

Ricky van Oers – mr. dr. R. van Oers is (20 %-)professor aan de Western Norway University of Applied Sciences, fellow verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht en Opleidingsmanager bij het Centrum voor Postacademisch Juridisch Onderwijs van de Radboud Universiteit Nijmegen.

2018-2020

Kroniek inburgering

Deze kroniek beschrijft de ontwikkelingen in de Nederlandse rechtspraak en het beleid naar aanleiding van uitspraken van het Hof van Justitie EU, sinds de tweede helft van 2018 tot eind vorig jaar.¹ De Gezinssherenigingsrichtlijn en de Richtlijn Langverblijvende derdelanders laten volgens het HvJ EU toe dat lidstaten integratievoorwaarden stellen, zolang zij de uitoefening van rechten die de richtlijnen aan derdelanders toekennen, niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Daarnaast bespreekt Ricky van Oers de vraag in hoeverre er spanning bestaat tussen de aangekondigde wetwijziging en het Unierecht.

INHOUD

1. Wet inburgering in het buitenland

1.1 Gevolgen arrest K. en A.

Kosten

Hardheidsclausule

1.2 Discriminatie naar nationaliteit

1.3 Effecten van de Wib: selectie op basis van motivatie?

Effecten naar opleidingsniveau

Effecten naar geslacht, leeftijd en nationaliteit

2. Wet inburgering

2.1. Arrest C. en A.

C. en A. toegepast door de Afdeling

Gevolgen C. en A. voor consequenties van niet slagen voor inburgeringsexamen

2.2 Boetebeleid

2.3 Wijziging Wet Inburgering

Niveau examen

Gevolgen van niet slagen

3. Inburgering van Turkse onderdanen

4. Conclusie

De verplichting om in te burgeren bestaat sinds 1998 en was eerst vastgelegd in de Wet inburgering nieuwkomers. Vanaf 2007 is deze wet vervangen door de Wet inburgering (Wi). In 2020 diende Minister Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid; D66) een voorstel tot wijziging van de Wi in.² Op het moment van schrijven van deze kroniek, was de beoogde datum van inwerkingtreding van de herziene wet 1 januari 2022.³ De laatste wijziging van de Wi dateerde van 1 januari 2013. De wijziging die per 1 januari 2022 van kracht zal worden, is met andere woorden de vierde ingrijpende wijziging in de wetgeving rondom inburgering in pakweg 20 jaar. Inburgering staat daarmee al ruim twee decennia in de politieke belangstelling.

1. Wet inburgering in het buitenland

Uit een vergelijkende studie van het EMN uit 2017 en de Raad van Europa van 2020 bleek dat Nederland ten aanzien van de eisen die EU-lidstaten stellen aan inburgering van gezinsleden vóór hun komst naar de EU één van de strengste regimes heeft.⁴ De drie andere EU lidstaten die inburgering in het buitenland verplicht stellen zijn Duitsland, Oostenrijk en Roemenië. Groot verschil met Duitsland is echter dat Nederland geen door de overheid gefinancierde taalinstututen in het buitenland kent waar cursussen ter voorbereiding van het inburgeringsexamen worden aangeboden, zoals het Duitse ‘Goethe Instituut’, dat over 159 vestigingen in 98 landen beschikt.⁵ Daarnaast is Nederland het enige land in de EU dat naast kennis van de taal ook kennis van de samenleving toetst.

Het HvJ EU oordeelde in *K. en A.* dat de Gezinsherenigingsrichtlijn ruimte laat voor het toepassen van integratievoorwaarden, maar dat deze ruimte wordt begrensd door het evenredigheidsbeginsel.⁶ De toepassingsvoorwaarden die lidstaten koppelen aan de slaagplicht mogen niet verder gaan dan nodig is om het doel van gezinshereniging te bereiken, hetgeen volgens het Hof met name het geval zou zijn wanneer het niet slagen voor het examen gezinshereniging automatisch zou beletten (ondanks bewijs van geleerde inspanningen en getoonde wil om te slagen), geen rekening zou worden gehouden met individuele omstandigheden en de kosten die gepaard gaan met het afleggen van het examen te hoog zouden zijn.⁷

Wat betreft de kosten refereerde het Hof van Justitie niet alleen aan de kosten van het examen zelf, maar ook aan de voorbereidingskosten.⁸ Hieronder vallen volgens het Hof van Justitie de kosten voor het voorbereidingspakket (€

110), de overige kosten die gepaard gaan met de voorbereiding, de kosten die een derdelander moet voldoen bij iedere poging om te slagen voor het examen, en de kosten die het gezinslid moet maken om zich naar de dichtstbijzijnde vestiging van de Nederlandse vertegenwoordiging te begeven om het examen af te leggen.⁹ Het Hof van Justitie oordeelde dat de Nederlandse regels rondom inburgering in het buitenland de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, omdat met bijzondere omstandigheden geen rekening werd gehouden en omdat de kosten te hoog waren.¹⁰

1.1 Gevolgen arrest *K. en A.*

Naar aanleiding van *K. en A.* verlaagde Nederland de kosten van het basisexamen inburgering buitenland en van het zelfstudiepakket, en paste het Vreemdelingenbesluit aan door een algemene ontheffingsclausule op te nemen.¹¹ Net zoals ik in eerdere kronieken betoogde, is het de vraag of bovenstaande aanpassingen afdoende zijn om tegemoet te komen aan de eisen die het Hof in *K. en A.* stelde aan het basisexamen inburgering in het buitenland.¹²

Kosten

Allereerst de kosten. Hoewel verlaagd, kunnen de kosten voor het afleggen van het basisexamen inburgering nog steeds te hoog uitvallen, bijvoorbeeld indien iemand er niet in slaagt in één poging alle onderdelen van het examen te behalen, of indien iemand veel lessen moet volgen om voldoende voorbereid te zijn om voor het examen op te gaan. De hoogste financiële lasten worden daarmee op de zwakste schouders geplaatst, wat maakt dat het basisexamen inburgering sociale ongelijkheid creëert.¹³ Bovendien wordt van gezinsleden nog steeds verwacht dat ze het basisexamen inburgering afleggen op een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. De kosten die hiermee gepaard gaan, zijn na *K. en A.* niet veranderd. Deze kosten vallen extra hoog uit indien er geen vertegenwoordiging aanwezig is in het land waarin het gezinslid verblijft. In een uitspraak van 18 oktober 2018 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat van een Afghaanse vrouw die zich bij haar echtgenoot in Nederland wilde voegen, mocht worden verwacht dat zij opnieuw naar Teheran zou afreizen om een tweede examenpoging te doen of om zich door een door de Nederlandse overheid aan te wijzen arts te laten onderzoeken.¹⁴ Aan de kosten die gepaard zouden gaan met deze reis werd door de Afdeling niet gerefereerd, hoewel dergelijke kosten volgens het HvJ EU duidelijk moeten worden meegewogen bij de beoordeling of de kosten de uitoefening van het recht op

1 De kroniek is een vervolg op de vorige kroniek: Van Oers, R., ‘Kroniek inburgering 2016-2018’, *A&MR* 2018-8, p. 388-396.

2 TK 2019-2020, 35483, nrs. 1-3.

3 Brief Minister Koolmees van 11 november 2020, TK 2019-2020, 35483, nr. 63.

4 Europees Migratienetwerk, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, <https://bit.ly/3d0EuIu>, website bezocht op 12 november 2020; Rocca, L., C. Hamnes Carlsen & B. Deygers (2020), *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE Survey on Language and Knowledge of Society Policies for Migrants*, Strasbourg: Council of Europe, p. 51.

5 Wörmann H. & L. Seiffert, ‘De toepassing van integratievoorwaarden voor komst naar de EU in het kader van gezinshereniging’, *JNVRJR* 2018 nr. 1/4. Ook gezinsleden die tot Oostenrijk willen worden toegelaten, kunnen gebruik maken van de diensten van het Goethe Instituut.

6 HvJ EU 9 juli 2015, zaak C-153/14, *K. en A.*, ECLI:EU:C:2015:453 (ve15001155), punten 51, 55 en 56, *JV* 2015-232, ve15001155. Zie voor een analyse van dit arrest ook Strik, T., ‘Uitspraak uitgelicht. Inburgeringsexamen: te rigide en te duur’, in *A&MR* 2015-7, p. 266-269, ve15001750. Het arrest is ook in de vorige kronieken inburgering besproken.

7 Punt 64 *K. en A.*

8 Punt 66 *K. en A.*

9 Punt 70 *K. en A.* Mevrouw A. uit het arrest *K. en A.* heeft immateriële schade gevorderd van ruim € 42.000 en vergoeding van de kosten van het ten onrechte afgelegde inburgeringsexamen en van de tweede aanvraag voor een mvv. De staatssecretaris wees het verzoek af omdat er geen verband zou zijn tussen de gestelde schade en het onrechtmatig besluit om de mvv-aanvraag af te wijzen. De Afdeling oordeelde dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een voor schadevergoeding vereist oorzakelijk verband tussen het besluit en de door mevrouw A. gestelde schade ontbreekt (uitspraak van de ABRvS van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1726, *JV* 2019/177, ve19001650, m.nt. E. Steyger).

10 *K. en A.* punt 71.

11 De prijs van het totale examen is verlaagd van € 350 naar € 150. De prijs van het zelfstudiepakket werd verlaagd van € 110 naar € 25. Zie voor de aanpassingen in de hardheidsclausule meer gedetailleerd kroniek 2016-2018. Artikel 3.71(2)(c) Vb. Oers, R. van, ‘Kroniek Inburgering’, *A&MR* 2016-4, p. 178-185, ve16000858. Zie ook paragraaf 1.3 hieronder.

12 ABRvS 18 oktober 2018, 201706526/1/V2, *JV* 2019/37, m.nt. De Vries,

14 ECLI:NL:RVS:2018:3412, ve18006728.

gezingshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maken.¹⁵ Bovendien zou de vrouw begeleid moeten worden door een man, hetgeen de kosten nog verder zouden doen oplopen. De Afdeling gaf hierbij aan, dat desnoods de in Nederland verblijvende echtgenoot van de vrouw voor deze begeleiding zorg kon dragen. De kosten van een retour Nederland-Afghanistan voor deze reis vallen volgens de Afdeling, die in haar uitspraak uitgebreid refereert aan *K. en A.*, kennelijk binnen de grenzen die het Hof van Justitie in dat arrest heeft gesteld.

Het is mijns inziens echter lastig in te zien dat de hoge kosten die deze derdelander wordt geacht te maken om te voldoen aan de Nederlandse inburgeringseisen geen belemmering vormen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging zoals vastgelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Hardheidsclausule

Naar aanleiding van *K. en A.* is de ontheffingsgrond 'hardheidsclausule' vervangen door de ontheffing 'bijzondere individuele omstandigheden'.¹⁶ Ook na deze aanpassing blijkt het in de praktijk lastig om een ontheffing te krijgen. In 2018 werd 3,5 % van de examenkandidaten ontheven van de inburgeringsverplichting op grond van de hardheidsclausule, en 2,8 % in 2019.¹⁷ Een beroep op de hardheidsclausule lijkt daarmee voor slechts een beperkte groep gezinsherenigers uitkomst te bieden.¹⁸

In de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat in de beoordeling van de bijzondere individuele omstandigheden de door de vreemdeling getoonde wil om voor het examen te slagen en de door de vreemdeling geleverde inspanningen hiertoe worden betrokken.¹⁹ De behaalde scores kunnen een indicatie geven voor de geleverde inspanningen. De werkinstructie, die samen met de Vc invulling geeft aan hoe de Staatssecretaris de omstandigheden moet beoordelen, voegt hieraan toe dat geleverde inspanningen met name aantoonbaar zijn door het afleggen van (een) examen(s).²⁰ Nederlandse rechters hebben deze toepassing goedgekeurd, en geoordeeld dat het afleggen van slechts één examen niet zonder meer getuigt van voldoende inspanning.²¹ Zittingsplaats Haarlem overwoog zelfs dat zes examenpogingen evenmin tot ontheffing leiden, omdat deelname aan het examen niet aantoonde welke inspanningen de vreemdeling daadwerkelijk heeft

verricht.²² Wat betreft de resultaten oordeelde de rechtbank dat het grote verschil in behaalde cijfers niet overeen komt met de gestelde inspanningen. Aan de verklaringen die eiseres overlegde van taalinstellingen in China en Nederland, haar schoondochter en het dorpscomité waarin (onder meer) werd verklaard dat eiseres een beperkt leervermogen heeft en waarin werd aangegeven welke inspanningen ze had verricht, konden volgens de rechtbank geen conclusies worden verbonden. Volgens de rechtbank volgt uit *K. en A.* dat inburgeringseisen het belang van een goede integratie van een vreemdeling dienen en dat eiseres niet aanmeldelijk heeft gemaakt dat het voor haar onmogelijk is om binnen een redelijke termijn aan het inburgeringsvereiste te voldoen.²³ Aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel was hiermee volgens de rechtbank voldaan. De rechtbank ging niet in op de kosten die eiseres maakte in haar pogingen om te slagen voor het basisexamen inburgering. Het gaat in ieder geval om zes keer de kosten voor het examen, zes maal de kosten voor het reizen naar de Nederlandse ambassade en de kosten voor voorbereiding door het aanschaffen van lesmateriaal en het volgen van taallessen.

Twee andere uitspraken van de rechtbank Haarlem laten zien dat rechters verschillend omgaan met het toekennen van waarde aan materiaal dat dient als bewijs van geleverde inspanning en getoonde wil om het examen te halen. In deze uitspraken oordeelde de rechtbank dat de Staatssecretaris onvoldoende had gemotiveerd waarom er sprake zou zijn van onvoldoende inspanningen om het inburgeringsexamen te halen, en waarom er geen sprake was van een situatie waarin het stellen van het inburgeringsvereiste gezinshereniging 'uiterst moeilijk of onmogelijk maakt'.²⁴ In een uitspraak van 6 augustus 2018 had eiseres acht keer een poging gedaan om het examen te halen. Van belang was volgens de rechtbank dat eiseres slechts één jaar naar school was gegaan, zij een taalcursus had gevolgd, zich gedurende anderhalf jaar had voorbereid op de inburgeringsexamens en ook na het volgen van de cursus was doorgegaan met de voorbereiding. Tot slot achtte de rechtbank het van belang dat eiseres er uiteindelijk in slaagde één onderdeel van het examen te behalen, hetgeen volgens de rechtbank duidde op een zekere mate van inspanning.²⁵ In een uitspraak van 19 december 2018 had eiseres één examenpoging gedaan. Volgens de rechtbank waren ook hier de inspanningen die eiseres had verricht ter voorbereiding op het examen van belang. De rechtbank verwees naar de duur van de periode waarin eiseres zich met de voorbereiding had beziggehouden (vier jaar), de aanschaf van het zelfstudiepakket, de hulp van referent bij de voorbereiding op het examen (half jaar verblijf in de Dominicaanse Republiek en daarna telefonisch), de komst van eiseres naar Nederland om een taalcursus te volgen en de aantekeningen die eiseres maakte in het studieboek. De rechtbank achtte het verder van belang dat het opleidingsniveau van eiseres laag was, en dat uit het feit dat zij het onderdeel KNS met goed gevolg aflegde, een zekere mate van inspanning kon worden afgeleid. Tot slot oordeelde de rechtbank dat de staatssecretaris onvoldoende

15 Punt 70 *K. en A.*

16 Werkinstructie ID 2016/9, p. 8. Deze Werkinstructie is inmiddels vervangen door WI 2020/3.

17 Significant (2020), *Monitor basisexamens in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 23.

18 In hun reactie op de vorige Kroniek inburgering stelden Goudswaard en Vermeulen (medewerkers beslisteam IND) dat het percentage ontheffingen hoger ligt (Goudswaard, J. & I. Vermeulen (2019), 'Over 'Kroniek inburgering'', *A&MR* 2019-1, p. 18-20, ve19000130). Zij gingen in hun berekening echter uit van het aantal gehonoreerde verzoeken om ontheffing als percentage van het totaal aantal verzoeken om ontheffing, terwijl ik uitga van het aantal gezinsherenigers dat een geslaagd beroep doet op de ontheffingsclausule als percentage van het totaal aantal examenkandidaten. Dat heb ik gedaan omdat niet alle examenkandidaten die van de hardheidsclausule gebruik zouden kunnen maken een beroep doen op ontheffing, bijvoorbeeld omdat niet iedere gezakte examenkandidaat of zijn of haar referent van de mogelijkheid om ontheffing aan te vragen op de hoogte is, of omdat gezinsherenigers de administratieve vereisten waaraan een ontheffingsaanvraag moet voldoen als barrière ervaren.

19 Vc B1/4.7.

20 WI 2020/3. Deze werkinstructie vervangt per 12 maart 2020 WI 2016/9.

21 Zie de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3412, JV 2019/37, ve18006728 (met noot Karin de Vries)), en de tussenuitspraak rechtbank Den Haag van 29 november 2019, AWB 19/2786-T, ve20000663.

22 VK Rb Den Haag zp Haarlem (mk) 17 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4436, ve19001331, r.o. 5.1.

23 Rechtsoverweging 5.3.

24 Uitspraak van 6 augustus 2018, VK Rb Den Haag zp Haarlem, AWB 18/1443 en uitspraak van 19 december 2018, VK Rb Den Haag zp Haarlem, AWB 18/5521, JV 2019/32 (ve18007346).

25 Rechtsoverweging 4.4. In deze zaak is hoger beroep ingesteld.

rekening had gehouden met de ongeschiktheid van het zelfstudiepakket als voorbereidingsmateriaal voor eiseres gelet op haar opleidingsniveau en beperkte toegang tot digitale bronnen.²⁶

Naar aanleiding van *K. en A.* is in de *Vc* tot slot bepaald dat ‘de inspanningen (pogingen en voorbereidingen) van de vreemdeling niet zo lang [mogen] duren dat uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.’ In de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 17 april 2019 was eiseres in januari 2017 begonnen met het volgen van Nederlandse taallessen. In de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 oktober 2018, deed eiseres in 2012 voor het eerst examen. Uitstel van uitoefening van het recht op gezinshereniging met (in het geval van de uitspraak van de Afdeling: fors) meer dan twee jaar kan door Nederlandse rechters met andere woorden als aanvaardbaar worden beschouwd.

1.2 Discriminatie naar nationaliteit

De prejudiciële vragen die het Hof van Justitie in *K. en A.* beantwoordde, hadden geen betrekking op de vraag of de Gezinsherenigingsrichtlijn toelaat dat burgers van bepaalde derde landen zijn vrijgesteld van de inburgeringsvoorwaarde op grond van hun nationaliteit, omdat zij niet mvv-plichtig zijn.²⁷ In een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 februari 2020, had eiseres, een vrouw met de Indonesische nationaliteit die zich bij haar man en dochter in Nederland wilde voegen, in het kader van het inburgeringsvereiste aangevoerd dat het onderscheid dat in de Nederlandse regelgeving wordt gemaakt op basis van nationaliteit discriminatoir is en strijdig met artikel 14 van het EVRM.²⁸ Volgens eiseres is er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de vrijstelling van het mvv-vereiste van onderdanen van een aantal specifiek opgesomde landen. In de tussenuitspraak oordeelde de rechtbank dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het onderscheid wordt gemaakt, en stelde de staatssecretaris in de gelegenheid het motiveringsgebrek te herstellen.²⁹ In de einduitspraak constateerde de rechtbank dat de staatssecretaris een aanvullende motivering had gegeven ten aanzien van de vraag of het onderscheid een gerechtvaardigd doel – te weten bescherming van de economische orde – dient, maar onvoldoende had gemotiveerd of het onderscheid een geschikt middel is voor het bereiken van dat doel en of tussen het middel en het doel een redelijke mate van evenredigheid bestaat. De rechtbank oordeelde daarom dat het motiveringsgebrek in het bestreden besluit niet was hersteld. De rechtbank bepaalde dat de staatssecretaris een nieuw besluit moest nemen.³⁰ Er ligt een nieuw besluit waartegen wederom beroep is ingesteld. Ten tijde van het schrijven van de kroniek was een zittingsdatum nog niet vastgesteld.

26 Rechtsoverweging 3.4.

27 Rechtbank Zwolle legde deze vraag wel voor aan het Hof van Justitie in de zaak *Imran* van 2011, Rb Zwolle 31 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ0453, *JV* 2011/224.

28 AWB 19/2786, ve20000660. Tussenuitspraak rechtbank Den Haag van 29 november 2019, AWB 19/2786-T, ECLI:NL:ve20000663.

29 Tussenuitspraak Rechtbank Den Haag van 29 november 2019, AWB 19/2786-T, ve20000663.

30 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, 25 februari 2020, AWB 19/2786, ve20000660. De IND is niet in hoger beroep gegaan.

1.3 Effecten van de Wib: selectie op basis van motivatie?

Hoewel het uitgangspunt van het beleid steeds is geweest dat iedereen met de juiste motivatie en inzet het basisexamen moet kunnen halen, geven de cijfers een ander beeld.

Tabel 1. Gemiddelde slagingspercentages van de eerste volledige examens

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
78 %	79 %	80 %	79 %	80 %	80 %	76 %
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
57 %	61 %	61 %	63 %	62 %	73 %	73 %

Bron: monitor basisexamen inburgering 2019, p. 13.

De slagingspercentages vanaf 2006 zijn weergegeven in tabel 1. Die laat zien dat de slagingspercentages voor het basisexamen inburgering in het buitenland tussen 2013 en 2017 rond de 60 % lagen, maar dat dit percentage in de jaren 2018 en 2019 is gestegen naar 73 %. Ondanks die stijging ervaart ruwweg een kwart van de gezinsleden in deze jaren het examen als barrière voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.

De achtergrondkenmerken van de examenkandidaten hebben invloed op de resultaten, zoals hieronder wordt besproken.³¹

Effecten naar opleidingsniveau

Laagopgeleiden blijken meer moeite te hebben met het examen dan hoogopgeleiden. De meeste examenkandidaten (46 % van het totaal in 2018 en 2019) zijn hoogopgeleid, hetgeen kan wijzen op (een zekere mate van) zelfselectie.³² Laagopgeleiden (15 % van het totaal in 2018 en 13 % in 2019) hebben het laagste slagingspercentage (51 % in 2018 en 2019).³³ In 2018 en 2019 is het verschil in slagingspercentage tussen laag- en hoogopgeleiden 35 procentpunt. Laagopgeleiden hebben de meeste moeite met de onderdelen Spreken en Lezen.³⁴

Effecten naar geslacht, leeftijd en nationaliteit

In 2018 en 2019 was driekwart van de examenkandidaten vrouw.³⁵ Vrouwen slagen relatief iets vaker dan mannen. In 2018 lag het slagingspercentage voor vrouwen 5 procentpunt en in 2019 4 procentpunt hoger dan dat voor mannen.³⁶ Deze hogere slagingspercentages van vrouwen worden mogelijk vooral verklaard door het feit dat uit bepaalde landen bijna uitsluitend hoogopgeleide vrouwelijke migranten aan het examen meedoen, zoals Rusland

31 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 16.

32 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 19.

33 Significant (2019), *Monitor basisexamen in het buitenland 2018*, Barneveld: Significant, p. 33.

Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 29.

34 In 2019 slaagde 95 % van de hoogopgeleiden voor het onderdeel Lezen tegenover 60 % van de laagopgeleiden. Voor het onderdeel Spreken slaagde 89 % van de hoogopgeleiden tegenover 68 % van de laagopgeleiden. Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 19.

35 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 17.

36 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 17.

met een slagingspercentage van bijna 100 %.³⁷ Dit geldt ook voor andere nationaliteiten met hoge slagingspercentages, zoals Wit-Rusland, Zuid-Afrika en Oekraïne. Slagingspercentages zijn laag voor examenkandidaten van wie kan worden aangenomen dat zij gezinsleden zijn van vluchtelingen (niet zijnde nareizigers). In 2018 en 2019 behoorden kandidaten met de Iraakse nationaliteit tot de top vijf van kandidaten met de laagste slagingspercentages (50 % in 2018 en 39 % in 2019).³⁸ In 2018 behaalde 59 % van de Afghaanse examenkandidaten het examen, tegen 61 % in 2019.³⁹ Slagingspercentages zijn ook laag voor kandidaten met de Sri Lankaanse (48 % in 2019 en 30 % in 2018) en Gambiaanse (51 % in 2019 en 62 % in 2018) nationaliteit.⁴⁰ Wat betreft leeftijd geldt: hoe ouder de examenkandidaat, hoe kleiner de kans dat hij of zij slaagt. In 2018 en 2019 waren de meeste kandidaten tussen de 26 en 35 jaar oud. Van hen slaagde in beide jaren gemiddeld 76 %. In beide jaren behoorde ongeveer 20 % van de kandidaten tot de leeftijdscategorie 36 tot en met 45-jarigen. Het slagingspercentage voor deze categorie was 70 % in 2018, en 68 % in 2019. In de categorie 46-55 jarigen slaagde in 2018 58 %, tegen 60% in 2019.⁴¹ In 2018 en 2019 kwamen de meeste examenkandidaten uit Marokko, de Filipijnen, Thailand, Indonesië en Brazilië.⁴² De slagingspercentages van kandidaten met de Marokkaanse en Thaise nationaliteit lagen in zowel 2018 als 2019 onder het gemiddelde.⁴³ In tegenstelling tot het gemiddelde (13 % in 2019), was een kwart van de examenkandidaten met Marokkaanse nationaliteit in 2019 laagopgeleid.⁴⁴ Dit kan voor een deel het lagere slagingspercentage verklaren.

Op basis van bovenstaande cijfers kan de conclusie worden getrokken dat de Wib selecteert naar opleidingsniveau, leeftijd en nationaliteit, kenmerken die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn expliciet niet als voorwaarde voor gezinshereniging mogen worden gesteld. De Wib heeft weliswaar niet tot doel om te selecteren naar bepaalde kenmerken, maar heeft dit effect in de praktijk wel degelijk. Door te selecteren welke gezinsleden wel, en welke niet tot Nederland worden toegelaten, doet de Wib afbreuk aan het met richtlijn 2003/86/EG nagestreefde doel van gezinshereniging. De Wib voldoet daarmee niet aan de Unierechtelijke evenredigheidstoets waartoe het Hof van Justitie in het *K. en A.*-arrest lidstaten die artikel 7(2) van de Gezinsherenigingsrichtlijn omzetten, verplicht.

Deze conclusie trok ik op basis van de door de overheid gepubliceerde statistische informatie ook in de vorige kroniek.⁴⁵ Het beslisteam van de IND reageerde op deze conclusie door te stellen dat ik de cijfers met betrekking tot ontheffing onvolledig en onzorgvuldig zou hebben geïnterpreteerd en dat de Wib niet selecteert omdat de mogelijkheid tot ontheffing bestaat.⁴⁶ Hierboven hebben we echter gezien dat de ontheffingsmogelijkheid voor een zeer beperkte groep examenkandidaten uitkomst biedt.⁴⁷ Daarnaast zijn de lage slagingspercentages van de hierboven genoemde groepen (ouderen, gezinsleden met bepaalde nationaliteiten, laagopgeleiden) een indicatie dat de mogelijkheid om te worden ontheven van de verplichting om voor het examen te slagen, niet voorkomt dat de Wib selecteert wie wel en wie niet tot Nederland wordt toegelaten. Daar komt nog bij dat de cijfers geen inzicht geven in de 'dark numbers', het deel van de immigranten dat vanwege de Wib afziet van het aanvragen van een mvv voor gezinshereniging (zelfselectie).⁴⁸ Het selecteerende effect van de Wib zal in realiteit waarschijnlijk nog groter zijn dan de cijfers laten zien.

Net als in de vorige kroniek, en in mijn naschrift op de reactie van de IND op die kroniek, dwingen de hierboven gepresenteerde cijfers en jurisprudentie mij te concluderen dat de Wib, ondanks de mogelijkheid van ontheffing, de uitoefening van het recht op gezinshereniging voor sommige gezinnen nog steeds 'onmogelijk of uiterst moeilijk maakt'.⁴⁹ En dat is strijdig met de door het Hof in *K. en A.* geformuleerde eisen.

2. Wet inburgering

In deze kroniekperiode verdienen vier zaken met betrekking tot de WI aandacht: de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *C. en A.*, het boetebeleid ten aanzien van inburgeraars die niet tijdig aan de inburgeringsplicht voldoen, de wijziging van de Wet inburgering en de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen.⁵⁰

2.1 Arrest *C. en A.*

C. en A. verbleven langer dan vijf jaar in Nederland, en beiden waren gehuwd met Nederlanders. Hun aanvragen voor het wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking verblijf bij partner in een vergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden (een vergunning voor voortgezet verblijf) op grond van artikel 3,51(1)(a)(1) van het Vreemdelingenbesluit (Vb) waren afgewezen vanwege de voorwaarde dat de aanvrager het inburgeringsexamen moet hebben behaald (artikel 16a(1) Vw jo 3.80a(1) Vb). De vraag of lidstaten de verlening van een autonome verblijfstitel afhankelijk mogen stellen van inburgeringsvoorwaarden beantwoordde het Hof van Justitie bevestigend,⁵¹ maar het

37 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 21. In 2018 slaagde 91 % van de Russische examenkandidaten (Significant (2019), *Monitor basisexamen in het buitenland 2018*, Barneveld: Significant, p. 25).

38 Significant (2019), *Monitor basisexamen in het buitenland 2018*, Barneveld: Significant, p. 25. Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 21.

39 Significant (2019), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 25. Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 26.

40 Significant (2019), *Monitor basisexamen in het buitenland 2018*, Barneveld: Significant, p. 25. Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 21.

41 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 18.

42 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 18.

43 In 2018 slaagde 65 % van de Marokkaanse en 66 % van de Thaise examenkandidaten. In 2019 slaagde 66 % van de kandidaten met de Marokkaanse en 66 % van de kandidaten met de Thaise nationaliteit.

44 Significant (2020), *Monitor basisexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 29.

45 Oers, R. van, 'Kroniek inburgering', *A&MR* 2018-8, p. 388-396, ve18006193.

46 Goudswaard, J. & I. Vermeulen, 'Over 'kroniek inburgering'', *A&MR* 2019-1, p. 18-19, ve19000130.

47 Zie over het verschil in berekening tussen Goudswaard & Vermeulen en mij van het percentage gezinsherenigers dat ontheffing van de examenplicht verkrijgt hierboven noot 21.

48 Zie Odé, A., 'De wet inburgering buitenland. Zelfselectie belangrijker dan selectie', *Migrantenrecht* 2009(7), p. 288-292, ve09001393.

49 Van Oers, R., 'Over 'kroniek inburgering'', *A&MR* 2019-1, p. 20-21, ve19000130.

50 HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, *C. en A.*, *JV* 2019/2 (met noot K.M. de Vries), ve18006822; *TK* 2019-2020, 35483, nrs. 1-3.

51 ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1252, *JV* 2017/139, ve17000896. Op de vragen waarom het Hof zich bevoegd achtte de prejudiciële vragen te beantwoorden

formuleerde wel criteria waaraan die inburgeringsvoorwaarden moeten voldoen.⁵²

Artikel 15(1) van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat echtgenoten, niet-gehuwde partners en meerderjarige kinderen van de gezinshereniger na vijf jaar verblijf recht hebben op een autonome verblijfstitel. Lid 4 van artikel 15 bepaalt dat de voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van die verblijfstitel in het nationale recht worden vastgesteld. Conform de lijn die het Hof van Justitie uitzette in *Chakroun* en *K. en A.*, oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten de handelingsvrijheid die de richtlijn hen biedt niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van dit artikel – de gezinsleden in staat te stellen een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger – alsmede de nuttige werking van dat artikel.⁵³ De nationale voorwaarden mogen dus geen moeilijk te overkomen hindernis vormen waarmee ze het Unierechtelijke recht op een autonome vergunning feitelijk ongedaan maken.⁵⁴

Volgens het Hof kan een inburgeringsexamen een toegestane voorwaarde zijn, omdat dergelijke integratievoorwaarden in overeenstemming lijken te zijn met de door de Uniewetgever aangewezen doelstelling om de integratie van derdelanders in de lidstaten te vergemakkelijken.⁵⁵ Daarnaast overweegt het Hof van Justitie dat derdelanders in vijf jaar genoeg gelegenheid hebben gehad om kennis van de taal en samenleving te verwerven, zodat het behalen van een examen in principe geen onmogelijke opgave zou moeten zijn.⁵⁶ Net als in het *K. en A.* arrest geeft het een aantal randvoorwaarden waaraan lidstaten die inburgeringsvoorwaarden stellen moeten voldoen om geen afbreuk te doen aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel en het doel van artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, te weten:⁵⁷

- de kennis die nodig is om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen komt overeen met een basisniveau;
- de door de nationale regeling opgelegde voorwaarde leidt er niet toe dat wordt belet dat een autonome verblijfstitel wordt verleend aan derdelanders die het bewijs hebben geleverd van hun wil om dat examen te behalen en van de inspanningen die zij daarvoor hebben gedaan;
- de bijzondere individuele omstandigheden (met name leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden

van de gezinshereniger) worden naar behoren in aanmerking genomen;⁵⁸ en

- de kosten voor het examen zijn niet buitensporig.⁵⁹

C. en A. toegepast door de Afdeling

In een uitspraak van 26 april 2019 trekt de Afdeling de volgende conclusies uit het arrest *C. en A.*⁶⁰ Volgens de Afdeling is het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor een zelfstandige verblijfsvergunning verenigbaar met artikel 15 lid 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn omdat het vereiste kennisniveau overeenkomt met een basisniveau en de vreemdeling vijf jaar de tijd heeft om het vereiste kennisniveau te bereiken.⁶¹

Individuele belangenafweging en voldoende inspanning

Wat betreft de individuele omstandigheden, geeft de Afdeling aan dat de staatssecretaris zijn beslissingspraktijk heeft aangepast. Per 1 april 2019 is in de Vreemdelingencirculaire (Vc B9/8.1.2) bepaald dat de staatssecretaris ontheffing verleent indien de vreemdeling aantoonbaar voldoende inspanningen heeft verricht of aangetoond is dat er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden.⁶² Leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie en de gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden van de vreemdeling worden genoemd als bijzondere omstandigheden. In de Vc wordt niet aangegeven hoe rekening wordt gehouden met de individuele belangenafweging waartoe artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht. Indien er kinderen zijn dienen ook artikelen 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en 24 lid 3 van het Handvest bij de beslissing te worden betrokken.

Van voldoende inspanning is volgens de beleidsregels sprake indien de vreemdeling 600 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus en ten minste viermaal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen.⁶³ Volgens de Afdeling kan met dit afwegingskader ‘in beginsel’ aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel worden voldaan. Kennelijk beschouwt de Afdeling de eis om minimaal 600 uur onderwijs te volgen en ten minste vier pogingen te hebben gedaan te slagen niet als ‘moeilijk te overkomen hindernis’. Ze legt echter niet uit waarom.

Kosten

In haar uitspraak gaat de Afdeling niet op de kosten in. Toch zijn er in *C. en A.*, *K. en A.*, evenals in het arrest *P. en S.* uit 2015 aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat de kosten om te voldoen aan de inburgeringsvoorwaarde te hoog zijn.⁶⁴ Conform eerdere uitspraken oordeelde het Hof van Justitie in *C. en A.* dat de kosten voor het examen niet buitensporig mogen zijn, en dat ze moeten worden gezien in verband met de financiële situatie van de betrokken gezinsleden.⁶⁵ In het arrest *P. en S.* kwalificeerde het Hof de boete die kon worden opgelegd aan derdelanders die het examen niet tijdig behaalden als ‘hoog’. In dat arrest was

en of de Gezinsherenigingsrichtlijn toestaat dat het autonome verblijfsrecht pas ingaat nadat de aanvraag daartoe is ingediend, ga ik in deze kroniek niet in. Zie voor een nadere beschouwing van de antwoorden van het Hof van Justitie op deze vragen in het arrest *C. en A.* de noot van De Vries bij dit arrest.

52 Deze vraag werd door de Afdeling opnieuw gesteld in de zaak *K.* (ABRvS 4 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2119, ve17001730). Het Hof van Justitie beantwoordde die vraag gelijktijdig met en op dezelfde wijze als in *C. en A.* (HvJ EU 7 november 2018, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878, K., ve18006821). Ik beperk me in deze kroniek daarom tot het bespreken van *C. en A.*

53 Punt 51 *C. en A.* Hof van Justitie van de EU van 4 maart 2010 (*Chakroun*), C-578/08, (ECLI:EU:C:2010:117), HvJ EU 9 juli 2015, zaak C-153/14, *K. en A.*, ECLI:EU:C:2015:453 (ve15001155).

54 Punt 52 *C. en A.*

55 Punt 55 *C. en A.*

56 Punt 59 *C. en A.*

57 Punten 60 en 62 *C. en A.*

58 Punt 64 *C. en A.*

59 Punt 63 *C. en A.* Het Hof verwijst hierbij naar de punten 54-70 van *K. en A.*

60 Uitspraak van de Afdeling van 26 april 2019, ECLI:RVS:2019:1382, ve19001250.

61 Punt 6.2.

62 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 maart 2019, nummer WBV 2019/5, houdende wijziging van de Vreemdelingenregeling 2000.

63 Vc B9/8.1.2, art. 2.4b Regeling inburgering.

64 HvJ EU, 4 juni 2015, zaak C-579/13 (*P. en S.*), ECLI:EU:C:2015:369,

65 *C. en A.* punten 63 en 64.

voor het Hof van Justitie van belang dat de boete kwam bovenop de verplichting om de examenkosten te betalen, de hoogte van deze kosten, de kosten voor de voorbereiding, het feit dat deze kosten steeds opnieuw moeten worden betaald en dat ze niet worden terugbetaald wanneer de betrokkene niet slaagt.⁶⁶ De boete, bovenop de andere kosten, kon volgens het Hof de verwezenlijking van de doelen van richtlijn 2003/109 in gevaar brengen en haar nuttige werking ontnemen. In *K. en A.* oordeelde het Hof van Justitie de kosten 'in verband met' het basisexamen inburgering in het buitenland te hoog waren en dat deze kosten een belemmering vormden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.⁶⁷

De totale kosten voor de zes onderdelen van het inburgeringsexamen komen uit op € 290. Om voor ontheffing in aanmerking te komen, moet ieder niet behaald onderdeel vier keer worden gedaan, hetgeen in het slechtste geval neerkomt op € 1160. De kosten voor de voorbereiding op het examen komen hier nog bij. Het gemiddelde leenbedrag voor gezins- en overige migranten (alle inburgeringsplichtigen niet-zijnde asielstatushouders) bedraagt € 3.626. Ongeveer 15 % van de gezins- en overige migranten leent meer dan € 6000.⁶⁸ Deze bedragen laten zien dat de kosten die gepaard gaan met het slagen voor het inburgeringsexamen, of om voor ontheffing van dit examen in aanmerking te komen, een barrière kunnen vormen voor de uitoefening van de rechten die zijn vastgelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders. Ze doorstaan daarmee niet de toets aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

Gevolgen C. en A. voor consequenties van niet slagen voor inburgeringsexamen

Sinds 1 januari 2010 is het slagen voor het inburgeringsexamen een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf. De verblijfstitel die centraal stond in *C. en A.* was de zelfstandige verblijfsvergunning uit artikel 3.80aVb. Omdat de vergunningen voor onbepaalde tijd genoemd in artikelen 21 en 34 Vw evenzeer autonome vergunningen zijn, zijn artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het arrest *C. en A.* ook op deze vergunningen van toepassing.

Om te kunnen beoordelen of de inburgeringsvoorwaarde in de weg staat aan het verkrijgen van een onafhankelijke verblijfsvergunning, moeten de cijfers worden geanalyseerd. In 2015 en 2016 lag het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier 60 % lager dan in 2009.⁶⁹ Of die daling is te wijten aan de inburgeringsvoorwaarde is niet met zekerheid te zeggen, omdat niet bekend is hoeveel aanvragen werden geweigerd vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Uit een onderzoek uit 2014 blijkt dat de inburgeringsplicht bij de vergunning voor onbepaalde tijd asiël in iets meer dan de helft van de gevallen en bij de vergunning niet-tijdelijk humanitair na verbroken relatie in bijna de helft van

de gevallen de afwijzingsgrond is.⁷⁰ In het licht van deze conclusie is het aannemelijk dat de toepassing van de inburgeringsafspraak afbreuk doet aan het doel van artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Daar komt nog bij dat het afwijzen van de aanvraag tot het wijzigen van de verblijfsvergunning in een vergunning niet tijdelijk humanitair kan leiden tot het einde van het rechtmatig verblijf, en uitzetting tot gevolg kan hebben. Ook al wordt in de praktijk de mogelijkheid om een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning in te trekken vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht – een sanctie die van toepassing is sinds 1 januari 2016 – niet toegepast, omdat dit in strijd wordt geacht met het recht op gezinsleven (art 8 EVRM), het verblijfsrecht kan vanwege het tijdelijke karakter op meer gronden worden beëindigd dan een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Bijvoorbeeld omdat niet langer aan de inkomenseis wordt voldaan, of omdat de relatie die de grondslag voor het verblijfsrecht is, wordt verbroken.⁷¹ In *C. en A.* oordeelde het Hof van Justitie dat artikel 15 leden 1 en 4 Gri de toepassing van een inburgeringsexamen toelaat, mits 'de wijze waarop de verplichting om dat examen te behalen concreet wordt uitgewerkt, niet verder gaat dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van derdelanders te bereiken'.⁷² Indien de inburgeringsvoorwaarde er aan in de weg staat dat iemand een zelfstandig verblijfsrecht verwerft, en diegene het land moet verlaten omdat de tijdelijke vergunning wordt ingetrokken, kan dat doel moeilijk worden bereikt.

2.2 Boetebeleid

Aan inburgeringsplichtigen die verwijtbaar niet tijdig (binnen drie jaar) voldoen aan hun inburgeringsplicht, kan de DUO een boete opleggen van maximaal € 1250.⁷³ Van vreemdelingen die inburgeringsplichtig werden in 2014, 2015, 2016 en 2017 is de initiële inburgeringstermijn verlopen. Aan respectievelijk 15 %, 8,6 %, 8,2 %, 7,4 % en 1,7 % van de inburgeraars die in deze jaren inburgeringsplichtig zijn geworden, zijn boetes uitgedeeld.⁷⁴ Boetes worden niet opgelegd wanneer de termijnoverschrijding als niet-verwijtbaar wordt beschouwd. Nissen heeft aangetoond dat verzoeken omtrent boetematiging en verlenging, ontheffing (in welke gevallen geen boetes worden opgelegd) allemaal worden bekeken in het licht van het gevolgde aantal lesuren en het aantal ondernomen examenpogingen.⁷⁵

Het matigingsbeleid dat de DUO hanteert bij het bepalen van de hoogte van de boete was tot maart 2018 (i.e. meer dan vijf jaar na inwerkingtreding van de Wi 2013) niet gepubliceerd.⁷⁶ Dit beleid komt er op neer dat de maximale boete

66 *P. en S.* punt 53.

67 *K. en A.* punt 64 e.v.

68 TK 2019-2020, 35483, nr. 13, p. 83. In 2015 schatte de minister de gemiddelde cursuskosten op € 6.000 à € 6.500 voor asielmigranten en ongeveer € 3.000 voor gezinsmigranten. TK 2014-2015, 32824, nr. 121, p. 3.

69 Cijfers van de IND, in bezit van auteur.

70 Besselsen, E. & B. de Hart (2014), *Verbljfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, p. 34. Bij de vergunning voor onbepaalde tijd regulier was de inkomenseis de belangrijkste reden voor afwijzing

71 Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas-Vos & W. van Plaggenhoef (2018), *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significanc, p. 77.

72

73 Artikel 34 (c) en (d) Wi.

74 Percentages berekend op basis van DUO cijfers, <https://www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf>, site bezocht op 17 november 2020.

75 Nissen, E. (2020), 'Boetes zonder verwijtbaarheid', *A&MR* 2020-1, p. 511-517.

76 Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2018, 2018-0000041739, over de vaststelling van de boete bij verwijtbaar overschrijden van de inburgeringstermijn (Beleidsregel boetevaststelling inburgering), *Stcrt.* 15704, 21 maart 2018. Deze beleidsregel is op 1 juli 2018 in

van € 1.250 wordt gematigd naarmate de betrokkene meer lesuren heeft gevolgd en/of examenpogingen heeft ondernomen.⁷⁷ Op de website www.inburgeren.nl is de staffel gepubliceerd: tabel 2.

Tabel 2 Boetebeleid

Aantal gevolgde uren inburgeringscursus	Niet alle examenonderdelen gedaan	Alle examenonderdelen één keer gedaan	Alle niet-gehaalde examenonderdelen minimaal 2 keer gedaan
Minder dan 150	€ 1.250	€ 1.000	€ 750
150 tot 300	€ 875	€ 625	€ 375
300 of meer	€ 500	€ 250	Geen boete

Bron: www.inburgeren.nl.

Later is het matigingsbeleid van de minister gewijzigd, opdat ook de binnen de inburgeringstermijn behaalde examens leiden tot matiging van de boete.⁷⁸ Eén behaald onderdeel leidt tot matiging van de boete met 20 %, twee onderdelen leidt tot 40 % matiging van de boete, drie onderdelen tot 60 % en vier tot 80 %.

De inburgeringstermijn wordt verlengd indien iemand minimaal 300 uur les heeft gevolgd bij een erkende cursusaanbieder en twee examenpogingen heeft gedaan.⁷⁹ Om rekening te houden met de belangen van inburgeringsplichtigen die op een hoger niveau willen inburgeren, is per 1 juli 2018 de regeling inburgering gewijzigd, zodat de inburgeringstermijn wordt verlengd wanneer de inburgeringsplichtige 300 uur heeft deelgenomen aan een cursus NT2 en twee keer is gezakt voor onderdelen van het Staatsexamen Nederlands als tweede taal (NT2).⁸⁰ Daarnaast kunnen per die datum alfabetiseringsuren en inburgeringsuren bij elkaar opgeteld worden voor de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen vanwege niet leerbaarheid.⁸¹

Bovenstaande beleidsregels houden geen rekening met situaties die maken dat de inburgeraar geen of minder kans heeft onderwijs te volgen of examen te doen, zoals de financiële draagkracht en medische omstandigheden.⁸² Rechters hebben door DUO opgelegde maximale boetes gematigd of vernietigd omdat onvoldoende rekening was gehouden

met omstandigheden die maken dat termijnoverschrijding de inburgeraar niet of verminderd kon worden verweten. Voorbeelden zijn verblijf in een AZC, onvoldedige informatievoorziening van overheidszijde en geleverde inspanningen.⁸³

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wi valt af te leiden dat de sancties in de wet werden geïntroduceerd om de naleving van de inburgeringsplicht te ondersteunen. Gemeenten, die in eerste instantie belast waren met het opleggen van boetes, werden geacht het proportionaliteitsbeginsel in acht te nemen.⁸⁴ Uit artikel 34 van de Wi gelezen in samenhang met artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de DUO de boete dient af te stemmen op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en eventuele andere omstandigheden.⁸⁵ Uit bovenstaande blijkt dat de DUO bij het opleggen van boetes andere uitgangspunten hanteert.

Krop en Verbatens constateerden om die reden een ‘bepaalde halstarrigheid’ bij de DUO in het opleggen van de hoogst mogelijke wettelijke boetes.⁸⁶ Deze halstarrigheid is volgens Bierbach te verklaren uit het feit dat ‘de geobjectiverde regels van de Wi [...] alle aspecten van het leven van een inburgeringsplichtige tot een complex van abstracties [reduceren]’, zodat boetes relatief gemakkelijk kunnen worden opgelegd, zonder dat hieraan al te veel mensuren worden gependend.⁸⁷

Op basis van de conclusie uit de evaluatie van de Wi 2013 van het Centraal Planbureau dat veel inburgeringsplichtigen pas in het laatste deel van hun inburgeringstermijn de examens halen, constateerden Jansen en Overmars dat de dreiging van boeteoplegging een prikkel lijkt te zijn om alsnog aan de vereisten van de Wi te voldoen.⁸⁸ De Ombudsman concludeerde in zijn rapport van oktober 2018 echter dat hoewel de boetes bedoeld waren om mensen te prikkelen die niet mee wilden doen, bij een tekortschietend stelsel ook mensen die niet mee kunnen worden getroffen.⁸⁹ Inmiddels is in februari 2019 een beleidsregel gepubliceerd met een niet-limitatieve opsomming van persoonlijke situaties waarin boetes niet worden opgelegd omdat het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht als niet-verwijtbaar geldt.⁹⁰ Hieronder vallen langdurige ziekte, verblijf in

werking getreden, maar werd eerder al toegepast (Jansen, A. & A. Overmars (2020), ‘Boeteoplegging door DUO’, *A&MR-6/7*, p. 302-309, Krop, P. & H. Verbatens (2019), ‘Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht’, *JVR* 3(20), Rechtbank Den Haag van 5 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:4292, ve18002744).

77 Rechtbank Den Haag van 5 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:4292, ve18002744.
78 Zie een uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1239, Migratieweb ve19001146. Het gewijzigde matigingsbeleid is inmiddels vastgelegd in de Beleidsregel boetevaststelling inburgering (zie Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 november 2019, 2019-0000172310, tot wijziging van de Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt en de Beleidsregel boetevaststelling inburgering in verband met uitbreiding van de gronden voor verlenging respectievelijk matiging van de boetebedragen in bepaalde gevallen, *Stcrt.* 2019, 65727, in werking getreden per 1 januari 2020).

79 Artikel 2.4c(1) Regeling inburgering.

80 Artikel 2.4c(1) Regeling inburgering, gewijzigd per 1 juli 2018.

81 Artikel 2.4b(c) ‘Regeling van de Minister van sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2018, nr. 2018-0000037011, tot wijziging van de Regeling inburgering in verband met het aanpassen van de regels omtrent ontheffing en verlenging’, *Stcrt.* 2018, 15700.

82 Krop, P. & H. Verbatens (2019), ‘Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht’, *JVR* 3(20).

83 ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:119, «JV» 2019/51, ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:3474, ve19003028, ECLI:NL:RVS:2018:1961, Rechtbank Oost-Brabant 16 oktober 2018, ECLI:NL:ROBR:2018:5223, ve18007006.

84

TK 30308, nr. 3.

85

Rechtbank Amsterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:5176, ve17001816, r.o. 17. Zie ook ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3474, ve19003028 en Rechtbank Oost-Brabant 16 oktober 2018, ECLI:NL:ROBR:2018:5223, ve18007006.

86

Krop, P. & H. Verbatens (2019), ‘Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht’, *JVR* 3(20).

87

Bierbach, J., ‘Een stok in het duister: boetes voor niet-tijdige inburgering en rechtszekerheid’, *Criminatie & Recht* 20193(2), p. 71-87, p. 84.

88

Jansen en Overmars (2020), p. 308. Roelofs, G., J. Zweerink, R. Dillingh, C. Magnée & J. Frijters, *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*. CPB Notitie februari 2020.

89

Nationale Ombudsman, ‘Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering’, 2018/065, oktober 2018.

90

Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 februari 2019, 2019-0000012235, over de verlenging van de termijnen bij niet-verwijtbare overschrijdingen (Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt). *Stcrt.* 6980, 12 februari 2019. Deze beleidsregels is gewijzigd per 1 januari 2020 (*Stcrt.* 2018, nr. 65727). Een nieuwe verlengingsgrond is toegevoegd (artikel 2a). Het betreft verlenging van de inburgeringstermijn met drie maanden bij overlijden van een partner of een bloedverwant in de eerste graad van de inburgeringsplichtige.

een blijf-van-mijn-lijfhuis, bevalling en langdurig verblijf in een AZC.

Zoals gezegd vereist het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel dat de uitoefening van rechten die ontleend worden aan EU-recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag worden gemaakt. Integratieverplichtingen kunnen daarom alleen als evenredig worden beschouwd, indien ze de doelen van een richtlijn niet in gevaar brengen. Het doel van richtlijn 2003/109 (langdurig ingezetenen derdelanders) is de integratie van derdelanders die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd.⁹¹ De vraag is of een boete de integratie bevordert.⁹² In *P. en S.* kwalificeerde het Hof van Justitie de boete als 'hoog'.⁹³ De boete, bovenop de andere kosten, kon volgens het Hof de verwezenlijking van de doelen van richtlijn 2003/109 in gevaar brengen en haar nuttige werking ontnemen. Deze redenering is analoog toepasbaar op de rechten die worden toegekend in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Kwalificatierichtlijn. Het is op zijn zachtst gezegd twijfelachtig of het Nederlandse boetebeleid de Unierechtelijke toets doorstaat, zeker als je bedenkt dat sinds het arrest *P. en S.* de kosten voor het examen en de hoogte van de boetes alleen maar zijn toegenomen, en er een extra boetemoment is bijgekomen voor inburgeringsplichtigen die het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet tijdig afronden.⁹⁴

2.3 Wijziging Wet Inburgering

In zijn bijdrage over Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019, noemde Groenendijk drie belangrijke verbeteringen die de aangekondigde wetswijziging met zich meebrengt: gemeenten krijgen hun centrale rol in de uitvoering van de inburgering terug, inburgeringsplichtigen krijgen begeleiding en de vrije markt voor taalonderwijs wordt beperkt.⁹⁵ Aan dit rijtje kan nog worden toegevoegd dat asielstatushouders een inburgeringsaanbod krijgen, hetgeen betekent dat de sanctie van terugbetaling van hun lening bij niet tijdig slagen, komt te vervallen. Groenendijk wees er echter ook op dat de nieuwe plannen 'zorgwekkende aspecten' kennen en dat het de vraag is of de herziene wet voldoet aan de eisen van het Unierecht.⁹⁶ Volgens de regering is dit het geval.⁹⁷ In onderstaande toets ik of dit oordeel klopt.

Niveau examen

In het voorstel voor de Wet inburgering 20... wordt de taaleis voor inburgering verhoogd naar niveau B1, het onderste niveau van het 'independent user' niveau van het CEF.⁹⁸ In *K. en A.* bepaalde het Hof van Justitie dat het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland geen afbreuk doet aan het met richtlijn 2003/86 nagestreefde doel van gezinshereniging, omdat de kennis die vereist is om te slagen op een basisniveau ligt.⁹⁹ In *P. en S.* concludeerde het Hof van Justitie dat het kennisniveau dat vereist is om het examen te halen, de doelen van richtlijn 2003/109 niet in gevaar mag brengen.¹⁰⁰ En in *C. en A.* oordeelde het Hof van Justitie dat het evenredigheidsbeginsel veronderstelt dat de kennis die nodig is om met goed gevolg het inburgeringsexamen af te leggen overeenkomt met een basisniveau.¹⁰¹ Of dat voor het inburgeringsexamen zoals dat thans is vormgegeven geldt, heeft het Hof van Justitie in het midden gelaten. De Afdeling is van oordeel dat de thans vereiste kennis op een basisniveau ligt. Mede op basis van deze conclusie oordeelde de Afdeling dat het huidige inburgeringsbeleid voldoet aan het evenredigheidsbeginsel in het EU-recht.¹⁰²

De resultaten van de Wi lijken aanwijzingen te geven dat het huidige niveau voor een deel van de inburgeringsplichtigen te hoog is. Begin 2019 had 74 % van de inburgeringsplichtigen uit cohort 2013 aan de inburgeringsplicht voldaan. Voor een kwart van de inburgeringsplichtigen uit cohort 2013 is het niveau van het examen met andere woorden te hoog gebleken.¹⁰³ Het vormt daarmee een barrière voor het uitoefenen van de rechten die worden toegekend door de Gezinsherenigingsrichtlijn en de richtlijn Langdurig ingezetenen derdelanders.¹⁰⁴ Het is m.i. dan ook de vraag of het bestaande vereiste aanvaardbaar kan worden geacht. De beoogde verhoging van het niveau van het inburgeringsexamen naar B1 zal voor nog meer inburgeringsplichtigen dan thans het geval is een barrière vormen.

De minister is zelf van oordeel dat het hogere niveau de Unierechtelijke toets kan doorstaan, omdat hij verwacht dat in het nieuwe stelsel meer dan voorheen rekening kan worden gehouden met individuele omstandigheden, de mogelijkheid bestaat om af te schalen naar niveau A2 na 'aanzienlijke inspanningen' van de inburgeringsplichtige, en de mogelijkheid tot ontheffing bestaat.¹⁰⁵ De Minister besteedt geen aandacht aan het feit dat Nederland in de EU uniek is in de eis om van derdelanders na toelating te vragen dat ze binnen drie jaar slagen voor een examen op

91 *P. en S.*, punt 46.

92 Bierbach, J. (2019), 'Een stok in het duister: boetes voor niet-tijdige inburgering en rechtszekerheid', *Crimmigration & Recht* 20193(2): 71-87, p. 83.

93 Bierbach geeft aan dat, hoewel de termen 'evenredigheid' en 'proportionaliteit' niet in het arrest worden aangetroffen, de redenering van het Hof is doordrenkt van het Unierechtelijke evenredigheidsbegrip. Bierbach, J., 'Een stok in het duister: boetes voor niet-tijdige inburgering en rechtszekerheid', *Crimmigration & Recht* 20193(2), p. 83.

94 Art. 34(a) Wi. Aan degenen die het traject verwijtbaar niet tijdig afronden kan een bestuurlijke boete van ten hoogste € 340 worden opgelegd.

95 Groenendijk, K. (2019), 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019-6/7, p. p. 282 (ve19002085). Tom Barkhuysen heeft hierbij aangetekend dat het, de positieve kanten van de beoogde nieuwe regeling ten spijt, opvalt dat de minister niet bereid blijkt om de gedupeerden van de huidige disfunctionerende regeling te hulp te schieten. Daarbij geldt dat nieuwkomers die voor 1 juli 2021 inburgeringsplichtig worden nog onder het oude stelsel vallen, en dat er geen beleid komt om de gedupeerden van het oude stelsel tegemoet te komen (Kamerbrief van 23 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 32 824, 294). Barkhuysen, T. (2020), 'Naar een nieuwe inburgeringswet: vergeet de gedupeerden van het huidige stelsel niet', *NJB* 2020(962), p. 16.

96 Groenendijk, K. (2019), 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019-6/7, p. 282v.

97 TK 35843, nr. 3, p. 51.

98 Niveau A2 is het hoogste beginnersniveau in dit raamwerk. Zie <https://rm.coe.int/1680459f97>, p. 23. Website bezocht op 14 december 2020.

99 *K. en A.* punt 55.

100 *P. en S.* punten 48 en 49.

101 *C. en A.* punten 62 en 63.

102 Uitspraak van de Afdeling van 26 april 2019, ECLI:RVS:2019:1382, ve19001250, rechtsoverwegingen 5.2 en 5.3.

103 18 procent van het cohort was van de inburgeringsplicht ontheven en 8 procent was, zes jaar na dato, nog steeds inburgeringsplichtig. TK 2019-2020, 35843, nr. 3, p. 6.

104 Wanneer iemand ontheven is van de inburgeringsplicht onder de Wi of de verplichting het inburgeringsexamen te behalen als voorwaarde voor een onafhankelijke of een permanente verblijfsvergunning, zal het inburgeringsexamen niet langer een barrière. Tot die tijd is dat echter wel het geval. Ontheffing kan pas worden verleend zes maanden voor het verstrijken van de inburgeringstermijn (artikel 2.8c besluit inburgering). Ontheffing kan worden verleend indien iemand 600 uur onderwijs heeft gevolgd, en ten minste viermaal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgerings-examen (artikel 2.4b regeling inburgering).

105 TK 2019-2020, 35843, nr. 13, p. 8-9.

niveau B1. In andere lidstaten is het belangrijkste gevolg dat versterking van de rechtspositie – permanente verblijfsvergunning of naturalisatie – uitblijft, zolang niet is voldaan aan de vereiste inburgeringsvoorwaarden.¹⁰⁶ Een onderzoek van de Raad van Europa wees uit dat, naast Nederland, alleen Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken de eis van B1 stellen.¹⁰⁷ In Duitsland geldt deze eis op zijn vroegst na vijf jaar, als voorwaarde voor een permanente verblijfsvergunning. Ook in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken geldt de eis van B1 voor een permanent verblijfsrecht. Beide landen zijn, in tegenstelling tot Nederland, niet gebonden aan de Gezinsherenigingsrichtlijn en de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders.

In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wi zal de grond voor ontheffing op basis van ‘geleverde inspanningen’ verdwijnen omdat die in sommige gevallen het ongewenste effect had dat inburgeraars zich richten op het verkrijgen van een ontheffing.¹⁰⁸ Deze mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing lag mede ten grondslag aan het oordeel van de Afdeling dat het huidige inburgeringsbeleid (nog) voldeed aan het evenredigheidsbeginsel in het EU-recht.¹⁰⁹

Gevolgen van niet slagen

Er zijn twee typen financiële gevolgen van het inburgeringsexamen: de boetes voor niet tijdig slagen, en de kosten die gepaard gaan met het volgen van voorbereidingscursussen en het deelnemen aan het examen. Asielstatushouders die tijdig slagen voor het examen hoeven de lening niet terug te betalen, maar degenen die niet op tijd voor het examen slagen moeten dat wel.¹¹⁰ In 2019 stelde Groenendijk dat deze sanctie op gespannen voet staat met de verplichting uit artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EC) om integratieprogramma's aan te bieden.¹¹¹ Andere inburgeringsplichtigen dan asielstatushouders zijn hoe dan ook gehouden hun lening terug te betalen.

In de nieuwe Wet inburgering krijgen asielstatushouders een inburgeringsaanbod. Gezinsmigranten krijgen dit aanbod niet. Nederland is de enige lidstaat in de EU die de kosten voor inburgering volledig voor rekening laat komen van gezinsmigranten.¹¹² De minister rechtvaardigt het verschil tussen asielstatushouders en gezinsmigranten door te wijzen op het verschil in startpositie tussen beide groepen. Gezinsmigranten kunnen gebruik maken van hulp van een partner en een netwerk in Nederland, maar asielstatushouders kunnen dit niet. Asielstatushouders zijn daarnaast meestal aangewezen op een bijstandsuitkering.¹¹³ Gezinsmigranten beschikken volgens de minister over een partner met een voldoende hoog inkomen.¹¹⁴ Het gegeven dat een derde van de gezinsmigranten in het huidige stelsel

gebruik heeft gemaakt van een lening om te voldoen aan de inburgeringsplicht, wijst echter in een andere richting.¹¹⁵ Het verschil in behandeling tussen asielmigranten en gezinsmigranten laat zich daarmee lastig rechtvaardigen.¹¹⁶ Het zal nog lastiger te rechtvaardigen zijn wanneer het niveau van het examen wordt verhoogd naar B1. Het is immers te verwachten dat het aandeel gezinsmigranten dat zich genoodzaakt ziet een lening af te sluiten, zal toenemen. Dit zal ook gelden voor het gemiddeld geleende bedrag.

Het Hof van Justitie heeft bepaald dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de door een lidstaat gebruikte regelingen om artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn om te zetten geschikt moeten zijn om de doelen van die regeling te verwezenlijken en niet verder mogen gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.¹¹⁷ Het is maar zeer de vraag of het opzadelen van een aanmerkelijk deel van de gezinsmigranten met hoge financiële lasten en een schuld bijdraagt aan hun integratie, zeker als je bedenkt dat in het leenstelsel de zwaarste lasten op de zwakste schouders worden gelegd. In een notitie over de effecten van het per 1 januari 2013 gewijzigde inburgeringsstelsel, laat het CPB zien dat een hogere lening samengaat met een lagere kans om te slagen voor het inburgeringsexamen. Daarnaast is de arbeidsparticipatie lager voor inburgeraars met een hoge lening, en hebben zij een lager gemiddeld jaarloon.¹¹⁸ Het CPB concludeert dan ook dat het leenstelsel de sterkste financiële prikkel om tijdig te slagen voor het examen legt bij degenen met de laagste capaciteiten.¹¹⁹ De herziene Wet inburgering zal de sociale ongelijkheid die de huidige wet creëert nog verder vergroten.

Wat betreft het andere type financiële gevolgen, de boetes, hebben we hierboven gezien dat het twijfelachtig is of het huidige Nederlandse boetebeleid de Unierechtelijke toets doorstaat. Het voorstel voor een herziene Wet inburgering introduceert drie extra boetemomenten, en verhoogt de maximaal op te leggen boete.¹²⁰ Hiermee zullen de doelen van de richtlijnen 2003/86 en 2003/109 nog verder in gevaar worden gebracht.

3. Inburgering van Turkse onderdanen

Per 1 mei 2020 is de inburgeringsplicht voor Turkse asielstatushouders (her)ingevoerd, nadat de rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat zij niet onder het Associatierecht

106

107

108 Artikel 2.4b Regeling inburgering.

109 Uitspraak van de Afdeling van 26 april 2019, ECLI:RVS:2019:1382, ve19001250, r.o. 5.6.

110 In het advies 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid' beveelt de ACVZ de minister aan om de verplichting om de lening terug te betalen ruimhartig door de DUO te laten beoordelen, omdat de inburgeringsmarkt met private aanbieders in het huidige stelsel slecht functioneert. ACVZ (2019), *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid*. Den Haag: ACVZ.

111 Groenendijk (2019), p. 283.

112 Groenendijk (2019), p. 283.

113 TK 2019-2020, 35482, nr. 13, p. 28.

114 TK 2019-2020, 35482, nr. 3, p. 17.

115 TK 2019-2020, 35483, nr. 13, p. 83.

116 In een uitspraak van 13 november 2019 oordeelde de Afdeling dat de minister het onderscheid dat sinds 2014 (Stb. 2014, 122, ve14000491) gemaakt wordt tussen asielstatushouders, die hun lening niet hoeven terug te betalen wanneer zij tijdig slagen voor het inburgeringsexamen (art. 4.13 Besluit inburgering), en andere inburgeringsplichtigen, onvoldoende heeft gemotiveerd. ABRvS, 13 november 2019, 201807236/1/V6, JV 2020/9, ECLI:NL:RVS:2019:3847, ve1900328.

117 *K. en A.* punt 51, *C. en A.* punt 60.

118 Roelofs, G., J. Zweerink, R. Dillingh, C. Magnée & J. Frijters (2020). Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013. CPB Notitie februari 2020, p. 17-18.

119 Roelofs et al (2020), p. 18. De CPB-onderzoekers concluderen dat de slagingskans van inburgeraars met hoge leningen blijkaar sterker negatief wordt beïnvloed door hun lagere leercapaciteit dan dat hij positief wordt beïnvloed door hun grotere financiële belang om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

120 In het voorstel legt de gemeente aan inburgeringsplichtigen die niet meewerken aan de brede intake een boete op van € 250, en een van maximaal € 800 aan degenen die het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie niet naleven. DUO legt een boete van maximaal € 340 op aan inburgeringsplichtigen die de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP; de opvolger van het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt – ONA) niet tijdig afronden. De totale maximale boete die wordt opgelegd voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht komt volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel uit op € 1680. Dat is hoger dan in het huidige stelsel (€ 1590) (TK 2019-2020, 35483, nr. 3, p. 62).

vallen.¹²¹ Het kabinet heeft aangekondigd de inburgeringsplicht voor Turkse gezinsmigranten en overige migranten te herintroduceren met de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel.¹²² Dit betekent ook dat Turkse onderdanen vanaf dat moment voorafgaand aan hun komst naar Nederland moeten slagen voor het basisexamen inburgering in het buitenland.

Turkse onderdanen waren inburgeringsplichtig tot de rechter daar in 2011 een streep door zette wegens strijdigheid met de standstill-clausule, het discriminatieverbod en de verplichting tot gelijke behandeling uit het Associatierecht.¹²³ Volgens Minister Koolmees blijkt uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie dat dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de standstill-bepalingen kunnen rechtvaardigen, mits de nationale regeling die de beperking vormt geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel.¹²⁴ Het Hof heeft in twee uitspraken overwogen dat het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat een dwingende reden van algemeen belang kan zijn. Dit betekent volgens Koolmees 'dat een nieuwe beperking in de zin van het Associatierecht jegens Turkse nieuwkomers gerechtvaardigd kan zijn omwille van integratiemaatregelen, mits de maatregel ook geschikt, noodzakelijk en evenredig is'.¹²⁵ In de optiek van de Minister kan in het nieuwe stelsel aan deze voorwaarden worden voldaan, omdat verplichte inburgering van Turkse onderdanen noodzakelijk is omdat het een relevante bijdrage zal leveren aan een succesvolle start van hun integratieproces en daarmee het verbeteren van hun integratiepositie. De inburgeringsplicht is een geschikt middel om het doel van integratie te bereiken, omdat inburgering via kennis van de Nederlandse taal en samenleving eraan bijdraagt dat nieuwkomers zo snel mogelijk gaan meedoen in Nederland. Tot slot is volgens de Minister aan de voorwaarde van evenredigheid voldaan omdat in het nieuwe stelsel 'bij uitstek' ruimte is voor maatwerk in het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) en rekening wordt gehouden met bijzondere individuele omstandigheden.¹²⁶

De Minister legt niet uit op welke wijze de inburgeringsplicht voor Turken dit keer geen strijdigheid zou opleveren met het verbod op discriminatie tussen Turkse burgers en Unieburgers en de plicht tot gelijke behandeling uit het Associatierecht.¹²⁷ Groenendijk heeft er op gewezen dat de juridische analyse waarop de Minister zijn inzichten baseert is afgeleid uit arresten die gaan over toelating voor gezinshereniging en de standstill-bepaling, en niet over inburgeringsvoorwaarden na toelating.¹²⁸ Hij geeft voorts aan dat de conclusie dat aan het evenredigheidsvereiste is voldaan vanwege het PIP een

'smalle basis' is om aan te nemen dat toepassing van de Wet inburgering op Turkse burgers niet langer strijdig zou zijn met de standstill-bepalingen, te meer omdat geen rekening wordt gehouden met de uitzonderingspositie die Nederland inneemt in de EU als het gaat om de slaageis binnen drie jaar, de eenzijdige financiële last en de hoogte van de sancties op niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen.¹²⁹

Tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering in de Tweede Kamer gaf de Minister aan dat er voor Turkse onderdanen die onder het Associatierecht vallen 'in beginsel' geen verblijfsrechtelijke consequenties verbonden zijn aan het niet tijdig voldoen aan hun inburgeringsplicht.¹³⁰ Eerder meldde de Minister echter dat de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers 'ook zal doorwerken in de voorwaarden voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht zoals geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 (het inburgeringsvereiste)', en dat Turkse onderdanen die in aanmerking willen komen voor een permanent verblijfsrecht na een nog vast te stellen overgangstermijn met succes het inburgeringstraject moeten hebben afgerond.¹³¹

4. Conclusie

In deze kroniek heb ik onder andere betoogd dat het de vraag is of de Nederlandse regels met betrekking tot inburgering van derdelanders, in het buitenland en in Nederland, verenigbaar zijn met het Unierecht, nu Nederland de grenzen niet respecteert die het Hof van Justitie formuleerde aan de bevoegdheid van lidstaten om integratievoorwaarden te stellen. Geconstateerd kan worden dat de inburgeringsplicht aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben, zeker voor de groepen die meer moeite hebben aan de verplichtingen te voldoen. Voor hen geldt dat de verplichting om te slagen voor een inburgeringsexamen een barrière kan vormen voor de uitoefening van de rechten die aan hen worden toegekend in de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders. Daardoor staan de Nederlandse regels ten aanzien van de integratie van derdelanders op gespannen voet met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. In plaats van integratie te vergemakkelijken, bemoeilijken ze die – waardoor slechts een deel van de mensen die het recht op gezinsleven hebben dat recht kan uitoefenen.

Het voorstel voor wijziging van de Wi brengt belangrijke verbeteringen. Maar de combinatie van de slaagplicht op niveau B1 en het vasthouden aan de eis dat gezinsmigranten de kosten van taalcursus en examens volledig zelf betalen, maakt de voorgestelde regeling mijns inziens lastig verenigbaar met het EU-recht.

Nederland neemt in de huidige omstandigheden al een uitzonderingspositie in binnen de EU. Met de voorgestelde wijzigingen, zal het zich nog verder afzonderen. ◀

121 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2457, Rechtbank Midden-Nederland 11 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3510.

122 TK 2019-2020, 32 824, nr. 290.

123 Centrale Raad van Beroep, 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

124 TK 2019-2020, 32 824, nr. 290.

125 TK 2019-2020, 35483, nr. 13, p. 15.

126 TK 2019-2020, 32 824, nr. 290, p. 2.

127 Het gaat om artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 10(1) van Besluit 1/80. Groenendijk, K. (2019), 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019-6/7, p. 285 (ve19002085). Het gaat over de arresten *Yön* (HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17), *Tekdemir* (HvJ EU 29 maart 2017, C-652/15), *Genç* (HvJ EU 12 april 2016, C-561/14), *Dogan* (HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13) en *Demir* (HvJ EU 7 oktober 2013, C-225-12). Zie ook het verblijfsblog van Evelien Brouwer en Karin de Vries van 29 mei 2020, 'Kabinet wil

Turkse burgers weer laten inburgeren', <https://bit.ly/3qnlNCA>, site bezocht op 30 november 2020.

129 In Duitsland zijn Turkse nieuwkomers vrijgesteld van de slaagplicht, TK 35483, nr. 13, p. 15.

130 29 juni 2020. TK 2019-2020, 35843, nr. 13, p. 15. In een noot onder het arrest *Staat Duisburg* (JV 2020/201) schreef Groenendijk dat dit arrest duidelijk maakt dat de woorden 'in beginsel' misplaatst zijn, omdat de sancties van art. 16a Vw, art. 18, lid 1, onder i Vw en art. 19 Vw niet kunnen worden opgelegd aan gezinsleden van Turkse migranten die het voortgezet verblijfsrecht op grond van art. 7 van besluit 1/80 verkregen.

131 4 februari 2020. TK 2019-2020, 32824, nr. 290, p. 3.