

Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland

Kees Groenendijk, Betty de Hart & Ricky van Oers¹

In deze bijdrage wordt ingegaan op 25 jaar inburgering in Nederland. Wat zijn de te verwachten effecten van de nieuwe Wet inburgering, op basis van de ervaringen met het inburgeringsbeleid tot nu toe? Zijn doelen die de wetgever zich had gesteld bereikt, welke neveneffecten zijn opgetreden en wat kunnen we op basis daarvan zeggen over de te verwachten effecten van de nieuwe wet? De conclusies zijn niet mals. De selectieve en uitsluitende werking van de Wet Inburgering zal blijven voortbestaan en worden versterkt. Een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen zal vanwege de inburgeringsplicht in hun eerste jaren in Nederland worden opgezadeld met een aanzienlijke schuld. De zwaarste lasten blijven op de zwakste schouders rusten. Nederland zal binnen de EU een uitzonderingspositie blijven innemen. Het inburgeringsbeleid geldt niet voor alle immigranten waardoor een groot deel van de nieuwkomers niet wordt gestimuleerd de taal te leren.

1. Inleiding

Met de nieuwe Wet inburgering 2021 in zicht, staat inburgering weer volop in de politieke belangstelling. Het is de zoveelste wetswijziging in de bijna 25 jaar dat het inburgeringsbeleid bestaat. De Wet inburgering nieuwkomers (WIN) van 1998 had tot doel de kennis van de Nederlandse taal onder migranten te vergroten en zo bij te dragen aan hun integratie in de Nederlandse samenleving. Nederland was de eerste EU-lidstaat die een dergelijke regeling invoerde. De regeling kreeg navolging in o.a. België, Duitsland en Frankrijk.

Sinds 1998 is het inburgeringsbeleid niet alleen regelmatig gewijzigd, er werden ook nieuwe instrumenten toegevoegd: de Wet inburgering in het buitenland (2006), de Wet inburgering (2007), de taaleis in de Participatiewet (2015) en de participatieverklaring (2017). In de zomer van 2018 kondigde minister Koolmees (D66) aan het inburgeringsstelsel grondig te zullen herzien.² De Wet inburgering 2021 werd in 2020 door beide Kamers aangenomen en zal op 1 januari 2022 in werking treden.³

In deze bijdrage gaan wij in op de te verwachten effecten van de nieuwe Wet inburgering, op basis van de ervaringen met het inburgeringsbeleid tot nu toe. Welke doelen had de wetgever zich gesteld en zijn die bereikt, welke neveneffecten zijn opgetreden en wat kunnen we op basis daarvan zeggen over de te verwachten effecten van de nieuwe wet? Hoewel, zoals genoemd, het inburgeringsstelsel meerdere onderdelen omvat, richten we ons uitsluitend op de Wet inburgering (Wi). Wij beperken ons tot de, onzes inziens, voornaamste kwesties: de beperkte

doelgroep, de financiële en verblijfsrechtelijke consequenties voor migranten en de uitsluiting die daarvan het gevolg is. Tot slot gaan we kort in op de verenigbaarheid van de Wi 2021 met het Unierecht. We beginnen met een korte terugblik op de geschiedenis van de Wi.

2. Een voortdurend veranderend inburgeringsbeleid

Minderhedenbeleid (1983)

De geschiedenis van het Nederlandse inburgeringsbeleid begint in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Voor die tijd was het beleid niet of nauwelijks gericht op de integratie van migranten, omdat ervan werd uitgegaan dat de in Nederland aanwezige 'gastarbeiders' zouden terugkeren naar hun landen van herkomst. Toen uiteindelijk werd aanvaard dat de 'tijdelijke' arbeidsmigratie een permanent karakter had gekregen, voerde het Kabinet Lubbers I (CDA-VVD) het Minderhedenbeleid (1983) in, dat beoogde de rechtspositie van de migranten te versterken, teneinde hun integratie te bevorderen.⁴

Kort daarna, in 1987, concludeerde het kabinet Lubbers II (CDA-VVD) dat het Minderhedenbeleid onvoldoende vruchten had afgeworpen.⁵ De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde vast dat het overheidsbeleid migranten te veel als 'zorgcategorie' behandelde en adviseerde verplichte taalcursussen voor migranten te organiseren.⁶

Kort voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 publiceerde het kabinet Lubbers III (CDA-PvdA) de *Contou-*

De nota kan worden gezien als een poging van het kabinet om tegenwicht te bieden aan de kritische toon van de VVD ten aanzien van het tot dan toe gevoerde integratiebeleid

rennota Integratiebeleid Etnische Minderheden. In de nota introduceerde het kabinet het Integratiebeleid, dat de nadruk legde op de eigen verantwoordelijkheid van migranten voor hun integratie, zelfredzaamheid, en 'actief burgerschap'. Vanaf nu werden migranten geacht deel te nemen aan de arbeidsmarkt en het onderwijsstelsel, Nederlands te leren en de Nederlandse samenleving te leren kennen.⁷ De nota kan worden gezien als een poging van het kabinet om tegenwicht te bieden aan de kritische toon van de VVD ten aanzien van het tot dan toe gevoerde integratiebeleid.

Wet Inburgering Nieuwkomers (1998-2007)

In 1998 trad de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking. Naast de teleurstelling over de resultaten van het tot dan toe gevoerde beleid valt de introductie van de WIN te verklaren uit de toename van het aantal vluchtelingen in de jaren negentig. Met de WIN werd beoogd nieuwkomers die zich langdurig in Nederland vestigden, de gelegenheid te geven om zich zo spoedig mogelijk zelfstandig een positie in de Nederlandse samenleving te verwerven.⁸

Vreemdelingen van buiten de EU die langdurig in Nederland verbleven, werden verplicht een door de overheid betaalde inburgeringscursus te volgen, bestaand uit 500 uur taalonderwijs en 100 uur maatschappij- en beroepenoriëntatie, afgesloten met een toets. Het betrof een inspanningsverplichting: slagen voor de toets was niet vereist, deelnemen wel. Wie zich verwijtbaar aan de inburgeringsplicht onttrok, kon een bestuurlijke boete krijgen of gekort worden op de uitkering.⁹

Vijf jaar later, in 2003, toonde het kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D66) zich opnieuw teleurgesteld over de resultaten van het inburgeringsbeleid. Deze regering kende voor

het eerst een Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Rita Verdonk (VVD). Zij introduceerde de Wet inburgering in het buitenland (Wib 2006) en de Wet inburgering (Wi 2007).¹⁰ De introductie van beide wetten moet worden gezien in het licht van een aantal gebeurtenissen, die een omslag in het denken over immigratie en integratie tot gevolg hadden: de terroristische aanslagen van 11 september 2001, de moord op Pim Fortuyn en de daaropvolgende winst van de LPF bij de Kamerverkiezingen van 2002, en tot slot de moord op Theo Van Gogh in 2004.¹¹ De politiek raakte ervan overtuigd dat de integratie van migranten in Nederland, met name die van moslims, was 'mislukt' en dat een nieuw, strenger integratiebeleid noodzakelijk was. De resultaten van de parlementaire onderzoekscommissie Blok, die in een rapport uit 2004 had geconcludeerd dat de integratie van een groot deel van de migranten in de Nederlandse samenleving succesvol was verlopen, werden door de rest van de Tweede Kamer genegeerd.¹²

Wet inburgering (2007-heden)

De Wet inburgering (Wi) van 2007 verving de WIN. Het doel van de Wet was om nieuwkomers die zich duurzaam in Nederland vestigden te verplichten zich te verdiepen in de Nederlandse maatschappij, en om een meer 'bindend en verbindend' integratiebeleid te introduceren zodat de vrijblijvendheid in het beleid zou worden doorbroken.¹³ Om deze doelen te bereiken, kende de Wi, anders dan de WIN een resultaatsverplichting: inburgeringsplichtigen moesten binnen drieënhalve of vijf jaar na verkrijging van een verblijfsvergunning slagen voor het inburgeringsexamen. Ook onder de Wi konden boetes worden opgelegd bij het niet tijdig slagen voor het examen. Nieuw waren de verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.¹⁴ Wie niet slaagde voor

Auteurs

1. Prof. mr. C.A. Groenendijk is emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit. Prof. mr. B. de Hart is hoogleraar transnationale gezinnen en migratierecht aan de Vrije Universiteit. Prof. mr. R. van Oers is professor of immigrant integration & law 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.

Noten

2. Hoofdlijnen veranderopgave inburgering. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Koolmees,

2018-0000117315, p. 2.

3. Wet van 20 december 2020, *Stb.* 2021, 38 en brief minister Koolmees van 7 september 2021, *Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 74. Op 1 september 2021 zijn het besluit inburgering 2021 en de regeling inburgering 2021 gepubliceerd in respectievelijk het *Staatsblad* (*Stb.* 2021, 410) en de *Staatscourant* (*Stcr.* 2021, 38863).

4. Minderhedennota, *Kamerstukken II* 1982/83, 16102, nr. 21.

5. E. Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan Vreemdelingen 1813-1992*, Amsterdam: Het Spinhuis 1995, p. 198.

6. Rapport *Allochtonenbeleid 1989*. J. Klaver & A. Odé, *Civic Integration and Modern Citizenship: the Netherlands in*

Perspective, Groningen: Europa Law Publishing 2009, p. 44.

7. J. Klaver & A. Odé 2009, p. 44.

8. Wet inburgering nieuwkomers; advies en nader rapport, *Kamerstukken II* 1996/97, 25114, A, p. 2.

9. Immigranten die zich niet bij lokale autoriteiten meldden voor een intakegesprek, konden een boete krijgen van maximaal € 2.269; H. Entzinger, 'The Rise and Fall of Multiculturalism', in: C. Joppke & E. Morawska (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, London (etc.): Palgrave Macmillan, 2003, p. 59-86, i.h.b. p. 77.

10. *Kamerstukken II* 2002/03, 28637, nr. 19, *Meedoen, meer werk, minder regels*, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA,

VVD, D66.

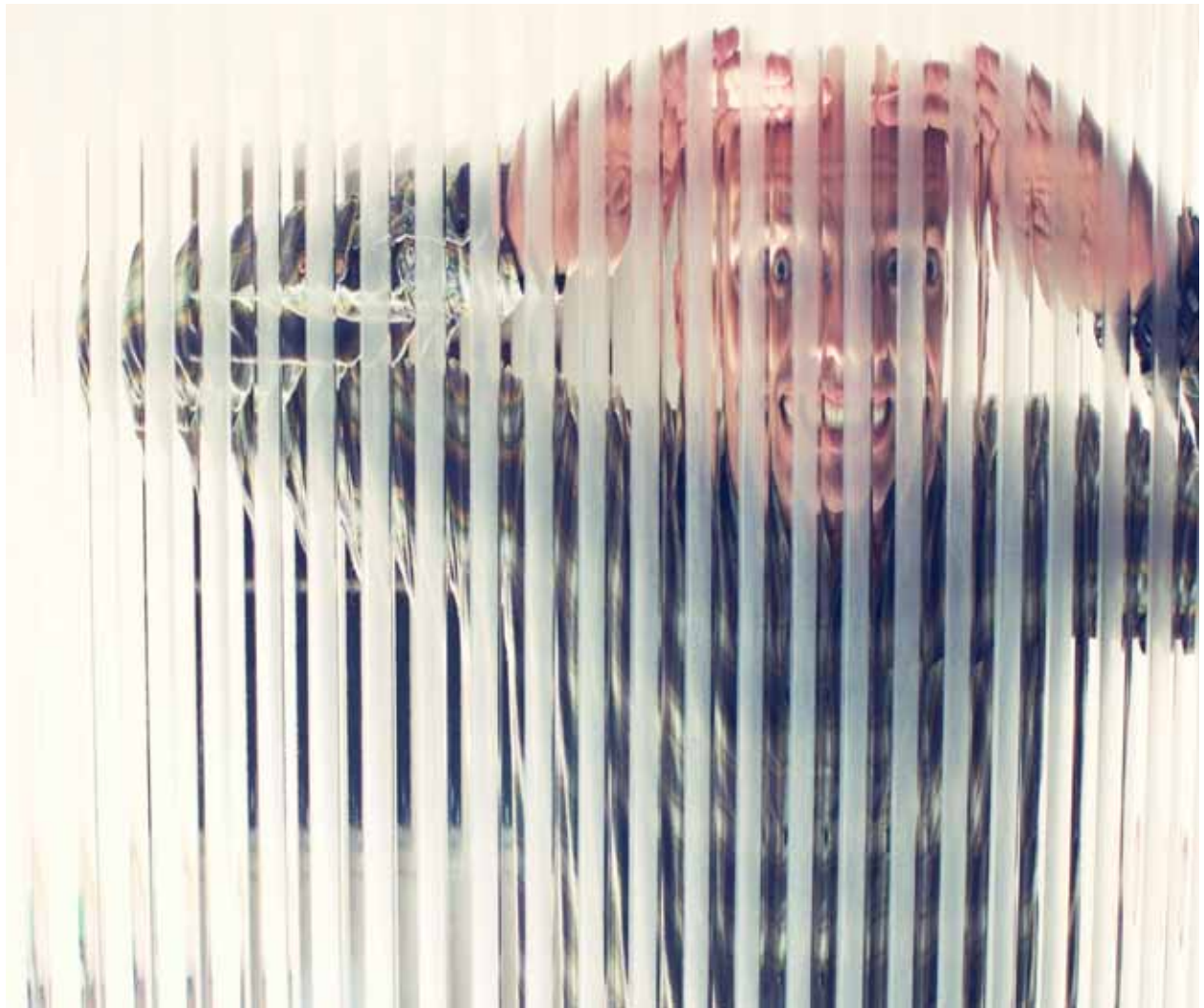
11. S. Bonjour, (2009), *Grens en gezin*.

Beleidsvorming inzake Gezinsmigratie in Nederland 1955-2005, Amsterdam: Aksant 2009, p. 237-238, 242; K. Groenendijk, 'La Nouvelle Politique d'Intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002', *Cultures & Conflits* 2008, 69, p. 113-129, i.h.b. p. 116.

12. Rapport *Bruggen Bouwen*, *Kamerstukken II* 2004/05, 28689, nr. 8-9 (19 januari 2004).

13. *Kamerstukken II* 2005/06, 30308, nr. 3., p. 2.

14. *Kamerstukken II* 2005/06, 30308, nr. 3, p. 24-25.



© Getty images

het inburgeringsexamen kwam vanaf 1 januari 2010 niet in aanmerking voor een permanent verblijfsrecht (voor onbepaalde tijd regulier of asiel, en voor de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen) of een zelfstandig verblijfsrecht na een verbroken relatie of huwelijk (niet-tijdelijk humanitair).¹⁵

De verantwoordelijkheid voor de inburgering werd nu geheel bij de migrant gelegd. Deze moest voortaan zelf de kosten voor haar inburgering dragen en zelf op zoek gaan naar een geschikte inburgeringscursus.¹⁶ Alleen voor bepaalde categorieën 'oudkomers' zou de overheid de inburgering blijven betalen.¹⁷ De organisatie van cursussen die zouden voorbereiden op het examen werd overgelaten aan de markt.

De migrant moest voortaan zelf de kosten voor haar inburgering dragen en zelf op zoek gaan naar een geschikte inburgeringscursus

Met de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en de resultaatsverplichting zou volgens de regering worden voorkomen dat inburgeringsplichtigen met een gebrek aan motivatie een zorgcategorie zouden vormen die door de overheid bij de hand moest worden genomen.¹⁸

De Wi is sinds haar inwerkingtreding in 2007 regelmatig gewijzigd. Na het wegvallen van de financiële steun van de overheid bleek het aantal migranten dat aan een inburgeringscursus deelnam al snel aanzienlijk te zijn gedaald.¹⁹ Daarom stelde het kabinet Balkenende IV (CDA-PvdA-CU) eind 2007 met het Deltaplan € 460 miljoen beschikbaar waarmee gemeenten de inburgering van *alle* inburgeringsplichtigen konden betalen, intakegesprekken met migranten organiseren en cursussen bij gekwalificeerde opleidingsinstellingen inkopen.²⁰ Het aantal migranten dat een cursus volgde nam vervolgens weer toe.²¹

Het Deltaplan werd teruggedraaid met een wetswijziging die op 1 januari 2013 in werking trad. De verantwoordelijkheid voor inburgering kwam opnieuw geheel bij de inburgeringsplichtige te liggen, zowel in financieel als organisatorisch opzicht. Deze herziene Wi 2013 is de erfenis van het kabinet Rutte I (VVD-CDA, met gedoogsteun van PVV). De gedachte was dat hiermee recht zou worden gedaan aan de 'eigen kracht' van migranten die

zich duurzaam in Nederland vestigen.²² Met de Wi 2013 werd tevens een aanzienlijke bezuiniging op het inburgeringsbudget verwezenlijkt.²³

Vanaf 1 januari 2013 zijn inburgeraars opnieuw zelf verantwoordelijk voor het vinden en betalen van een geschikte inburgeringscursus. Asielstatushouders krijgen een aanbod, maar dit aanbod wordt omgezet in een lening die ze moeten terugbetalen indien ze verwijtbaar niet tijdig aan hun inburgeringsverplichting voldoen. Gezinsmigranten kunnen een sociale lening afsluiten van maximaal € 10.000 om een cursus te bekostigen.²⁴ Oudkomers zijn niet langer inburgeringsplichtig en de mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillige inburgeraars, zoals EU-onderdanen, een inburgeringsvoorziening aan te bieden, is komen te vervallen. De gemeenten hebben niet langer een regisserende rol. Tot slot is de inburgeringstermijn verkort tot drie jaar voor alle inburgeringsplichtigen.

Ook zijn nieuwe verblijfsrechtelijke sancties wegens niet-inburgering van toepassing. Vanaf 1 januari 2016 kan het niet behalen van het inburgeringsexamen leiden tot de afwijzing van het verzoek om verlenging van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (bijvoorbeeld voor verblijf bij partner of echtgenoot), of intrekking van deze vergunning.²⁵ Daarnaast is de administratieve boete die kan worden opgelegd verhoogd tot maximaal € 1250

per keer dat de termijn voor het behalen van het inburgeringsexamen wordt overschreden.²⁶

De voorlaatste wijziging van de Wi dateert van 1 oktober 2017, met de toevoeging van de participatieverklaring in het inburgeringstraject.²⁷ Het participatieverklaringstraject bestaat uit een inleiding in de 'kernwaarden' van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de verklaring waarmee deze waarden worden onderschreven. De kosten voor de vreemdeling bedragen € 150 en de op te leggen boete voor verwijtbaar niet tijdig afleggen maximaal € 340.²⁸

Een nieuwe wijziging

In de afgelopen jaren werd steeds duidelijker dat de gewijzigde wet niet voldeed. Belangrijke knelpunten betreffen de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de financiering en organisatie van het inburgeringstraject, en de marktwerking in het inburgeringsonderwijs. De Adviescommissie Vreemdelingzaken (ACVZ) concludeerde in een advies dat de inburgeringsplichtigen, met name asielstatushouders, een kwetsbare groep vormen van wie niet verwacht kan worden dat zij voor de eigen belangen opkomt.²⁹ In combinatie met de marktwerking, leidde dit tot een vooral door cursusaanbieders beheerste markt. Daar kwam nog bij dat de overheid te weinig controle uitoefende op de markt van aanbieders

De combinatie zwakke consument – aanbodgestuurde markt met weinig prikkels voor kwaliteit is deels verantwoordelijk voor de situatie dat veel inburgeraars aan het eind van hun inburgeringstermijn hoge schulden hebben gemaakt terwijl ze niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, met alle financiële en verblijfsrechtelijke gevolgen van dien

15. Deze consequenties van niet slagen zijn nog steeds van toepassing, zie art. 21 lid 1 sub g, art. 34 lid 1 en art. 45b lid 2 sub g Vw 2000 en art. 3.51 lid 1 sub a jo. art. 3.80a Vb 2000.

16. De gemiddelde kosten voor een cursus werden geraamd op ongeveer € 4300. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 308, nr. 16, p. 10.

17. *Kamerstukken II 2005/06*, 30308, nr. 3, p. 23. 'Oudkomers' zijn de personen die onder de inburgeringsplicht vallen en die sedert het moment van inwerkingtreding van de wet reeds in Nederland verblijven.

18. Wet inburgering, Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II 2005/06*, 30308, nr. 3, p. 5.

19. In 2007 begonnen ongeveer 10.000 personen met een inburgeringscursus. In de jaren ervoor begonnen drie keer zoveel

mensen aan een taaltraject. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 143, nrs. 14 en 38; A. Odé & K. de Vries, 'De Geschiedenis van Inburgering in Nederland', in: *Jaarboek Minderheden 2010*, p. 15-32. Den Haag: Sdu 2010, p. 25.

20. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland*, gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 31143, nr. 1; Algemene Rekenkamer (2017), *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, p. 15.

21. Significant, *Evaluatie Wet Inburgering*, Barneveld: Significant 2010, p. 21, 23.

22. Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II 2011/12*,

33086, nr. 3, p. 1.

23. *Kamerstukken II 2011/12*, 33086, nr. 3, p. 1-2.

24. Art. 4.1a Besluit inburgering.

25. Art. 31 Wi en art. 18 lid 1 sub i, 19 Vw 2000. Zie R. van Oers, 'Kroniek inburgering', *Asiel & Migrantenrecht* 2016, 4, p. 178-185 over deze verblijfsrechtelijke sancties.

26. Art. 34(d) Wi. Art. 31 Wi bepaalt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan inburgeringsplichtigen die niet binnen de gestelde termijn zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. De boete kan nog eens worden opgelegd indien de opnieuw vastgestelde termijn voor inburgering is verstreken.

27. Wet van 23 juni 2017 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het

onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding, *Stb.* 2017, 285.

28. Art. 3.1 lid 2 Regeling inburgering en art. 30 jo. art. 34 sub b Wi.

29. ACVZ, *Inburgering is geen bijzaak. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs*, Den Haag: 2021, p. 32-33. Significant concludeerde in de evaluatie van de Wi 2013 dat marktwerking een vaardige en kritische consument veronderstelt, terwijl dat niet vanzelfsprekend is voor een inburgeraar. Significant, *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*, Barneveld: Significant 2018, p. 69.

van inburgeringsonderwijs.³⁰ Hoewel er voldoende cursusaanbod beschikbaar was, waren er voor aanbieders bijgevolg weinig prikkels voor het leveren van hoge kwaliteit en maatwerk.³¹ Het door de Rijksoverheid erkende keurmerk van *Blik op Werk* is geen garantie voor kwaliteit van de cursussen gebleken, waardoor de kwaliteit van de cursussen onvoldoende is geborgd.³²

De combinatie zwakke consument – aanbodgestuurde markt met weinig prikkels voor kwaliteit is deels verantwoordelijk voor de situatie dat veel inburgeraars aan het eind van hun inburgeringstermijn hoge schulden hebben gemaakt terwijl ze niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, met alle financiële en verblijfsrechtelijke gevolgen van dien.

Bij brief van 2 juli 2018 kondigde minister Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, D66) aan het inburgeringsstelsel te herzien 'om effectiviteit en doelmatigheid van inburgering' te vergroten.³³ De nieuwe wet beoogt een bijdrage te leveren aan het 'maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk'.³⁴ Het huidige inburgeringsstelsel slaagt er volgens de minister onvoldoende in dit doel te behalen. De herziening houdt vast aan het uitgangspunt van de 'eigen verantwoordelijkheid' en confronteert inburgeraars die zich onvoldoende inzetten 'vaker en sneller' met sancties.³⁵ Ook wordt het niveau van het examen verhoogd naar B1 van het CEFR. Daar zou tegenover staan dat de inburgeraars opnieuw kunnen rekenen op begeleiding van de gemeenten, die op een zo vroeg mogelijk moment worden betrokken bij de inburgeraar.³⁶

De Wet inburgering 2021 houdt een gedeeltelijke terugkeer in naar de *Wi* 2007. Het raamwerk van financiële en verblijfsrechtelijke sancties, dat sinds de introductie van de *Wi* alleen maar is uitgebreid, is echter intact gebleven en op punten zelfs aangescherpt.³⁷

3. Doelgroepen

De periode van bijna vijftig jaar inburgeringsbeleid overziend, valt op hoe instabiel de doelgroep van het inburgeringsbeleid is: steeds weer worden nieuwe categorieën tot inburgering verplicht en andere uitgesloten van het beleid.

Ook hebben de diverse onderdelen van het beleid op verschillende categorieën migranten betrekking. Het inburgeringsbeleid dat thans van toepassing is, richt zich op migranten van buiten de EU die voor langere tijd in Nederland willen verblijven, maar niet op alle 'derdelanders' op dezelfde manier.

Vluchtelingen nemen in het inburgeringsbeleid een bijzondere positie in. In de *Wi* gelden de verblijfsrechtelijke consequenties van intrekking of niet-verlenging van de verblijfsvergunning niet voor deze groep. Ook hoeven zij

thans de lening niet terug te betalen, mits ze op tijd slagen voor het examen. De participatieverklaring is ingevoerd mede met het oog op de positie van vluchtelingen die na 2014 (tijdens de 'vluchtelingencrisis') Nederland binnenkwamen, vanuit de wens hen eerder met de integratie te laten beginnen.³⁸ Ook werden destijds vanwege vluchtelingen de gemeenten weer opnieuw bij het inburgeringsbeleid betrokken.³⁹

Bij de voorbereiding van de Wet inburgering 2007 werd aanvankelijk beoogd ook Nederlanders met een migratieachtergrond inburgeringsplichtig te laten zijn. De toenmalige regering heeft deze plannen na kritiek van de Raad van State en de Tweede Kamer moeten laten varen.⁴⁰

EU-burgers zijn uitgesloten van de inburgeringsplichten onder de *Wi*.⁴¹ Dit beschouwde de regering lange tijd niet als een probleem, omdat deze groep 'in de overgrote meerderheid' bestond uit 'westerse allochtonen' die 'weinig problemen ondervinden om zelf [...] een plaats op de arbeidsmarkt of in het onderwijs [...] te kunnen vinden en aan de samenleving deel te nemen'.⁴² De uitzonderingspositie van EU-burgers werd pas een thema met de komst van EU-burgers uit de 'nieuwe' EU-lidstaten, met name Polen, waarna er werd gezonnen op manieren om hen toch te laten inburgeren. De ACVZ pleitte in haar advies bij het laatste voorstel tot wijziging van de *Wi* voor uitbreiding van de mogelijkheden voor inburgering voor EU-burgers, niet door middel van een verplichting maar door stimulans.⁴³ Ook de WRR pleitte voor inburgeringsbeleid dat voor alle migranten zou gelden en EU-burgers zou stimuleren Nederlands te leren.⁴⁴ Beide regeringsadviseurs verwezen naar de situatie in Duitsland, waar in 2014-2019 ieder jaar tussen de 45.000 en 75.000 burgers van andere EU-lidstaten vrijwillig deelnamen aan het bijna volledig door de overheid betaalde inburgeringsonderwijs.⁴⁵ In maart 2021 liet de regering weten dat deze aanbevelingen, die al jaren door gemeenten en anderen worden bepleit, nader onderzoek en overleg vereisen. 'De grote verscheidenheid tussen de verschillende groepen nieuwkomers vraagt om uiteenlopende voorzieningen, afhankelijk van de rechtspositie, verblijfsduur en behoefte van de migrantengroep. Daarnaast is de vraag hoe de rekening verdeeld moet worden tussen verschillende belanghebbenden, zoals de migrant zelf, de werkgever of onderwijsinstelling en de gemeente'.⁴⁶ De besluitvorming werd doorgeschoven naar het volgende kabinet.

Een andere groep die geruime tijd, ook op basis van het EU-recht, was uitgezonderd van de inburgeringsplicht, waren de Turkse immigranten. In 2011 oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat oplegging van de inburgeringsplicht aan hen strijdig was met de *standstill*- en non-discriminatiebepalingen van het Associatierecht EU-Turkije.⁴⁷ Na druk uit de Tweede Kamer heeft het kabinet besloten

De uitzonderingspositie van EU-burgers werd pas een thema met de komst van EU-burgers uit de 'nieuwe' EU-lidstaten, met name Polen, waarna er werd gezonnen op manieren om hen toch te laten inburgeren

om Turkse nieuwkomers met ingang van de nieuwe wetgeving opnieuw inburgeringsplichtig te maken voor zowel de Wi als de Wib, al is de verenigbaarheid daarvan met het EU-Associatierecht omstreden.⁴⁸

4. Effecten: selectie en verblijfsrechtelijke consequenties

Het is op basis van de beperkt beschikbare cijfers niet goed mogelijk duidelijke conclusies te trekken over de effecten van het inburgeringsbeleid. De evaluaties waarop deze paragraaf is gebaseerd, richten zich met name op de formele integratiekant van het inburgeringsbeleid: in hoeverre aan de plicht tot inburgering is voldaan (aantal afgelegde examens). Maar deze cijfers kennen belangrijke beperkingen. Hoewel vanaf het begin bezorgdheid bestond over de uitsluitende effecten van het beleid voor sommige categorieën migranten, ontbreken de benodigde cijfers die inzicht in dergelijke effecten zouden kunnen geven. Zo concludeerde de Rekenkamer dat er geen robuuste gegevens beschikbaar zijn over het opleidingsniveau van inburgeraars.⁴⁹ Deze beperkingen in acht nemend, willen we toch iets zeggen over de selectieve effecten en verblijfsrechtelijke consequenties van het beleid.

4.1 Selectieve werking

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

Ten eerste zijn de slagingspercentages gedaald. Van degenen die onder de Wi 2007 in 2009 voor het eerst een volledig examen aflegden, was het slagingspercentage 74%.⁵⁰ Van degenen die inburgeringsplichtig werden in 2013, slaagde 41% in één keer voor alle onderdelen van het inburgeringsexamen.⁵¹ Daarbij zijn er aanzienlijke verschillen tussen slagingspercentages van verschillende nationaliteiten. Voor inburgeringsplichtigen uit Marokko, China en de voormalige Sovjet-Unie ligt het slagingspercentage voor het inburgeringsexamen op 59%. Van de

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

inburgeringsplichtige Irakezen en Somaliërs slaagt 29 respectievelijk 24%.⁵²

Asielmigranten hebben meer moeite met de inburgeringsplicht dan gezinsmigranten. Van degenen die in 2013 inburgeringsplichtig werden, was begin 2021 65% van de asielmigranten, tegen 89% van de gezinsmigranten geslaagd of vrijgesteld.⁵³ De verklaring die in wetsevaluaties wordt gegeven is dat gezinsmigranten voor aankomst al het basisexamen moeten halen, zij steun krijgen van een Nederlandse of geïntegreerde partner, terwijl er onder de asielmigranten meer analfabeten zouden zijn. Ook zal de lange wachttijd voordat vluchtelingen kunnen beginnen aan de inburgering een rol spelen. Of die aannames kloppen, is op basis van de cijfers niet te zeggen.

De meerderheid van de inburgeraars is vrouw, omdat gezinsmigranten meestal vrouw zijn.⁵⁴ Cijfers laten zien dat vrouwen iets vaker slagen voor het inburgeringsexamen dan mannen. Zij burgeren ook iets vaker in op een hoger niveau dan mannen.⁵⁵ Op basis van de beschikbare cijfers is verder niets te zeggen over de verschillen in inburgeringsresultaten en effecten van de wetgeving tussen mannen en vrouwen van verschillende nationaliteitsgroepen.

De evaluaties presenteren geen cijfers over het aantal migranten dat het examen nooit haalt. Ook is er weinig zicht op de redenen waarom migranten de inburgeringsplicht niet halen. Eerder onderzoek heeft uitgewezen

30. ACVZ 2021, p. 4-6.

31. Significant 2018, p. 62, 70-71.

32. Significant 2018, p. 62, 69-71; ACVZ 2021, p. 5.

33. Hoofddijnen veranderopgave inburgering. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid W. Koolmees, *Kamerstukken II 2017/18*, 32824, nr. 223, p. 2.

34. *Kamerstukken II 2019/20*, 35483, nr. 3, p. 8.

35. Hoofddijnen veranderopgave inburgering. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid W. Koolmees, *Kamerstukken II 2017/18*, 32824, nr. 223, p. 3.

36. Hoofddijnen veranderopgave inburgering. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid W. Koolmees, *Kamerstukken II 2017/18*, 32824, nr. 223 p. 4.

37. De herziene wet introduceert drie extra boetemomenten, en verhoogt de maximaal op te leggen boete; *Kamerstukken II*

2019/20, 35483, nr. 3, p. 62.

38. *Kamerstukken II 2016/17*, 34584, nr. 3.

39. R. van Oers, 'Integratiebeleid en arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen. De effecten van dertig jaar regelgeving en beleid', in: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers & K. de Vries, *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 239.

40. *Kamerstukken II 2005/06*, 30308, nr. 4 en 106.

41. Tot 2013 konden EU-burgers op vrijwillige basis inburgeren en daarvoor een aanbod krijgen, net als andere vrijwillige inburgeraars. Zij kunnen thans een lening krijgen om vrijwillig een inburgeringstraject te volgen.

42. *Kamerstukken II 2005/06*, 30308, p. 39.

43. ACVZ, Wetsadvies Wet inburgering,

Den Haag, september 2019, p. 5-7 en Wetsadvies over ontwerpbesluit en ontwerp-regeling inburgering, Den Haag, oktober 2020.

44. WRR, *Samenleven in verscheidenheid, Beleid voor de migratiesamenleving*, Den Haag, 2020, p. 152-153.

45. BAMF, *Bericht zur Integrationskurs-geschäftsstatistik für das Jahr 2019*, p. 8.

46. *Kamerstukken II 2020/21*, 29861, nr. 70, p. 6.

47. CRvB 16 augustus 2011,

ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959. Minister

Donner besloot daarop de inburgeringsplicht in het buitenland onder de Wib ook af te schaffen voor Turkse immigranten (Brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2011/12*, 31143, nr. 89).

48. Kamerbrief Koolmees 4 februari 2020, Wetsadvies over ontwerpbesluit en ontwerp-

pregeling inburgering, ACVZ, Den Haag, oktober 2020. D. van Dijk, 'Maar mag het nu wel? De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers', *NJB 2021/496*, afl. 7; en K. Groenendijk, 'Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019, Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *Asiel- & Migrantenrecht* 2019, p. 278-287.

49. Algemene Rekenkamer 2017, p. 45.

50. Significant 2010, p. 129.

51. Significant 2018, p. 30.

52. Significant 2018, p. 33.

53. Percentages berekend op basis van DUO-cijfers: www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), laatst bezocht op 21 september 2021.

54. CPB (2020), *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*, p. 10.

55. Significant 2018, p. 31-33.

dat de oorzaak niet lag in onwilligheid maar in onvermogen van migranten, voortkomend uit gebrek aan opleiding, ziekte, overbelasting en psychische problemen.⁵⁶

Wel laten cijfers zien dat gemiddeld ongeveer 30% van degenen die inburgeringsplichtig werden in de jaren 2013-2016 van de inburgeringsplicht is ontheven.⁵⁷ De meeste ontheffingen worden gegeven na aangetoonde voldoende inspanningen.⁵⁸ In mei 2021 was 3,8% van degenen die inburgeringsplichtig werden in 2013 nog steeds bezig aan die verplichting te voldoen, tegen 11,7% van degenen die inburgeringsplichtig werden in 2016.⁵⁹

Een minderheid van de inburgeringsplichtigen maakt gebruik van de mogelijkheid om in te burgeren op een hoger niveau dan het minimumniveau A2. Van degenen die inburgeringsplichtig werden in de jaren 2013-2015, deed ruwweg 10% examen op een hoger taalniveau.⁶⁰ Ook dit betekent een verslechtering ten opzichte van het oude stelsel. In de jaren 2010-2012 deed ruwweg 20% exa-

De druk die uitgaat van wat de wetgever bedoeld heeft als 'prikkel' om tijdig te slagen werkt met andere woorden averechts omdat het doel van betere integratie er niet mee wordt behaald

men op een hoger niveau. Mogelijk is de dreiging met boetes en sancties de verklaring voor de halvering van het percentage.⁶¹ Om het zekere voor het onzekere te nemen, doen de meeste inburgeraars examen op niveau A2, terwijl het hogere niveau B1 hen betere kansen zou bieden voor opleiding of toekomstig werk. De druk die uitgaat van wat de wetgever bedoeld heeft als 'prikkel' om tijdig te slagen werkt met andere woorden averechts omdat het doel van betere integratie er niet mee wordt behaald.

In de nieuwe wet wordt het vereiste niveau verhoogd van A2 naar B1. Daarbij wordt de huidige grond voor ontheffing op basis van 'geleverde inspanningen' per 1 januari 2022 uit het Besluit inburgering geschrapt. Ontheffing was mogelijk indien een inburgeringsplichtige minimaal 600 uren had gevolgd bij een taalschool en het examen ten minste vier keer zonder succes had afgelegd.⁶² Hoewel de wetsevaluatie oordeelde dat de eisen buitenproportioneel waren, vonden verreweg de meeste ontheffingen plaats op basis van deze grond.⁶³

Hiervoor in de plaats komt een (gehele of gedeeltelijke) verlaging van het vereiste examenniveau onder strikte voorwaarden van taalniveau B1 naar A2, nadat betrokkene zich 'zeer aanzienlijk heeft ingespannen' om binnen drie jaar in te burgeren.⁶⁴ Het is onduidelijk wat er gebeurt indien het iemand ook na verlaging van het niveau niet lukt voor (onderdelen van) het inburgerings-examen te slagen.

Op grond van de gepresenteerde gegevens valt te vrezen dat de nieuwe wet de slagingspercentages verder zal doen dalen en dat de selectieve werking van de Wet inburgering verder zal worden versterkt.

4.2 Financiële consequenties

Wanneer inburgeraars verwijtbaar niet aan de verplichtingen van de Wet inburgering voldoen, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Tot de wetwijziging van 1 januari 2013 gebeurde dat niet heel vaak. Slechts een op de vijf gemeenten die destijds voor de uitvoering verantwoordelijk waren, zei daadwerkelijk boetes op te leggen.⁶⁵

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), sinds de inwerkingtreding van de Wi 2013 verantwoordelijk voor het opleggen van boetes bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn, hanteert een striktere praktijk. Aan de inburgeraars die in de jaren 2013-2017 inburgeringsplichtig werden, legde de DUO 7798 boetes op.⁶⁶ Het gemiddelde boetebedrag bedroeg € 1.041.⁶⁷ Op sommige inburgeraars is een deurwaarder afgestuurd.⁶⁸

Naast de boetes zijn er de kosten die de inburgeraar moet maken om te voldoen aan de inburgeringsplicht, en die zijn aanzienlijk. Dat zijn allereerst de kosten van het Wi-examen zelf (€ 290 voor elke keer dat het gehele examen wordt afgelegd) en de participatieverklaring (€ 150).⁶⁹ Daarnaast zijn er de kosten voor de cursussen. Hiervoor kunnen inburgeraars een sociale lening afsluiten. In het huidige stelsel leenden gezinsmigranten gemiddeld € 3626 en asielmigranten een beduidend hoger bedrag.⁷⁰ Momenteel zijn er 3500 asielstatushouders die via hun taalschool bijna € 10.000 hebben geleend, maar nog niet aan hun inburgeringsverplichtingen konden voldoen.⁷¹

Asielstatushouders die tijdig voor het examen slagen, hoeven de lening niet terug te betalen. In mei 2021 waren bijna 10.000 asielstatushouders bezig leningen van gemiddeld € 4400 terug te betalen.⁷² Kennelijk zijn zij niet op tijd geslaagd voor het examen. Onder het huidige stelsel maakte bijna een derde van de gezinsmigranten gebruik van een lening.⁷³ Zij moeten die lening altijd terugbetalen. Omdat het vereiste niveau wordt verhoogd, zullen meer gezinsmigranten worden genoodzaakt een lening af te sluiten en hogere bedragen te lenen.

Met betrekking tot de terugbetaling van de lening is er sprake van een 'alles of niets benadering', waarbij een inburgeraar ook bij een geringe verwijtbare termijnoverschrijding, de gehele lening moet terugbetalen.⁷⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat het net niet voldoen aan de specifieke voorwaarden voor verlenging, het niet behalen van dat ene dealexamen of een termijnoverschrijding van enkele dagen kan leiden tot een schuld van (maximaal) € 10.000.⁷⁵ Deze benadering roept parallellen op met de Toeslagenaffaire en is volgens minister Koolmees 'een van de scherpe kanten' van de Wi 2013.⁷⁶ Twee recente uitspraken laten zien dat rechters de kritiek in het TK-rapport over het toeslagenschandaal serieus nemen en sinds kort ook in geschillen over de Wet inburgering de scherpe kanten van de alles-of-niets-benadering afhalen. Beide uitspraken maken duidelijk dat het evenredigheidsbeginsel moet worden toegepast bij de oplegging van boetes en het al dan niet kwijt schelden van de lening op grond van de Wet inburgering.⁷⁷

De inburgeringsplicht kan derhalve aanzienlijke financiële gevolgen hebben, die vooral de meest kwetsbaren treffen. Mensen met een lage opleiding zullen immers meer moeite hebben om aan de verplichtingen te voldoen en dus vaak meer kosten voor een cursus en de (herhaalde) examens moeten maken en vaker boetes opgelegd krijgen. De Wi 2021 brengt hierin nauwelijks verandering. Inburgeringsplichtige asielmigranten zullen een inburgeringsaanbod krijgen, zodat zij geen lening meer hoeven af te sluiten. Gezinsmigranten moeten, zoals thans het geval is, de cursus zelf betalen of bij de DUO lenen en die lening terugbetalen. Tegelijkertijd introduceert de nieuwe wet twee extra boetemomenten, en wordt de maximaal op te leggen boete verhoogd, zonder ruimte voor gemeentes om van het opleggen van boetes af te zien.⁷⁸

56. B. de Hart & E. Besselsen, (2014), *De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten in Amsterdam*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2014; R. van Oers, *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Leiden: Brill 2014.

57. Percentage berekend op basis van DUO-cijfers: www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), laatst bezocht op 21 september 2021.

58. Significant 2018, p. 78. De Wet inburgering 2013 kent drie gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht: ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, de medische ontheffing en de ontheffing op basis van 'aantoonbaar voldoende ingeburgerd' (minimaal tien jaar in Nederland en vijf jaar werk); artt. 2.8, 2.8a en 2.8b Besluit inburgering.

59. Percentage berekend op basis van DUO-cijfers: www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), laatst bezocht op 21 september 2021. Aan de inburgeringsplicht is voldaan indien een inburgeringsplichtige is geslaagd voor het inburgeringsexamen, is geslaagd voor het staatsexamen NT2 en daarnaast de onderdelen Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) van het inburgeringsexamen succesvol heeft afgerond en heeft deelgenomen aan het participatieverklaringstraject, of is vrijgesteld van de inburgeringsplicht op basis van een diploma.

60. Percentage berekend op basis van DUO-cijfers: www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), laatst bezocht op 21 september 2021.

61. Algemene Rekenkamer 2017, p. 54.

62. Art. 2.4b Regeling inburgering.

63. *Kamerstukken II* 2017/18, 32824, nr. 202, p. 2. Van de inburgeraars die in 2013

inburgeringsplichtig werden en een ontheffing kregen, kreeg driekwart deze op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen, Significant 2018, p. 78 en 80-81.

64. Zie toelichting bij het ontwerpbesluit Wet inburgering 2021 (art. 3.12) par. 2.5.7. De mogelijkheid die gemeenten hebben om het niveau af te schalen is wettelijk beperkt en hangt samen met het aantal gevolglesuren (art. 5.5 Ontwerp besluit Wet inburgering 2021).

65. Significant, *Evaluatie rapport inburgering in Nederland*, Barneveld: Significant 2010, p. 31.

66. Cijfers DUO gepubliceerd op www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), laatst bezocht op 21 september 2021. Zie over het boetebeleid ook de volgende artikelen: A. Jansen & A. Overmars, 'Boeteoplegging door DUO', *Asiel & Migrantenrecht* 2020, 6/7, p. 302-309; E. Nissen, 'Boetes zonder verwijtbaarheid', *A&MR* 2020-1, p. 511-517; en P. Krop & H. Verbatan, 'Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht', *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* 2019, 3, 20.

67. Bij de inburgeraars die in de eerste helft van 2013 inburgeringsplichtig werden. Algemene Rekenkamer (2017), p. 44.

68. 'Paar fouten te veel, 10.500 euro weg', *NRC* 5 april 2017.

69. Daarbij komen nog voor gezinsmigranten de kosten voor basisexamen inburgering in het buitenland (€ 150 voor iedere poging), de kosten die gepaard gaan met de voorbereiding op dit examen (waaronder € 110 voor het voorbereidingspakket) en de reiskosten naar de examenlocatie (Nederlandse ambassade).

70. *Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 13, p. 83. In 2015 schatte de minister de gemiddelde cursuskosten op € 6000 à € 6500 voor asielmigranten en ongeveer € 3000 voor gezinsmigranten. *Kamerstuk-*

Zonder inburgeringsexamen kunnen migranten geen verblijfsrecht voor onbepaalde duur verwerven, geen onafhankelijk verblijfsrecht na een verbroken huwelijk of relatie krijgen en niet naturaliseren

4.3 Gevolgen voor het verblijfsrecht

Zonder inburgeringsexamen kunnen migranten geen verblijfsrecht voor onbepaalde duur verwerven, geen onafhankelijk verblijfsrecht na een verbroken huwelijk of relatie krijgen en niet naturaliseren.⁷⁹ Het is een thema dat onvoldoende aandacht krijgt in de politieke en maat-

ken II 2014/15, 32824, nr. 121, p. 3.

71. *Kamerstukken II* 2020/21, 32824, nr. 329.

72. *Kamerstukken II* 2020/21, 32824, nr. 329.

73. www.duo.nl/data/Totaal%20Nederland.pdf (peildatum 1 mei 2021), site bezocht op 21 september 2021.

74. Overleg van de Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid met minister Koolmees over inburgering op 28 juni 2021, conceptverslag inburgering en integratie, te downloaden via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D27530&did=2021D27530, site bezocht op 21 september 2021. Zie ook E. Nissen, 'Inburgering. Gelijkaardige maatschappelijke kansen of (selectief) migratiebeleid?', *NJB* 2021/980, afl. 14, p. 1054-1061.

75. E. Nissen 2021 en E. Nissen, 'Boetes zonder verwijtbaarheid', *A&MR* 2020-1, p. 511-517.

76. Overleg van de Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid met minister Koolmees over inburgering op 28 juni 2021, conceptverslag inburgering en integratie.

77. Rb. Zeeland-West-Brabant 28 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2156 en Rb. Noord-Holland. 12 mei 2021,

ECLI:NL:RBNHO:2021:4240. In de uitspraak van 28 april 2021 overweegt de Rechtbank Zeeland-West Brabant dat de Wi helemaal niet voorschrijft dat de minister altijd moet beslissen dat de hele lening moet worden terugbetaald (Rb. Zeeland-West-Brabant 28 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2156, r.o. 3.5). De rechtbank sluit hier aan bij wat de Afdeling eerder over de toeslagen had overwogen (ABRVs 23 oktober 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:3536, r.o. 5.12, AB

2020/86, m.nt. Drahmman en Jongkind).

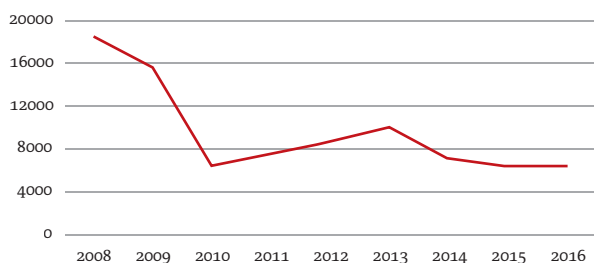
Daarnaast overweegt de rechtbank dat de Wi twee doelstellingen heeft: niet alleen de eigen verantwoordelijkheid maar ook het geven van een goede start aan de asielgerechtigde (zie ook de noot van A. Mohammad bij ABRvS 21 april 2021, 202002746/1/V6, JV 2021/110, ECLI:NL:RVS:2021:819).

78. Art. 22-26 Wi 2021. In de nieuwe wet legt de gemeente aan inburgeringsplichtigen die niet meewerken aan de brede intake een boete op van € 250, en een boete van maximaal € 800 aan degenen die het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie niet naleven (art. 26 Wi 2021). DUO legt een boete van maximaal € 340 op aan inburgeringsplichtigen die de Module Arbeidsmarkt en Participatie niet tijdig afronden (art. 26 Wi 2021). 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) (*Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 3, p. 62).

79. Art. 8 lid 1 sub d Rijkswet op het Nederlanderschap. Daarnaast kan een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken of niet worden verlengd indien het inburgeringsexamen niet is behaald. De Minister van SZW gaf in oktober 2016 toe dat 'internationale verdragen op dit moment in de meeste gevallen geen ruimte voor de ultieme sanctie bieden', *Kamerstukken II* 2015/16, 32824, nr. 161, p. 7.

schappelijke debatten over de Wet inburgering.⁸⁰ De beschikbare cijfers geven dan ook onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre toegang tot een permanent verblijfsrecht wordt verhinderd door de daarvoor geldende inburgeringseisen. In 2010, het eerste jaar waarin de voorwaarde om te slagen voor het examen van kracht werd, is een sterke daling in het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier te zien, die zich in de jaren erna niet herstelt.

Grafiek 1. Aantallen aanvragen verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier en EU-langdurig ingezetene, 2008-2016



Bron: IND/INDIGO/METIS door IND beschikbaar gesteld aan auteurs.

In 2015 en 2016 lag het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier en EU-langdurig ingezetene ruim 60% lager dan in 2009. Of de daling is te wijten aan de inburgeringsvoorwaarde is niet met zekerheid te zeggen, omdat voor deze periode niet bekend is hoeveel aanvragen voor een permanente verblijfsvergunning worden geweigerd vanwege niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Onderzoek van dossiers uit 2012 en 2013 bij de IND wijst uit dat het niet voldoen aan de inburgeringsplicht bij de vergunning voor onbepaalde tijd asiël in iets meer dan de helft en bij de vergunning niet-tijdelijk humanitair na verbroken relatie in bijna de helft van de gevallen de afwijzingsgrond is. Bij de vergunning voor onbepaalde tijd regulier was de inkomenseis de belangrijkste reden voor afwijzing.⁸¹

Uit cijfers van de IND voor de jaren 2017 en 2018 blijkt opnieuw dat het inburgeringsvereiste een belangrijke afwijzingsgrond is voor permanent verblijf. In 2017 was de helft en in 2018 ruim 60% van de afwijzende beschikkingen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd gebaseerd op onvoldoende inburgering. Er is een groot verschil tussen asiëlstatushouders en reguliere migranten: bij asiëlstatushouders was 95% van de afwijzingen gebaseerd op onvoldoende inburgering; bij reguliere migranten vond rond de helft van de afwijzingen plaats op die grond. Wel wordt in de meeste gevallen positief beslist: in beide jaren werd rond 87% van de aanvragen voor een permanente verblijfsvergunning ingewilligd.⁸² We nemen aan dat veel lang legaal verblijvende immigranten afzien van de aanvraag van een sterker verblijfsrecht als ze het examen nog niet hebben gehaald. Die aanvraag zal immers bijna altijd op die grond worden afgewezen en de bijna € 200 aan leges zijn ze kwijt.

Wanneer migranten geen vergunning voor onbepaalde tijd kunnen verkrijgen en niet naturaliseren, blijven er

meer mogelijkheden bestaan om het verblijf te beëindigen. In de praktijk wordt de mogelijkheid om een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen vanwege het niet voldoen aan de inburgeringsplicht zelden of nooit toegepast, omdat dit in strijd wordt geacht met het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM).⁸³ Wel kan het verblijf worden beëindigd omdat de gezinsrelatie wordt verbroken, of omdat niet langer aan de inkomenseis wordt voldaan.⁸⁴ Een groep migranten blijft dus uitzetbaar vanwege hun niet-permanente verblijfsrecht. Uitsluiting van naturalisatie leidt bovendien tot uitsluiting van volwaardige politieke participatie en van beroepen waarvoor het Nederlanderschap vereist is.⁸⁵

4.4 Verenigbaarheid met het Unierecht

De EU Gezinssherenigingsrichtlijn en de Richtlijn Langdurig Ingezetenen laten ruimte voor het stellen van inburgeringsvoorwaarden, maar Nederland neemt in Europa op dit punt een uitzonderingspositie in. Nederland is de enige lidstaat in de EU die de kosten voor

Nederland is de enige lidstaat in de EU die de kosten voor inburgering volledig voor rekening laat komen van gezinsmigranten

inburgering volledig voor rekening laat komen van gezinsmigranten.⁸⁶ Daarnaast is Nederland in de EU uniek in de eis om van derdelanders te vragen dat ze binnen drie jaar na toelating slagen voor een examen op niveau B1 van het CEFR.⁸⁷ In andere lidstaten is dat niveau alleen vereist voor de permanente verblijfsvergunning of bij naturalisatie, dus vijf jaar na binnenkomst of nog later. Elders voorziet de inburgeringswetgeving alleen een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.

De zeer hoge kosten, die gezinsmigranten helemaal zelf moeten dragen en de hoogte van de financiële en verblijfsrechtelijke sancties overschrijden de grenzen die het Hof van Justitie in twee arresten over de *Wi* 2007 heeft getrokken.⁸⁸ In beide arresten oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten inburgeringsvoorwaarden mogen stellen, maar dat deze voorwaarden (en de gevolgen die verbonden zijn aan het niet voldoen hieraan) de doelen van de EU-richtlijnen over gezinsshereniging en langverblijvende derdelanders niet in gevaar mogen brengen en die richtlijnen zodoende hun nuttige werking ontnemen.⁸⁹ In het arrest *C. en A.* geeft het Hof van Justitie 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 Gezinssherenigingsrichtlijn.⁹⁰ Deze voorwaarden zijn:

- de kennis die nodig is om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen komt overeen met een basisniveau (niveau B1 is hoger dan de basisniveaus A1 en A2);
- 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;⁹¹ en
- de kosten voor het examen zijn niet buitensporig.⁹²

Het is, gezien de hierboven gepresenteerde slagingspercentages en de financiële en verblijfsrechtelijke gevolgen van niet (tijdig) slagen maar zeer de vraag of de Nederlandse wetgeving de grenzen respecteert die door het Hof van Justitie zijn geformuleerd. De wijzigingen die in 2022 van kracht worden brengen hierin geen verbetering.

4. Conclusies

In dit artikel hebben wij een overzicht gegeven van de geschiedenis van 25 jaar inburgering in Nederland en de effecten van dit beleid. We kunnen nu de vragen beantwoorden of de doelen die de wetgever zich heeft gesteld, zijn bereikt, welke neveneffecten zijn opgetreden en wat de te verwachten effecten van de nieuwe wet zijn.

Wat allereerst opvalt is dat wijzigingen met betrekking tot de wetgeving op het gebied van inburgering elkaar in de afgelopen 25 jaar in rap tempo opvolgden. Zonder de resultaten van eerder ingevoerde wetgeving en beleid af te wachten, en zonder te beschikken over de cijfers die nodig zijn om de effecten van het inburgeringsstelsel te kunnen beoordelen, trokken opeenvolgende kabinetten keer op keer de conclusie dat het tot dan toe gevoerde beleid had gefaald en moest worden vervangen, bijna altijd onder verhoging van de eisen en de sancties. Voor de vanaf het begin van het inburgeringsbeleid gevreesde selectieve werking was bij deze aanscherpingen weinig aandacht.

Wat daarnaast opvalt is de onduidelijkheid met betrekking tot het concept 'integratie', hoewel wetten die

hierboven zijn beschreven als doel hadden om de integratie van nieuwkomers te bevorderen. Aan de wetgeving lag echter geen eenduidige of heldere definitie van het begrip 'integratie' ten grondslag. Toelichtingen bij wetswijzigingen waren op dit punt steeds oppervlakkig en verwezen naar algemene begrippen als actief burgerschap ('mee-doen') en zelfredzaamheid, waarbij met name werd gedacht aan het hebben van betaald werk en het volgen van onderwijs.

De vraag in hoeverre het Nederlandse inburgeringsbeleid daadwerkelijk bijdraagt aan integratie van migranten is daarmee lastig te beantwoorden en heeft vanuit de politiek weinig aandacht gekregen. Het nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht belemmert soms jarenlang de toegang tot betaald werk. De evaluaties van inburgeringswetgeving die op verzoek van de overheid zijn gedaan, richtten zich met name op de vraag in hoeverre migranten erin slagen aan de inburgeringsplicht, i.e. het slagen voor het inburgeringsexamen binnen drie jaar, te voldoen. Op basis van de analyse die we in dit artikel presenteerden, concluderen we dat het lastig is om in te zien hoe het huidige beleid, dat gericht is op het halen van examens en negatieve prikkels hanteert om inburgeringsplichtigen zover te krijgen, bijdraagt aan de integratie van bepaalde groepen inburgeraars. Waar voor een deel van de migranten het niveau te laag is, werden zij niet gestimuleerd om een hoger niveau te halen, juist om de negatieve sancties te voorkomen. Anderen, voor wie het niveau niet haalbaar is, worden geconfronteerd met negatieve sancties (hoge schulden, boetes en onthouding van verblijfszekerheid).⁹³

De nieuwe Wet inburgering 2021 brengt op een aantal punten verbetering: gemeenten krijgen hun centrale rol in de uitvoering van de inburgering terug, inburgeringsplichtigen krijgen begeleiding, asielstatushouders krijgen een inburgeringsaanbod en de vrije markt voor taalonderwijs wordt beperkt.⁹⁴ Het raamwerk van de Wi 2013 wordt in de Wi 2021 echter grotendeels in stand gehouden. De wetswijziging is eenzijdig gericht op de verbetering van de slagingskansen, terwijl de verblijfsrechtelijke consequenties en financiële verplichtingen en sancties goeddeels onbesproken bleven en intact zijn gelaten.⁹⁵

Meerdere in deze bijdrage gesignaleerde knelpunten blijven dan ook bestaan: de slaagplicht, het niveau van het examen en de consequenties van het systeem

80. In de Tweede Kamer ging het debat op dit punt vooral over de overgangsregeling: of degenen die nu al het examen op niveau A2 hebben gehaald, straks voor de permanente vergunning en naturalisatie opnieuw examen maar dan op niveau B1 moeten doen.

81. Besselsen, E & B. de Hart (2014), p. 34.

82. Bron: IND/INDIGO/METIS, door IND beschikbaar gesteld aan auteurs.

83. R. van Oers, 'Kroniek inburgering 2018-2020', *Asiel & Migrantenrecht* 2021, 2, p. 96-106.

84. Significant 2018, p. 77.

85. Migranten die 15 jaar of langer in

Nederland verblijven kunnen voor het Nederlanderschap opteren als zij 65 jaar of ouder zijn. Zij hoeven in dat geval niet te voldoen aan een inburgeringsvereiste. Art. 6 lid 1 sub h RWN.

86. K. Groenendijk, 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019-6/7, p. 278-287.

87. Common European framework of reference for languages (CEFR), www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/level-descriptions, laatst bezocht op 21 september 2021. B1 is het eerste van twee 'independent user'-

niveaus.

88. HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, (C. en A.), *JV* 2019/2, m.nt. K.M. de Vries; en HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369 (P. en S.).

89. Punt 50 (P. en S., punt 51 (C. en A.).

90. Punten 60 en 62 (C. en A.).

91. Punt 64 (C. en A.).

92. Punt 63 (C. en A.).

93. Wat niet wil zeggen dat ze niet geïntegreerd zijn, zie Besselsen & De Hart 2014.

94. K. Groenendijk 2019, p. 282. R. van Oers 2021. Tom Barkhuysen heeft in het *NJB* gewezen op het feit dat de minister niet bereid lijkt de gedupeerden van de

huidige disfunctionerende regeling te hulp te schieten. Nieuwkomers die voor 1 juli 2021 inburgeringsplichtig worden, vallen nog onder het oude stelsel. Er komt geen beleid om de gedupeerden van het oude stelsel tegemoet te komen (Kamerbrief van 23 maart 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 32824, nr. 294). T. Barkhuysen, 'Naar een nieuwe inburgeringswet: vergeet de gedupeerden van het huidige stelsel niet', *NJB* 2020/962, afl. 16.

95. Zie ook E. Nissen 2021.

Op basis van de analyse van 25 jaar inburgering in Nederland dringt zich de vraag op of integratie van nieuwkomers prioriteit heeft gehad bij ministers die in opeenvolgende kabinetten verantwoordelijk waren voor inburgeringswetgeving en -beleid

van financiële en verblijfsrechtelijke sancties bij niet (tijdig) inburgeren. Daarnaast blijft de financiële verantwoordelijkheid voor de inburgering van gezinsmigranten intact. De aandacht voor asielzoekers in de laatste jaren maakte dat er weinig oog was voor de gevolgen voor de andere grote groep inburgeringsplichtigen. De combinatie van de financiële verantwoordelijkheid voor de inburgering met de verhoging van het niveau van het examen, afschaffing van de mogelijkheid te worden ontheven op basis van geleverde inspanningen en de verblijfsrechtelijke consequenties voor gezinsmigranten die niet gelden voor statushouders, maakt echter dat de nieuwe wet nadelige gevolgen zal hebben voor gezinsmigranten. Het is verstandig om de tijd die rest tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet te benutten om te bezien of en hoe de verwachte knelpunten voor gezinsmigranten kunnen worden voorkomen.

Ook heeft de wetgever zich onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat de Nederlandse slaaplicht voor het examen binnen drie jaar op het in de Wi 2021 vereiste niveau van B1 en het leggen van de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de gezinsmigrant uniek zijn binnen de EU. Die uitzonderingspositie vergroot de kans dat het Hof van Justitie zal oordelen dat deze elementen van de nieuwe wet onverenigbaar zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn en met *standstill*-bepalingen in het Associatierecht EU-Turkije.

Aan EU-burgers kan, vanwege het EU-recht, geen inburgeringsplicht worden opgelegd. Zij vallen om die reden buiten de doelgroep van de Nederlandse inburgeringswetgeving. In een inburgeringsaanbod voor vrijwillige (EU-)inburgeraars is niet voorzien. Dit is een gemiste kans. Burgers van andere EU-lidstaten vormen al jaren de helft van alle niet-Nederlandse migranten. De praktijk in Duitsland laat zien dat ook zij de landstaal willen leren.

Op basis van de lessen uit het verleden concluderen wij dan ook dat:

- De selectieve en uitsluitende werking van de Wi zal blijven voortbestaan en wordt versterkt;
- Een aanzienlijk deel van de inburgeringsplichtigen vanwege de inburgeringsplicht in hun eerste jaren in

Nederland zal worden opgezadeld met een aanzienlijke schuld;

- De zwaarste lasten op de zwakste schouders blijven rusten;
- Nederland binnen de EU een uitzonderingspositie zal blijven innemen;
- Het inburgeringsbeleid niet voor alle immigranten geldt waardoor een groot deel van de nieuwkomers niet wordt gestimuleerd de taal te leren.

Op basis van de analyse van 25 jaar inburgering in Nederland dringt zich de vraag op of integratie van nieuwkomers prioriteit heeft gehad bij ministers die in opeenvolgende kabinetten verantwoordelijk waren voor inburgeringswetgeving en -beleid. Mogelijk speelden andere overwegingen, zoals de angst stemmen te verliezen aan partijen aan de (verre) rechterkant van het politieke spectrum een belangrijker rol bij het aanpassen van de inburgeringswetgeving.

Tot slot. Met haar strenge benadering van de inburgeraar, met financiële sancties en verblijfsrechtelijke consequenties, dringt de vergelijking van de inburgeringswetgeving met de toeslagenaffaire zich op; een vergelijking die in het politieke en maatschappelijke debat, ook door minister Koolmees meermaals is gemaakt. Laten we hopen dat het niet net zo lang duurt voordat de wetgever de gevolgen onder ogen ziet en tot een fundamenteel gewijzigd beleid overgaat. Drie voor de hand liggende wijzigingen zijn: vrijwillige inburgering van immigranten uit de EU en Turkije stimuleren, niet langer de kosten van inburgering volledig afwentelen op gezinsmigranten en de inburgeringsplicht net als elders in de EU tot een inspanningsverplichting maken. Dat laatste zou ook een enorme vereenvoudiging van de nieuwe wetgeving mogelijk maken. De Wi 2021 en de uitvoeringsvoorschriften beslaan samen bijna 50 pagina's in het *Staatsblad* en 52 pagina's in de *Staatscourant*. De toelichting in het *Staatsblad* telt 138 pagina's en die in de *Staatscourant* 40 pagina's. Dat men voor de betreffende bepalingen in de Duitse *Aufenthaltsgesetz* en de *Integrationsverordnung* aan 12 pagina's voldoende heeft, zou de Nederlandse wetgever toch te denken moeten geven. •