

# Kroniek inburgering 2016 - 2018<sup>1</sup>

In deze kroniek wordt beschreven wat de impact is van twee voor Nederland belangrijke arresten van het Hof van Justitie EU: *K. en A.* en *P. en S.*<sup>2</sup> Ook worden de effecten duidelijk van de wijziging van de Wet inburgering die op 1 januari 2013 van kracht werd. Tot slot zal in deze kroniek de vraag worden beantwoord in hoeverre EU-regelgeving en jurisprudentie ruimte bieden voor Nederlandse wetgeving, beleid en rechtspraak inzake inburgering van derdelanders en de gevolgen hiervan.

## INHOUD

1. Wet inburgering buitenland
  - 1.1 Effecten Wib
    - Slagingspercentages*
    - Effecten naar opleidingsniveau*
    - Effecten naar geslacht, leeftijd en nationaliteit*
2. Wet inburgering
  - Inburgeringsplicht*
  - Inburgeringsexamen en wachttijden*
  - 2.1 Effecten van de Wi 2013
    - Slechtere inburgeringsresultaten*
    - Verschillen statushouders en gezinsmigranten*
  - 2.2 Gevolgen van niet tijdig slagen
    - Financiële consequenties*
    - Verblijfsbeëindiging wegens niet-inburgering*
3. Andere recente ontwikkelingen
4. Conclusies

## 1. Wet inburgering buitenland

Artikel 16(1)(h) Vw bepaalt dat de aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning zal worden afgewezen indien een vreemdeling die krachtens de Wet inburgering (Wi) in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn, niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij. Dergelijke kennis dient te worden aangetoond in het basisexamen inburgering in het buitenland. Artikel 7(2) van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt ruimte voor het gebruik van integratiemaatregelen, maar dergelijke maatregelen mogen niet tot doel of gevolg hebben dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt, zo bepaalde het Hof van Justitie in *K. en A.* Het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel staat er immers aan in de weg dat nationale voorwaarden afbreuk doen aan het met richtlijn 2003/86/EG nagestreefde doel van gezinshereniging en daaraan haar nuttige werking ontnemen. Dit betekent dat dergelijke voorwaarden niet de personen mogen selecteren die hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen.<sup>3</sup> Het heeft tot gevolg dat lidstaten de kosten die gepaard gaan met het voldoen aan de integratievoorwaarden niet te hoog mogen vaststellen.<sup>4</sup> Daarnaast moeten bijzondere individuele omstandigheden zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden, in aanmerking worden genomen, teneinde hen vrij te stellen van de verplichting om het examen met goed gevolg af te leggen wanneer blijkt dat zij, vanwege die omstandigheden, niet in staat zijn dat examen af te leggen of daarvoor te slagen.<sup>5</sup> Naar aanleiding van dit arrest verlaagde Nederland – dat naast Oostenrijk het enige aan de Gezinsherenigingsrichtlijn gebonden EU-lidstaat is die de kosten voor inburgering in het buitenland volledig afwentelt op de gezinshereniger – de kosten van het basisexamen inburgering buitenland en van het zelfstudiepakket.<sup>6</sup>

1 HvJ EU 9 juli 2015, zaak C-153/14, *K. en A.*, ECLI:EU:C:2015:453 (ve15001155), m.nt. C.A. Groenendijk; zie voor een analyse van dit arrest ook Strik, T. (2015), 'Uitspraak uitgelicht – Inburgeringsexamen: te rigide en te duur', in *A&MR* 215-7, p. 266-269, ve15001750; *P. en S.* HvJ EU, 4 juni 2015, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, m.nt. K.M. de Vries, *JV* 2015/208, ve15000960.

2 HvJ EU 9 juli 2015, zaak C-153/14, *K. en A.*, ECLI:EU:C:2015:453 (ve15001155), m.nt. C.A. Groenendijk; zie voor een analyse van dit arrest ook Strik, T. (2015), 'Uitspraak uitgelicht – Inburgeringsexamen: te rigide en te duur', in *A&MR* 215-7, p. 266-269, ve15001750; *P. en S.* HvJ EU, 4 juni 2015, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, m.nt. K.M. de Vries, *JV* 2015/208, ve15000960.

3 *K. en A.* punt 57.

4 *K. en A.*, punt 64.

5 *K. en A.* punt 58, 71.

6 European Migration Network (EMN) synthesis report for the EMN focussed study 2016 on Family reunification of third-country nationals in the EU plus Norway, April 2017, p. 26, zie <https://bit.ly/2NM6QXx>, site bezocht op 4 juni 2018. Alleen Denemarken (niet gebonden aan gezinsherenigingsrichtlijn), Oostenrijk en Nederland stellen als eis voor gezinshereniging dat gezinsherenigers voor

Het is de vraag of Nederland hiermee voldoende tegemoet komt aan de eisen van het Hof van Justitie, omdat het gezinslid nog steeds de kosten voor het examen moet betalen bij iedere nieuwe poging en omdat andere kosten, zoals die voor voorbereiding, nog steeds een belemmering voor gezinshereniging kunnen vormen voor mensen met beperkte financiële middelen.<sup>7</sup>

In een drietal uitspraken van 29 december 2017 kwam de rechtbank Haarlem echter tot de conclusie dat de minister met het verlagen van de kosten per examen en de kosten van het zelfstudiepakket en de restitutie van de teveel in rekening gebrachte kosten, de juiste gevolgen heeft verbonden aan het arrest *K. en A.* Kosten vormen volgens de rechtbank niet langer een onevenredige belemmering voor gezinshereniging.<sup>8</sup>

Naast verlaging van de kosten heeft *K. en A.* geleid tot aanpassingen in de hardheidsclausule. Bij de beoordeling van het beroep op de hardheidsclausule spelen de getoonde wil om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn gedaan een belangrijke rol.<sup>9</sup> Deze wil wordt niet alleen afgeleid uit het aantal keren dat een inburgeraar voor het examen is opgegaan, maar ook uit het feit of zij heeft geprobeerd om, niet door de Nederlandse overheid aangeboden, cursussen te volgen.

Rechtbank Amsterdam oordeelde begin dit jaar dat onthefing niet hoefde te worden verleend aan een inburgeraar die driemaal was gezakt voor het examen, maar niet kon bewijzen na het zakken voor het eerste examen nog onderwijs te hebben gevolgd.<sup>10</sup> In een uitspraak van 20 april 2018 oordeelde Rechtbank Middelburg dat onthefing niet hoefde te worden verleend aan een Ethiopische echtgenote omdat niet is gebleken dat zij ook na serieuze pogingen niet kan slagen voor het inburgeringsexamen. Referent is terminaal nierpatiënt en was een aantal keer naar Ethiopië afgereisd om met zijn echtgenote te oefenen voor het examen, maar is daar vanwege zijn aandoening niet langer toe in staat. In deze uitspraak geeft de rechtbank geen blijk van de verplichte integrale belangenafweging uit *K. en A.*<sup>11</sup>

Uit gepubliceerde cijfers blijkt dat de als gevolg van *K. en A.* aangepaste hardheidsclausule in een beperkt aantal gevallen wordt toegepast. In de eerste helft van 2017 werd 4 % van de examenkandidaten ontheven van de inburgeringsverplichting op grond van de hardheidsclausule, tegen 3 % in 2016 en 2015.<sup>12</sup> In 2014 werd aan ruwweg 2 % van de examenkandidaten onthefing verleend.<sup>13</sup> Een beroep op de hardheidsclausule lijkt

daarmee nog steeds voor slechts een beperkte groep gezinsherenigers uitkomst te bieden.

## 1.1 Effecten Wib

### Slagingspercentages

Uit de slagingspercentages voor het basisexamen inburgering in het buitenland is een onmiskenbaar selecterend effect van het examen af te leiden.

	Gemiddeld slagingspercentage van eerste volledige examens
2011-2	78%
2012-1	79%
2012-2	80%
2013-1	79%
2013-2	80%
2014-1	80%
2014-2	76%
2015-1	57%
2015-2	61%
2016-1	61%
2016-2	63%
2017-1	62%

Tabel 1: Slagingspercentages basisexamen inburgering in het buitenland vanaf tweede helft 2011

Bron: *monitor basisexamen inburgering 2017-1*, p. 16.

Tabel 1 laat zien dat de slagingspercentages voor het basisexamen inburgering in het buitenland sinds de tweede helft van 2015 rond de 60% liggen, hetgeen betekent dat ruwweg 40% van de gezinsleden het examen als barrière ervaart voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging zoals vastgelegd in de Gezinssherenigingsrichtlijn.<sup>14</sup>

### Effecten naar opleidingsniveau

Laagopgeleiden blijken meer moeite te hebben met het examen dan hoogopgeleiden. De meeste examenkandidaten (44% van het totaal in 2016) zijn hoogopgeleid, hetgeen kan wijzen op (een zekere mate van) zelfselectie. De laagopgeleide kandidaten hebben de meeste moeite met het onderdeel Lezen, terwijl andere kandidaten de meeste moeite hebben met Spreken.<sup>15</sup> In de Monitor wordt dit verschil verklaard door een verschil in 'algemene geletterdheid'.<sup>16</sup> Daarnaast bestaan er grote verschillen in slagingspercentages tussen hoog- en

toelating bewijzen over taalkennis op niveau A1 te beschikken. Alleen Nederland hanteert een inburgeringsexamen waarin ook kennis van de samenleving wordt getoetst. Brief Minister SZW van 17 december 2015 aan Tweede Kamer, TK 2014-2015, 32005, nr. 8.

7 Het Hof concludeerde in *K. en A.* dat het verenigbaar is met het Unierecht dat er voor het inburgeringsexamen bepaalde kosten moeten worden gemaakt (punt 64). Sinds november 2014 bestaat de mogelijkheid om afzonderlijk examenonderdelen af te leggen. Significant (2016), *Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016*, Barneveld: Significant, p. 18.

8 ECLI:NL:RBNHO:2017:11043, 11044 en 11045.

9 4.7 Vc 2000 (B).

10 Vc Rb Den Haag zp Amsterdam, 8 januari 2018, AWB 17/13351 (ECLI:NL:RBAMS:2018:26), ve18000091. Er is hoger beroep ingesteld.

11 Rechtbank Den Haag, zp Middelburg, 20 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5242, AWB 17/15760, ve 18001072.

12 Significant (2017), *Monitor basisexamen in het buitenland 2017-1*, Barneveld: Significant, p. 26.

13 In de eerste helft van 2014 namen 2740 kandidaten deel aan het examen (Significant (2014), *Monitor basisexamen inburgering buitenland 2014-1*, Barneveld: Significant, p. 17). Cijfers over de tweede helft van dat jaar zijn niet gepubliceerd, maar laten we er gemakshalve van uit gaan dat het aantal examenkandidaten eind 2014 was verdubbeld en dat er in 2014 in totaal 5480 examenkandidaten waren. In 2015 waren er 6226 kandidaten en in 2016 7224 (Significant (2016), *Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016*, Barneveld: Significant, p. 27). In 2014 werd aan ruwweg 2% van de examenkandidaten

onthefing verleend, tegen 3% in 2015 en 2016 (Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016, p. 27).

14 Zie voor een verklaring van de veranderingen in slagingspercentages voor de jaren 2013-2015 de vorige 'Kroniek inburgering' (R. van Oers, *A&MR 2016-4*, ve16000858).

15 In 2016 slaagde gemiddeld 60% van de laagopgeleiden voor Spreken, tegen 57% voor het onderdeel Lezen. Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016, p. 23. In de eerste helft van 2017 slaagde van de laagopgeleide kandidaten 61% voor Spreken en 57% voor lezen. Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2017-1, p. 22.

16 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2017-1, p. 23.

laagopgeleide kandidaten.<sup>17</sup> In 2015 was dit verschil 22 procentpunt (laagopgeleiden 45% en hoogopgeleiden 67%), en in 2016 28 procentpunt (laagopgeleiden 45% en hoogopgeleiden 73%).<sup>18</sup>

### *Effecten naar geslacht, leeftijd en nationaliteit*

In 2016 en de eerste helft van 2017 was driekwart van de examenkandidaten vrouw.<sup>19</sup> Vrouwen slagen relatief iets vaker dan mannen. In 2016 lag het slagingspercentage voor vrouwen 4 procentpunt hoger dan dat voor mannen.<sup>20</sup> De verschillen in slagingspercentages tussen verschillende leeftijdscategorieën is groter. Hoe ouder de examenkandidaat, hoe kleiner de kans dat hij of zij slaagt. In 2016 slaagde 67% van de 18 tot 25-jarigen, tegen 43% van de 56- tot 65-jarigen. De meeste examenkandidaten in 2016 (44%) en de eerste helft van 2017 (50%) waren tussen de 26 en 35 jaar oud.<sup>21</sup> In 2016 slaagde de helft van de kandidaten in deze leeftijdscategorie, tegen 66% in de eerste helft van 2017.<sup>22</sup>

In 2016 kwamen de meeste examenkandidaten uit Marokko (18%), de Filipijnen (6%), Thailand (6%), Indonesië (5%) en China (5%).<sup>23</sup> Ook in de eerste helft van 2017 zijn dit de landen met de meeste examenkandidaten. De slagingspercentages van kandidaten met de Marokkaanse en Thaise nationaliteit liggen zowel in 2016 als in de eerste helft van 2017 onder het gemiddelde.<sup>24</sup> In tegenstelling tot het gemiddelde, was zowel in 2016 als in de eerste helft van 2017 het grootste deel van de examenkandidaten met Marokkaanse nationaliteit laagopgeleid (40% in 2016 en 38% in de eerste helft van 2017). Dit kan voor een deel het lagere slagingspercentage verklaren.<sup>25</sup>

Slagingspercentages zijn laag voor examenkandidaten van wie kan worden aangenomen dat zij gezinsleden zijn van vluchtelingen (niet zijnde nareizigers). In 2016 en de eerste helft van 2017 behoorden kandidaten met de Iraakse nationaliteit tot de top vijf van kandidaten met de laagste slagingspercentages (28% in 2016 en 46% in de eerste helft van 2017). In de eerste helft van 2017 behaalde slechts 44% van de Afghaanse examenkandidaten het examen.<sup>26</sup> Slagingspercentages zijn ook laag voor kandidaten met de Ethiopische (39% in 2016) en Albanese (44%) nationaliteit.<sup>27</sup> Voor beide landen geldt dat er geen voorbereidingspakket in de officiële landstaal beschikbaar is. Dit betekent dat de familieleden eerst een andere taal moeten leren om het voorbereidingsmateriaal te kunnen gebruiken.

Het slagingspercentage van kandidaten met de Russische nationaliteit is hoog: in 2015 slaagde 91% voor het eerste volledige examen, tegen 88% in 2016.<sup>28</sup> Onder de vijf nationaliteiten met de hoogste slagingspercentages in 2016 behoorden verder Wit-Rusland, Zuid-Afrika, Oekraïne en Argentinië. Gezinsmigranten uit deze landen zijn voor het grootste

deel hoog opgeleide vrouwen, die zich veelal bij autochtone Nederlandse mannen voegen.

Deze cijfers tonen aan dat de Wib selecteert naar opleidingsniveau, leeftijd en nationaliteit, kenmerken die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn expliciet niet als voorwaarde voor gezinshereniging mogen worden gesteld. Ze laten zien dat de Wib niet voldoet aan de door het Hof van Justitie in *K. en A.* geformuleerde eis dat integratievoorwaarden niet tot doel mogen hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen.<sup>29</sup> De Europese Commissie is vooralsnog echter geen infractieprocedure gestart over het basisexamen inburgering buitenland.<sup>30</sup>

## 2. Wet inburgering

Op 1 januari 2013 werd de Wi ingrijpend veranderd met als doel de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars te vergroten.<sup>31</sup> Deze wetswijziging is de erfenis van het kabinet Rutte I, dat bestond uit VVD en CDA en gedoogsteun kreeg van de PVV (2010-2012).<sup>32</sup> De overheid stopte de financiering van de inburgering. In plaats daarvan kunnen inburgeraars een lening krijgen, die voor statushoudende asielzoekers wordt omgezet in een gift mits zij tijdig, dat wil zeggen binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht, slagen voor het examen. De regierol van de gemeenten is per 1 januari 2013 komen te vervallen en inburgeraars dienen vanaf dat moment zelf een geschikte cursus te vinden en in te kopen.<sup>33</sup> De boetes die kunnen worden opgelegd wegens niet tijdig inburgeren zijn verhoogd, en inburgeringsplichtigen kunnen sinds 1 januari 2016 worden geconfronteerd met nieuwe verblijfsrechtelijke consequenties (zie hieronder).

Nederland is het enige land in de EU dat de verantwoordelijkheid voor inburgering volledig bij de inburgeraar neerlegt en is daarmee een van de landen met de strengste wetgeving ten aanzien van inburgering in Europa. Het afschuiven van verantwoordelijkheid verhoudt zich slecht met de Common Basic Principles for Integration, aangenomen onder Nederlands voorzitterschap, die onder meer stellen dat integratie een 'tweezijdig proces' is dat ook een inspanning van de ontvangende samenleving vereist.<sup>34</sup>

### *Inburgeringsplicht*

Krachtens artikel 3(1) van de Wi zijn inburgeringsplichtig vreemdelingen met een verblijfsvergunning ogv artikel 8(a) en (c) van de Vw. Derlanders met een kind dat als houder van het Unieburgerschap volledig van hun zorg afhankelijk is, ontlenen als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie in *Chavez-Vilchez* een rechtstreeks verblijfsrecht aan het Unierecht op grond van artikel 20 VWEU. Zij hebben in

17 In 2016 was 17% van de examenkandidaten laagopgeleid (Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016, p.33).

18 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016, p. 23. In 2017 is er een systeemwijziging geweest waardoor het voor een deel van de examenkandidaten onbekend is welk opleidingsniveau ze hebben (Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2017-1, p. 22).

19 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016 en 2017-1, *Significant*, p. 20.

20 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016 en 2017-1, *Significant*, p. 20.

21 Significant Monitor basisexamen buitenland 2016 en 2017-1, p. 21.

22 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016 en 2017-1, p. 21.

23 Ook in de eerste helft van 2017 waren dit de meest voorkomende nationaliteiten (Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2017-1, p. 23).

24 In 2016 slaagde 60% van de Marokkaanse en 59% van de Thaise examenkandidaten. In de eerste helft van 2017 slaagde 59% van de kandidaten met de Marokkaanse en 55% van de kandidaten met de Thaise nationaliteit.

25 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016 en 2017-1, p. 33.

26 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2017-1, p. 25.

27 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2016, p. 25.

28 Significant Monitor basisexamen inburgering buitenland 2015 en 2016, p. 25.

29 *K. en A.* punt 57.

30 TK 2017-2018, 32824, nr. 202, p. 7.

31 Voor een gedetailleerd overzicht van de wijzigingen in de Wi die van kracht werden op 1 januari 2013, zie de vorige editie van de Kroniek inburgering, die de jaren 2014, 2015 en de eerste maanden van 2016 besloeg (Van Oers, R. (2016), 'Kroniek inburgering', *A&MR* 2016-4).

32 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, <https://bit.ly/2wNC9uA>, site bezocht op 9 maart 2017. Op 14 november 2011 werd het wetsvoorstel tot wijziging van de Wi ingediend, TK 2011-2012, 33086, nrs. 1-3.

33 Vanaf 1 januari 2013 is met andere woorden sprake van een 'consumentenmarkt', rapport Algemene Rekenkamer, 2017, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, p. 11, ve17000169.

34 CBP nr. 1, Europese Raad, 2618ste vergadering van de Justice and Home Affairs Council, 'Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union', 14615/04, Brussel, 19 november 2004.

Nederland rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan in de zin van art. 8, sub e, Vw en zijn derhalve niet inburgeringsplichtig. De boetes en de verblijfsrechtelijke sancties die sinds 1 januari 2016 kunnen worden opgelegd, zijn dus niet op hen van toepassing.

Aan inburgeringsplichtigen die verwijtbaar niet tijdig slagen kunnen boetes van maximaal €1250 worden opgelegd.<sup>35</sup> Deze boetes kunnen bij herhaling worden opgelegd.<sup>36</sup> De Vreemdelingenwet bepaalt daarnaast dat niet voldoen aan de inburgeringsplicht sinds 1 januari 2016 kan leiden tot de afwijzing van een aanvraag tot verlenging van een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning of de intrekking van een dergelijke vergunning.<sup>37</sup> Verblijfsrechtelijke consequenties die van toepassing zijn sinds 1 januari 2010 betreffen de weigering van een aanvraag om een afhankelijke verblijfsvergunning (voor verblijf bij partner) te wijzigen in een zelfstandige verblijfsvergunning (niet tijdelijk humanitair) en de weigering van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (regulier, asielsmede de vergunning langdurig ingezetenen derdelanders).<sup>38</sup> Deze consequenties zijn niet alleen van toepassing op vreemdelingen die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi, maar ook op vreemdelingen die moeten slagen voor het inburgeringsexamen krachtens de Vw.

### *Inburgeringsexamen en wachttijden*

Het inburgeringsexamen bestaat momenteel uit zeven onderdelen: schrijven, spreken, luisteren, lezen, Kennis van de Nederlandse Samenleving, Oriëntatie op de Arbeidsmarkt (ONA) en de Participatieverklaring. De onderdelen worden op een examenlocatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) afgenomen, met uitzondering van de onderdelen ONA en de Participatieverklaring.

Om te voldoen aan het onderdeel ONA stelt de inburgeraar een portfolio samen met opdrachten over werken en werk zoeken die hij thuis of op school heeft gemaakt.<sup>39</sup> Het examen ONA bestaat uit het ter beoordeling voorleggen van dit portfolio en het voeren van een eindgesprek.<sup>40</sup> In de toekomst zullen inburgeringsplichtigen die werken mogelijk kunnen worden vrijgesteld van het onderdeel ONA.<sup>41</sup>

De participatieverklaring maakt sinds 1 oktober 2017 onderdeel uit van het examen.<sup>42</sup> Het participatieverklaringstraject wordt door de gemeenten aangeboden. De reden om gemeenten te belasten met het nieuwe onderdeel van het inburgeringsexamen is dat gemeenten de meest nabijgelegen overheid zijn waarmee de inburgeringsplichtige te maken krijgt.<sup>43</sup> Deze toedeling van taken op het gebied van inburgering aan de gemeente is opmerkelijk omdat de regierol van gemeenten met

de wetwijziging die in werking trad op 1 januari 2013 juist werd afgeschaft met het oog op versterkte eigen verantwoordelijkheid. Ook het onderdeel ONA zal in de toekomst mogelijk een plek krijgen bij de gemeenten.<sup>44</sup>

Het participatieverklaringstraject bestaat uit twee onderdelen: een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring, waarin begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal staan. Inburgeringsplichtigen dienen het traject binnen één jaar na aanvang van de inburgeringstermijn te hebben afgerond.<sup>45</sup> Deelname aan het participatieverklaringstraject verhoogt de kosten voor het inburgeringsexamen met € 150, en aan degenen die het traject verwijtbaar niet tijdig afronden kan een bestuurlijke boete van ten hoogste € 340 worden opgelegd.<sup>46</sup> Volgens de minister past dit binnen de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige.<sup>47</sup>

Het participatieverklaringstraject is toegevoegd om inburgeringsplichtigen al 'op een eerder tijdstip niet-vrijblijvend met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten kennismaken en hun betrokkenheid met Nederland te laten uitspreken'.<sup>48</sup> Als rechtvaardiging voor de introductie van de participatieverklaring verwees de regering eerder al naar de toename van de komst van asielzoekers en hun 'andere culturele waarden' naar Nederland.<sup>49</sup>

Gebleken is dat inburgeraars en andere examenkandidaten in de praktijk te maken hebben gekregen met lange wachttijden om op te gaan voor het eindgesprek ONA (17 weken) en voor de uitslagen van de examens spreken en schrijven (respectievelijk 8 en 4 weken).<sup>50</sup> Om het risico op termijnoverschrijding te voorkomen, legden inburgeraars gedurende de wachttijd voor de zekerheid opnieuw examenonderdelen af waarvoor ze extra geld moesten lenen.<sup>51</sup> Volgens de minister worden er maatregelen getroffen die er voor zorgen dat kandidaten die te lang moeten wachten, extra tijd krijgen om termijnoverschrijding te voorkomen.<sup>52</sup>

De wachttijden voor het ONA examen zullen naar verwachting afnemen nu per 1 mei 2018 voor inburgeraars die 64 uur ONA-les hebben gevolgd de mogelijkheid is gecreëerd om het eindgesprek te laten vervallen.<sup>53</sup>

Inburgeraars kunnen ook te maken krijgen met wachttijden indien de cursus die zij inkopen bij een taalschool niet direct na het tekenen van het contract aanvangt. Het komt voor dat het in het contract afgesproken aanbod pas na maanden

35 Artikel 7b(1) jo artikel 31(1) Wi. Inburgeringsplichtig zijn nieuwkomers met een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met een niet-tijdelijk doel, houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel en geestelijk bedienaren (art. 3.1 Wi).

36 Artikel 33(2) Wi.

37 art. 18 lid 1 sub 1 en 19 Vw.

38 Art. 3.51 lid 1 sub a Vb jo 3.80a Vb, art. 21 lid 1 sub g, 34 lid 1 Vw, art. 45b lid 2 sub b Vw.

39 ONA is per 1 januari 2015 als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen geïntroduceerd. ONA heeft als doel de inburgeraar in een vroegtijdig stadium te laten kennismaken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hem of haar stappen te laten zetten die leiden tot het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt (TK 2017-2018, 32824, nr. 203).

40 Artikel 3.5 regeling inburgering. Het eindgesprek vindt plaats met 2 examinatoren van DUO en duurt 40 minuten. <https://www.inburgeren.nl/examen-doen/examen-ona.jsp>, site bezocht op 3 juni 2018.

41 In een brief van 23 april 2018 gaf de minister aan dat een dergelijke vrijstelling een wijziging van het Besluit inburgering vergt en derhalve tenminste een half jaar proceduretijd in beslag neemt. Dit betekent dat deze wijziging niet eerder dan 1 januari 2019 kan ingaan. TK 2017-2018, 32824, nr. 220, p. 2.

42 Art. 7 (2)(a) en art. 7a(1) Wi.

43 TK 2016-2017, 34584, nr. 3, p. 9.

44 TK 2016-2017, 32824, nr. 203. Overigens stelt regering Rutte III in het regeerakkoord voor om de rol van gemeenten bij inburgering van asielmigranten uit te breiden, zie hieronder.

45 Art. 7a(1) Wi.

46 Art. 34(a) Wi.

47 TK 2015-2016, 32824, nr. 115, p. 5. Inburgeringsplichtigen die de participatieverklaring niet hebben ondertekend, komen niet in aanmerking voor een lening, art. 16(1) Wi.

48 TK 2016-2017, 34 584, nr. 3, p. 1.

49 TK 2014-2015, 32 824, nr. 118. Om deze reden zijn vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn onder de Wi en een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel aanvragen gehouden om voor het complete inburgeringsexamen te slagen, inclusief participatieverklaringstraject. Vreemdelingen die één van de andere hierboven genoemde vergunningen aanvragen, zijn van dit onderdeel vrijgesteld. Art. 3.96a(2)(h) en 3.80a(2)(g) Vb.

50 Peildatum april 2018. TK 2017-2018, 32824, 220, p. 2. Eerder bedroegen de wachttijden voor spreken en schrijven ongeveer 16 weken.

51 TK 2017-2018, aanhangsel van de handelingen, 679 (Kamervragen Özdil, GroenLinks).

52 TK 2017-2018, aanhangsel van de handelingen, 679 (Kamervragen Özdil, GroenLinks).

53 Hiertoe wordt een extra lid aan artikel 3.5 regeling inburgering toegevoegd. *Stort* 11 april 2018, nr. 19740. Kosten voor het examen ONA zonder eindgesprek bedragen € 40, met eindgesprek € 100. TK 2017-2018, 32824, nr. 220. Inburgeraars die de dupe zijn geworden van de lange wachttijden kunnen hiervoor worden gecompenseerd, TK 2016-2017, 32824, nr. 203.

geleverd wordt.<sup>54</sup> Het is niet duidelijk of termijnoverschrijding die als gevolg hiervan plaatsvindt zal leiden tot verlenging van de inburgeringstermijn.

- *Vrijstelling*

Inburgeringsplichtigen die met een diploma kunnen aantonen al te beschikken over de kennis en vaardigheden die getoetst worden in het inburgeringsexamen, kunnen van de inburgeringsplicht worden vrijgesteld.<sup>55</sup> Sinds 1 november 2015 leidt het Staatsexamen Nederlands als tweede taal, dat als vrijstelling voor het inburgeringsexamen was opgenomen om inburgeraars te stimuleren op een hoger niveau examen te doen, niet langer tot een gehele vrijstelling van het inburgeringsexamen. Inburgeraars die slagen voor het Staatsexamen zullen ook het onderdeel ONA moeten afleggen. Voor inburgeraars die op of na 1 oktober 2017 inburgeringsplichtig zijn geworden komt het participatieverklaringstraject hier nog bij.<sup>56</sup>

- *Ontheffing*

Voor ontheffing komen in aanmerking inburgeringsplichtigen die met een advies van een door de minister aangewezen onafhankelijke arts hebben aangetoond wegens psychische of lichamelijke belemmeringen of een verstandelijke handicap blijvend niet in staat zijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen.<sup>57</sup> Ontheffing kan tevens worden verleend aan inburgeraars die er ondanks afwezigheid van (aantoonbare) psychische of lichamelijke belemmeringen en na 'aantoonbaar geleverde inspanningen' niet in slagen om (onderdelen van) het inburgeringsexamen met succes af te ronden.<sup>58</sup> Om voor ontheffing op deze grond in aanmerking te komen, moet de inburgeringsplichtige ofwel 600 uur deel hebben genomen aan een inburgeringscursus en minimaal vier keer examen te hebben gedaan ofwel 600 uur hebben deelgenomen aan een alfabetiseringscursus en aantonen 'niet leerbaar' te zijn middels een toets.<sup>59</sup>

Tot slot kan ontheffing worden verleend wegens 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd'.<sup>60</sup> Ontheffing kan in dergelijke gevallen alleen worden verleend indien de inburgeringsplichtige minimaal 10 jaar in Nederland heeft gewoond of er minimaal 5 jaar arbeid of vrijwilligerswerk heeft verricht. In beide gevallen moet de inburgeringsplichtige in een gesprek met DUO aantonen over voldoende spreek- en luistervaardigheden te beschikken.<sup>61</sup> Daarnaast moet de inburger-

aar een door de werkgever ingevulde werkgeversverklaring overleggen aan de DUO.<sup>62</sup>

Van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2013 werd 15% ontheven, tegen 10% van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2014.<sup>63</sup> Verreweg de meeste ontheffingen (80%) vonden plaats op basis van 'geleverde inspanningen'.<sup>64</sup>

- *Verlenging*

Verlenging van de inburgeringstermijn kan worden verleend aan inburgeringsplichtigen die aannemelijk hebben gemaakt dat het niet tijdig slagen voor het examen hen niet is aan te rekenen.<sup>65</sup> Verlenging zal alleen worden verleend aan inburgeraars die kunnen aantonen ten minste 300 uur cursus te hebben gevolgd bij een gecertificeerde instelling en ten minste twee maal te hebben deelgenomen aan (de niet behaalde onderdelen van) het inburgeringsexamen.<sup>66</sup> Verlenging wordt daarnaast verleend aan inburgeraars die, voor het verstrijken van de inburgeringstermijn, een alfabetiseringscursus hebben gevolgd.<sup>67</sup>

Cijfers laten zien dat van verreweg de meeste inburgeraars die inburgeringsplichtig werden in 2013, 2014 en 2015 de inburgeringstermijn is verlengd.<sup>68</sup> Het gaat om respectievelijk 62%, 70% en 84%.<sup>69</sup> Deze cijfers laten zien dat de minister in het gros van de gevallen waarin termijnoverschrijding plaatsvindt van oordeel is dat dit de inburgeraar niet valt aan te rekenen. De cijfers zetten daarmee vraagtekens bij de haalbaarheid van de inburgeringsplicht.

## 2.1 Effecten van de Wi 2013

### *Slechtere inburgeringsresultaten*

Nu de wetswijziging van 2013 inmiddels ruim vier jaar van kracht is, kunnen conclusies worden getrokken over de effecten die de nieuwe wet produceert. De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid lijkt te hebben geleid tot slechtere inburgeringsresultaten. Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer van 2017 naar de eerste resultaten van de Wi 2013 blijkt dat inburgeraars vanwege de afschaffing van de financiering van de inburgering minder vaak deelnamen aan een cursus, zodat zij minder goed voorbereid aan het examen deelnamen.<sup>70</sup> Daarnaast is een goede aansluiting van opleidingsbehoefte op de gevolgde cursus minder vanzelfsprekend vanwege

54 Kahmann, M, S. de Winter-Kocak, M. de Gruitjer & I. Razenberg (2018), *Vluchtelingenwerk integratiebarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland, p. 4. <https://bit.ly/2CgXHVE>, site bezocht op 4 juni 2018.

55 Artikel 5(3) Wi.

56 Artikel 5(3) Wi jo artikel 2.2d regeling inburgering. Het feit dat het staatsexamen niet meer leidt tot een gehele vrijstelling van het inburgeringsexamen leidde tot Kamervragen van Kamerleden Bouali (D66), Voortman (GroenLinks) en Voordewind (ChristenUnie). Zij vroegen minister Koolmees (D66) waarom inburgeraars die op een hoger niveau inburgeren niet zouden moeten worden beloofd in plaats van geconfronteerd met extra toetsen. TK 2017-2018, 8 september 2017, aanhangselnummer 986. Beantwoording van de vragen is door de minister uitgesteld.

57 Artikel 6(1) Wi jo artikel 2.8(1) besluit inburgering. 'Blijvend' betekent hier 5 jaar (artikel 2.8(4) besluit inburgering). Argonaut advies ([www.argonaut.nl](http://www.argonaut.nl)) is de enige specialist die is aangewezen door de minister. Deze organisatie heeft op dit gebied maw een monopolypositie.

58 Artikel 6(2) Wi jo artikel 2.8b(1) besluit inburgering.

59 2.4b(a) en (b) regeling inburgering. Ontheffing kan in dergelijke gevallen op zijn vroegst zes maanden voor verstrijken van het einde van de inburgeringstermijn worden aangevraagd. Inburgeringsplichtigen worden in deze gevallen niet ontheven van het onderdeel participatieverklaring (art. 6(2) Wi).

60 Artikel 6(3)(a) Wi jo artikel 2.8a besluit inburgering.

61 Artikel 2.4a regeling inburgering. Zie ook [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl), site bezocht op 23 mei 2018.

62 Zie: <https://bit.ly/2LZ6lCn>, site bezocht op 31 mei 2018.

63 Percentages berekend op basis van DUO-cijfers, peildatum 1 mei 2018, <https://bit.ly/2Q6BcWn>, site bezocht op 27 mei 2018.

64 TK 2017-2018, 32824, nr. 202, p. 2.

65 Artikel 7b(3)(a) Wi. In bijzondere gevallen kan de minister besluiten de termijn ambtshalve te verlengen. Artikel 2.12(2) besluit inburgering.

66 Artikel 2.4c regeling inburgering. De verlenging wordt voor ten hoogste twee jaar verleend.

67 Artikel 7b(3)(b) Wi. De termijn wordt in dergelijke gevallen verlengd met 2 jaar.

68 Het gaat om respectievelijk 62%, 70% en 84% van de inburgeringsplichtigen in de jaren 2013, 2014 en 2015. Percentages berekend ogv DUO-cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, peildatum 1 mei 2018. Site bezocht op 22 mei 2018.

69 De percentages zijn lager in de jaren 2016 en 2017. Van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2016 en 2017 werd bij respectievelijk 13% en 3% de termijn verlengd (percentages berekend ogv DUO-cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>. Site bezocht op 22 mei 2018). De verwachting is dat de aantallen vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2016 en 2017 en van wie de termijn is verlengd nog zullen oplopen omdat hun inburgeringstermijn nog niet is verlopen en zij in de regel pas zes maanden voor einde termijn een aanvraag kunnen indienen. Van 45% van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2016 zal binnen 1 mei en 1 november 2018 de inburgeringstermijn verlopen (cijfer berekend op grond van DUO cijfers <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>; site bezocht op 22 mei 2018).

70 Van de groep gezinsmigranten die in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig werd, nam 38% deel aan een cursus, tegen maar liefst 92% van de statushouders. TK 2015-2016, 32824, nr. 129, p. 2.

de afschaffing van de regierol van de gemeente. Inburgeraars kiezen daardoor minder snel voor het beste inburgeringstraject.<sup>71</sup> Van degenen die inburgeringsplichtig zijn geworden in 2013 en 2014, heeft respectievelijk 30% en 37% tot op heden nog niet voldaan aan de inburgeringsplicht.<sup>72</sup>

Daarnaast is gebleken dat de consequenties die verbonden zijn aan niet tijdig slagen voor het examen negatief uitwerken op de inburgeringsresultaten. Het rapport van de Rekenkamer laat zien dat het percentage inburgeraars dat slaagt op een hoger dan verplicht niveau in de jaren 2007-2012 stijgt en vervolgens, sinds de inwerkingtreding van de Wi 2013, afneemt.<sup>73</sup> Meer recente cijfers laten zien dat van de inburgeraars die inburgeringsplichtig werden in 2013 10,9% examen deed op niveau B1 (staatsexamen NT2 programma 1) of B2 (programma 2), tegen 7,1% van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2014.<sup>74</sup> De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid lijkt inburgeringsplichtigen dus te prikkelen op te gaan voor het inburgeringsexamen, terwijl het staatsexamen betere kansen biedt voor opleiding en toekomstig werk.

De VluchtelingenWerk *IntegratieBarometer 2018* bevestigt dit beeld voor inburgeringsplichtige vluchtelingen. Niet alleen kiezen vluchtelingen ervoor in plaats van het staatsexamen NT2 het inburgeringsexamen af te leggen, zij blijken ook het doen van (vrijwilligers)werk uit te stellen. De onderzoekers concluderen dat 'deze onbedoelde consequenties van het sanctionerende beleid tot gevolg [hebben] dat vluchtelingen minder dan gewenst participeren tijdens het inburgeringstraject, terwijl meedoen het leren van de taal en het opbouwen van een netwerk juist bevordert.'<sup>75</sup>

De angst om geconfronteerd te worden met boetes en het moeten terugbetalen van de lening bij de keuze voor inburgering op een hoger niveau is niet denkbeeldig, zoals een uitspraak van Rechtbank Groningen van 14 juni 2017 laat zien.<sup>76</sup> Eiser had in dit geval 440 uur deelgenomen aan een cursus die voorbereide op het Staatsexamen NT2, maar was, ondanks meerdere pogingen, niet op tijd geslaagd voor de eindtoets. De rechtbank oordeelt dat de minister de inburgeringstermijn van eiser had moeten verlengen en niet had mogen overgaan tot het opleggen van een boete. In de noot bij de uitspraak concludeert De Vries dat de uitvoerende instanties de inburgeringswetgeving zo strikt toepassen, dat er geen ruimte wordt geboden aan hoger opgeleide inburgeraars die zichtbaar inspanningen doen om op een hoger niveau in te burgeren dan de wetgeving vereist.

#### *Verschillen statushouders en gezinsmigranten*

De inburgeringsresultaten van asielstatushouders blijven achter bij die van gezinsmigranten. Van de asielstatushouders die inburgeringsplichtig werden in 2014 en 2015 heeft respectievelijk 30% en 80% niet binnen de wettelijke termijn van drie jaar voldaan aan de inburgeringsplicht, tegen respectievelijk 21% en 60% van de gezinsmigranten.<sup>77</sup> De inburgeringstermijn wordt vaker verlengd bij asielmigranten dan bij gezinsmigranten.<sup>78</sup> Van respectievelijk 84% en 85% van de asielmigranten die in 2013 en 2014 inburgeringsplichtig werden, werd de termijn verlengd. Dit percentage liep op tot 91% voor de asielmigranten die inburgeringsplichtig werden in 2016. Van de gezinsmigranten die inburgeringsplichtig werden in 2013, 2014 en 2016 werd van respectievelijk 38%, 33% en 60% de inburgeringstermijn verlengd.<sup>79</sup>

De verklaring voor het relatief hoge aantal verlengingen bij asielmigranten is dat zij wanneer de inburgeringsplichtig begint, vaak nog zijn gehuisvest in een AZC. Verlenging van de inburgeringstermijn wordt in dergelijke gevallen verleend voor de duur van het verblijf van de asielmigrant in een AZC terwijl hij of zij inburgeringsplichtig was.

Vluchtelingen blijken in de praktijk sterk afhankelijk te zijn van ondersteuning om het inburgeringstraject succesvol te kunnen doorlopen, terwijl de Wi 2013 uitgaat van een grote mate van zelfredzaamheid, zo stelt de *IntegratieBarometer 2018* vast.<sup>80</sup> De onderzoekers concluderen dat de 'positie [van vluchtelingen] als nieuwkomer – op dat moment nog onbekend met de taal, de Nederlandse instituties en de (consequenties van) de Wet inburgering – zich slecht verhoudt tot de geïnformeerde burger van wie de Wet inburgering lijkt uit te gaan.'<sup>81</sup>

Om de inburgeringsresultaten van vluchtelingen te verbeteren, krijgen statushouders sinds 1 januari 2013 een 'voorinburgeringstraject' aangeboden indien zij nog in het AZC verblijven op het moment dat zij inburgeringsplichtig worden.<sup>82</sup> De hierboven gepresenteerde inburgeringsresultaten van vluchtelingen lijken er op te wijzen dat dit traject vooralsnog onvoldoende vruchten oplevert. De *IntegratieBarometer 2018* geeft hiervoor als verklaring dat voor veel vluchtelingen de periode in AZCs onrustig verloopt, en dat sommige vluchtelingen vanwege de spanning over de asielprocedure, zorg over familieleden en het verwerken van trauma's er nog niet klaar voor zijn om zich met educatieve activiteiten bezig te houden.<sup>83</sup>

In de komst van grote aantallen asielzoekers naar Nederland in 2015 zag de Nederlandse regering aanleiding om de regierol in 2016 gedeeltelijk te herstellen.<sup>84</sup> Sinds 2016 krijgen gemeenten op structurele basis geld om statushouders te ondersteunen

71 Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes (2015), *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: WRR, p. 32. De onderzoekers betrokken in hun onderzoek uitsluitend asielmigranten, maar aangenomen kan worden dat dit tot op zekere hoogte ook zal gelden voor andere vreemdelingen.

72 Percentages berekend op grond van DUO cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>. Peildatum 1 mei 2018. Site bezocht op 4 juni 2018. De inburgeraars die in deze jaren inburgeringsplichtig zijn geworden zijn voor de verslagperiode van deze kroniek van belang omdat zij nog niet (altijd) aan hun inburgeringsplicht zullen hebben voldaan en derhalve nog steeds met de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht worden geconfronteerd.

73 Algemene Rekenkamer, 2017, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, p. 51. ve17000169. Destijds kon nog niet gesproken worden van een trend, omdat alleen van migranten die in de eerste helft van 2013 inburgeringsplichtig werden de initiële inburgeringstermijn van drie jaar was verstreken.

74 Percentages berekend op basis van DUO cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, peildatum 1 mei 2018. Site bezocht op 24 mei 2018. Omdat van een deel van de vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2014 en 2015 de termijn werd verlengd, lopen de percentages mogelijk nog op.

75 Vluchtelingenwerk *IntegratieBarometer 2018*, p. 54.

76 Rb Noord-Nederland zp Groningen, 24 augustus 2017, LEE 17/53, JV 2017/258 m.nt. K.M. de Vries, ECLI:NL:RBNNE:2017:3316 (ve17001916).

77 Percentages berekend obv DUO-cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>. Peildatum 1 mei 2018, Site bezocht op 4 juni 2018.

78 Asielmigranten die inburgeringsplichtig werden in 2013, 2014 en 2015 deden er gemiddeld 8 maanden langer over om aan hun inburgeringsplicht te voldoen dan gezinsmigranten die inburgeringsplichtig werden in die jaren. <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, peildatum 1 mei 2018. Site bezocht op 4 juni 2018.

79 Percentages berekend obv DUO-cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, peildatum 1 mei 2018, site bezocht op 4 juni 2018.

80 VluchtelingenWerk *IntegratieBarometer 2018*, p. 54.

81 VluchtelingenWerk *IntegratieBarometer 2018*, p. 54.

82 Daarnaast is sinds 2017 aan het verbod op integratie van asielzoekers zonder status een einde gekomen en kunnen kansrijke asielzoekers aansluiten bij het voorinburgeringstraject in de opvang. Kansrijke asielzoekers zijn momenteel Eritreeërs en Syriërs. TK 34334, nr. 23. De Regering Rutte III geeft in haar regeerakkoord aan niet met dit beleid te willen breken. Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 53.

83 VluchtelingenWerk *IntegratieBarometer 2018*, p. 23.

84 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom 27 november 2015, ve15002192. In het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 is de tijdelijke

bij het voldoen aan hun inburgeringsplicht door middel van 'maatschappelijke begeleiding'.<sup>85</sup> De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen bij inburgering heeft sinds 1 oktober 2017 – opnieuw – een wettelijke basis gekregen.<sup>86</sup> Het is nog te vroeg om te concluderen welke effecten deze wijziging op de inburgering van asielzoekers en vluchtelingen heeft.

## 2.2 Gevolgen van niet tijdig slagen

### *Financiële consequenties*

Aan respectievelijk 15% en 10% van de inburgeraars die in 2013 en 2014 inburgeringsplichtig zijn geworden, zijn boetes uitgedeeld.<sup>87</sup> Op ongeveer honderd inburgeraars is een deurwaarder afgestuurd.<sup>88</sup> De hoogte van de boete bedraagt maximaal € 1250. De hoogte van de boetes die werden opgelegd aan immigranten die inburgeringsplichtig werden in het eerste half jaar van 2013, was gemiddeld € 1041.<sup>89</sup>

In een aantal gevallen heeft de rechter de door de DUO opgelegde boetes gematigd vanwege verminderde verwijtbaarheid.<sup>90</sup> Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij 'erg lage leerbaarheid' bij analfabetisme, of bij de combinatie van PTSS en een dementiële stoornis.<sup>91</sup> In een uitspraak van 20 juli 2017 overwoog Rechtbank Zeeland-West-Brabant dat de minister in zijn beleid ten aanzien van het matigen van boetes uitsluitend rekening houdt met de inspanningen die door de inburgeringsplichtige zijn verricht, en ten onrechte niet met de (medische) redenen waarom onvoldoende inspanningen zijn verricht.<sup>92</sup>

In een uitspraak van 14 juni 2017 over PTSS en andere geestelijke stoornissen als oorzaak om niet aan de inburgeringsverplichting te voldoen, handhaafde de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State de boete.<sup>93</sup> Waarom de Afdeling tot haar uitspraak komt wordt niet helemaal duidelijk, maar het lijkt er op dat het oordeel van de Afdeling te verklaren is door het feit dat de inburgeraar er niet in slaagde overtuigend aan te tonen dat zijn vermogen om het examen voor te bereiden en af te leggen, was verstoord door deze medische aandoeningen.<sup>94</sup>

In het tegen Nederland gewezen arrest *P. en S.* uit 2015 stelde het Hof van Justitie grenzen aan het opleggen van financiële sancties aan langdurig ingezetenen die niet voldoen aan een integratiemaatregel. Om te verwezenlijken dat langdurig ingezetenen aan hun inburgeringsplicht voldoen, mocht een geldboete volgens het Hof van Justitie alleen als middel worden ingezet als de door de Richtlijn langdurig ingezetenen nagestreefde doelen niet in gevaar worden gebracht en het nuttige

effect niet aan deze doelen wordt ontnomen.<sup>95</sup> Het opleggen van een geldboete, bovenop de betaling van de kosten voor het examen, kon volgens het Hof van Justitie strijd opleveren met het aldus geformuleerde doeltreffendheidsvereiste.<sup>96</sup>

Zoals we hierboven hebben gezien, zijn er, naast boetes en de kosten voor het examen, nog andere financiële gevolgen die gepaard gaan met (het niet tijdig voldoen aan) de inburgeringsplicht, zoals de kosten voor inburgeringscursussen. Asielstatushouders die niet op tijd voor het examen slagen, zullen hun lening terug moeten betalen, voor andere inburgeringsplichtigen geldt dit altijd. De inburgeringsplicht kan met andere woorden aanzienlijke financiële gevolgen hebben, zeker voor de groepen die meer moeite hebben aan deze verplichting te voldoen.

Het is maar zeer de vraag of deze financiële consequenties verenigbaar zijn met de door het Hof van Justitie geformuleerde eis dat de kosten geen barrière mogen vormen voor de inrichtlijn 2003/109/EG aan een derdelander toegekende rechten. In dit verband zijn ook van belang de arresten *Commissie/Nederland* en *CGIL* waarin het Hof van Justitie oordeelde dat het hoge bedrag van de leges een belemmering kan vormen voor de uitoefening van de door richtlijn 2003/109/EG toegekende rechten.<sup>97</sup> De redenering die het Hof van Justitie in deze arresten toepaste is analoog toepasbaar op de kosten die een vreemdeling moet maken om te voldoen aan de (andere) voorwaarden voor het verkrijgen van een dergelijke vergunning.

Nederland is, met Letland en Oostenrijk de enige lidstaat die gebonden is aan de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders die een inburgeringseis als voorwaarde stelt voor een permanente verblijfsvergunning en de kosten daarvoor nagenoeg volledig afwentelt op de vreemdeling.<sup>98</sup> Het is onduidelijk hoe de financiële verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor hun eigen inburgering te rijmen is met de constatering in de eerder genoemde *Common Basic Principles on Integration* dat integratie 'een dynamisch, tweezijdig proces' is. Dit suggereert dat ook de ontvangende samenleving op een bepaalde manier verantwoordelijkheid moet nemen.<sup>99</sup>

Er is nog niet veel jurisprudentie gepubliceerd over de verenigbaarheid van de financiële consequenties van het Nederlandse inburgeringsbeleid met de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders. Eind september 2017 oordeelde de Afdeling dat een boete van € 250 die aan eiseres was opgelegd wegens niet tijdig inburgeren en de vaststelling van een nieuwe termijn om het inburgeringsexamen te halen niet in de weg staat aan de verwezenlijking van de doelen van de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders, omdat de boete en lening in termijnen kunnen

verhoging van het budget structureel gemaakt. *Kamerstukken II* 19637, 2182 (ve16000873).

85 Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016, <https://bit.ly/1SZ2Of9>, p. 4, site bezocht op 30 mei 2018.

86 Artikel 18 Wi, van kracht sinds 1 oktober 2017, *Stb* 2017, nr. 287.

87 Percentages berekend obv DUO-cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, peildatum 1 mei 2018. Laatst bezocht op 4 juni 2018.

88 *NRC* 5 april 2017, 'Paar fouten teveel, 10.500 euro weg'.

89 Algemene Rekenkamer, 2017, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, p. 44, ve17000169.

90 Zie bijvoorbeeld Rechtbank Utrecht 5 december 2017, UTR17/2966, ECLI:NL:RBMNE:2017:6056, ve17002706.

91 Rechtbank Zeeland West Brabant 20 juli 2017, BRE16/8768, ECLI:NL:RBZWB:2017:4712 (ve17001817), Rb Overijssel zp Zwolle 26 juli 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3010, ve1700191.

92 Zie noot hierboven. In dit kader is ook de noot van K.M. de Vries bij Rb Noord-Nederland zp Groningen (24 augustus 2017, nr. LEE 17/53, *JV* 2017/258, ve17001916) van belang.

93 ABRvS, 201607761/1/V6, *JV* 2017/202, ECLI:NL:RVS:2017:1576 (ve17001342).

94 Zie de noot van K.M. de Vries bij deze uitspraak (*JV* 2017/202, ve17001342). Zie in dit verband ook de uitspraken van Rechtbank Arnhem van 4 oktober 2017 (AWB17/126, ECLI:NL:RBGEL:2017:5121, ve17002253) en Rechtbank Amsterdam van 2 augustus 2017 (AMS17/1999, ECLI:NL:RBAMS:2017:5487, ve18000250).

95 HvJ EU, 4 juni 2015, zaak C-579/13 (P. en S.), ECLI:EU:C:2015:369, punt 50. Op 1 januari 2010 is de sanctie van weigering van een aanvraag van een permanente verblijfsvergunning (EU of nationaal) wegens het niet voldoen aan de inburgeringsplicht van kracht geworden. Daarnaast zijn 'oudkomers', waaronder mensen met een permanente verblijfsstatus, per 1 januari 2013 niet langer inburgeringsplichtig. De groep inburgeringsplichtigen met een EU-verblijfsvergunning bestaat uit vreemdelingen die tussen 2006 en 2010 een EU-verblijfsvergunning hebben ontvangen en onder de 'oude' Wi een inburgeringsplicht opgelegd hebben gekregen.

96 *P. en S.* punt 54.

97 HvJ EU 26 april 2015, zaak C-508/10, *Commissie t Nederland*, ECLI:EU:C:2012:243 en HvJ EU 2 september 2015, zaak C-309/14, *GCIL*, ECLI:EU:C:2015:523, ve15001481.

98 European Migration Network (EMN) synthesis report for the EMN focussed study 2016 on Family reunification of third-country nationals in the EU plus Norway, April 2017, p. 27. Ook het Verenigd Koninkrijk en Denemarken stellen een integratie-eis als voorwaarde voor een permanente verblijfsstatus en wentelen de kosten daarvoor in de meeste gevallen af op de vreemdeling, maar deze landen zijn niet gebonden aan de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders.

99 Zie <https://bit.ly/2LYyf6U>, site bezocht op 16 april 2018.

worden (terug)betaald.<sup>100</sup> Volgens de Afdeling had eiseres met stukken moeten onderbouwen dat de boete grote financiële gevolgen voor haar zou hebben.

#### *Verbljfsbeëindiging wegens niet-inburgering*

De ‘nieuwe’ verbljfsrechtelijke consequenties van weigering tot verlenging van een tijdelijke reguliere verbljfsvergunning en de intrekking van een dergelijke vergunning zullen leiden tot verbljfsbeëindiging en uitzetting. De Minister van SZW gaf in oktober 2016 toe dat ‘internationale verdragen op dit moment in de meeste gevallen geen ruimte voor de ultieme sanctie bieden’.<sup>101</sup> Mogelijk denkt de minister hierbij aan artikel 8 EVRM en niet aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. Artikel 3.91e van het Vreemdelingenbesluit verwijst immers wel naar artikel 8 EVRM, maar niet naar de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>102</sup> Hiermee is allerm minst gegarandeerd dat een reguliere verbljfsvergunning niet zal worden ingetrokken of verlengd bij strijdigheid met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zeker in het licht van de uitspraken die hieronder worden behandeld. Ten tijde van het schrijven van deze kroniek was nog niet bekend of de nieuwe verbljfsrechtelijke sancties al waren toegepast.

De sanctie van afwijzing van een aanvraag tot wijzigen van een verbljfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking gezinsvorming of gezinshereniging in een vergunning onder de beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden, kan tot verbljfsbeëindiging leiden indien het huwelijk of de relatie van de aanvrager is gestrand. Tegelijkertijd bepaalt artikel 15(1) van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat gezinsleden na uiterlijk 5 jaar verblijf recht hebben op een autonome verblijfstitel.<sup>103</sup>

Lidstaten mogen de voorwaarden waaronder deze autonome verblijfstitel wordt toegekend, in hun nationale recht bepalen (artikel 15(4) Gezinsherenigingsrichtlijn), maar deze voorwaarden mogen het Unierechtelijke recht op gezinshereniging niet feitelijk ongedaan maken, zo oordeelde het Hof van Justitie in *Chakroun en K. en A.*<sup>104</sup> In de praktijk leidt het inburgeringsexamen echter wel degelijk tot verbljfsbeëindiging, zo bleek uit uitspraken die werden geanalyseerd in de vorige kroniek.<sup>105</sup> De Gezinsherenigingsrichtlijn speelde in deze uitspraken geen enkele rol.

In een uitspraak van Rechtbank Middelburg van 4 april 2017 weigerde de minister de aanvraag voor een onafhankelijke verbljfsvergunning, omdat eiseres, een analfabete vrouw, niet

had voldaan aan het inburgeringsvereiste.<sup>106</sup> Het beroep dat eiseres tegen het besluit had ingesteld werd door de rechter ongegrond verklaard. De rechter verwees in de uitspraak niet naar de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>107</sup> In hoger beroep heeft de Afdeling aan het Hof van Justitie de prejudiciële vraag voorgelegd of artikel 3.80a(1) Vb verenigbaar is met artikelen 15(1) en (4) van de Gezinsherenigingsrichtlijn.<sup>108</sup> Met deze vraag sloot de Afdeling aan bij de tweede vraag die zij eerder voorlegde aan het Hof van Justitie in de zaak *C. en A.*<sup>109</sup> Het Hof zal aan de beantwoording van deze vraag echter alleen toekomen indien het de eerste vraag naar de bevoegdheid van het Hof bevestigend beantwoordt. In de betreffende zaken gaat het namelijk over het verbljfsrecht van gezinsleden van gezinsherenigers met de Nederlandse nationaliteit. Nederland past de Gezinsherenigingsrichtlijn in dergelijke gevallen naar analogie toe.

In zijn conclusie oordeelt A-G Mengozzi dat het Hof bevoegd is de prejudiciële vragen te beantwoorden omdat de richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke toepassing is verklaard op gezinsleden van Nederlanders.<sup>110</sup> Volgens Mengozzi staat artikel 15(1) en (4) er aan in de weg dat een autonome verblijfstitel wordt geweigerd aan een gezinslid dat al langer dan vijf jaar uit hoofd van de Gezinsherenigingsrichtlijn in een lidstaat verblijft omdat dit gezinslid niet is geslaagd voor een (tweede) inburgeringsexamen.

### 3. Andere recente ontwikkelingen

Bij brief van 2 juli 2018 kondigde minister Koolmees (D66) aan het inburgeringsstelsel te herzien ‘om effectiviteit en doelmatigheid van inburgering’ te vergroten.<sup>111</sup> In het nieuwe beleid dat de minister in zijn brief schetst, blijft ‘eigen verantwoordelijkheid’ een belangrijke pijler. De minister kondigt aan dat inburgeraars die zich onvoldoende inzetten ‘vaker en sneller’ geconfronteerd zullen worden met sancties. Daar staat tegenover dat de inburgeraars, ook de niet-asielstatushouders, zullen kunnen rekenen op begeleiding van de gemeenten, die op een zo vroeg mogelijk moment worden betrokken bij de inburgeraar.<sup>112</sup> In een Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) zal de gemeente voor inburgeringsplichtige nieuwkomers een persoonlijk programma voor het leren van de taal in combinatie met (vrijwilligers)werk, studie of stage vaststellen. Met de handvatten van de Participatiewet kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen met bijstandsuitkering verplichten mee te werken aan de uitvoering van het PIP, aldus de minister. De minister zoekt naar een manier voor gemeenten om inburgeringsplichtigen zonder bijstandsuitkering te kunnen verplichten het PIP uit te voeren.

Om gemeenten ‘daadwerkelijk regie te kunnen laten voeren’ en omdat de resultaten van de Wi 2013 laten zien dat financiering van de inburgering door de inburgeringsplichtige niet

100 ABRvS 27 september 2017, 201701026/1/V6, JV 2017/232 (ECLI:NL:RVS:2017:2603), ve17002095. Zie ook: Rb. Overijssel 22 november 2017, AWB 17/1708 (ECLI:NL:RBOVE:2017:4378), ve17002723.

101 *Integratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van SZW, d.d. 11 oktober 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 824, nr. 161, p. 7.

102 Artikel 3.89e van het Vreemdelingenbesluit bepaalt dat een aanvraag tot verlenging van de reguliere verbljfsvergunning voor bepaalde tijd niet mag worden geweigerd en een dergelijke vergunning niet mag worden ingetrokken indien uitzetting strijd zou opleveren met artikel 8 EVRM.

103 Artikel 15(1) tweede zin van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat de eerste zin ook van toepassing is indien de gezinsband met de echtgenoot of niet-gehuwde partner is verbroken. Artikel 16 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt in welke gevallen (limitatief) intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel is toegestaan. Op de situatie van verbljfsbeëindiging bedoeld in artikel 16(1)(b) is de Gezinsherenigingsrichtlijn – en dus ook het handvest en de algemene beginselen van Unierecht – van toepassing.

104 Hof van Justitie van de EU van 4 maart 2010 (*Chakroun*), C-578/08, (ECLI:EU:C:2010:117).

105 Zie onder meer de volgende uitspraken, beschreven in de vorige editie van deze kroniek (A&MR 2016(4), ve16000858): Rechtbank Zwolle, 9 april 2013, AWB 12/25448, ve13000826, Rechtbank Utrecht, 1 oktober 2015, AWB 15/5941, 15/5942, ve15001781, Rechtbank Utrecht, 7 maart 2013, AWB 12/26575.

106 Nu de relatie waarop de verbljfsvergunning was gebaseerd was verbroken, kon de weigering van de aanvraag voor een zelfstandige verbljfsvergunning feitelijk tot verbljfsbeëindiging leiden.

106 Rechtbank Den Haag, 4 april 2017, AWB 16/30281, ECLI:NL:RBDHA:2017:4152.

107 In hoger beroep heeft de Afdeling op 4 augustus 2017 een prejudiciële vraag gesteld aan het HvJ EU. Raad van State 4 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2119 (K., C-484/17), ve17001730. De SW&J heeft na de uitspraak van Rechtbank Middelburg van 4 april 2017 de vreemdeling alsnog een verbljfsvergunning voortgezet verblijf verleend m.i.v. 20 april 2017.

108 ABRvS, 4 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2119 (K., C-484/17), ve17001730.

109 ABRvS, 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1252 (C. en A., C-257/17), JV 2017/139, ve17000896.

110 Conclusie van A-G P. Mengozzi bij C-257/17 (C. en A.), 27 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:503, ve18002921.

111 Hoofdlijnen veranderopgave inburgering. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid W. Koolmees, 2018-0000117315, p. 2.

112 Brief minister Koolmees, p. 4.



de gewenste resultaten oplevert, zullen gemeenten van het Rijk middelen krijgen om inburgeringstrajecten in te kopen. Om asielstatushouders te 'ontzorgen', zullen gemeenten in een bepaalde periode uit de bijstand de vaste lasten zoals huur, energiekosten en de verplichte verzekeringen betalen. De periode van ontzorging duurt zo lang als nodig: statushouders die zich goed inspanssen zullen eerder zelfredzaam worden en het daarmee verdienen om regie te krijgen over hun eigen financiën.<sup>113</sup> Bij statushouders bij wie de inburgering niet vlot, zal de periode van ontzorging langer duren. Zo bezien kan de periode van ontzorgen worden gezien als een extra sanctie van de overheid om de inburgeringsplicht te handhaven. Een andere belangrijke wijziging betreft de verhoging van de taaleis naar B1. De mogelijkheid om te worden ontheven op basis van aantoonbaar geleverde inspanning, komt te vervallen. Voor analfabeten komt er een aparte leerroute ('de Z-route'), die is gericht op zelfredzaamheid en 'het zoveel als mogelijk beheersen van de taal'.<sup>114</sup> Om de onderwijs potentie van inburgeraars ten volle te benutten komt er ook een 'onderwijsroute', bedoeld met name voor inburgeringsplichtigen onder de 30 jaar die de vorm kan krijgen van een 'schakelvoorziening' waarin naast aandacht voor het Nederlands ook aandacht zal zijn voor onder andere studievoordigheden.

Indien de plannen van minister Koolmees zullen worden gerealiseerd, betekent dit een gedeeltelijke terugkeer naar de Wi 2007 na introductie van het Deltaplan van minister Vogelaar. Na de tegenvallende resultaten van de destijds nieuwe Wi werd besloten gemeenten een spilfunctie in de inburgering toe te kennen en de kosten voor inburgering niet langer ten laste te laten komen van de inburgeraar zelf. Deze wijzigingen werden later – onder druk van de PVV – teruggedraaid, met, zoals we hierboven hebben gezien, sterk tegenvallende resultaten tot gevolg. De bewering van minister Koolmees dat 'goed zicht op en inzicht in wat wel werkt ontbreekt' lijkt met andere woorden niet te kloppen: veel lessen hadden kunnen worden getrokken uit het verleden.

De minister streeft er naar de nieuwe Wi in te voeren in 2020.<sup>115</sup> Op 17 april 2018 kondigde de Ombudsman aan in september 2018 de resultaten van onderzoek naar inburgering en het perspectief van inburgeraars te publiceren.<sup>116</sup> Mogelijk zullen

de resultaten hiervan worden meegenomen in de door de minister aangekondigde stelselherziening.

#### 4. Conclusies

Regelgeving, jurisprudentie en praktijk ten aanzien van inburgering zijn, nog altijd, geen rustig bezit, zo laat de hierboven gepresenteerde analyse zien. De wijzigingen die van kracht zijn geworden in 2013 en zijn totstandgekomen onder Rutte I, zijn onder Rutte II deels teruggedraaid. Rutte III heeft nieuwe wijzigingen aan het inburgeringsstelsel aangekondigd. Het inburgeringsstelsel is daarmee een dankbaar beleidsterrein voor opeenvolgende regeringen om hun daadkracht te tonen als het gaat om het opleggen van verplichtingen ten aanzien van derdelanders. Bij aanpassingen aan het inburgeringsstelsel hebben zij zich tot op heden nauwelijks laten leiden door grenzen die worden gesteld door EU-regelgeving en jurisprudentie op dit terrein.

Deze conclusie lijkt in veel gevallen ook toepasbaar te zijn op uitspraken van Nederlandse rechters. Het heeft tot mei 2017, meer dan zeven jaar na inwerkingtreding van de sanctie van weigering van verlening van een onafhankelijke verblijfsvergunning vanwege niet-inburgering, moeten duren voor de Afdeling het Hof van Justitie een prejudiciële vraag over verenigbaarheid met de Gezinsherenigingsrichtlijn voorlegde. De effecten die de gewijzigde Wi 2013 produceert laten zien dat meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid leidt tot slechtere inburgeringsresultaten. Nu ook de minister op basis van het hoge percentage verlengingen van de inburgeringstermijn concludeert dat niet-tijdig slagen de meeste inburgeraars niet is aan te rekenen, dringt zich de vraag op of het realistisch is om van inburgeringsplichtigen te vragen dat zij binnen drie jaar voldoen aan de inburgeringsplicht. Het voornemen van regering Rutte III om het niveau van het inburgeringsexamen te verhogen, staat daarmee volstrekt los van de realiteit. Het zal Nederland binnen de EU nog meer isoleren op het gebied van toepassing van inburgeringseisen voor vreemdelingen.

113 Brief minister Koolmees, p. 13.

114 Brief minister Koolmees, p. 9.

115 Brief minister Koolmees, p. 15.

116 Brief van de Nationale Ombudsman aan de Minister van SZW, 17 april 2018, <https://bit.ly/2LZR7Cv>, site bezocht op 30 mei 2018, ve18000815.