

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA

Den Haag, 29 juni 2022

dossiernummer: 202626

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 36 17 53 65

e-mail: j.pruis@advocatenorde.nl

Betreft: wijziging van het Besluit en de Regeling inburgering 2021

Geachte minister,

Op 1 juni 2022 is de internetconsultatie 'Wijziging van het Besluit en de Regeling inburgering 2021' gepubliceerd. De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft hierover geadviseerd. De adviescommissie stelt vast dat het wijzigingsvoorstel een overgangsregeling na invoeren van de nieuwe Regeling Inburgering 2021 betreft en dat op grond van de overgangsregeling de mogelijkheid tot ontheffing bij 600 uur onderwijs en vier keer examens behouden blijft voor oude gevallen.

De adviescommissie verwijst naar eerder uitgebrachte adviezen, die u bijgaand aantreft. In deze adviezen heeft de adviescommissie onder meer bepleit de ontheffing bij voldoende inspanning te behouden. De adviescommissie wil bepleiten de inspanningstoets van artikel 12.2a Overgangsrecht Regeling inburgering op te nemen als algemene en blijvende ontheffingsgrond.

De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlagen: - advies wijziging wet inburgering 2021 i.v.m. hardheidsclausule en
overgangsrecht d.d. 21 oktober 2022
- advies Ontwerpbesluit naturalisatietoets 2021 d.d. 2 december 2020

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

| | |
|----------|--|
| Van: | adviescommissie vreemdelingenrecht |
| Datum: | 2 december 2020 |
| Betreft: | Ontwerp Besluit naturalisatietoets 2021 |

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie heeft geen bezwaar tegen de verhoging naar B1-niveau, onder de voorwaarden dat er een ontheffingsgrond blijft voor degenen die aantoonbaar inspanningen hebben geleverd door het doorlopen van de Z-route.

Wanneer het voorstel wordt aangenomen, dan valt te verwachten dat er minder vreemdelingen zullen naturaliseren. Het gevolg daarvan is, dat het aantal vreemdelingen in Nederland hoger blijft, dan als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen. Voor de belasting van de overheidsadministratie, en voor de kosten van rechtsbijstand betekent dit, dat de werklust van de IND hoger zal blijven, en ook de kosten voor de Rechtsbijstand op het terrein van vreemdelingenrecht omvangrijker zal zijn, dan wanneer deze vreemdelingen waren "uitgestroomd" door hun naturalisatie.

Kernpunten

- De taaleis om voor naturalisatie in aanmerking te komen, wordt verhoogd van niveau A2 naar niveau B1. De adviescommissie heeft in beginsel geen bezwaar tegen het verhogen van het niveau voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit.*
- Het niveau B1 sluit meer aan bij de kennis die nodig is om volledig in de Nederlandse maatschappij mee te draaien.*
- De commissie heeft bezwaar tegen het vervallen van de mogelijkheid om ontheffing te verkrijgen in het geval voldaan is aan een inspanningsverplichting.*
- Door het vervallen van deze ontheffingsmogelijkheid zal een grote groep analfabeten en laaggeletterden niet meer de Nederlandse nationaliteit kunnen verwerven.*
- Hiervoor komt in de plaats een ontheffingsmogelijkheid voor verstandelijk beperkten. Echter er is een grote kloof tussen verstandelijk beperkten en het behalen van een MBO-3 niveau. 20% van de totale Nederlandse bevolking heeft een lager leesniveau dan niveau B1.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

In het nieuwe inburgeringsstelsel voor nieuwkomers zal het na te streven taalniveau worden verhoogd van A2 naar B1. Dit stelsel is uitgewerkt in het voorstel van wet, houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.)¹. De adviescommissie heeft hierover in 2019 advies uitgebracht². De commissie staat nog steeds achter dit advies, en meent dat het mutatis mutandis ook van toepassing is op het onderhavig wetsvoorstel.

Taalniveau B1 is het taalniveau voor mensen die willen werken of studeren op MBO 3-niveau of MBO 4-niveau. Veel correspondentie van de overheid is op B1-niveau geschreven.

¹ Kamerstukken 35483

² <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/17660115725183>

Zo'n 80% van de Nederlandse bevolking heeft een leesniveau van B1 of hoger³. Dit betekent dat 20% onder dit niveau functioneert.

Op grond van het voorgestelde besluit kan uitsluitend de vreemdeling, die kan aantonen dat hij door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, niet binnen vijf jaar in staat is de naturalisatietoets te behalen, ontheffing krijgen van dit inburgeringsvereiste.

Onder het huidige besluit Naturalisatietoets was er nog een andere ontheffingsgrond voor de vreemdeling die aantoont dat ondanks geleverde inspanningen voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is de naturalisatietoets te behalen.⁴

De adviescommissie heeft bezwaar tegen het laten vervallen van deze ontheffingsgrond. Voor een grote groep vreemdelingen zal het niet lukken om het inburgeringsniveau B1 te behalen.

In het voorstel van wet, houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving is er een Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor degenen voor wie de B1- of onderwijsroute buiten bereik ligt, komt er een speciale leerroute zodat iedereen leert zich in de maatschappij te redden. Omdat niveau B1 naar verwachting niet voor alle inburgeringsplichtigen haalbaar zal zijn, zijn er in het nieuwe stelsel drie leerroutes waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de Z-route.

Binnen de B1-route wordt het, als blijkt dat niveau B1 niet (op alle onderdelen) haalbaar is, mogelijk om (onderdelen van) het inburgeringsexamen op niveau A2 te doen.

Een deel van de inburgeringsplichtigen heeft voor hun komst naar Nederland in het land van herkomst niet of nauwelijks een opleiding genoten, heeft een lage leerbaarheid en/of heeft erg veel moeite met het leren van de Nederlandse taal. De Z-route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen bij wie tijdens de brede intake wordt vastgesteld dat zij veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal en voor wie A2 niveau niet haalbaar lijkt (zie paragraaf 2.7.1.3). De Z-route is een intensief traject met activiteiten die aansluiten bij de persoonlijke capaciteiten van de inburgeringsplichtige waarbij gestreefd wordt naar kennis van de Nederlandse taal op ten minste niveau A1, zelfredzaamheid in de samenleving, activering en participatie⁵.

De Z-route vervangt de mogelijkheid om van de inburgeringsplicht te worden ontheven op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen en zorgt ervoor dat ook deze groep inburgeringsplichtigen een passend aanbod naar vermogen krijgt, gericht op zelfredzaamheid en meedoen in onze samenleving, waarmee ook deze groep beter wordt voorbereid op hun toekomst in Nederland.

Niet valt in te zien welk doel er mee gediend kan zijn om mensen waarvan men accepteert, dat zij voor de rest van hun leven deel uit zullen maken van de Nederlandse samenleving niet die formele laatste stap te gunnen om zich met die maatschappij te verbinden. Het Nederlanderschap wordt gezien als de ultieme uitdrukking van de wens om erbij te horen in Nederland. Terecht stelt het kabinet, dat men daar iets voor over moet hebben. Maar in dat licht is het vervolgens onbegrijpelijk om juist de toets aan inspanningen te laten vervallen. Uitgerekend die toets toont aan, dat mensen

³ Meerdere bronnen op internet, waaronder <https://paktaal.nl/taalniveaus>

⁴ Artikel 4, eerste lid, onder b, Besluit Naturalisatietoets

⁵ Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3, p. 10, 11 en 41

ergens iets voor over hebben gehad. De grond om die toets te laten vervallen ontbreekt, en dit deel van het besluit ontkracht het doel dat de regering stelt te hebben met aanpassing van de wet.

De adviescommissie adviseert dan ook om ook de vreemdelingen die de gehele Z-route hebben doorlopen te ontheffen van het inburgeringsvereiste bij naturalisatie.

De groep die de Z-route zal volgen zal groter zijn dan de groep die in het voorstel ontheffing zal kunnen krijgen. Daarmee is het belang gegeven, om voor die groep ook een passende regeling op te nemen.

Hierbij wijst de adviescommissie er tenslotte nog op, dat in de toelichting bij het wetsvoorstel op pagina 13 wordt vermeld:

“In dit kader is voorts van belang dat de RWN mogelijkheden bevat om zonder naturalisatietoets Nederlander te worden. Die mogelijkheden bestaan voor degene die ten minste 15 jaar in Nederland is toegelaten en die dan ofwel drie jaar is gehuwd met een Nederlander ofwel 65 jaar of ouder is.”

Nu bij het wetsvoorstel kennelijk er vanuit wordt gegaan dat er geen principiële bezwaren zijn tegen de verkrijging van het Nederlanderschap door álle vreemdelingen die niet aan de taaleis kunnen voldoen, en zij langs een andere route toch –door lang te wachten - Nederlander kunnen worden, is daarin te meer reden gelegen om de groep bij naturalisatie niet categoriaal uit te sluiten.

De commissie meent, dat het wetsvoorstel in dit opzicht dient te worden aangepast, zodat de groep vreemdelingen die wel willen maar niet kunnen voldoen aan de taaleis toch niet worden uitgesloten van formele erkenning van de door hen beleefde verbondenheid met de Nederlandse maatschappij.

Conclusie

De verhoging van het inburgeringsvereiste van A2 naar B1 niveau ligt in het verlengde van de voorgestelde Wet Inburgering. Echter door het beperken van de ontheffingsgronden zal het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit voor een grote groep vreemdelingen onbereikbaar blijven. Dit streeft het doel van de regeling, het beter functioneren in de Nederlandse maatschappij, voorbij.

ADVIES

| | |
|----------|--|
| Van: | adviescommissie vreemdelingenrecht |
| Datum: | 21 oktober 2021 |
| Betreft: | wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht en de Regeling inburgering en Regeling inburgering 2021 |

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie juicht de toevoeging van een hardheidsclausule toe. Het is belangrijk dat de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren door bestuursorganen en rechtspraak. De commissie stelt een aantal wijzigingen voor op het voorstel, om het toepassen van de hardheidsclausule en toetsbaarheid van het besluit door de rechter te verbeteren.

Mensen die veel moeite hebben met het behalen van het inburgeringsexamen kunnen vaak worden beschouwd als kwetsbare personen. Zij hebben medische of psychische klachten of hebben geen of weinig opleiding in het land van herkomst genoten. Zij zijn daarom minder zelfredzaam.

Het is belangrijk om hiermee rekening te houden in de wet- en regelgeving.

Het opnemen van een hardheidsclausule in de wet- en regelgeving is een begin, maar de adviescommissie meent dat er meer nodig is, om voldoende rekening te houden met de menselijke maat, zoals de voorstellen beogen.

De adviescommissie stelt daarom een aantal wijzigingen en aanvullingen voor op de voorstellen.

Kernpunten

- Andere formulering, geen kan-bepaling. Door de kan-bepaling zal de rechterlijke toets beperkt zijn (voorheen aangeduid als marginale toets). Door de kan-bepaling weg te halen wordt een volledig toets door de rechtbank mogelijk gemaakt;
- Juridische bijstand bij verzoek om vrijstelling of verlenging vergoeden met bijvoorbeeld een licht adviestoevoeging;
- Inbouwen ambtshalve toets bij opleggen boete of beslissing kwijtschelden of terugvorderen van de lening of betrokkene in aanmerking kwam voor verlenging termijn, ontheffing of vrijstelling, ook al is hierom niet verzocht voor het verstrijken van de inburgeringstermijn en de inburgeringsplichtige de mogelijkheid te geven om hiertoe bij een zienswijze of in bezwaar nog benodigde stukken aan te leveren;
- Bepaling voor hardheidsclausule / evenredigheidstoets bij aanvraag verblijf voortgezet verblijf/onbepaalde tijd.

CONSULTATIETREACTIE

In de toelichting geeft de wetgever aan de Wi 2013 bewust is opgezet als een strenge wet, waar de verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeringsplichtige. De uitvoeringspraktijk heeft geleerd dat dit stelsel een aantal belemmeringen kent om inburgering als start van participatie te benutten. Mede gevoed door de lessen van de kinderopvangtoeslagaffaire heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het huidige stelsel en de positie van de veelal kwetsbare groep inburgeraars daarin opnieuw bekeken en een hardheidsclausule bepaald om schrijnende gevallen te voorkomen.

De adviescommissie juicht dit toe. Het is van groot belang dat de menselijke maat wordt teruggebracht in het vreemdelingenrecht en aanverwante wetten en ook de rechter de mogelijkheid krijgt om te toetsen of er voldoende rekening is gehouden met de menselijke maat.

Dit kan niet alleen worden bereikt met het codificeren van een hardheidsclausule, de beslissing van het bestuursorgaan moet dan ook ten volle getoetst worden door de bestuursrechter.

In het voorstel van wet, wordt voorgesteld een toevoeging van artikel 27, tweede lid van de Wet Inburgering:

Het opleggen van een bestuurlijke boete kan achterwege blijven indien het opleggen van deze boete zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Door de kan bepaling heeft het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid om af te wijken van de wet. De rechter toetst dit dan terughoudend. Is er sprake van een situatie, die nog niet bij totstandkoming van de wet- en regelgeving was voorzien.

In de regelgeving en in de toelichting is er al vrij veel geregeld qua vrijstellingen en matiging van de boete en in de wet wordt daar nu de mogelijkheid om geheel af te zien van een boete aan toegevoegd. De situaties waarin nog niet is voorzien zullen beperkt zijn en het bestuursorgaan kan zich beroepen op de aard van de strenge wet en verantwoordelijkheid van de inburgeraar. De lat zal dan erg hoog liggen, voordat het bestuursorgaan zal overgaan tot de toepassing van de hardheidsclausule.

Indien de bepaling wordt geformuleerd als "Het opleggen van een bestuurlijke boete blijft achterwege indien het opleggen van deze boete zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard" heeft de rechter een veel ruimere toetsingsbevoegdheid. Dit zou de rechtsbescherming van de inburgeraar ten goede komen.

De wetgever geeft in de toelichting aan dat het een kwetsbare groep mensen betreft. Deze groep realiseert zich vaak te laat wat de consequenties zijn van het feit dat de inburgering niet binnen de daarvoor geldende termijn is afgerond. Dit realiseren zij zich pas op het moment dat hieraan consequenties worden verbonden, als er een boete wordt opgelegd of als zij een beslissing ontvangen dat zij de lening ten behoeve van de inburgering moeten terugbetalen.

In de huidige wetgeving is bepaald dat indien de inburgeringstermijn is verstreken, er een boete wordt opgelegd.

De adviescommissie meent dat hierdoor vaak onnodige, al dan niet schrijnende, situaties ontstaan. Daarom stelt de adviescommissie voor aanvullende bepalingen op te nemen in de wet- en regelgeving om deze situaties zo veel mogelijk te voorkomen:

- Vergoed juridische bijstand bij verzoek om vrijstelling of verlenging. Op dit moment worden deze werkzaamheden als eenvoudig van aard / aanvraagfase niet toegevoegd. De adviescommissie adviseert te zorgen dat de Raad voor Rechtsbijstand een lichte adviestoevoeging afgeeft voor deze werkzaamheden.
- Bouw een ambtshalve toets in bij opleggen boete of beslissing kwijtschelden of terugvorderen van de lening of betrokkene in aanmerking kwam voor verlenging termijn, ontheffing of vrijstelling van het inburgeringsexamen, ook al is hierom niet verzocht voor het verstrijken van de inburgeringstermijn
- Geef de inburgeringsplichtige de mogelijkheid om bij een zienswijze of in bezwaar nog benodigde stukken aan te leveren waaruit blijkt dat hij/zij moet worden vrijgesteld, ontheven of de termijn kon worden verlengd.
- Neem de mogelijkheid in de wet- of regelgeving op dat in geval de inburgeraar de termijn had kunnen verlengen of ontheffing of vrijstelling had kunnen verkrijgen, geen boete op te leggen.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Ook in diverse bepalingen in het vreemdelingenrecht geldt het behalen van het inburgeringsexamen als vereiste voor het verkrijgen van een vergunning:

- vergunning humanitair niet-tijdelijk;
- vergunning verblijf onbepaalde tijd en
- vergunning langdurig ingezetene EU.

Ook hier kan een onbillijkheid van overwegende aard ontstaan. De adviescommissie noemt twee voorbeelden, waarin de vreemdeling zijn verblijfsrecht verliest en alleen omdat het inburgeringsexamen nog niet is behaald, geen aanspraak kan maken op de gevraagde vergunning. Het niet behalen van het inburgeringsexamen heeft feitelijk tot gevolg dat de vreemdeling zijn verblijfsrecht verliest.

Voorbeeld 1:

Vreemdeling kan na 5 jaar verblijf bij partner of echtgenoot een aanvraag doen voor voortgezet verblijf (verblijf regulier humanitair niet tijdelijk). Voor deze aanvraag dient de vreemdeling aan te tonen dat het inburgeringsexamen is behaald of dat er vrijstelling of ontheffing is verleend. In het geval de relatie is beëindigd en het inburgeringsexamen nog niet is behaald, heeft de vreemdeling geen verblijfsrecht meer en moet het land verlaten. De vreemdeling heeft dan ook geen mogelijkheid om het examen alsnog te behalen en verblijf aan te vragen.

De adviescommissie adviseert de inburgeringsplicht voor de vergunning bepaalde tijd humanitair niet-tijdelijk te laten vervallen.

Voorbeeld 2:

Vreemdelingen mogen 10 jaar werken als geprivilegieerden met een vergunning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij zijn niet inburgeringsplichtig. Willen zij na 10 jaar hun werkzaamheden in Nederland voortzetten, dan moeten zij een vergunning voor onbepaalde tijd aanvragen. De vergunning van buitenlandse zaken verval. Reden hiervoor is belastingtechnisch van aard. Hiervoor geldt het inburgeringsvereiste. Omdat zij nooit inburgeringsplichtig zijn geweest, hebben zij vaak nog niet het examen behaald.

De adviescommissie stelt voor om een mogelijkheid te creëren dat de geprivilegieerden en hun familieleden na tien jaar een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kunnen aanvragen waarbij zij vrij zijn op de arbeidsmarkt.

De adviescommissie adviseert voorts een hardheidsclausule op te nemen voor andere gevallen waarin de aanvraag verblijf wordt afgewezen, alleen op grond van het niet behalen van het inburgeringsexamen.

Conclusie

De adviescommissie juicht de toevoeging van een hardheidsclausule toe. Het is belangrijk dat de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren door bestuursorganen en rechtspraak. De commissie stelt een aantal wijzigingen / aanvullende bepalingen voor op het voorstel, om het toepassen van de hardheidsclausule en toetsbaarheid van het besluit door de rechter te verbeteren.

De adviescommissie stelt voor:

- Artikel 27, tweede lid Wet inburgering als volgt te formuleren:
Het opleggen van een bestuurlijke boete blijft achterwege indien het opleggen van deze boete zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.
- De inburgeraar recht te geven op kosteloze rechtsbijstand voor het indienen van een verzoek om vrijstelling, ontheffing van de inburgeringsplicht of verlengen van de termijn of indienen zienswijze.
- De bepaling op te nemen dat het bestuursorgaan, alvorens een beslissing te nemen tot opleggen van een boete of terugvordering van de lening, ambtshalve toetst of er sprake is van een grond voor vrijstelling, ontheffing of inburgering en de vreemdeling middels het indienen van een zienswijze in staat stelt om aan te tonen dat hij/zij aan de voorwaarden voldoet en tevens de vreemdeling de mogelijkheid te bieden om dit alsnog aan te tonen in een bezwaarprocedure.