

Kroniek inburgering 2012-2013

Deze kroniek beslaat de periode 2012-2013, met uitloop tot eind april 2014. De indeling is als volgt:

1. Inleiding
2. Wet inburgering in het buitenland
3. Wet inburgering en de verblijfsrechtelijke sancties in de Vreemdelingenwet
4. De Rijkswet op het Nederlanderschap
5. Conclusie

1 Inleiding

In de vorige versie van de kroniek inburgering, die de jaren 2010 en 2011 besloeg, schreef Kees Groenendijk dat regelgeving en praktijk inzake inburgering van immigranten geen rustig bezit zijn.¹ Dit geldt ook voor de jaren daarna. Ter uitvoering van het gedoogakkoord dat in september 2010 werd gesloten tussen VVD, CDA en PVV is per 1 januari 2013 de Wet Inburgering (Wi) ingrijpend veranderd. De wijziging introduceerde nieuwe verblijfsrechtelijke en hogere financiële sancties op het niet (op tijd) halen van het inburgeringsexamen, en beëindigde de financiering van de inburgeringskosten door de overheid (zie hieronder paragraaf 3). Ook het regeerakkoord dat in oktober 2012 tussen de partijen van de regering Rutte II (VVD en PvdA) werd gesloten bevat voornemens om de inburgeringseisen die worden gesteld aan immigranten te verzwaren: de eisen voor inburgering, zowel in Nederland als in het buitenland, worden aangescherpt, en de termijn voor naturalisatie tot Nederlander wordt verlengd van vijf naar zeven jaar.² Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap is op 21 januari 2014 ingediend.³

* De auteur is mr. dr. Tineke Strik en prof. mr. Kees Groenendijk zeer erkentelijk voor commentaar op de eerste versie van deze kroniek.

1 C. Groenendijk, *Kroniek Inburgering 2010-2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid*, A&MR 2012, nr. 1, p. 36-48, ve12000470.

2 'Bruggen slaan', Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, ve12002172.

3 Voorstel van Wet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen, TK 2013-2014, 33 852 (R2023), nrs. 1-2, ve14000221.

Deze kroniek beschrijft als eerste de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de Wet inburgering in het buitenland (paragraaf 2), vervolgens de belangrijkste ontwikkelingen wat betreft de Wet inburgering en de verblijfsrechtelijke sancties die worden gesteld op het niet slagen voor het inburgeringsexamen in Nederland (paragraaf 3), en tot slot de voorgenomen verandering in de Rijkswet op het Nederlanderschap (paragraaf 4).

2 Wet inburgering in het buitenland

2.1 Inleiding en cijfers

Op 15 maart 2006 trad de Wet inburgering in het buitenland (Wib) in werking. Deze wet verplicht immigranten die naar Nederland willen komen voor gezinshereniging of gezinsvorming te slagen voor het basisexamen inburgering buitenland.⁴ In de eerste jaren na invoering van de Wib daalde het aantal aanvragen voor een machtiging voorlopig verblijf (mvv). In 2005, het jaar voordat de Wib werd geïntroduceerd, waren er 21.947 mvv-aanvragen voor gezinshereniging en -vorming. Dit aantal daalde met 45 procent naar 12.105 in 2007.⁵ In de jaren hierna nam het aantal mvv-aanvragen voor gezinshereniging en -vorming echter toe, naar 33.170 in 2010.⁶ In 2011

4 Wet van 22 december 2005, Stb 2006, 28, ve06000177.

5 TK 2007-2008, 29 700, nr. 55 en Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, april 2008, IND, pp. 30-31.

6 <https://www.ind.nl/Documents/mvv2010.pdf>, site bezocht op 24 april 2014.

vond opnieuw een daling plaats. In dat jaar waren er 28.890 mvv-aanvragen voor gezinshereniging of -vorming.⁷ Deze daling houdt vermoedelijk verband met de verzwaring van het niveau van het basisexamen inburgering buitenland. Sinds 1 april 2011 is het niveau van de toets gesproken Nederlands verhoogd van niveau A1- naar A1 van het CEF. Daarnaast is een

was het slagingspercentage voor het tweede examen gemiddeld 64 procent. Minder dan de helft van het aantal kandidaten slaagde in dat jaar voor derde en volgende examens. In de eerste helft van 2013 is het beeld niet anders.¹⁴

Bij de kandidaten die zakken voor het examen lijkt de toets GBL het grootste struikelblok te zijn. In 2012 zakte 3 procent

De integratievoorwaarden mogen volgens de Commissie ‘niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinsvorming feitelijk beperkt.’

toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) aan het examen toegevoegd.⁸ In verband met het nieuwe examenonderdeel is het oefenpakket dat gezinsmigranten kunnen gebruiken ter voorbereiding op het basisexamen inburgering buitenland uitgebreid met extra onderdelen. Sinds maart 2011 bevat het pakket ook een alfabetiseringsmodule. Omdat in het nieuwe zelfstudiepakket rekening gehouden is met analfabeten en anders gealfabetiseerden, zouden ook zij volgens de regering in staat zijn te slagen voor de toets.⁹ Het advies van onderzoeksbureau Triarii, dat in opdracht van minister Vogelaar onderzocht welke randvoorwaarden de overheid moest bieden om te voorkomen dat hogere exameneisen zouden leiden tot uitsluiting van de komst naar Nederland van grote groepen gezinsmigranten, is met de uitbreiding van het zelfstudiepakket echter niet opgevolgd.¹⁰ Triarii concludeerde namelijk dat een toets van schriftelijke vaardigheden tot uitsluiting zou leiden, tenzij de overheid kandidaten in staat zou stellen om lokaal, periodiek en persoonlijk onderwijs te volgen. De Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, een onderzoek naar het inburgeringsexamen in het buitenland dat onderzoeksbureau Significant tweemaal per jaar in opdracht van het Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoert, laat inderdaad zien dat de verzwaring van het niveau van het basisexamen inburgering buitenland zonder te voorzien in lokaal, periodiek en persoonlijk onderwijs leidt tot uitsluiting van een groep gezinsmigranten. In 2010 werden rond de 8.850 eerste examens afgelegd, tegen 4.800 in 2012.¹¹ In de eerste helft van 2013 legden 2.174 kandidaat-inburgeraars het examen voor de eerste keer af.¹² Het slagingspercentage voor het eerste examen is sinds de verzwaring van de exameneisen afgenomen: van rond de 90 procent in 2010 en 2011 naar 80 procent in 2012 en de eerste helft van 2013.¹³ Onderzoeksbureau Triarii voorspelde in 2009 al dat het slagingspercentage voor het basisexamen inburgering buitenland zou dalen naar 80 procent indien de regering niet de noodzakelijke randvoorwaarden zou creëren. De overheid lijkt deze daling dus willens en wetens op de koop toe te hebben genomen. Het slagingspercentage neemt overigens af naarmate het examen vaker wordt afgelegd. In 2012

van de kandidaten voor het eerste examen voor het onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving (KNS), tegen 12 procent voor het onderdeel Toets Gesproken Nederlands (TGN) en 13 procent voor de toets GBL.¹⁵ Het verschil tussen de slagingspercentages voor de verschillende examenonderdelen wordt groter bij tweede en volgende examenpogingen. Bij het tweede examen zakte in 2012 3 procent voor de toets KNS, tegen 16 procent voor de toets TGN. Maar liefst een kwart zakte voor de toets GBL. Van de kandidaten die de toets voor een derde keer of nog vaker maakten, zakte gemiddeld 42 procent voor de toets GBL, tegen 2 procent voor de KNS-toets.¹⁶ De slagingspercentages over de eerste helft van 2013 laten een vergelijkbaar beeld zien.¹⁷ De verschillen in slagingspercentages tussen de onderdelen laten zien dat analfabeten sinds de invoering van de toets GBL (veel) meer moeite hebben met het slagen voor het basisexamen inburgering buitenland. Het lijkt er op dat het nieuwe oefenpakket onvoldoende mogelijkheden biedt voor deze groep om zich doeltreffend voor te bereiden op het examen. Voor deze groep is het basisexamen inburgering buitenland sinds de invoering van de toets GBL een nog grotere hindernis geworden.

Het aantal deelnemers en het slagingspercentage voor de toets neemt daarnaast af naarmate de leeftijd van de toetskandidaten vordert. De grootste groep wordt gevormd door de 26 tot 35-jarigen (50 procent van het totaal aantal toetskandidaten in 2012 en de eerste helft van 2013). Zij hebben, samen met de toetskandidaten in de leeftijdscategorie 18-25 jaar, het hoogste slagingspercentage (80 procent in 2012). Het slagingspercentage voor de groep 46-55 jarigen (5 procent van het totaal aantal toetskandidaten) was in dat jaar met 68 procent een stuk lager.¹⁸

De informatie over de deelnemersaantallen en slagingspercentages laat ook verschillen zien tussen hoog- en laagopgeleiden. Laagopgeleide kandidaten vormen niet alleen de kleinste groep, ze hebben ook het laagste slagingspercentage. Dit is een voortzetting van de trend die al zichtbaar was in 2010, toen 87 procent van de laagopgeleide toetskandidaten voor de toets slaagde, tegen 94 procent van de hoogopgeleide kandida-

7 <https://www.ind.nl/Documents/visum-mvv2011.pdf>, site bezocht op 24 april 2014.

8 Staatscourant 1433, 31 januari 2011, ve11000230.

9 Nationale Ombudsman, Inburgering in het buitenland, rapport 2011-135, p. 4-5, ve11001194.

10 Triarii, Randvoorwaarden niveau A1 inburgeringsexamen buitenland, 2009.

11 Significant, Monitor Inburgeringsexamen buitenland 2010 en 2012.

12 Significant, Monitor inburgeringsexamen buitenland, 2013-I.

13 In 2012 was het slagingspercentage voor het eerste examen 79 procent, Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 22.

14 In de eerste zes maanden van 2013 slaagde 64 procent van de kandidaten voor het tweede examen, en 45 procent voor volgende examens. Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-I, p. 18.

15 Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 23.

16 21 procent van de kandidaten die de toets voor de derde keer of vaker maakte zakte voor de toets TGN. Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 23.

17 Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-I, pp. 18-19.

18 Monitor inburgeringsexamen 2012, p. 25.

ten.¹⁹ De verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden is met de invoering van de GBL-toets echter een stuk groter geworden. Onder de lager opgeleiden lag het slagingspercentage in 2012 en de eerste helft van 2013 op respectievelijk 65 procent en 66 procent. Dat is lager dan het gemiddelde slagingspercentage van 80 procent, en veel lager dan het slagingspercentage onder hoogopgeleiden, dat in 2012 en de eerste helft van 2013 89 procent bedroeg. Voor lageropgeleiden lijkt het onderdeel GBL opnieuw het grootste struikelblok te zijn. In 2012 zakte voor die toets 5 procent van de hoogopgeleide kandidaten, tegenover 35 procent van de kandidaten met een laag opleidingsniveau.²⁰ In de eerste helft van 2013 slaagden relatief meer laag opgeleide kandidaten voor de GBL-toets. Toch zakte in deze periode nog een kwart van de laagopgeleiden voor dit toetsonderdeel, tegen 5 procent van de kandidaten met een hoog opleidingsniveau.²¹ Deze verschillen in slagingspercentages voor de GBL-toets zijn een bewijs dat de invoering van een toets van schriftelijke vaardigheden nadeliger uitpakt voor laagopgeleide kandidaten dan voor degenen met een hoger opleidingsniveau.

Informatie over de slagingspercentages voor de toets in 2012 en de eerste helft van 2013 laten geen verschil zien tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaat-inburgeraars.²² Vrouwen nemen echter veel vaker deel aan het basisexamen inburgering buitenland dan mannen. Zowel in 2012 als in de eerste helft van 2013 was driekwart van de toetskandidaten vrouw. Dit was ook al zo ten tijde van het verschijnen van de eerste kroniek inburgering in A&MR.²³

In de eerste helft van 2013 zakte het slagingspercentage van Iraakse kandidaten naar 39 procent.²⁵

Bovenstaande cijfers laten duidelijk zien dat een klein aantal toetskandidaten nooit slaagt voor het basisexamen inburgering in het buitenland. Het gaat hierbij met name om laagopgeleide kandidaten met bepaalde nationaliteiten. Omdat vrouwen relatief gezien veel vaker aan de toets deelnemen, zal het inburgeringsexamen in het buitenland voor hen vaker een belemmering vormen voor gezinshereniging met hun partner in Nederland dan voor mannen die dat beogen.

Immigranten die vanwege een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat zijn het examen af te leggen, kunnen worden ontheven van de examenplicht.²⁶ De Monitors uit 2012 en de eerste helft van 2013 geven geen informatie over het aantal malen dat (succesvol) een beroep is gedaan op de ontheffingsclausule.

De hardheidsclausule uit art. 3.71a tweede lid onder d Vb, die in het Vreemdelingenbesluit is opgenomen bij de verzwaring van het niveau van het basisexamen inburgering buitenland op 1 april 2011, bepaalt dat zakken voor het examen niet leidt tot afwijzing van een aanvraag indien dit zou leiden tot 'een onbillijkheid van overwegende aard'. De hardheidsclausule gaat alleen over de vrijstelling van het examen, niet over de gezinshereniging zelf. Daarom worden de belangen van het kind (artikel 5(5) richtlijn 2003/86/EG) of het gezinsleven (artikel 17 richtlijn 2003/86/EG), waarmee krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn rekening moet worden gehouden bij het behandelen van een verzoek tot gezinshereniging, niet mee-

De integratievoorwaarden mogen volgens de Commissie 'niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinsvorming feitelijk beperkt.'

Tot slot zeggen de cijfers die in de Monitors inburgeringsexamen buitenland worden gepresenteerd iets over de verschillen per nationaliteit. Net als in 2010 varieert het slagingspercentage sterk naar herkomstland: in 2012 was het slagingspercentage voor Zuidafrikaanse, Russische en Mexicaanse kandidaten met respectievelijk 100, 97 en 94 procent hoog, terwijl kandidaten afkomstig uit Viëtnam (65 procent), China (63 procent) en Egypte (59 procent) (veel) minder vaak dan gemiddeld voor de toets slaagden. Kandidaten uit Irak behaalden met een gemiddelde van 54 procent het laagste slagingspercentage.²⁴

genomen bij een beroep op de hardheidsclausule. Volgens VC 2000, B1/4.7.1.2 is er van een onbillijkheid van overwegende aard alleen sprake indien een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de vreemdeling blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering buitenland met goed gevolg af te leggen. Het enkele feit dat iemand het examen één of meerdere malen heeft afgelegd leidt niet tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule. De IND-werkinstructie nr. 2013/9 (AUA) van 13 juni 2013 somt een lijst van vijftien omstandigheden op die, in combinatie met elkaar, maar niet afzonderlijk van elkaar, kunnen leiden tot een geslaagd beroep op de hardheidsclausule.²⁷ De werkinstructie bepaalt onder meer dat op zichzelf niet voldoende is voor een geslaagd beroep op de hardheidsclausule de enkele omstandigheid dat de kandidaat niet beschikt over voldoende technische of financiële middelen om zich voor te bereiden op het examen of om het examen af te leggen, dat hij analfabeet is, tijdelijk ziek is, de zorg heeft voor gezin en kinderen of dat hij niet beschikt over geschikte ondersteuning bij de voorbereiding op het examen. In 2012 en de eerste helft van 2013 is in totaal

19 C. Groenendijk, Kroniek Inburgering 2010-2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid, A&MR 2012, nr. 1, p. 37, ve12000470.

20 Voor de toets TGN en het examen KNS slaagde van de lageropgeleide kandidaten resp. 85 procent en 95 procent; onder hogeropgeleide toetskandidaten waren de slagingspercentages voor deze toetsonderdelen resp. 82 procent en 99 procent. Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 27.

21 Voor de toets TGN en het examen KNS slaagde van de lageropgeleide kandidaten resp. 84 procent en 96 procent; onder hogeropgeleide toetskandidaten waren de slagingspercentages voor deze toetsonderdelen resp. 93 procent en 98 procent. Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-I, p. 22.

22 In 2012 was het slagingspercentage van mannen (80 procent) vrijwel gelijk aan dat van vrouwen (79 procent), en dit geldt ook voor de eerste helft van 2013. Monitor inburgeringsexamen 2012, p. 24. In de eerste zes maanden van 2013 slaagde 78 procent van de mannen tegenover 80 procent van de vrouwen. Monitor inburgeringsexamen 2013-I, p. 19.

23 In 2010 was 71 procent van de toetskandidaten vrouw. C. Groenendijk, Kroniek Inburgering 2010-2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid, A&MR 2012, nr. 1, p. 37, ve12000470.

24 Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 30.

25 Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-I, p. 25.

26 Artikel 3.71a lid 2(c) Vb.

27 [https://www.ind.nl/Documents/WI %202013-9.pdf](https://www.ind.nl/Documents/WI%202013-9.pdf), site bezocht op 24 april 2014.

96 keer een verzoek gedaan tot toepassing van de hardheidsclausule. Dit verzoek werd 38 keer gehonoreerd. In 60 procent van de gevallen werd het verzoek af- of doorverwezen.²⁸ Van de mogelijkheid om een gezinsmigrant op grond van bijzondere omstandigheden ontheffing te verlenen wordt dus spaarzaam gebruik gemaakt.

2.2 Verenigbaarheid met richtlijn 2003/86/EG

De Europese Commissie heeft herhaaldelijk impliciet en meer expliciet te kennen gegeven van mening te zijn dat het Nederlandse inburgeringsbeleid niet in overeenstemming is met artikel 7 lid 2 van richtlijn 2003/86/EG. In de 'opinion' in de zaak Imran van mei 2011 stelde de Commissie dat lidstaten alleen integratiemaatregelen mogen introduceren indien deze slechts dienen om na te gaan of betrokkenen de nodige bereidheid tonen tot integratie, en ertoe bijdragen dat gezinshereniging succesvol verloopt. Volgens de Commissie mogen lidstaten een aanvraag voor een vergunning tot verblijf bij een gezinslid dan ook niet weigeren om de enkele reden dat de aanvrager niet is geslaagd voor het inburgeringsexamen in het buitenland. Daarnaast stelde de Commissie dat inburgeringsvoorwaarden het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet mogen ondermijnen. Ze mogen niet functioneren als een mecha-

vormen voor gezinshereniging. Volgens de Commissie kunnen aanwijzingen voor het feit dat integratievoorwaarden feitelijke belemmeringen voor gezinshereniging vormen worden gevonden in 'statistieken en kwalitatieve beleidseffectbeoordelingen.' Bovenstaande cijfers lijken er inderdaad op te wijzen dat het Nederlandse basisexamen inburgering buitenland voor bepaalde groepen een feitelijke belemmering vormt voor gezinshereniging, en dat deze belemmering groter wordt naarmate de leeftijd van de gezinsmigrant stijgt en het opleidingsniveau daalt.

Daarnaast moeten integratievoorwaarden volgens de Commissie evenredig zijn en met de nodige souplesse worden toegepast 'om er per geval en in het licht van de specifieke omstandigheden voor te zorgen dat gezinshereniging ook kan worden toegestaan wanneer niet aan de integratievoorwaarden is voldaan.'³⁴ Automatische weigering van gezinshereniging wegens het niet-slagen voor een toets kan volgens de Commissie een schending inhouden van de artikelen 17 en 5(5) van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 8 EVRM.³⁵ Gezien de schaarse toepassing van de hardheidsclausule vanwege (onder meer) de vereiste combinatie van specifieke omstandigheden die een geslaagd beroep op deze clausule mogelijk maken, kan, gelet op bovenstaande, worden geconcludeerd

Volgens CITO staan de inburgeringsexamens op gespannen voet met basisprincipes waaraan de toetsontwikkelaar zich gebonden acht.

nisme om het doel van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, te belemmeren.²⁹ Al in haar verslag uit 2008 over de toepassing van de richtlijn formuleerde de Commissie een aantal voorwaarden waaraan integratiemaatregelen in het buitenland moeten voldoen.³⁰ Deze voorwaarden specificerde de Commissie in de opinion in de zaak Imran en in het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging uit 2011.³¹ Recent werden de voorwaarden opnieuw opgesomd in de richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn van 3 april 2014.³² In deze richtsnoeren, die de Commissie vanuit haar toezichthoudende functie heeft vastgesteld om de lidstaten te gidsen bij hun toepassing en uitleg van de richtlijn, stelt de Commissie dat de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden afhangt van de vraag of de voorwaarden de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De integratievoorwaarden die een lidstaat stelt, mogen volgens de Commissie 'niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinsvorming feitelijk beperkt.'³³ De moeilijkheidsgraad van de toets, de kosten van deelname, de toegankelijkheid van lesmateriaal dat nodig is om de toets voor te bereiden noch de toegankelijkheid van de toets zelf mogen een belemmering

dat het Nederlandse beleid ten aanzien van inburgering in het buitenland in de ogen van de Commissie op gespannen voet staat met richtlijn 2003/86/EG, die het recht op gezinshereniging garandeert. De Commissie stelt in de richtsnoeren dat 'taal- en integratiecursussen op toegankelijke wijze moeten worden aangeboden (op verschillende plekken), gratis of tenminste betaalbaar moeten zijn en moeten worden aangepast aan specifieke behoeften (met inbegrip van genderspecifieke behoeften (zoals kinderopvang)).'³⁶ Aangezien de Nederlandse overheid helemaal niet voorziet in taal- en integratiecursussen lijken ook deze voorwaarden waaraan integratievoorwaarden volgens de Commissie dienen te voldoen niet door Nederland te zijn vervuld.

Tot slot wijst de Commissie in de richtsnoeren diverse malen op de positie van vrouwen. Bij de beoordeling of een vreemdeling heeft voldaan aan een integratiemaatregel die krachtens artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn is opgelegd, moet volgens de Commissie rekening worden gehouden met 'de specifieke situatie van vrouwen die bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau hebben.'³⁷ De integratievoorwaarden moeten volgens de Commissie 'evenredig en met de nodige souplesse' worden gehanteerd, waarbij de omstandigheid dat 'vrouwen en meisjes in sommige delen van de wereld minder toegang hebben tot onderwijs en mogelijk minder geletterd zijn dan

28 Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012, p. 34 en Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-I, p. 29. Onvermeld blijft waarnaar wordt doorverwezen.

29 Zaak C-155/11 PPU Mohammad Imran, punten 28, 29, 31 en 37, ve11001517.

30 COM(2008) 610, ve08001724.

31 COM(2011) 735, par. 2.1, ve11002839.

32 COM(2014)210 final, ve14000619.

33 Richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn, p. 16.

34 Idem, p. 16.

35 Idem, p. 16.

36 Idem, p. 17.

37 Idem, p. 16.

mannen' een rol moet spelen.³⁸ Het lijkt erop dat Nederlandse inburgeringsbeleid in het buitenland, dat volgens de cijfers veel vaker vrouwen treft dan mannen, ook op dit punt strijdig is met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

2.3 Rechtspraak

Het Europese Hof van Justitie heeft nog niet de kans gehad zich uit te spreken over de verenigbaarheid van inburgeringseisen in het buitenland met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Prejudiciële vragen die door de Vreemdelingenkamer Zwolle in de zaak Imran werden gesteld, werden door het Hof van Justitie uiteindelijk niet beantwoord nadat de minister besloot de betrokkene een mvv te verlenen.³⁹ Op 23 november en 12 december 2012 heeft de vreemdelingenkamer het stand-

de Duitse inburgeringsvoorwaarde in het buitenland in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, dan geldt dit zeker ook voor het Nederlandse basisexamen inburgering buitenland. De Nederlandse taal- en integratie-eis is namelijk op verschillende punten zwaarder dan de Duitse. Ten eerste is het voor in het buitenland verblijvende gezinsleden van Nederlanders of in Nederland wonende derdelanders veel lastiger zich voor te bereiden op het basisexamen inburgering buitenland dan voor gezinsleden van in Duitsland woonachtige gezinsherenigers, omdat de laatste gebruik kunnen maken van taalcursussen van de Goethe-instituten, die in meer dan honderd landen worden aangeboden. Ten tweede bestaat het Duitse examen alleen uit een taaltest; kennis van de samenleving wordt niet getoetst. Het examen wordt bovendien mondeling afgenomen in

Minister Asscher erkent inmiddels dat het examen een instrument is om kansloze immigratie te voorkomen.

punt van de Europese Commissie in deze kwestie gevolgd en geoordeeld dat de Wib in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴⁰ Tegen deze uitspraken is de staatssecretaris bij de Afdeling in hoger beroep gegaan. De Afdeling heeft naar aanleiding van deze zaken bij verwijzingsuitspraak op 1 april 2014 opnieuw prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof.⁴¹ De Afdeling heeft het Hof van Justitie gevraagd zich uit te spreken over de vraag of het niveau van het Nederlandse basisexamen inburgering buitenland strijdig is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, en of het voor het antwoord op deze vraag van belang is dat van het inburgeringsvereiste slechts wordt afgeweken bij een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden. Tot slot vraagt de Afdeling het Hof van Justitie of de kosten die gepaard gaan met het afleggen van het examen en het aanschaffen van het voorbereidingspakket strijdig zijn met het doel van de richtlijn en de in het Groenboek omschreven evenredigheidstoets.⁴²

Bij het Hof van Justitie is al een zaak aanhangig met gedeeltelijk gelijksoortige vragen als de vragen die recentelijk door de Afdeling zijn voorgelegd. Op 13 februari 2013 legde het Verwaltungsgericht Berlin bij verwijzingsuitspraak een vraag voor over de toelaatbaarheid van de Duitse inburgeringsplicht in het buitenland in het licht van de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴³ Omdat deze vraag een subsidiair karakter heeft – aan de beantwoording ervan komt het Hof van Justitie pas toe indien de eerste vraag, of het stellen van een inburgeringsvereiste in strijd is met het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst van 2 september 1963, ontkennend wordt beantwoord –, besloot de Afdeling dat er geen reden was om af te zien van prejudiciële verwijzing. Mocht het Hof van Justitie in de Duitse Dogan-zaak toekomen aan de tweede vraag en oordelen dat

plaats van door middel van een computer. Tot slot zijn de kosten van het Duitse examen aanmerkelijk lager dan de € 350 die betaald moeten worden voor iedere poging om te slagen voor het Nederlandse basisexamen inburgering buitenland. De Advocaat-Generaal in de Doganzaak concludeerde op 30 april 2014 dat het hebben van elementaire Duitse taalkennis als voorwaarde voor een visum voor gezinshereniging niet verenigbaar is met de standstillclausule in de Associatieovereenkomst met Turkije. Voor het geval het Hof van Justitie deze conclusie niet volgt, heeft de A-G ook de tweede prejudiciële vraag beantwoord. Volgens de A-G is de voorwaarde van basiskennis van het Duits ook strijdig met de Gezinsherenigingsrichtlijn, omdat een visum voor gezinshereniging wordt afgewezen vanwege het ontbreken van elementaire kennis van het Duits 'zonder dat wordt voorzien in de eventuele toekenning op basis van een individueel onderzoek.'⁴⁴ De A-G voegt hieraan toe dat bij dat onderzoek de belangen van de minderjarige kinderen en alle relevante omstandigheden van het specifieke geval in aanmerking moeten worden genomen:

'Aldus moet rekening worden gehouden met de vraag of in de staat van de woonplaats van de om de gezinshereniging verzoekende echtgenoot het onderwijs en het materiaal dat nodig is om het vereiste taalniveau te bereiken, beschikbaar en toegankelijk is, in het bijzonder wat de kosten betreft, en met de vraag of die echtgenoot wordt geconfronteerd met eventuele, zelfs tijdelijke, problemen die verband houden met zijn gezondheid of met zijn persoonlijke situatie (zoals leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau).'

Hieruit blijkt dat de super-marginale toetsing die in het kader van de hardheidsclausule van art. 3.71 lid 2(d)Vb wordt toegepast, en die, zoals reeds aangegeven, alleen ziet op het examen zelf en niet op gezinshereniging, door de A-G in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt geacht.

38 Idem, p. 16.

39 HvJ EU zaak C-115/11 PPU, beschikking, ve13001842.

40 Zie BY4171 of ve12002357.

41 Ve14000609.

42 De prejudiciële vragen zien deze keer niet op de betekenis van de vrijstelling van de burgers van bepaalde niet-EU lidstaten van het inburgeringsexamen voor de rechtmatigheid van de Wib.

43 Zaak C-138/13, Dogan, ve13001842.

44 Conclusie A-G Mendozzi inzake Dogan/Bondsrepubliek Duitsland, zaak C-138/13, ve13001842.

Het Hof van Justitie is niet gehouden de conclusie van de A-G te volgen, maar in het algemeen is deze conclusie een goede voorspeller van het uiteindelijke oordeel. Dit betekent aan de ene kant dat het onwaarschijnlijk is dat het Hof van Justitie in de zaak Dogan toekomt aan de vraag over de verenigbaarheid van de Duitse inburgeringseis in het buitenland met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Aan de andere kant is het gezien bovenstaande te verwachten dat het Hof van Justitie in de Nederlandse zaak zal oordelen dat de Wib wat betreft het niveau, de kosten en het feit dat toepassing van de inburgeringseis slechts wordt afgeweken indien sprake is van zeer bijzondere individuele omstandigheden, en er dus geen sprake is van individuele toetsing, in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Dat het Hof van Justitie waarschijnlijk tot dit oordeel zal komen valt ook af te leiden uit jurisprudentie van het Hof van Justitie over zowel andere artikelen van deze richtlijn als over andere migratierichtlijnen.⁴⁵ Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie over de omzetting en toepassing van migratierichtlijnen blijkt duidelijk dat lidstaten moeten voorkomen doel en nuttig effect van de richtlijnen te ondermijnen. In het arrest Chakroun over de inkomenseis bij gezinshereniging bepaalde het Hof dat 'nu gezinshereniging de regel is, [...] de bevoegdheid in artikel 7(1) aanhef en sub c, van de richtlijn strikt [dient] te worden uitgelegd'.⁴⁶ Minister Hirsch Ballin bepaalde naar aanleiding van het arrest Chakroun over de inkomenseis voor gezinshereniging dat deze slechts als vuistregel moet worden gehanteerd.⁴⁷ De overweging van het Hof in Chakroun geldt evenzeer voor artikel 7 lid 2 als voor artikel 7 lid 1 sub (c) Gezinsherenigingsrichtlijn. Voor alle materiële voorwaarden die worden gesteld aan het verkrijgen van een status waarop een migratierichtlijn een recht geeft, geldt dat ze niet per defi-

viduele aanvrager.⁴⁸ Dit betekent dat bijvoorbeeld analafetisme alleen al reden zou moeten kunnen zijn om af te zien van toepassing van de inburgeringseis. De Nederlandse eis dat hier nog een omstandigheid bij zou moeten komen voor een geslaagd beroep op de hardheidsclausule, is hiermee niet in overeenstemming.

Hierboven kwam al aan de orde dat de omstandigheden waarmee bij de toepassing van de hardheidsclausule rekening wordt gehouden alleen zien op de vrijstelling van het examen, en niet op de gezinshereniging zelf. Dat er geen individuele toets plaatsvindt waarbij de belangen van het kind (artikel 5 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn) en het gezinsleven (artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn) een rol spelen, is in strijd met de richtlijn. Dat de belangen van het kind een rol moeten spelen in migratiezaken, komt overigens niet alleen voort uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Uit het arrest MA, BT en DA over de Dublinverordening valt af te leiden dat artikel 24 lid 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ook in migratiezaken van toepassing is.⁴⁹ Dat artikel bepaalt dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle handelingen van overheidsinstellingen betreffende kinderen. In de zaak O., S. en L. heeft het Hof van Justitie dat voor de Gezinsherenigingsrichtlijn herhaald.⁵⁰

De effecten van het basisexamen inburgering buitenland en het inburgeringsexamen in Nederland hebben Cito, Nederlands bekendste toetsontwikkelaar en een van de organisaties die deel uitmaakte van het Consortium dat het 'oude' Inburgeringsexamen in Nederland ontwikkelde, doen besluiten niet te offeren in een aanbesteding van het Ministerie van Binnenlandse zaken voor aanpassing van diverse onderdelen van het basisexamen inburgering buitenland die met ingang van 1 november 2014 operationeel zouden moeten zijn, en voor het onderdeel 'spreken' van het inburgeringsexamen in

Het doel bevordering van gezinshereniging kan moeilijk worden bereikt als iemand vanwege het niet voldoen aan een inburgeringsvereiste het land moet verlaten.

nitie mogen leiden tot uitsluiting.

Dit blijkt ook uit de conclusie van de A-G in de zaak Dogan en de richtsnoeren van de Commissie over de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De hierboven gepresenteerde slagingspercentages voor het basisexamen inburgering buitenland tonen aan dat de inburgeringseis wel degelijk tot uitsluiting leidt. De hardheidsclausule brengt hierin, gezien de schaarse toepassing, geen verandering. Bovendien vindt krachtens artikel 3.71a lid 2 sub d Vb geen individuele toetsing plaats, terwijl de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens de Commissie, het Hof van Justitie, en de A-G inzake Dogan, daar wel toe noopt. In de zaak Chakroun bepaalde het Hof van Justitie dat artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht tot een concrete beoordeling van de situatie van iedere indi-

Nederland.⁵¹ Als reden om niet te offeren in de aanbesteding geeft Cito het verschil dat wordt gemaakt tussen burgers van Westerse en niet-Westerse landen. Dit bezwaar betreft alleen het examen in het kader van de Wib, de Wi maakt dit onderscheid immers niet. Daarnaast maakt Cito zich 'grote zorgen' over de mogelijkheden van analfabeten om te slagen, en leeft er het vermoeden dat de financiële positie van een kandidaat van invloed is op diens succes bij het examen. Deze laatste twee bezwaren betreffen zowel het examen in het kader van de Wib als het inburgeringsexamen in Nederland.

48 Chakroun r.o. 48, JV 2010/177, ve10000350.

49 HvJEU 6 juni 2013, C-648/11, ve13001157.

50 HvJEU 6 december 2012, C-356/11, C-357/11, r.o. 81, ve12002415. Zie ook het arrest Parlement tegen Raad, C-540/03, JV 2006/313, 27 juni 2006, punten 62-64, ve06000854.

51 Brief van 6 februari 2014 aan Ministerie van Binnenlandse Zaken, in archief van auteur. Na introductie van het inburgeringsexamen beheerde Cito het onderdeel 'Elektronisch Praktijkexamen' van dit examen. Eerder besloot Cito af te zien van bieding op een aanbesteding voor de onderdelen Lezen, Luisteren en Schrijven voor het vernieuwde inburgeringsexamen in Nederland dat op 1 januari 2013 in gebruik werd genomen.

45 Zie hierover ook R. van Oers, De Wet inburgering en het Europese recht, A&MR 2013, nr. 3, p. 131-135, ve13000894.

46 HvJEU, C-578/08, JV 2010/171, met noot Groenendijk, ro. 43 (ve10000350).

47 TK 60, 9 maart 2010, p. 60-5352, ve10000388.

Bovenstaande bezwaren staan op gespannen voet met de basisprincipes waaraan Cito zich als organisatie gebonden acht.⁵² Daarnaast heeft Cito zich bij de beslissing niet te offeren laten leiden door recente 'juridische ontwikkelingen en relevante jurisprudentie' op het gebied van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het recht op gezinsleven en het discriminatieverbod uit het EVRM.

Het lijkt het er inderdaad op dat een vergaande aanpassing van de Nederlandse Wib zal moeten volgen als het Hof de prejudiciële vragen die de Raad van State onlangs stelde over de Nederlandse Wib zal hebben beantwoord. Alles wijst in die richting: de conclusie van de A-G in de Dogan-zaak, het standpunt van

De slagingspercentages voor het inburgeringsexamen zijn in de loop der jaren alleen maar afgenomen.

de Commissie over integratiemaatregelen in het buitenland (in onder andere de opinion bij de zaak Imran en in de richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn) en de eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie.

De Nederlandse overheid heeft tot dusverre de druk die vanuit Brussel wordt uitgeoefend om het beleid ten aanzien van inburgering in het buitenland aan te passen grotendeels genegeerd. Daarnaast reageert de regering stevast onverschillig op informatie die bewijst dat het basisexamen inburgering buitenland leidt tot uitsluiting van met name laagopgeleide gezinmigranten, terwijl ze nota bene zelf om deze informatie heeft gevraagd. De regering volgt duidelijk haar eigen lijn, en heeft sinds de introductie van de toets niveau en inhoud alleen maar aangescherpt, zonder de randvoorwaarden aan te passen. Onderzoek naar de vraag of het basisexamen inburgering buitenland bijdraagt aan de integratie heeft echter nog nauwelijks plaatsgevonden. Ondertussen fungeert het examen vooral als een mechanisme om alleen hoger opgeleide immigranten toe te laten, terwijl Verdonk ten tijde van de introductie van de Wib nog claimde dat het examen niet zou selecteren op opleidingsniveau, maar wel op inspanning en motivatie.⁵³ Minister Asscher erkent inmiddels dat het examen een instrument is om kansloze immigratie te voorkomen.⁵⁴ Dit beleidsdoel miskent echter dat derdelanders met de Gezinsherenigingsrichtlijn een subjectief recht op gezinshereniging hebben gekregen.

3 Wet inburgering en de verblijfsrechtelijke sancties in de Vreemdelingenwet

Per 1 januari 2013 is de Wet inburgering voor de zevende keer gewijzigd. De twee meest ingrijpende veranderingen zien op de financiering van de inburgering en op de verblijfsrechtelijke sancties die worden gesteld op het niet (op tijd) slagen voor het inburgeringsexamen in Nederland.⁵⁵ Overeenkomstig de afspraken uit het gedoogakkoord tussen de partijen van de regering Rutte I en de PVV is de overheid gestopt met de financiering van de inburgering. Alleen asielsstatushouders krijgen een inburgeringscursus aangeboden en kunnen eenmaal kosteloos het examen afleggen.⁵⁶ Anderen kunnen gebruik

maken van een sociaal leenstelsel, op grond waarvan ze maximaal € 5000 kunnen. De verblijfsrechtelijke sancties die voor 1 januari 2013 al golden, zijn uitgebreid met de sanctie van intrekking van de reguliere verblijfsvergunning bij verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht, en de afwijzing van een aanvraag tot verlenging van een dergelijke vergunning op die grond.⁵⁷ De 'nieuwe' verblijfsrechtelijke sancties van intrekking en niet-verlenging van de reguliere verblijfsvergunning kunnen pas vanaf 1 januari 2016 worden opgelegd. In zijn overzichtsartikel over de wijziging van de Wet inburgering wijst Van der Winden erop dat in de wetsgeschiedenis bij de 'oude' Wi nadrukkelijk werd gesteld dat het niet behalen van het inburgeringsexamen niet zou gaan leiden tot verblijfsbeëindiging vanwege, onder andere, het door artikel 8 EVRM beschermde familie- en gezinsleven en de richtlijnen inzake het recht op gezinshereniging en de status van langdurig ingezetenen derdelanders.⁵⁸ Kennelijk is de regering van oordeel dat de benedengrens van artikel 8 EVRM en de grenzen gesteld door beide richtlijnen hoger zijn komen te liggen. Dit is, gezien de hierboven besproken jurisprudentie van het Hof van Justitie, hoogst opmerkelijk te noemen. Immers, indien lidstaten, vanwege de hierboven genoemde argumenten die uit deze jurisprudentie zijn gedestilleerd, een aanvraag tot toelating voor gezinshereniging niet mogen weigeren vanwege het niet voldoen aan een inburgeringscriterium, dan mogen ze een vergunning al helemaal niet intrekken of weigeren te verlenen om deze reden als het betrokken inburgeringsplichtige gezinslid al jaren legaal in Nederland verblijft. Artikel 16 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verzet zich tegen verlies van het verblijfsrecht op de enkele grond dat niet is voldaan aan de inburgeringsplicht, zo oordeelde ook de Raad van State in het

52 Die brengen onder andere met zich mee dat 1) het vergelijken van onvergelijkbare kandidaten moet worden vermeden; 2) vergelijkbare kandidaten op overeenkomstige wijze in staat moeten worden gesteld om hun kennis en vaardigheden te tonen. Verschillen in uitkomsten mogen niet kunnen worden toegeschreven aan verschillende toetsomstandigheden; 3) niemand ten onrechte of onnodig op andere dan toetsrelevante gronden van een toets uitgesloten mag worden.

53 TK 2004-2005, 29700, E, p. 2, ve05001505 en TK 2005-2006, 29700, nr. 33, p. 19, ve06000097.

54 TK 2012-2013, 32824, nr. 31, p. 15.

55 Verder werd onder andere de doelgroep van de wet aangepast en werd het examen ingrijpend veranderd. Zie voor een volledig overzicht van de wijzigingen die per 1 januari 2013 van kracht zijn geworden J. van der Winden, Wijziging Wet inburgering: een overzicht, A&MR 2013, nr. 2, p. 82-90, ve13000648.

56 'Bruggen slaan', regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 31, ve12002172.

57 Artikel 19 Vw en artikel 18 lid 1 sub i Vw.

58 J. van der Winden, Wijziging Wet inburgering: een overzicht, A&MR 2013, nr. 2, p. 86 (ve13000648), Kamerstukken II 2005-2006, 30308, nr. 3, ve05001625, p. 31 en Kamerstukken II, 2005-2006, 30308, nr. 7, p. 115, ve06000131.

advies bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wi.⁵⁹ De Raad van State ging er dan ook vanuit dat de sanctie van intrekking in de praktijk hooguit incidenteel kan worden toegepast.

De toepassing van de in de 'oude' Wi al bestaande verblijfsrechtelijke sancties, te weten de weigering van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (asiel en regulier) en het niet kunnen wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking gezinsvorming of gezinshereniging in een zelfstandige verblijfsvergunning, zou overigens ook strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn kunnen opleveren. Artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat gezinsleden na uiterlijk vijf jaar recht hebben op een autonome verblijfstitel. Volgens lid 4 worden de voorwaarden hiervoor in het nationale recht vastgelegd. Omdat het ook hier weer gaat om een recht dat door een richtlijn wordt gegarandeerd, zijn de mogelijkheden die lidstaten hebben niet onbegrensd: bij de vaststelling van de voorwaarden moeten lidstaten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en voorkomen dat het nuttig effect van de richtlijn wordt ondermijnd. Vanwege het jarenlange verblijf in Nederland zal toepassing van het evenredigheidsbeginsel anders uitpakken dan bij toelating. Daarnaast zal het inburgeringsvereiste dat wordt toegepast als vereiste voor een autonome verblijfsstatus, net als bij toelating, het doel van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, moeten dienen. Dat doel kan moeilijk worden bereikt indien iemand vanwege het niet voldoen aan een inburgeringsvereiste het land moet verlaten.

geen drempel opwerpt.⁶⁰ Deze bewering wordt tegengesproken door de cijfers: in vergelijking met voorgaande jaren laat de halvering van het aantal aanvragen voor een onafhankelijke of permanente verblijfsvergunning in 2010 en de eerste helft van 2011 zien dat het inburgeringsexamen in de praktijk wel degelijk een belemmering vormt.⁶¹ Dit kan ook worden afgeleid uit de slagingspercentages voor het examen, die in de loop der jaren alleen maar zijn afgenomen: in de jaren 2007-2009 slaagde 79 procent voor het examen, tegen 69 procent in 2011 en 65 procent in 2012.⁶² De daling in het aantal aanvragen voor een permanente verblijfsvergunning en het lage slagingspercentage wijzen er op dat het inburgeringsexamen het nuttig effect aan de Gezinsherenigingsrichtlijn ontnemt. Ondertussen leidt de sanctie van afwijzing van een aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning in de praktijk al tot verblijfsbeëindiging. Cijfers hierover waren op het moment van schrijven niet gepubliceerd. Begin 2013 verklaarde de Rechtbank Zwolle het beroep dat een vreemdeling had ingesteld tegen de afwijzing van haar aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning wegens niet voldoen aan de inburgeringseis ongegrond.⁶³ Nu de relatie waarop de verblijfsvergunning was gebaseerd, was verbroken, leidde de weigering van de aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning feitelijk tot verblijfsbeëindiging. De grenzen die de Gezinsherenigingsrichtlijn stelt en waarop de Raad van State in de adviezen bij het voorstel voor de Wet inburgering en wijzigingsvoorstel van deze wet al wees, speelden in de overwe-

De Centrale Raad van Beroep vraagt het Hof van Justitie of aan statushouders een inburgeringsplicht, gesanctioneerd met een boetestelsel, mag worden opgelegd.

Bij de toepassing van de verblijfsrechtelijke sancties uit de Vw op niet voldoen aan de inburgeringsplicht moet ook de verplichte belangenafweging die voortvloeit uit artikelen 5, vijfde lid, en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 24 lid 2 van het Handvest worden betrokken. Wederom geldt dat vanwege het al jarenlange verblijf in Nederland deze verplichte belangenafweging anders kan uitpakken dan bij toelating. Als een gescheiden ouder moet vertrekken, wordt het kind belemmerd in het onderhouden van contact met beide ouders, hetgeen strijd oplevert met zowel artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, als artikel 24 lid 2 van het Handvest. Overigens speelt ook bij gescheiden echtgenoten de Gezinsherenigingsrichtlijn, en met name artikel 15, nog steeds een rol. Punt 15 in de considerans bepaalt namelijk dat de integratie van gezinsleden dient te worden bevorderd. Hiervoor dienen gezinsleden een verblijfsstatus te verkrijgen die onafhankelijk is van de gezinshereniger, met name in het geval van echtscheiding en het beëindigen van de relatie.

Omdat het inburgeringsexamen voor iedereen haalbaar zou zijn, stelde de minister zich op het standpunt dat dit examen

gingen van de rechtbank geen enkele rol. De Gezinsherenigingsrichtlijn speelde evenmin een rol in een uitspraak van 7 maart 2013 van de Rechtbank Utrecht, waarin een beroep van een vreemdeling tegen de weigering van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wegens niet slagen voor het inburgeringsexamen ongegrond werd verklaard.⁶⁴

De toepassing van de 'oude' verblijfsrechtelijke sanctie van weigering van een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning kan, naast strijdigheid met de Gezinsherenigingsrichtlijn, ook strijdigheid opleveren met de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders. De langdurig-ingezetenenrichtlijn mag lidstaten in artikel 5 lid 2 dan wel de mogelijkheid bieden om de status van langdurig ingezetene afhankelijk te stellen van integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht, ook hier zijn de mogelijkheden niet onbegrensd. Uit het verslag van de Commissie betreffende de toepassing van

59 Kamerstukken II 2011-2012, 33086, no. 4, p. 9 (ve11001517). Zie R. van Oers, De Wet inburgering en het Europese Recht, A&MR 2013, nr. 1, pp. 131-135 (ve13000894) over een uiteenzetting van de redenen waarom artikel 16 van de Gezinsherenigingsrichtlijn zich verzet tegen verlies van het verblijfsrecht op de enkele grond dat niet is voldaan aan de inburgeringsplicht.

60 Volgens de Minister is het niveau voor iedereen haalbaar, komen degenen die de inburgering niet zelf kunnen betalen in aanmerking voor een lening, en is voor bijzondere gevallen voorzien in ontheffingsmogelijkheden. EK 38, 11 september 2012, p. 44, ve13000451.

61 TK 33086, nr. 6, ve12000415, p. 38 en de bijlage bij EK 33086, E, ve12001531. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage waren geen recentere cijfers gepubliceerd.

62 R. van Oers (2013), Deserving Citizenship. Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, Brill, p. 158.

63 Rechtbank Zwolle 9 april 2013, AWB 12/25448, JV 2013/207, ve13000826.

64 Rechtbank Utrecht 7 maart 2013, AWB 12/26575, ve13000804.

de langdurig-ingezetenenrichtlijn blijkt dat lidstaten er bij de toepassing van integratievoorwaarden voor moeten waken dat het nuttig effect van deze richtlijn niet wordt ondermijnd, en dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.⁶⁵ Deze overweging werd door het Hof van Justitie herhaald in het arrest Kamberaj.⁶⁶ De Centrale Raad van Beroep leidt hieruit af dat weliswaar integratievoorwaarden naar nationaal recht ge-

een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap naar de Kamer.⁷⁰ In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelt de regering dat de geplande verhoging het resultaat is van een 'gevoelen' dat een langere naturalisatietermijn 'meer recht doet aan de gedachte dat een meer substantiële periode van verblijf en toelating vooraf dient te gaan aan de verlening van het Nederlanderschap.'⁷¹ Als rechtvaardiging

De regering stelt voor naturalisandi die ten minste drie jaar gehuwd zijn met een Nederlandse partner een verblijfsstermijn te stellen van drie jaar.

steld mogen worden, maar dat deze voorwaarden niet zo ver mogen gaan dat ze het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene bemoeilijken.⁶⁷ In onderhavige zaak was aan de orde of aan vreemdelingen met een verblijfsvergunning langdurig ingezetene een boete mocht worden opgelegd wegens niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De Centrale Raad van Beroep heeft besloten hierover prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie. De Centrale Raad van Beroep vraagt het Hof van Justitie onder meer of het doel en de strekking van richtlijn 2003/109/EG, dan wel artikel 5 lid 2 van die richtlijn zich verzetten tegen nationale regelgeving waarin aan statushouders een inburgeringsplicht, gesanctioneerd met een boetestelsel, wordt opgelegd. Daarnaast vraagt de Centrale Raad van Beroep of dergelijke nationale regelgeving in strijd is met artikel 11, eerste lid van deze richtlijn, dat een achttal gebieden noemt waarop langdurig ingezetenen gelijk behandeld moeten worden met eigen onderdanen. Omdat aan eigen onderdanen geen inburgeringsplicht wordt opgelegd, mogen langdurig ingezetenen niet inburgeringsplichtig zijn indien de inburgeringsplicht betrekking heeft op één van de acht gebieden uit artikel 11 lid 1 van richtlijn 2003/109/EG.⁶⁸ Tot slot vraagt de Centrale Raad van Beroep of het bij de beantwoording van bovenstaande vragen iets uitmaakt of de inburgeringsplicht is opgelegd voordat de status van langdurig ingezetene werd verkregen. Omdat de verblijfsrechtelijke sanctie van weigering van een aanvraag van een permanente verblijfsvergunning (EU of nationaal) wegens het niet voldoen aan de inburgeringsplicht op 1 januari 2010 van kracht is geworden, zijn de prejudiciële vragen vooral van betekenis voor de duizenden migranten die tussen 2006 en 2010 in Nederland de status van langdurig ingezetene hebben verworven, en aan wie krachtens de 'oude' Wi een inburgeringsplicht is opgelegd.

4 De Rijkswet op het Nederlanderschap

Het regeerakkoord van de regering Rutte II bevat het voorstellen om de termijn voor naturalisatie te verlengen naar zeven jaar.⁶⁹ Op 21 januari 2014 stuurde de regering daartoe

voor het oprekken van de naturalisatietermijn verwijst de regering naar het Eindrapport inburgering en participatie, dat volgens de regering aantoonde dat de mate van participatie van immigranten vergroot, naarmate meer tijd verstrijkt.⁷² De regering merkt op dat 'elke naturalisatietermijn, ook de huidige termijn van vijf jaar, noodzakelijkerwijs een enigszins arbitrair karakter' heeft.⁷³ In zijn advies bij het wetsvoorstel stelt de Raad van State dat dit niet betekent dat de wijziging van de termijn geen overtuigende motivering behoeft.⁷⁴ Ook de VNG en de ACVZ reageerden kritisch. De VNG stelde de noodzaak van verlenging van de verblijfsstermijn niet te zien en een onderbouwing te missen.⁷⁵ De ACVZ bracht onder meer naar voren dat niet is aangetoond dat de integratie van naturalisandi in de Nederlandse samenleving na vijf jaar onvoldoende zou zijn.⁷⁶ Zes hoogleraren zagen in het wetsvoorstel aanleiding om een brief met juridische en maatschappelijke bezwaren te sturen aan de leden van de Vaste commissie voor V&J van de Tweede Kamer.⁷⁷ Kamerleden van de PvdA, D66, SP en SGP plaatsten kritische kanttekeningen bij de voorgestelde verlenging van de naturalisatietermijn.⁷⁸ Naast de verlenging van de termijn voor 'gewone' naturalisatie, stelt de regering in het wetsvoorstel voor om voor vreemdelingen die ten minste drie jaar gehuwd zijn met een Nederlandse partner een termijn te stellen van drie jaar toelating en hoofdverblijf.⁷⁹ Dit is volgens de regering 'wenselijk [...] met het oog op de borging van een reële band met de Nederlandse samenleving.'⁸⁰ Momenteel geldt voor deze groep geen verblijfsstermijn. Kamerleden van D66 wezen de regering in dit verband op de belemmeringen die de voorgestelde wijziging zal opleveren voor het gebruik van het recht op vrij verkeer in de EU door Nederlanders met een niet-Nederlandse echtgeno(o)

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>, site bezocht op 1 mei 2014.

65 COM(2011)585, ve1002940.

66 C-571/10 van 24 april 2012, ve12001037.

67 CrvB 13 november 2013, ve13002254.

68 De Centrale Raad van Beroep meent dat de plicht tot het halen van het inburgeringsexamen zou kunnen vallen onder onderdeel b van lid 1 van artikel 11, het onderwijs en de beroepsopleiding (zie overweging 7.5).

69 'Bruggen Slaan', regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 31.

70 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 1-2, ve14000221.

71 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 3, p. 2, ve14000223.

72 Inburgering en Participatie, De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving, Regioplan 2013.

73 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 3, p. 2, ve14000223.

74 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 4, p. 2, ve14000224.

75 VNG, brief van 30 mei 2013 betreffende de consultatie voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van de naturalisatietermijn, kenmerk BAWI/U201300758.

76 ACVZ, brief van 23 mei 2013 betreffende Advies voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van de naturalisatietermijnen en de uitbreiding van de openbare ordetoets voor minderjarigen, ACVZ/ADV/2013/010, ve14000250.

77 Brief van prof. mr. G.R. de Groot, prof. mr. C.A. Groenendijk, prof. mr. B. de Hart, prof. mr. H.U. Jessurun d'Oliveira, prof. mr. P.R. Rodrigues en prof. mr. A.B. Terlouw van 27 februari 2014, A&MR 2014/2, p. 94 e.v., ve14000644.

78 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 5, ve14000450.

79 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 1-2, ve14000221.

80 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 3, p. 3, ve14000223

t(e) of partner met de nationaliteit van een derde land, en op de problemen die Nederlandse expats met een niet-Nederlandse echtgeno(o)t(e) of partner die buiten de EU werkzaam is, zullen ondervinden.⁸¹ Daarnaast levert de voorgestelde aanscherping mogelijk strijd op met artikel 6 lid 4 sub a van het Europese Nationaliteitsverdrag. Dat verdrag bepaalt dat elke verdragsstaat in zijn nationale wetgeving de verkrijging van nationaliteit vergemakkelijkt voor personen die echtgenoten zijn van zijn onderdanen. De Raad van State gaat in het advies bij het wetsvoorstel niet expliciet in op deze aanscherping van de regelgeving, terwijl het toch een belangrijke breuk vormt met het sinds 1985 gevoerde beleid.

Sinds 1 april 2003 geldt voor naturalisandi dat ze moeten slagen voor de naturalisatietoets. De invoering van de naturalisatietoets betekende een verzwaring van de taal- en integratie-eis voor naturalisatie. Sindsdien zijn de aantallen naturalisaties bijna gehalveerd in vergelijking met 2002, het laatste volledige jaar vóór de formalisering van de taal- en integratie-eis.⁸² Het is te verwachten dat de voorgenomen verhoging van het niveau van het inburgeringsexamen, in combinatie met de afschaffing van de financiering van de inburgering, voor een verdere daling in het aantal naturalisaties zal zorgen. Het door Minister Asscher geuite voornemen om de taaleis voor naturalisatie te verhogen van A2 naar B1 heeft vooralsnog geen gevolg gekregen.⁸³

5 Conclusie

Hierboven werden de veranderingen in het Nederlandse inburgeringsbeleid ten aanzien van vreemdelingen in de afgelopen twee jaar beschreven en becommentarieerd. Hierbij valt op dat Nederland, ondanks druk van 'boven', uitgeoefend door de Europese Commissie en af te leiden uit jurisprudentie van het Hof van Justitie, dit beleid in het algemeen alleen maar heeft aangescherpt of voorstellen tot aanscherping heeft gedaan. Dit is des te opmerkelijker omdat informatie over de effecten van het beleid, die nota bene door de regering zelf is gevraagd, aantoont dat het Nederlandse inburgeringsbeleid leidt tot uitsluiting van bepaalde groepen vreemdelingen. Het gaat hierbij met name over laagopgeleiden. Dat gezinshereniging, een permanente verblijfsvergunning of het hebben van de Nederlandse nationaliteit juist een middel kunnen zijn tot integratie wordt door de regering miskend. Politici hechten blijkbaar meer belang aan het afgeven van een signaal aan de kiezer dan aan het feitelijk effect van de maatregelen. Een conclusie die Kees Groenendijk twee jaar geleden ook al trok, en die, helaas, nog geen aanpassing behoeft.

81 TK 2013-2014, 33852 (R2023), nr. 5, ve14000450.

82 In 2002 naturaliseerden 29.000 meerderjarige vreemdelingen, in 2011 16.000. Zie voor deze en andere cijfers over aantallen naturalisaties R. van Oers, *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the UK*, Brill 2013.

83 TK 2012-2013, 32824, nr. 31, p. 13.

MigratieWeb:

Migratieweb.nl is 24 uur per dag toegankelijk en dagelijks geactualiseerd

Dé kennisdatabank met alle relevante informatie op het gebied van het migratierecht

Migratieweb.nl biedt:

- Actuele nationale en internationale jurisprudentie, inclusief in Jurisprudentie Vreemdelingenrecht (JV) gepubliceerde annotaties
- Relevante nationale en internationale regelgeving
- Artikelen, opinies en andere bijdragen uit Asiel&Migrantenrecht en voorganger Migrantenrecht
- Belangrijke parlementaire stukken, ambtsberichten, adviezen, rapporten, verslagen van lezingen en praktische informatie;
- Een e-mail nieuwsbrief waarmee u op de hoogte blijft van de recentste ontwikkelingen.

Migratieweb.nl is snel, actueel en overzichtelijk

Alle documenten worden voorzien van een samenvatting en trefwoorden zodat u in één oogopslag kunt zien of het document voor u van belang is. Links naar relevante documenten helpen u verder bij het krijgen van een snel overzicht.

Toegang tot Migratieweb verkrijgt u via een abonnement op het A-pakket van de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken (WRV).

Meer informatie

www.forum.nl/wrv of via secretariaatijb@forum.nl
of 030 – 297 42 07

