

Kees Groenendijk – prof. mr.
C.A. Groenendijk is emeritus hoogleraar
rechtssociologie Radboud Universiteit
Nijmegen.

Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019¹

Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief

In maart 2019 constateerde de Europese Commissie dat Nederland als enige lidstaat eist dat immigranten binnen drie jaar na toelating slagen voor een taal- en kennisexamen op een bepaald niveau. En als immigranten het inburgeringsexamen niet tijdig halen moeten zij de cursuskosten volledig betalen – ook daarin is Nederland uniek. De Duitse inburgeringsregeling is minder op verplichtingen gericht en veel effectiever. Kees Groenendijk vergelijkt de regelingen en de werking ervan, en hij onderzoekt wat de eisen zijn van het Hof van Justitie. Groenendijk betwijfelt of de geplande wetswijzigingen aan de eisen van het Unierecht voldoen. Hij bepleit een deelnameverplichting in plaats van de slaagplicht en stelt dat de ingrijpende bezuiniging moet worden teruggedraaid.

In 2010 schreef ik een kort commentaar bij twee uitspraken van Rechtbank Rotterdam waarin de toepassing van de inburgeringsplicht van de Wet inburgering uit 2007 op Turkse burgers strijdig werd geacht met het discriminatieverbod in de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en met de standstillbepaling in Besluit 1/80. Die uitspraken werden een jaar later bevestigd door de Centrale Raad van Beroep.² De kern van mijn commentaar was dat kennis van de Nederlandse taal ongetwijfeld bijdraagt aan de integratie in de Nederlandse samenleving en dat de overheid Turkse burgers niet kan dwingen te slagen voor een examen, maar dat ze hen wel een taalcursus kan aanbieden. Dat commentaar was ingegeven door de waarneming dat inburgering van immigranten in Nederland sinds 2002, meer dan in enige andere EU-lidstaat, bijna voortdurend onderwerp van politiek debat en negatieve publiciteit was geworden. Het politieke debat over inburgering werd, en wordt ook tien jaar later nog steeds, beheerst door de behoefte te laten zien dat men streng is tegenover immigranten en bereid hen te dwingen de taal te leren en Nederlandse waarden te laten internaliseren. Als gevolg daarvan werden in de Wet inburgering telkens nieuwe verplichtingen en hogere eisen gesteld. Bij het politieke spierballen tonen is vaak weinig aandacht voor de praktische effecten van de wettelijke regels en voor de kwetsbaarheid van die regels gezien de eisen van het Unierecht.

In dit artikel stel ik vier punten aan de orde:

- De grote nadruk op het slagen voor het inburgeringsexamen en de wettelijke sancties hebben veel negatieve effecten;
- Geen andere EU-lidstaat eist dat immigranten al na drie jaar slagen voor een taalexamen en wentelt de lasten zo eenzijdig af op immigranten;
- De slaageis en de ingrijpende sancties vergroten het risico op schending van het Unierecht;
- Dat risico en veel negatieve effecten kunnen worden vermeden door terug te keren naar het systeem van de Wet inburgering nieuwkomers die gold van 1998 tot 2007.

1. Negatieve effecten van slaagplicht en wettelijke sancties

De verplichting binnen drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen en de wettelijke sancties leiden tot een zeer complexe en gedetailleerde wetgeving. De eerste versie van de huidige Wet inburgering werd in 2007 van kracht. Ze telde 74 artikelen en nam 24 pagina's in het *Staatsblad* in beslag. Daarnaast is er een Besluit inburgering dat bijna 100 artikelen telt, goed voor 42 pagina's in het *Staatsblad*, en een Regeling Inburgering van 65 artikelen.³ Ter vergelijking: de Duitse regeling, waarvoor de Nederlandse Wet inburgering nieuwkomers van 1998 model stond en die immigranten alleen verplicht om serieus aan een integratiecursus en aan de afsluitende toets deel te nemen⁴ (niet om voor een examen te slagen), bestaat uit drie uitgebreide artikelen in

'Met de kennis van nu' is tijdens het A&MR-jubileumsymposium van gedachten gewisseld over: inburgering, belang van het kind, Terugkeerrichtlijn en rechterlijke toetsing. Vier sprekers gaven hierover hun (veranderde) inzichten, waarna een referent reageerde op het verhaal.

de *Aufenthaltsgesetz* en een *Integrationskursverordnung* van 22 artikelen. In totaal 12 pagina's tekst.⁵ De Duitse regeling is veel minder complex en minder veeleisend. De regels in de wet zijn sinds 2005 slechts één keer gewijzigd.⁶ De Nederlandse Wet inburgering is sinds 2007 meer dan tien keer gewijzigd en alleen maar complexer geworden. De brief van Minister Koolmees (D66) aan de Tweede kamer van 25 juni 2019 maakt duidelijk dat de nieuwe wet, ondanks alle goede voornemens, niet minder complex wordt.⁷ Het ontwerp van die wet in de internetconsultatie telt 55 artikelen, wijzigt negen andere wetten, introduceert onder meer verschillende leerroutes en een 'ontzorgingsplicht' voor gemeenten.⁸

1.1 Veel immigranten kunnen niet binnen drie jaar aan de slaageis voldoen

Als gevolg van het bijna permanente politieke debat wordt de lat in de Nederland vanaf 2007 telkens hoger gelegd, waardoor een aanmerkelijk deel van de immigranten niet aan die eisen kan voldoen. Dat maakt dat zij of verlenging van de termijn of ontheffing of vrijstelling moeten aanvragen. Van de asielstatushouders die in 2014 inburgeringsplichtig werden, had vier jaar later 58% het examen op niveau A2 gehaald, 19% verkreeg ontheffing of vrijstelling en 21% verlenging van de termijn van drie jaar.⁹ Slechts 2% behaalde het staatsexamen NT2 op niveau B1. In Duitsland behaalde in 2018 iets meer dan de helft (52%) van de deelnemers bij de afsluitende toets niveau B1, 33% scoorde op niveau A2 en de overige 15% op een lager niveau.¹⁰ Zonder slaagplicht behaalde daar meer dan de helft van de deelnemers niveau B1.

De Nederlandse inburgeringswetgeving telt meer dan 200 artikelen, beslaat 66 pagina's in het Staatsblad en werd ruim tien keer gewijzigd; de Duitse regeling telt 25 artikelen en 12 pagina's tekst, en de wet werd slechts één keer gewijzigd

1.2 De kosten en sancties dragen niet bij tot integratie

In Nederland moet de immigrant de kosten van de cursus en de examens betalen. Alleen voor asielstatushouders die

1 Dit is de bewerkte tekst van de lezing zoals die werd gehouden op het symposium van 21 juni jl.
2 Rb Rotterdam 12.8.2010, JV 2010/367, CRvB 16.8.2011, JV 2011/416 m.nt. K.M. de Vries en K. Groenendijk, 'Turkse burgers en EU-burgers niet inburgeringsplichtig, maar wel recht op inburgeren', A&MR 2010, p. 368-369.
3 Zie *Stb.* 2006, nrs. 625 en 645 en *Stcr.* 14 december 2006, nr. 244.
4 §14(6) Integrationskursverordnung 2017.

5 § 43-44a Aufenthaltsgesetz en de Integrationskursverordnung.
6 Brief aan Tweede Kamer van 25 juni 2019 'Stand van zaken Veranderopgave inburgering', (2019D27204<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z13215&did=2019D27204>), referentie 2019-0000083693.
7 TK 2018-2019, 32824, nr. 265 (2019D27204).
8 Zie https://www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering.
9 CBS, *Asiel en integratie 2019 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*, p. 48.
10 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Bericht zur Integrationsgeschäftsstatistik für das Jahr 2018*, maart 2019, p.12.

tijdig slagen voor het examen, neemt de overheid de kosten voor haar rekening. De Nederlandse regeling kent een reeks van sancties. Bij niet tijdig slagen voor het examen kan om het jaar een boete tot € 1250 worden opgelegd en worden asielstatushouders verplicht om de geleende cursuskosten (maximaal € 10.000) aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) terug te betalen. Gezinsmigranten moeten de sociale lening voor die kosten terugbetalen, ook als ze tijdig slagen. De DUO had medio 2019 aan meer dan 4.100 immigranten die in 2013-2015 inburgeringsplichtig werden een boete opgelegd.¹¹ Sinds de wetwijziging van 2012 wordt ook gedreigd met uitzetting bij het niet slagen voor het examen. Verder is na de invoering van de Wet inburgering in 2007 het aantal vreemdelingen dat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt en dat wordt genaturaliseerd, aanmerkelijk gedaald. De dreiging met uitzetting, de hoge kosten, de schulden en het onthouden van een sterkere rechtspositie dragen niet bij aan integratie van de betrokken immigranten.

In Duitsland betaalt de overheid het gros van de kosten van de wettelijke geregelde integratie. De cursusdeelnemers betalen twee euro per cursusdagdeel. Bij een cursusduur van 700 uur is de eigen bijdrage maximaal € 1.400. De rest betaalt de overheid. Ontvangers van bijstand of een werkloosheidsuitkering zijn vrijgesteld van betaling. De overheid betaalt ook de kosten van de afsluitende toets.¹² Bij niet-serieuze ('ordnungsgemässer') deelname aan de cursus of de afsluitende toets is korting op de bijstandsuitkering de meest voorkomende sanctie.¹³ Verder kan herhaalde en grove niet-nakoming van de verplichting tot deelname ('wiederholter und gröblicher Verletzung der Pflichten') tot niet-verlenging van de verblijfsvergunning leiden.¹⁴ Die sanctie is pas mogelijk na een waarschuwing en nadat de Vreemdelingdienst de betrokkene erop heeft gewezen dat voldoende kennis van de Duitse taal voor zowel een vestigingsvergunning als voor naturalisatie een vereiste is. In de praktijk komt die sanctie zelden voor. Juristen van twee betrokken ministeries in Berlijn konden mij slechts drie ongepubliceerde rechterlijke uitspraken uit de jaren 2007, 2011 en 2012 noemen.

1.3 Negatieve ervaringen en negatieve publiciteit

Door de slaageis zitten in Nederland frustratie en negatieve ervaringen ingebakken in het systeem. Tot medio 2019 werd verlenging alleen verleend als de betrokkene 600 uur cursus had gevolgd en vier keer voor alle niet-behaalde onderdelen van het examen was gezakt. Nu wordt na 300 uur en twee keer zakken verlenging verleend.¹⁵ Zouden die herhaalde negatieve ervaringen echt behulpzaam zijn bij de integratie? In de pers en de Tweede Kamer is er steeds weer aandacht voor het aantal immigranten dat nog niet is geslaagd voor het inburgeringsexamen, het aantal boetes dat is opgelegd en of de betrokken mensen wel of niet kunnen worden uitgezet.¹⁶ In Duitsland gaat de periodieke

publiciteit vooral over het percentage deelnemers aan de examens dat is geslaagd voor het niveau dat is vereist voor de permanente verblijfsvergunning en naturalisatie (B1) of voor een lager niveau (A1 of A2). Draagt de Nederlandse focus op examens en sancties en de daaraan verbonden publiciteit echt bij aan de integratie van immigranten?

1.4 Hoge uitvoeringskosten

Het Nederlandse systeem vereist vanwege de vergaande sancties zorgvuldige besluitvorming en uitgebreide documentatie van het hele proces. Dat gebeurt door een centrale uitvoeringsorganisatie, de DUO. Die moet de examens organiseren, beslissen over de uitslag, over certificaten, inschrijvingen, leningen, kwijtscheldingen, verlengingen, ontheffingen en vrijstellingen. Minister Koolmees sprak terecht over 'een complex stelsel van informatie- en gegevensuitwisseling tussen verschillende (keten)partners en uitvoeringsorganisaties'.¹⁷ Op rijksniveau zijn twee ministeries (SZW en JenV), de DUO, de IND en het Centraal Justitieel Incassobureau betrokken. In de praktijk leidt dat hele gecentraliseerde proces vaak tot uitstel en tijdsverlies, bijvoorbeeld vanwege wachttijden voor het afleggen van de examens en van langdurig wachten op de uitslag.¹⁸ Gemeenten en allerlei hulpverleners moeten in de praktijk steun verlenen aan inburgeringsplichtigen in de digitale contacten met en de besluitvorming door de DUO. Dat leidt tot reeksen procedures, ook bij de rechter. Vanaf 2013 heeft de Raad van State in bijna 60 zaken in hoger beroep over de Wet inburgering uitspraak gedaan. Daaronder zit een veelvoud aan procedures bij rechtbanken en nog meer bezwaarschriftprocedures plus de kosten van rechtsbijstand. Al die publieke middelen worden niet besteed aan taalonderwijs voor immigranten.

Die vergaande juridificering wordt in Duitsland vermeden. Een zoekactie met 'Integrationskurs Teilnahmepflicht' op de site dejure.org leverde 60 uitspraken van lagere rechters sinds 2005 op. Die uitspraken gingen echter veelal over de taaleis bij toelating voor gezinshereniging en de weigering van vestigingsvergunningen en naturalisatieverzoeken. Het Duitse systeem vereist, net als in Nederland tussen 1998 en 2007 onder de Wet inburgering nieuwkomers (WIN),¹⁹ veel minder bureaucratische rimram. De WIN heeft bijna een decennium goed gefunctioneerd. Ze werd in 2007 vervangen door de Wet inburgering omdat in het toen heersende politieke klimaat verdergaande verplichtingen en sancties voor immigranten wenselijk werden geacht.²⁰

1.5 Uitstel van toegang tot arbeid en opleiding

De Nederlandse slaageis leidt er in de praktijk toe dat werkgevers en onderwijsinstellingen, zoals de ROC's, terughoudend zijn met het aannemen van werknemers of studenten die het examen nog niet hebben gehaald. Dat leidt er toe dat vluchtelingen pas aan de cursus beginnen na de vaak lange asielpprocedure, nadat ze naar een gemeente zijn uitgeplaatst en daar een taalschool hebben gevonden. Vaak duurt het dan nog jaren voordat zij het examen hebben behaald.

11 DUO, Voortgangscijfers Inburgering, Nederland Totaal, <https://duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, geraadpleegd op 27 mei 2019.

12 §9 en §17(3) Integrationskursverordnung 2017.

13 § 44a Aufenthaltsgesetz en § 31a Sozial Gesetzbuch II.

14 § 8(3) Aufenthaltsgesetz.

15 Artikel 2.4c Regeling inburgering na Besluit Min SZW 13 maart 2018, *Stcrt.* nr. 15700 en Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt, Besluit Min SZW van 4 februari 2019, *Stcrt.* nr. 6980.

16 Zie bijvoorbeeld het ANP-persbericht in april 2019 met als titel 'Geen inburgering, dan geen verblijfsvergunning'.

17 Brief van 17 december 2018, TK 32824, nr. 244.

18 ACVZ-advies, *Marktwerving in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid*, maart 2019, p. 9.

19 Wet 9 april 1998, *Stb.* 261.

20 K. Groenendijk, 'From assisting to requiring integration: Selective Citizenship Policies in the Netherlands', in: *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants*, Paris 2011, OECD Publishing, p. 335-352.

De kritiek van WRR, SCP en WODC op dit punt²¹ heeft er toe geleid dat Minister Koolmees nu werkt aan een wetswijziging die het volgen van onderwijs ('voorinburgering') ook tijdens de asielpprocedure mogelijk maakt. Maar de andere elementen van de vertraging blijven.

In Duitsland wordt veel meer werk gemaakt van snelle toetreding tot de arbeid als middel tot integratie. In reactie op de komst van honderdduizenden vluchtelingen uit Syrië werden in 2016 asiellozoekers met goede kans op een status verplicht direct aan een integratiecursus deel te nemen. Als ze dat niet doen, kunnen hun voorzieningen worden gekort.²²

1.6 Groot deel van de immigranten blijft buiten beeld

In Nederland blijven grote groepen immigranten buiten de inburgering van overheidswege omdat het Unierecht niet toelaat hen te dwingen voor het examen te slagen. Dat betreft met name burgers van andere EU-lidstaten en Turkse burgers. De afgelopen jaren vormen burgers van andere lidstaten meer dan de helft van de nieuwkomers in Nederland. Een deel van hen zal lang, zo niet altijd, in Nederland blijven wonen. Onder hen is veel vraag naar onderwijs in de Nederlandse taal.²³ Als in het verleden gemeenten taalonderwijs aanboden aan Polen en andere EU-burgers, waren de cursusplassen snel gevuld. De gemeente Den Haag stopte met het aanbod van taalcurricula aan EU-burgers toen de gewijzigde Wet inburgering begin 2013 van kracht werd.²⁴

In Duitsland nam sinds 2005 de meerderheid van de cursisten vrijwillig deel aan de inburgeringscursussen.²⁵ In 2015 vormden in Duitsland burgers van andere EU-lidstaten meer dan 40% van de deelnemers aan de integratiecursussen. Acht van de top-tien herkomstlanden van de deelnemers waren burgers van andere EU-lidstaten of Turkije.²⁶ In 2018 namen in Duitsland bijna 50.000 burgers van andere lidstaten en 10.000 Turkse burgers vrijwillig aan de integratiecursussen deel.²⁷

Burgers van andere EU-lidstaten vormden afgelopen jaren meer dan de helft van de nieuwkomers; zij blijven buiten beeld van de inburgering omdat ze er niet toe kunnen worden gedwongen.

In Nederland speelde de vrijwillige inburgering in het decennium vóór de Wet inburgering van 2007 een grote rol. Bij die invoering onder minister Verdonk (VVD) viel de financiering voor de vrijwillige inburgering weg. Na invoering liep het aantal cursusdeelnemers met 65% terug, toen immigranten werden verplicht de cursuskosten geheel te

betalen. Die financiering werd in 2009 weer hervat tijdens het kabinet Balkenende IV met het Deltaplan Inburgering van Minister Vogelaar (PvdA).²⁸

Vrijwillige inburgering speelde een grote rol tot de ingrijpende wetswijziging van het kabinet Rutte I (VVD-CDA met gedoogsteun van PVV).²⁹ Sindsdien is vrijwillige inburgering nog wel in de wet geregeld,³⁰ maar praktisch grotendeels in onbruik geraakt, mede omdat vrijwillige inburgeraars de DUO-lening voor de cursus- en examenkosten volledig moeten terugbetalen.³¹ In de integratie van immigranten die niet tot inburgeren kunnen worden gedwongen, is de rijksoverheid sinds 2012 niet langer geïnteresseerd.

1.7 Nederland als Einzelgänger in de EU

In de helft van de EU-lidstaten bestaat voor immigranten uit landen buiten de EU de verplichting om een integratiecontract te tekenen of aan taal- of integratiecursussen deel te nemen. Op het niet voldoen aan die verplichting staan in sommige lidstaten sancties, zoals vermindering van de uitkering, een boete of een verblijfsrechtelijke sanctie. Onlangs constateerde de Europese Commissie dat Nederland de enige lidstaat is die eist dat immigranten na toelating slagen voor een taal- en kennisexamen op een bepaald niveau.³² In andere lidstaten is het belangrijkste gevolg dat versterking van de rechtspositie – permanente verblijfsvergunning of naturalisatie – uitblijft, zolang niet is voldaan aan de vereiste taalkennis. Bovendien is Nederland de enige EU-lidstaat die als sanctie op het niet tijdig slagen voor het examen volledige betaling van de cursuskosten door de immigrant kent. Nederlandse politici lijken zich niet te realiseren dat Nederland in de EU sinds 2013 een uitzonderingspositie inneemt voor wat betreft de eis van slagen voor het inburgeringsexamen en het dragen van de kosten.

2. Plannen voor wetswijziging halen essentiële knelpunten niet weg

De aangekondigde wetswijzigingen die minister Koolmees sinds zijn aantreden voorbereidt, brengen naar het zich laat aanzien drie belangrijke verbeteringen.³³ De gemeenten krijgen hun centrale rol in de uitvoering van de inburgering terug. Die rol werd ze in 2013 ontnomen omdat de gemeenten in de ogen van Haagse politici niet streng genoeg waren. Het Rijk (lees: de DUO en het Ministerie van SZW) zou dat beter kunnen. De gemeenten staan echter veel dichter bij de plaats waar de integratie daadwerkelijk moet plaats vinden.

In de tweede plaats wordt in de plannen het idee verlaten dat immigranten kort na hun toelating voldoende 'zelfredzaam' zijn om te weten welke taalschool in hun woonplaats de beste opleiding aanbiedt en dat zij met die school

21 WRR/SCP/WODC, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag 2015.

22 Zie noot 5.

23 SCP-rapport, *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven*, april 2018, p. 42.

24 K. Nijhoff, 'Ervaringen van Poolse gevestigde migranten', in: C. Hinder e.a. (red.), *Open grenzen, nieuwe uitdaging. Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa*, Jaarboek Migratie en Integratie, Amsterdam 2015 (AUP), p. 51.

25 BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2018, p. 10.

26 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlijn, december 2016, p. 48 en BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2015, p. 4.

27 BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2018, p. 7.

28 TK 31143, nr. 1 en Groenendijk 2011 (zie nt 14), p. 337.

29 De wetswijziging die het gemeenten opnieuw toestond om inburgeringscursussen aan inburgeringsplichtingen aan te bieden werd op 29 december 2008 van kracht, maar trad met terugwerkende kracht tot 1 november 2007 in werking. (Stb. 2008, no. 604).

30 Vrijwillige inburgeraars kunnen op grond van artikel 16, lid 5 Wet inburgering en artikel 4.1 Besluit inburgering gebruik maken van het sociale leenstelsel.

31 Art. 4.1 en 4.6 e.v. Regeling inburgering. In het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, uit januari 2017 komt vrijwillige inburgering niet ter sprake.

32 COM(2019)162 van 29 maart 2019, p. 8.

33 Zie onder andere de brieven van 2 juli 2018 en 22 februari 2019, TK 32824, nrs. 223 en 245.

over de kosten en frequentie van dat onderwijs kunnen onderhandelen.

De derde belangrijke verbetering is een sterke beperking van de zogenaamde vrije markt voor taalonderwijs. De vrije markt bleek een markt waar misbruik van overheids-geld en wanprestatie tegenover immigranten welig konden tieren.³⁴ Zulke misstanden waren uitzondering voor 2013, toen de gemeenten nog de regie hadden.

De rijksoverheid heeft vanaf 2011 een bezuiniging op de inburgering gerealiseerd door de kosten van het taalonderwijs en de begeleiding van immigranten daarbij grotendeels op de immigranten af te wentelen. Die bezuiniging liep op van 100 miljoen in 2011 tot structureel ruim 330 miljoen vanaf 2014.³⁵ De gemeenten willen deze taak echter niet weer opnemen zonder dat het Rijk de daarmee verbonden kosten (weer) voor zijn rekening neemt. Dat verklaart het recente verzet van de VNG tegen de plannen van minister Koolmees.³⁶

Zorgwekkende aspecten van de nieuwe plannen zijn dat de slaagplicht blijft bestaan, dat het vereiste taalniveau wordt verhoogd van A2 naar B1 en dat, in de woorden van de minister, immigranten die zich onvoldoende inspannen ‘vaker en sneller’ met sancties worden geconfronteerd.³⁷ De politieke dynamiek die sinds 2007 meebrengt dat bijna elke wetswijziging tot verhoging of verzwaring van de verplichtingen voor immigranten leidt en de nadruk op sancties in het politieke discours zijn ook in 2019 zichtbaar. De verhoging van het vereiste niveau naar B1 zal ertoe leiden dat een nog groter deel van de immigranten dan nu dat niveau niet binnen de gestelde termijn kan halen. Voor een deel van die groep wordt een nieuwe route en een bijbehorend etiket ontwikkeld: de Z-route voor immigranten voor wie dat niveau duidelijk onhaalbaar is. Ik vrees dat dat in de praktijk gaat betekenen dat veel van die immigranten van overheidswege kort na hun toelating worden aange-merkt als personen die niet of moeilijk volwaardig aan de arbeidsmarkt en de samenleving kunnen deelnemen. Helpt dat echt bij hun integratie? Er is nog een andere reden om serieus te kijken naar het Duitse model, dat aan de Nederlandse WIN is ontleend en dat al die routes, etiketten, de slaagplicht en bijbehorende sancties niet kent. Dat is het Unierecht.

Zorgwekkende aspecten van de nieuwe plannen zijn dat de slaagplicht blijft bestaan, dat het vereiste taalniveau wordt verhoogd en dat immigranten die zich onvoldoende inspannen ‘vaker en sneller’ met sancties worden geconfronteerd.

3. Wet inburgering en het Unierecht

In verschillende lidstaten is al meer dan tien jaar een wettelijke regeling over de integratie van toegelaten immigranten van kracht. De Nederlandse Wet inburgering is de enige van die regelingen waarover vragen aan het Hof van Justitie zijn voorgelegd. Die vragen leidden tot drie arresten: het arrest *P&S* uit 2015 en de arresten *C&A* en *K* uit 2018.³⁸ Er zijn nog twee andere arresten over integratiewetgeving. Die betreffen echter de Duitse taaltoets en het Nederlandse inburgeringsexamen *bij* toelating voor gezinshereniging.³⁹ Dat tot nu toe alleen Nederlandse rechters vragen over de verenigbaarheid over inburgering *na* toelating met EU-regels hebben gesteld, houdt verband met de slaageis, de hoge kosten voor immigranten en de sancties onder de Wet inburgering.

In alle drie arresten oordeelt het Hof dat ‘de verplichting om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen [waarin] moet worden bewezen dat de betrokken derdelanders kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat hebben verworven, onbetwistbaar nuttig is voor hun integratie in die lidstaat’.⁴⁰ Het Unierecht geeft de lidstaten echter geen vrijbrief bij het opleggen van inburgeringsverplichtingen.

3.1 Doel van de richtlijn en evenredigheidsbeginsel

In alle drie arresten maakt het Hof ook duidelijk dat de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86, de Richtlijn 2003/109 inzake langdurig ingezetenen derdelanders en de algemene beginselen van Unierecht, grenzen stellen aan wat een lidstaat op dit punt mag eisen. Daarnaast stelt ook het EU Grondrechtenhandvest grenzen.

Het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel maakt dat de concrete uitvoering van een inburgeringsvereiste geschikt moet zijn om de door de nationale regeling nagestreefde doelen te verwezenlijken. De verplichting mag ook niet verder gaan dan nodig is om het doel, het vergemakkelijken van de integratie van de betrokken derdelanders, te bereiken (*C&A* punt 60 en 62). Dat betekent onder meer dat de verplichting om te slagen voor het examen de in beide richtlijnen beoogde bevordering van de integratie van derdelanders in de samenleving niet in gevaar mag brengen. Daarbij moet volgens het Hof met name rekening worden gehouden:

‘met het kennisniveau dat vereist is om het inburgeringsexamen te kunnen behalen, met de toegankelijkheid tot de cursus en tot het ter voorbereiding op dat examen benodigde materiaal, met de hoogte van de door derdelanders voor dat examen verschuldigde inschrijvingskosten of met bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, analfabetisme of opleidingsniveau’ (arrest *P&S* punt 49).

In de drie arresten noemt het Hof vier factoren die relevant zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de plannen voor nieuwe wetgeving in Nederland: kennisniveau, kosten en toegankelijkheid van de cursus en examens, financiële sancties en verblijfsduur.

34 In 2017 en 2018 heeft 25% van alle inburgeringsscholen om andere redenen dan fraude, bijvoorbeeld gebrek aan kwaliteit, hun keurmerk verloren. Van mei 2017 tot mei 2019 ontving de Inspectie SZW bijna 300 meldingen over oneigenlijk gebruik van inburgeringsgelden en misbruik van kwetsbare mensen betreffende meer dan 100 taalscholen, TK 32824, nr. 261.
35 Algemene Rekenkamer (noot 29), p. 17.
36 Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/overleg-nieuwe-wet-inburgering-afgebroken>.
37 Brief van 2 juli 2018, TK 32824, nr. 223, p. 4.

38 HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13, *P&S*, ECLI:EU:C:2015:369, HvJ EU 7 november 2018, C-257/17 *C&A*, ECLI:EU:C:2018:876 en HvJ EU 7 november 2018, C-484/17, *K*, ECLI:EU:C:2018:877.
39 HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14, *K&A*, ECLI:EU:C:2015:523 en HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13, *Naime Dogan*, ECLI:EU:C:2014:2066.
40 Arrest *P&S* punt 47 en 48, arrest *C&A* punt 61 en arrest *K* punt 21.

3.2 Kennisniveau

Volgens het Hof veronderstelt het evenredigheidsbeginsel ‘in het bijzonder dat de kennis die nodig is om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen overeenkomt met een basisniveau’ (C&A punt 62 en 63). In het arrest *K* draagt het Hof de nationale rechter expliciet op ‘zich er met name van [te] vergewissen dat de kennis die nodig is om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen overeenkomt met een basisniveau’ (punt 22).

De regering heeft aangekondigd het vereiste kennisniveau van A2 te willen verhogen naar B1. Het Common European Framework of Reference for Languages maakt onderscheid tussen drie groepsniveaus: A = Basic User (met de niveaus A1 en A2), B = Independent User (met de niveaus B1 en B2) en C = Proficient User (met de niveaus C1 en C2). Het niveau B1 behoort, anders dan de niveaus A1 en A2, niet tot het basisniveau. Bovendien lijkt mij voor de Unierechtelijke vraag of het behalen van dit nieuwe kennisniveau binnen drie jaar echt noodzakelijk is, ook relevant dat de Nederlandse inburgeringswetgeving al meer dan een decennium ervan uitgaat dat niveau A2 voldoende is. De Commissie Franssen stelde in 2004 dat het behalen van niveau A2 voor een grote groep mensen een grote inspanning zou vereisen en raadde daarom af in de Wet inburgering een hogere standaard verplicht te stellen.⁴¹

3.3 Kosten van cursus en examen

De kosten mogen volgens het Hof niet buitensporig zijn en geen belemmering opleveren voor de deelname aan de cursussen of het slagen voor het examen (arrest C&A punt 63 en 64). Beslissend is of er sprake is van ‘aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor de betrokken derdelanders’.⁴² Dat criterium werd door het Hof voor het eerst gebruikt in het arrest *Commissie/Nederland* over de leges voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene derdelanders. In dat arrest oordeelde het Hof dat leges van zeven maal de kosten van de Nederlandse identiteitskaart (circa € 350) ‘overdreven en onevenredig hoog’ waren en een belemmering konden vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten. In het arrest *K&A* oordeelde het Hof dat de kosten van het inburgeringsexamen in het buitenland werden gevraagd (destijds €350), te hoog waren.

Een inburgeringscursus kost al snel € 5.000. Migranten kunnen bij de DUO maximaal € 10.000 euro lenen voor dit doel. Gezinsmigranten moeten de cursuskosten en de examens volledig zelf betalen.⁴³ Asielmigranten hoeven de lening niet terug te betalen als ze tijdig slagen. Het examen-geld bedraagt in totaal voor de zes onderdelen € 290. Alle niet behaalde onderdelen moeten twee keer zonder succes zijn afgelegd en twee keer worden betaald voordat de betrokkene voor verlenging van de driejaarstermijn in aanmerking komt. Het Hof heeft zich nog niet expliciet over dit aspect van de Wet inburgering uitgesproken. Het arrest *P&S* betrof immers de Wet inburgering zoals die

luidde voor de ingrijpende wijziging van 2012. Het lijkt mij echter dat de kosten van cursus en examens ‘aanzienlijke financiële gevolgen’ hebben en dat die financiële lasten de integratie van de betrokken eerder tegenwerken dan bevorderen.

In de nieuwe plannen wordt op dit punt weinig of niets gewijzigd. De regering volstaat op dit punt in de MvT die online ter consultatie ligt met de summiere en niet gemotiveerde mededeling dat zij ‘van oordeel [is] dat het voorgestelde inburgeringsstelsel voldoet aan het hiervoor beschreven [Unierechtelijke] kader’.⁴⁴ We zagen reeds dat in Duitsland de overheid niet alleen het leeuwendeel van de cursuskosten (en voor veel deelnemers *alle* cursuskosten) maar ook voor iedereen de kosten van de afsluitende toets betaalt.

3.4 Financiële sancties

Het opleggen van een boete bij niet tijdig slagen voor het examen mag de doelen en de nuttige werking van richtlijn 2003/109 niet in gevaar brengen. In het arrest *P&S* heeft het Hof de boete van de Wet inburgering (destijds maximaal € 1.000) als ‘hoog’ gekwalificeerd. Ook achtte het Hof relevant:

‘dat deze geldboete bovendien telkens wanneer de voor het behalen van het inburgeringsexamen gestelde termijnen zijn verstreken en dat examen niet is behaald, opnieuw kan worden opgelegd, zonder enige begrenzing, totdat de betrokken derdelander het examen wel zal hebben behaald’.

Bovendien zijn volgens het Hof de volgende factoren relevant: dat die boete bovenop de verplichting om de examenkosten te betalen komt, dat de boete kan worden opgelegd ongeacht of de betrokkenen nooit of verschillende keren het examen hebben afgelegd, de hoogte van de inschrijfkosten voor het examen, dat die kosten elke keer opnieuw moeten worden betaald en ze ook niet worden terugbetaald als de betrokkene niet slaagt (*P&S* punt 51-53). Het Hof beoordeelt bij de Unierechtelijke evenredigheidstoets het totaal van de financiële lasten die de overheid op de migrant legt en draagt de nationale rechter expliciet op bij zijn beoordeling niet alleen met de boete maar ook rekening te houden met andere negatieve gevolgen van het niet tijdig slagen voor het examen (*P&S* slotzin van punt 53 en punt 54).

Het Hof heeft zich tot nu toe nog niet uitgesproken over de meest ingrijpende Nederlandse financiële sanctie dat vluchtelingen die het examen niet tijdig behalen, de volledige DUO-lening moeten terugbetalen. Die sanctie kwam in 2012 in de wet. Ze lijkt moeilijk te verenigen met de verplichting van artikel 34 Kwalificatierichtlijn 2011/95 om integratieprogramma’s aan te bieden, met artikel 7(2) Ri 2003/86 en met het integratiedoel van die beide richtlijnen. Voor een Unierechtelijk oordeel voor de evenredigheid van het kostenplaatje is verder relevant dat Nederland als enige EU-lidstaat de kosten van de integratiecursussen volledig voor rekening van een grote groep immigranten laat komen. Gezinsmigranten moeten de DUO-lening immers geheel terugbetalen.

41 Commissie Fransen, *Normering inburgeringsexamen. Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland*, juni 2004.

42 In het arrest C&A verwijst het Hof naar punt 65 van het arrest *K&A*. Daar verwees het Hof naar zijn arrest van 26 april 2012, C-508/10, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:243, punt 74.

43 Deze eenzijdige toewijzing van de kosten is moeilijk te rijmen met de in 2004 door de Raad onder Nederlands voorzitterschap vastgestelde *Common Basic Principles of Immigrant Integration*, Raadsdocument 14615/04.

44 https://www.internetconsultatie.nl/veranderopgave_inburgering, MvT, p. 30.

Ten slotte moeten de kosten ook worden gezien in verband met de financiële situatie van de betrokkenen. Volgens het Hof moet de:

‘financiële situatie (...) van de betrokken gezinsleden van de gezins-hereniger de bevoegde autoriteiten ertoe (...) kunnen brengen om voor de verlening van een verblijfstitel niet als voorwaarde te stellen dat een inburgeringsexamen is behaald wanneer blijkt dat zij wegens die omstandigheden niet in staat zijn om aan dat examen deel te nemen of dat met goed gevolg af te leggen’. (arrest C&A punt 64).

Het totaal aan financiële verplichtingen en sancties moet dus ook gezien de financiële omstandigheden van de betrokken derdelander redelijk en zijn of haar integratie niet bemoeilijken.

3.5 Verblijfsduur

Alle drie arresten betroffen de vreemdelingen die langer dan vijf jaar in Nederland woonden. In het arrest C&A overwoog het Hof expliciet dat een vreemdeling in artikel 15 Gezinshereningsrichtlijn:

‘het recht op toekenning van een autonome verblijfstitel wordt verleend na een periode van vijf jaar verblijf op het grondgebied van een lidstaat, de gelegenheid moet hebben gehad een zekere kennis van de taal en de samenleving van deze lidstaat te verwerven, zodat zij in beginsel een examen daarover moeten kunnen behalen’ (punt 59).

Dat de Wet inburgering eist dat die kennis al na drie jaar is behaald, is relevant voor het oordeel over de evenredigheid en noodzakelijkheid van dat vereiste.

Gezien de hierboven genoemde overwegingen van het Hof over het kennisniveau, de kosten en de sancties, gevoegd bij de omstandigheid dat Nederland als enige lidstaat eist dat de immigrant al na drie jaar slaagt voor het inburgeringsexamen, lijkt mij de kans groot dat het Hof, zeker als het vereiste kennisniveau inderdaad tot B1 wordt verhoogd, de Nederlandse regeling als onevenredig zal kwalificeren. Dat deed het Hof in het arrest K&A ook met verschillende elementen van de Wet inburgering in het buitenland

De kans is groot dat het Hof, gezien zijn overwegingen over kennisniveau, kosten en sancties, de Nederlandse regeling als onevenredig zal kwalificeren – zeker als het kennisniveau wordt verhoogd – nu Nederland als enige lidstaat eist dat de immigrant al na drie jaar slaagt voor het inburgeringsexamen.

3.6 Uitzetting wegens niet slagen voor het examen?

In het arrest P&S overwoog het Hof expliciet dat het al dan niet voldoen aan de inburgeringsplicht destijds geen invloed had op de verblijfsrechtelijke status van de betrokken vreemdeling (punten 31 en 55). In 2007 en bij de wijziging van 2012 zijn wel verblijfsrechtelijke sancties in de Vreemdelingenwet ingevoerd. De Raad van State wees er destijds op dat artikel 8 EVRM en artikel 16

Gezinshereningsrichtlijn grenzen stellen aan verblijfsbeëindiging wegens onvoldoende inburgering. De Raad verwachtte dat deze sancties slechts zeer incidenteel kunnen worden toegepast.⁴⁵ Ook de Minister van SZW schreef in 2016 aan de Tweede Kamer dat ‘internationale verdragen op dit moment in de meeste gevallen geen ruimte voor de ultieme sanctie bieden’.⁴⁶

Van Oers wees in haar kronieken in dit blad op rechterlijke uitspraken die toelieten dat het niet voldoen aan de inburgeringsplicht tot beëindiging van het legale verblijf en tot uitzetting leiden. Ook wees zij er op dat in de betreffende artikelen 3.91d en 3.91e Vb elke verwijzing naar de Gezinshereningsrichtlijn ontbreekt.⁴⁷ Dat vergroot de kans dat in de praktijk geen rekening wordt gehouden met de grenzen die het Unierecht stelt.

Tijdens de mondelinge behandeling van de zaak C&A betoogde de advocaat van de vreemdeling dat het standpunt van Nederland verblijfsbeëindiging als uiterste consequentie heeft. Daarop verklaarde de vertegenwoordiger van de Nederlandse regering tegenover het Hof dat Nederland nimmer tot verblijfsbeëindiging overgaat wegens het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste.⁴⁸ De betrokken advocaat schreef mij in zijn praktijk te hebben meegemaakt dat een vreemdeling geen voortgezet verblijf kreeg vanwege het niet halen van het inburgeringsexamen. Daardoor werd hij illegaal en woont na vele jaren nog steeds zonder verblijfstitel in Nederland. Of het dreigen met deze sanctie en het wijzigen van legaal in illegaal verblijf bijdraagt aan integratie van de betrokkenen, waag ik te betwijfelen.

4. Associatierecht EEG-Turkije

Aan het begin van dit artikel vermeldde ik al dat de Centrale Raad van Beroep in 2011 oordeelde dat het opleggen van de inburgeringsplicht, de slaagplicht voor het examen op straffe van een boete en eventuele verblijfsrechtelijke gevolgen wat betreft Turkse burgers, die een verblijfsrecht ontleen aan het associatierecht, strijdig waren met de standstillbepalingen, met het discriminatieverbod van artikel 9 Associatieovereenkomst en met artikel 10 van Besluit 1/80. Een maand na de uitspraak berichtte de regering aan de Tweede Kamer dat Turkse burgers werden vrijgesteld van de inburgeringsplicht.⁴⁹ Volgens het betreffende persbericht zou het kabinet zich blijven inzetten voor een goede inburgering van Turken.⁵⁰ Toen het Inspraakorgaan Turken (IOT) vroeg om overleg over de voorlichting over vrijwillige inburgering door Turkse immigranten, bleek de minister daartoe niet bereid. Het jaarverslag van het IOT zegt over de reactie van Rijk en gemeenten op deze uitspraak:

‘In de loop van het jaar is er vele malen bij het departement van BZK op aangedrongen om aansluitend op de campagne *Het begint met taal* maatregelen te nemen om te voorkomen dat als gevolg van de uitspraak het aantal mensen dat aan een inburgeringscursus deelneemt zou afnemen. Daartoe is zelfs (op verzoek) een compleet campagneplan opgesteld. Het departement bleek

45 TK 33086, nr. 4, p. 89.

46 TK 32824, nr. 161, p. 7.

47 R. van Oers, ‘Kroniek inburgering’, *A&MR* 2016, p. 183/184 en ‘Kroniek inburgering 2016-2018’, *A&MR* 2018, p. 395 nt. 105.

48 Mailbericht van mr. F. Wassenaar van 16 november 2018.

49 Bijl. TK 311143, nr. 89. De vrijstelling vloeide voort uit artikel 5, lid 2 onder d Wi.

50 Migratiweb ve11001909.

evenwel niet tot enige actie bereid. Minister Donner heeft verschillende malen in de Tweede Kamer gezegd dat hij met Turkse organisaties zou gaan spreken over de inburgering, maar dat heeft hij niet gedaan.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad heeft het IOT met de advocaten in het proces en de aangesloten federaties een persconferentie gehouden om duidelijk te maken dat het onverminderd belangrijk blijft om cursussen Nederlands te volgen. Van de persconferentie is in alle Turkstalige media uitgebreid verslag gedaan. (...) Wel werden Turken door een snel groeiende groep gemeenten uit het inburgeringsstelsel gezet – zij kregen geen aanbod meer voor een inburgeringscursus en moesten de kosten daarvan (ongeveer € 7.000) zelf gaan betalen. Voor zover wij dat kunnen waarnemen kunnen mensen die slecht Nederlands spreken dat bedrag in de regel niet opbrengen.⁵¹

In de praktijk betekende dit dat Turkse immigranten vanaf 2011 buiten de inburgering van overheidswege vielen.

Zeven jaar later, in november 2018, aanvaardde de Tweede Kamer, met alleen de stemmen van DENK tegen, een motie van Paternotte (D66) en Heerma (CDA) waarin werd overwogen dat door een wijziging van de jurisprudentie van het Hof van Justitie mogelijk ook aan Turkse nieuwkomers eisen kunnen worden gesteld wat betreft hun inburgering.⁵² Eind juni 2019 was het onderzoek op de Ministeries van Justitie en van SZW naar de juridische mogelijkheden op dit punt nog gaande.⁵³ De Kamerleden doelden kennelijk op de arresten *Demir* uit 2013, *Naime Dogan* uit 2014 (C-138/13), *Caner Genc* uit 2016 (C-561/14) en *Yön* uit 2018 (C-123/17).⁵⁴ Alle vier arresten gaan over toelating voor gezinshereniging en de standstillbepaling, niet over inburgeringsvoorwaarden na toelating.

In het arrest *Demir* aanvaardde het Hof dat er uitzondering mogelijk is op de standstillbepalingen waardoor een nieuwe beperkende maatregel van een lidstaat wel is toegestaan, namelijk als deze beperking zijn 'rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan' (punt 40). In het arrest *Caner Genc* oordeelde het Hof dat het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat een dwingende reden van algemeen belang kan zijn (punt 56). Wel stelt het Hof hoge eisen aan de rechtvaardiging van geschiktheid en noodzakelijkheid van een dergelijke nationale maatregel. De Deense regel voldeed volgens het Hof niet aan de strikte voorwaarden voor deze uitzondering. Na het arrest *Demir* maakte de Afdeling duidelijk dat ook zij nauwkeurig toetst of aan deze voorwaarden is voldaan.⁵⁵

De wijziging in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waar de motie op doelde, heeft geen betrekking op het discriminatieverbod tussen Unieburgers en Turkse burgers van artikel 9 Associatieovereenkomst noch op de verplichting tot gelijke behandeling van artikel 10 van Besluit 1/80. Als burgers van andere EU-lidstaten worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht en Turkse burgers niet, is dat een verboden discriminatie op grond van hun nationaliteit, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging en is voldaan aan het evenredigheidsvereiste.

In de motie en in het debat over dit onderwerp in een Algemeen Overleg in februari 2019 werd door Kamerleden van verschillende partijen verwezen naar het PIP, het persoonlijk integratieplan, een van de wetgevingsvoornemens van het kabinet, als rechtvaardiging voor het opnieuw opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse burgers. Dat lijkt me wel een heel smalle basis om aan te nemen dat toepassing van de Wet inburgering op Turkse burgers niet langer strijdig zou zijn met de standstillbepalingen. De Kamerleden lijken daarbij uit het oog te verliezen hoezeer Nederland op het punt van de slaageis binnen drie jaar, de eenzijdige financiële last en de hoogte van de sancties op niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen afwijkt van andere EU lidstaten die regels stellen over inburgering na toelating. Bovendien zal verhoging van het kennisniveau van het basisniveau A2 naar het niveau B1 de rechtvaardiging van de noodzakelijkheid van deze verplichting niet gemakkelijker maken

4.1 Vrijwillige inburgering van Turkse asielstatushouders?

De laatste jaren is het aantal asielzoekers uit Turkije toegenomen. Veel Turkse asielgerechtigden willen graag de Nederlandse taal leren. Als vrijwillige inburgeraars kunnen zij daartoe gebruik maken van het sociaal leenstelsel.⁵⁶ Volgens de DUO hebben ze echter geen recht op kwijtschelding van de lening bij tijdig behalen van het inburgeringsexamen omdat Turkse burgers op grond van het Associatieverdrag zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Zij moeten de gehele cursuskosten dus zelf betalen. Toen Vluchtelingenwerk Nederland hierover najaar 2018 contact opnam met het Ministerie van SZW werd die stelling onderschreven met het argument dat het Associatieverdrag boven het Vluchtelingenverdrag gaat. Juridisch gezien is dit betoog niet sterk. Een Turkse burger die asiel aanvraagt, valt niet onder de werkingsfeer van het associatierecht. Zodra die asielzoeker wil gaan werken in loondienst of als zelfstandige is dat wel het geval en kan de betrokkene een beroep doen op de standstillbepalingen. In het arrest *Altun* heeft het Hof van Justitie beslist dat de verplichtingen van het Associatieverdrag niet afdoen aan die van het Vluchtelingenverdrag. Turkse burgers kunnen zich op beide instrumenten beroepen.⁵⁷

Een minder gunstige behandeling van Turkse vluchtelingen alleen op grond van hun nationaliteit is strijdig met artikel 3 Vluchtelingenverdrag dat expliciet discriminatie op grond van het land van herkomst verbiedt. Bovendien lijken DUO en het ministerie uit het oog te verliezen dat artikel 34 Vluchtelingenverdrag en artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn 2011/95 ertoe verplichten de integratie van vluchtelingen te vergemakkelijken, respectievelijk

51 IOT, Jaarverslag en jaarrekening 2011, p. 4.

52 TK 35000 XV nr. 23.

53 TK 32824, nr. 259, p. 37 en Brief aan Tweede Kamer van 25 juni 2019 'Stand van zaken Veranderopgave inburgering', (2019D27204 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z13215&did=2019D27204), referentie 2019-0000083693.

54 HvJ EU 7 november 2013, C-225/12, *Demir*, EU:C:2013:725, HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13, *Naime Dogan*, HvJ EU 12 april 2016, C-561/14, *Caner Genc*, EU:C:2016:247 en HvJ EU 7 augustus 2108, C-123/17, *Yön*, EU:C:2018:632. Zie H. Oosterom-Staples, 'Integratie in het EU-migratierecht. Uniformiteit of maatwerk?', *NTER* 2019, nr. 3-4.

55 ABRvS 30 april 2013, *JV* 2014/231.

56 Artikel 16, lid 5 Wet inburgering en artikel 4.1 Besluit inburgering.

57 HvJ EU 18 december 2008, C-337/07, *Altun*, EU:C:2008:744, punt 45.

integratieprogramma's aan te bieden en de toegang tot die programma's te waarborgen. Deze overheidsreactie is kenmerkend voor de houding van veel Nederlandse politici die alleen geïnteresseerd zijn in de inburgering van immigranten die daartoe kunnen worden verplicht. De gedachte vluchtelingen uit Turkije een taal cursus aan te bieden is sinds 2007 niet meer vanzelfsprekend.

4.2 Integratie van Turkse immigranten in België en Duitsland

Bij de invoering van de inburgeringsverplichting in de Belgische Vreemdelingenwet in 2016, is uitdrukkelijk een uitzondering gemaakt voor Turkse burgers die rechten aan het associatierecht ontleen.⁵⁸ Die vrijstelling werd ingevoerd *nadat* de arresten *Demir*, *Naime Dogan* en *Caner Genc* werden uitgesproken. In Duitsland is de sanctie van niet-verlenging van de verblijfsvergunning bij niet-na-koming van de verplichting tot deelname aan integratiecursussen niet van toepassing op immigranten die hun verblijfsrecht aan het associatierecht ontleen.⁵⁹ In de Duitse vreemdelingen-circulaire wordt gesteld dat de standstillbepalingen geen belemmering vormen voor het opleggen van de verplichting tot deelname aan de cursussen aan Turkse burgers.⁶⁰ In de literatuur wordt het tegenovergestelde standpunt verdedigd.⁶¹ Dat er ondanks de aanwezigheid van meer dan een miljoen Turkse burgers in Duitsland, anders dan in Nederland, weinig of geen gepubliceerde rechtspraak over dit punt is,⁶² wijst erop dat heel veel immigranten graag de taal van hun verblijfsland willen leren, dat de wettelijke verplichting in Duitsland duidelijk minder ver gaat en dat minder vergaande sancties minstens zo effectief zijn als de sancties die in Nederland worden bedreigd en opgelegd.

Bij de komende wetwijziging dient mijns inziens de slaagplicht voor het inburgeringsexamen te worden vervangen door een verplichting tot deelname aan de cursus en een afsluitende toets, zoals gold van 1998 tot 2007.

5. Inburgering van Unieburgers

We zagen reeds dat in Duitsland burgers van andere EU-lidstaten een groot deel van de vrijwillige deelnemers aan de integratiecursussen vormen. Op grond van de regels inzake het vrij verkeer en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit kunnen burgers van andere lidstaten niet tot deelname aan die cursussen of een inburgeringsexamen worden gedwongen. Minister Verdonk was aanvankelijk

van plan om gezinsleden-derdelanders van Unieburgers inburgeringsplichtig te maken.⁶³ Het arrest *Metock* verhinderde uitvoering van dat plan.⁶⁴

Nederland heeft ten minste twee keer gepoogd een inburgeringsvereiste voor EU-burgers in EU-verband te introduceren. In 2002 heeft Nederland tijdens de onderhandelingen over de Unieburgersrichtlijn voorgesteld om het permanente verblijfsrecht van Unieburgers afhankelijk te maken van integratievoorwaarden.⁶⁵ In 2011 heeft Nederland samen met Duitsland in de Raad voorgesteld de uitwisseling van ervaringen met de inburgering van immigranten niet te beperken tot derdelanders maar uit te breiden tot migrerende Unieburgers. In de betreffende Duits-Nederlandse verklaring stond overigens ook: 'Praktische ervaring in Duitsland en Nederland heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat een groeiend aantal EU-burgers baat heeft bij talencursussen.'⁶⁶ Eerder dat jaar had Nederland in een onder de lidstaten verspreide Position Paper gepleit voor een discussie binnen de EU over de inburgering en integratie van EU-burgers in andere lidstaten.⁶⁷ Beide keren kreeg dit idee weinig of geen steun van andere lidstaten.

5.1 Chavez-ouders niet inburgeringsplichtig

Medio 2018 werd duidelijk dat de DUO ten onrechte de inburgeringsplicht had opgelegd aan ruim 600 burgers van niet-EU landen, die als zorgende ouder van een minderjarig Nederlands kind een verblijfsrecht aan de EU regels over vrij verkeer van Unieburgers ontleen.⁶⁸ Eind 2018 berichtte minister Koolmees aan de Tweede Kamer dat de handhaving van die verplichting was stopgezet en de kosten die de betrokkenen hadden gemaakt, zouden worden vergoed.⁶⁹ In het overleg over die brief vroegen Kamerleden of de betrokken ouders toch niet inburgeringsplichtig gemaakt konden worden. Eind mei 2019 moest de minister een ontkennend antwoord op die vraag geven.⁷⁰ Zou de opvoeding van de Nederlandse kinderen niet meer zijn gebaat bij het aanbieden van een taal cursus aan hun ouders dan bij een discussie over de juridische vraag of die ouders wel of niet een inburgeringsplicht kan worden opgelegd?

6. Conclusie

In andere EU-lidstaten met een inburgeringsplicht na toelating gaan de verplichtingen en de sancties veel minder ver dan in Nederland. Kenmerkend voor de eenzijdige focus op dwang en sancties is dat politici pas weer geïnteresseerd raakten in de inburgering van Turkse immigranten toen er uitzicht leek te zijn op verplichtstelling. Voor vrijwillige inburgering van Turkse immigranten hadden politici en bestuurders tussen 2011 en 2018 geen oog. Dat geldt sinds 2007 overigens evenzeer voor een andere grote groep: de immigranten uit andere EU-lidstaten. Ook de vraag hoe de ouders van minderjarige Nederlandse kinderen het beste kunnen worden geholpen zo snel mogelijk goed

58 Wet van 18 december 2016, *Belgisch Staatsblad* 16 januari 2017, p. 2054, waarbij een nieuw artikel 1/2 werd ingevoerd.

59 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (2009) nr. 8.4.4 en

60 Idem, nr. 44a3.3.

61 M. Maier-Borst, in: H. Dörig (red.), *Handbuch Migrations- und Integrationsrecht*, 2018 (Beck), p. 798, A. Clodius in R.F. Hofmann (red.), *Ausländerrecht*, Nomos Kommentar, 2e druk, Baden-Baden 2016, p. 718: commentaar nr. 18 bij §44a Aufenthaltsgesetz en K. Müller in hetzelfde handboek, p.249 commentaar nr. 4 bij §8(3) Aufenthaltsgesetz.

62 Het Bundesverwaltungsgericht oordeelde tot nu toe alleen dat de standstillbepaling van artikel 13 Besluit 1/80 niet verbiedt de taaleis voor een vestigingsvergunning (Niederlassungserlaubnis) te verhogen bij een Turkse burger die een duurzaam verblijfsrecht bezit op grond van artikel 7 Besluit 1/80 en desbetreffend verblijfsdocument kan krijgen, BVerwG 28 april 2015, 1 C 21.14.

63 TK 30308, nr. 3, p. 41 en 75 en nr. 7, p. 126.

64 HvJ EU 25 juli 2008, C-127/08 *Metock*, ECLI:EU:C:2008:449.

65 Raadsdocument 12519/02, p. 6.

66 Raadsdocument 18296/11, van 12 december 2011, bijlage II.

67 Position Paper: Nederlandse Inzet EU Migratiebeleid, maart 2011, TK 30573, 65.

68 HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, *Zambrano* EU:C:2011:124 en HvJ EU 10 mei 2017, C-135/15, *Chavez-Vilchez* EU:C:2017:354.

69 Brief van 17 december 2018, TK 32824, nr. 244.

70 Brief van 29 mei 2019, TK 32824, nr. 263.

Nederlands te leren, raakte door deze politiek blikvernuwing buiten beeld.

Bij de komende wijziging van de Wet inburgering dient mijns inziens de slaagplicht voor het inburgeringsexamen te worden vervangen door een verplichting tot deelname aan de cursus en een afsluitende toets, zoals gold van 1998 tot 2007 onder de WIN. Bovendien moet de in 2013 ingevoerde ingrijpende bezuiniging worden teruggedraaid. Als dit niet gebeurt, lopen de goede voornemens van minister Koolmees het risico uiteindelijk te mislukken. Het Hof

oordeelde immers in het arrest P&S over de Wet inburgering van voor 2013. De wijzigingen sindsdien en de nu geplande verdere verhoging van het kennisniveau maken de wet kwetsbaar, omdat daarmee de Unierechtelijke grenzen aan inburgeringsverplichtingen van migranten uit derde landen worden overschreden.

De Nederlandse strengheid en het wetgevend perfectionisme werken contraproductief. Met de negatieve ervaringen van de afgelopen tien jaar in Nederland en de positieve in Duitsland, zou de wetgever zijn voordeel moeten doen. ◀

Karin de Vries – mr. dr. K.M. de Vries
is universitair hoofddocent staats- en
bestuursrecht aan de Vrije Universiteit
Amsterdam.

Reactie: Inburgering: wat mag en wat werkt?¹

Ook Karin de Vries meent dat het huidige stelsel inburgeraars belet om een goede start te maken. Maar meer dan Kees Groenendijk meent ze dat het HvJ EU ruimte laat voor inburgeringseisen. En voor het betere stelsel gaat ze verder terug dan Groenendijk, naar de tijd dat taallessen voor migranten deel uitmaakte van volwasseneneducatie.

Dat ik mag reageren op reageren op de bijdrage van Kees Groenendijk over inburgering en het Unierecht, voelt als een cirkel die zich sluit.

In 2006 was ik net begonnen aan een proefschrift over inburgering, en als een van de eerste stappen in dat promotietraject schreef ik een artikel in *Migrantenrecht*, de voorloper van *A&MR*. Het artikel ging over het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel, de Wet inburgering buitenland (Wib) en de Wet inburgering (Wi).² Die werden toen net ingevoerd en we wisten nog niet zo goed wat ze zouden brengen. Duidelijk was wel dat ze een stuk dwingender waren dan de destijds bestaande Wet inburgering nieuwkomers (Win). De hoofdvraag van mijn artikel was dan ook of al die nieuwe verplichtingen wel mochten worden opgelegd in het licht van het EVRM en het Unierecht. Mijn conclusie was dat het eigenlijk wel kon: zowel het EVRM als het Unierecht lieten voldoende ruimte voor Nederland om de voorgenomen inburgeringseisen te stellen.

Maar Kees was dat niet met mij eens! Twee nummers later verscheen zijn reactie, waarin hij met vuur betoogde dat de Gezinsherenigingsrichtlijn meer bescherming biedt dan art. 8 EVRM, en dat de Nederlandse inburgeringstoets in

het buitenland *niet* door de Unierechtelijke beugel kon.³ Ik ben me daar destijds wel een hoedje van geschrokken. Maar met de kennis van nu ben ik Kees dankbaar dat hij me – met zijn kritische blik – heeft uitgedaagd om mijn standpunten zo goed mogelijk te onderbouwen. En ik vind het mooi dat we de discussie nu, ruim tien jaar later, kunnen voortzetten.

1. Huidige stelsel is te belastend en niet effectief

Mijn eerste punt – het huidige stelsel werkt niet goed – gaat niet over de juridische houdbaarheid van de inburgeringswetgeving maar over de effectiviteit ervan en over de zware lasten die aan inburgeraars worden opgelegd. Zoals Kees in zijn bijdrage heeft beschreven, blijven de aantallen geslaagde inburgeraars achter. Dat stond ook in het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2017, waarin bovendien werd opgemerkt dat veel van de beleids- en wetwijzigingen die het inburgeringsstelsel sinds 2007 heeft ondergaan onvoldoende onderbouwd waren.⁴ Het

1 Dit is de bewerkte tekst van de lezing zoals die werd gehouden op het symposium van 21 juni jl.

2 K.M. de Vries, 'Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel', *Migrantenrecht* 2006, nr. 8, p. 272-282.

3 C.A. Groenendijk, 'Nieuw inburgeringsrecht strijdig met Gemeenschapsrecht', *Migrantenrecht* 2006, nr. 10, p. 366-368. Zie voor het vervolg van de discussie K.M. de Vries, 'Inburgeringseisen en gemeenschapsrecht. Een reactie', *Migrantenrecht* 2007, nr. 3, p. 109-110 en C.A. Groenendijk, 'Inburgeren in het buitenland. De Gezinsherenigingsrichtlijn biedt meer bescherming dan artikel 8 EVRM', *Migrantenrecht* 2007, nr. 3, p. 111-113.

4 Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, gepubliceerd als bijlage bij TK 2016/17, 32 824, nr. 181.

tekortschieten van het bestaande inburgeringsstelsel werd in oktober 2018 helder samengevat door de Nationale ombudsman in het rapport ‘Een valse start’: ‘De overheid vraagt veel van inburgeraars en faciliteert te weinig’.⁵ Het stelsel faalt, en dat belet inburgeraars om een goede start te maken. Tot zover ben ik het dus eens met Kees dat het roer om moet, wil er bereikt worden dat mensen die hier komen wonen daadwerkelijk inburgeren en niet al in hun eerste jaren in de problemen worden gebracht.

2. Inburgeringseisen en het Unierecht

Mijn tweede opmerking ziet wel op de juridische kant, op de verhouding tot het Unierecht. Hier ben ik het ook nog met Kees eens, maar iets minder. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft inmiddels een aantal belangrijke arresten gewezen over de Nederlandse inburgeringseisen – *P en S*,⁶ *Ken A*,⁷ *C en A*⁸ en *K*⁹ – en het is waar dat het Hof daarin grenzen heeft gesteld. De arresten maken duidelijk dat inburgeringseisen proportioneel moeten zijn en dat ze niet in de weg mogen staan aan de effectieve uitoefening van het recht op gezinshereniging en het langdurig verblijfsrecht van derdelanders, zoals die in het EU-recht zijn neergelegd. Het Hof heeft, zowel in *P en S* als in *Ken A*, duidelijk gemaakt dat de kosten van de inburgering voor inburgeraars te hoog zijn en dat rekening moet worden gehouden met persoonlijke omstandigheden – waaronder leeftijd, gezondheid en opleiding – die maken dat mensen die wel willen inburgeren dat niet kunnen.

Maar dat is één kant van het verhaal. De andere kant is dat het Hof ook ruimte heeft gelaten voor inburgeringseisen. Het heeft eisen gesteld aan de uitvoering, maar niet in zijn algemeenheid een streep gezet door de mogelijkheid om inburgeringseisen te stellen. Het heeft geen gebruik gemaakt van het door Kees aangereikte argument – dat ook werd gemaakt door de A-G Mengozzi in *P en S* – dat de term ‘integratiemaatregelen’ in artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn als zodanig niet toestaat dat gezinsherenigers in de regel voor een inburgeringstoets moeten slagen als voorwaarde om te worden toegelaten. Maar ook bij het autonome verblijfsrecht voor gezinsleden na vijf jaar, dat is neergelegd in artikel 15 Gezinsherenigingsrichtlijn en waarbij de mogelijkheid van inburgeringseisen niet expliciet wordt genoemd, legde het Hof de richtlijn zo uit dat voor die eisen wel ruimte ontstond.¹⁰ En in het arrest *Alo en Oso*, dat ging over het recht op bijstand van subsidiair beschermden in Duitsland, heeft het Hof gezegd dat het recht op gelijke behandeling niet in de weg staat aan het opleggen van integratiemaatregelen aan groepen derdelanders die nog niet als geïntegreerd kunnen worden beschouwd.¹¹ Die groepen zijn immers, aldus het Hof, niet

vergelijkbaar met de eigen onderdanen van de betrokken lidstaten – en dus is gelijke behandeling ook niet geboden. Ik zie in deze arresten een keuze van het Hof van Justitie om verplichtende of voorwaardelijke inburgeringseisen – in ieder geval tot op zekere hoogte – te accepteren. Of het Hof dat doet om de lidstaten die voorstanders zijn van dwingend inburgeringsbeleid niet te zeer tegen de haren in te strijken, of vanuit de overtuiging dat verplichte inburgering bijdraagt aan integratie, kan ik niet zeggen. Het is echter duidelijk dat de lidstaten een zekere ruimte hebben.

Het Hof van Justitie laat ruimte voor inburgeringseisen zij het dat onduidelijk is hoe groot die ruimte is – waarover de Afdeling een prejudiciële vraag had kunnen stellen.

Tegelijkertijd is nog onduidelijk hoe groot die ruimte is. Het Hof heeft in de eerdergenoemde arresten een vrij abstract criterium geformuleerd – de uitoefening van de rechten uit de richtlijnen mag niet ‘onmogelijk of uiterst moeilijk’ worden gemaakt. En het heeft criteria genoemd waarmee rekening moet worden gehouden – het niveau van de toets, persoonlijke omstandigheden, en nog enkele andere. Maar wat dat concreet betekent – welke omstandigheden precies relevant zijn en hoeveel gewicht daaraan moet worden toegekend – is niet uitgekristalliseerd. In oktober 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak gedaan waarin werd aangenomen dat de weigering van een mvv aan een Afghaanse gezinsherenigster, die niet was ingeburgerd, in overeenstemming was met het criterium dat het Hof van Justitie heeft geformuleerd in *Ken A*. Mij lijkt dat niet zo vanzelfsprekend, en ik denk dat er wel aanleiding bestond om een prejudiciële vraag te stellen.¹²

3. Inburgering als onderwijs

Tot slot – ik zei al dat ik ook niet zo’n fan ben van het huidige inburgeringsstelsel – welke kant moet het dan wel op? In het nieuwe stelsel dat minister Koolmees voor ogen staat krijgen de gemeenten weer een grotere rol bij het faciliteren van de inburgering, en dat lijkt me goed. Maar ik denk dat we ook op onze hoede moeten zijn voor te veel bemoeienis. Een onderdeel van de nieuwe inburgeringsplannen is het ‘ontzorgen’ van statushouders, waarbij zij geen uitkering ontvangen maar zorg ‘in natura’.¹³ Gemeenten zullen daarbij de vaste lasten, waaronder de huur en energierekeningen van de statushouders, betalen uit de bijstandsuitkering, de statushouder krijgt wat er overblijft. Hiermee zou voorkomen kunnen worden dat statushouders al in een vroeg stadium schulden opbouwen. Uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer blijkt echter ook dat het ontzorgen niet vrijblijvend is – statushouders moeten zich inspannen om in te burgeren en daarmee hun financiële zelfredzaamheid verdienen.¹⁴ Dat duidt op meer controle – statushouders moeten opnieuw eerst iets bewijzen voordat ze zelfstandig keuzes mogen

5 Nationale ombudsman, *Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, oktober 2018, p. 4.

6 HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369, JV 2015/208 m.nt. K.M. de Vries.

7 HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, JV 2015/232 m.nt. C.A. Groenendijk.

8 HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, JV 2019/2 m.nt. K.M. de Vries.

9 HvJ EU 7 november 2018, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

10 HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, JV 2019/2 m.nt. K.M. de Vries.

11 HvJ EU (GK) 1 maart 2016, C-443/14 en C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127, JV 2016/112 m.nt. C.H. Slingenberg.

12 ABRvS 18 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3412. Zie mijn noot bij de uitspraak in JV 2019/37.

13 TK 2017/18, 32 824, nr. 223, p. 13.

14 Idem.

gaan maken over hun financiële uitgaven. Het roept bovendien de vraag op hoe je kunt bewijzen dat je financieel zelfredzaam bent als je niet zelf over je geld beslist. De ontwikkeling van het inburgeringsbeleid laat zien dat er een dunne lijn zit tussen zorg en verplichting, en dat de overheid die zich in eerste instantie voorstelde als een geduldige leerkracht zich later ontpopt heeft tot een strenge meester met hard liniaal. Ik wil ervoor pleiten om dat niet opnieuw zo te doen.

Het pleidooi van Kees is gericht op terugkeer naar het stelsel van de Wet inburgering nieuwkomers, en ik zou dat ook als winst beschouwen. Maar ik zou eigenlijk nog wel stapje verder terug willen gaan. Voordat de Win tot stand kwam maakte taalles voor migranten, NT2, deel uit van het stelsel van volwasseneneducatie.¹⁵ Dat had mijns inziens

twee voordelen. Ten eerste was duidelijk dat het ging om een vorm van onderwijs, waarbij het faciliterende karakter voorop stond. In de tweede plaats vervalt met het ontbreken van een verplichting ook de moeilijkheid om de groepen af te bakenen op wie de inburgeringsplicht van toepassing is. In de geschiedenis van het inburgeringsbeleid is veel gesteggeld over wie moet en wie mag inburgeren, welke groepen als niet-geïntegreerd moeten worden beschouwd en hoe dat zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel.¹⁶ Mijn voorstel is om dat probleem uit de weg te ruimen en – in lijn met het voorstel van Kees maar nog iets verder doorgetrokken – te zorgen voor een goed aanbod van volwasseneneducatie waar alle volwassenen met een taalachterstand – met en zonder migratieachtergrond – gebruik van kunnen maken. Dat lijkt me echt goed voor de integratie. ◀

15 Zie K.M. de Vries, *Integration at the Border. The Dutch Act on Integration Abroad and International Immigration Law*, Oxford: Hart Publishing 2013, p. 30 e.v.

16 K.M. de Vries, 'Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel', *Migrantenrecht* jrg. 8 [2006], nr. 6, p. 272-282, op p. 278-281.

Viola Bex-Reimert en Peter Rodrigues



In het midden luistert Pieter Boeles.