatietoets

Voor naturalisatie geldt in beginsel dat de naturalisatietoets moet zijn behaald. Het doel van de naturalisatietoets is volgens de Rijkswet op het Nederlanderschap het toetsen dat een verzoeker om naturalisatie ten minste eenvoudig Nederlands verstaat, kan spreken, lezen en schrijven en kennis van de staatsinrichting en samenleving heeft.

Tot 1 april 2007 was er een aparte naturalisatietoets. Sinds 1 april 2007 wordt het inburgeringsexamen van de Wet inburgering, dat in eerste instantie dient om te voldoen aan de eisen uit de Wet inburgering, tevens gebruikt als examen (naast andere eisen uit de wetgeving) om vast te stellen dat de aanvrager voldoende kennis van de Nederlandse taal, staatsinrichting en samenleving heeft om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Het inburgeringsexamen is een van de manieren om te voldoen aan de naturalisatietoets.

De onderzoekster beschrijft hoe de eis om ook schriftelijke vaardigheden te beheersen in die naturalisatietoets is opgenomen, namelijk nadat in 2000 een meerderheid in de Tweede Kamer de wens daartoe kenbaar had gemaakt.

Uitzonderingen op de naturalisatietoets

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.

Ten aanzien van de cognitieve eis in de vorm van een examen bij de verkrijging van het Nederlanderschap gelden namelijk bepaalde uitzonderingen. Voor het examen zelf bestaan ontheffingsmogelijkheden voor degene die door een psychische of lichamelijke belemmering het examen niet kan halen alsook voor degene die ondanks geleverde inspanningen toch maar niet slaagt. Deze ontheffingsmogelijkheden worden aan de hand van regelgeving en beleidskaders in de praktijk toegepast bij personen van wie echt niet kan worden verwacht dat zij deelnemen aan of slagen voor het examen.

Een uitgangspunt daarbij is dat in het kader van de inburgeringsplicht op grond van landelijk beleid gegeven ontheffingen en vrijstellingen (gaan) doorwerken in de naturalisatieprocedure.

De optieregeling

Naast de naturalisatieprocedure bestaat de mogelijkheid om via de optieprocedure Nederlander te worden. Voor een optie komen vreemdelingen in aanmerking van wie wordt verondersteld dat zij zijn ingeburgerd en voor wie om die reden niet de voorwaarde van de naturalisatietoets 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.

Afsluitend

De Nederlandse onderzoeksdata zijn verzameld in 2006, dus voorafgaand aan de invoering van de huidige Wet inburgering en hebben derhalve geen betrekking op het inburgeringsexamen maar op de naturalisatietoets die in gebruik is geweest van 2003 tot 2007.

Voor de onderzoeksperiode is de observatie in het onderzoek dat het examen afschrikwekkend zou werken en dat van deelname werd afgezien omdat er angst is om niet te slagen. Voor de naturalisatietoets zoals die werd afgenomen van 2003 tot 2007 gold dat er geen specifiek cursus-traject bestond. Sinds 2007 ligt dat anders. Een inburgeringsplichtige vreemdeling kan een inburgeringstraject volgen dat wordt afgesloten met het inburgeringsexamen. Daarmee heeft betrokkene ook het voor naturalisatie vereiste examen gehaald. Niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen zijn niet verplicht om een inburgeringsexamen te behalen, maar moeten wel op een andere manier (bijvoorbeeld via het Staatsexamen NT2) laten zien dat zij voldoende zijn ingeburgerd. Het niveau van het inburgeringsexamen is zodanig dat van deze laatste groep kan en mag worden verwacht dat zij in staat zijn om binnen vijf jaar de Nederlandse taal machtig te worden op het gevraagde niveau. Het onderzoek maakt ook duidelijk dat voor deze groep de naturalisatietoets niet een barrière is.

Een conclusie dat de naturalisatietoets leidt tot uitsluiting van het Nederlanderschap wordt door ons dan ook niet gedeeld. Naar ons oordeel beantwoordt de toets aan het oorspronkelijke doel waarvoor hij in het

leven is geroepen: het op objectieve en eenvormige wijze vaststellen dat een verzoeker om naturalisatie in voldoende mate de Nederlandse taal beheerst en kennis heeft van de staatsinrichting en maatschappij.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher