

Inburgering

Gelijkwaardige maatschappelijke deelname of (selectief) migratiebeleid?

Ellen Nissen¹

De Wet Inburgering 2022 is een voortzetting van, in plaats van een breuk met, het gevoerde inburgeringsbeleid van de afgelopen 25 jaar. Vreemdelingrechtelijke doelen zijn hierbij steeds centraler komen te staan, ten koste van het doel om de gelijkwaardige deelname van inburgeraars aan de maatschappij te faciliteren. Om deze doelen te ontkoppelen (en in lijn te brengen met EU-recht) is een fundamentele herziening van het hele stelsel nodig, waarbij taalverwerving en participatie naar vermogen en eigen inzicht – en het tegengaan van verscheidende uitsluitingsmechanismen – centraal zouden moeten staan.

1. Inleiding

Het beeld van de inburgeraar die onbereidwillig is de eigen inburgering ter hand te nemen is al jaren van grote invloed op de manier waarop het inburgeringsbeleid is vormgegeven. Voor 'niet-westerse' gezinsmigranten vormt de Wet Inburgering Buitenland (hierna: Wib) de eerste test van deze bereidwilligheid. Als deze test is doorstaan – en het basisexamen inburgering buitenland succesvol is afgelegd – wordt men eenmaal in Nederland (net zoals statushouders en westerse migranten die verblijven op grond van een niet-tijdelijk verblijfsdoel), geconfronteerd met een indrukwekkend sanctiestelsel dat onderdeel uitmaakt van de in 2013 herziene Wet Inburgering. Het doel van dit stelsel is om deze verondersteld onwillige inburgeraars middels (negatieve) prikkels te bewegen tot zo spoedig mogelijke 'inburgering'. Middels deze activering zou gelijkwaardige deelname aan de maatschappij gefaciliteerd worden.

In dit artikel wordt betoogd dat deze prikkels in de vorm van sancties, een onevenredige uitwerking kunnen hebben op bepaalde groepen of individuen, en dat zowel het huidige als toekomstige stelsel op zeer gespannen voet staat met EU-recht. Centraal staat de vraag of deze sancties en hun uitwerking het best begrepen kunnen worden in het licht van *integratiedoelstellingen* of *immigratiedoelstellingen*.² Deze vraag is van essentieel belang omdat het inburgeringsbeleid voor haar rechtmatigheid afhankelijk is van de mate waarin de integratie van inburgeraars daadwerkelijk gefaciliteerd wordt, en de vraag of bereidwillige inburgeraars aan de voorwaarden kunnen voldoen.³ Deze bijdrage beantwoordt deze vraag door in te zoomen op de invulling van het begrip 'verwijtbaarheid'.

Dit begrip vervult een cruciale functie in zowel de huidige wet inburgering (hierna: Wi 2013) als de nieuwe wet inburgering, die naar alle waarschijnlijkheid in 2022 in werking treedt (hierna: Wi 2022). Daarnaast aanschouw ik de systematiek van de Wib, de Wi 2013 en de Wi 2022 in onderlinge samenhang om de vraag te beantwoorden of de onderliggende logica en kenmerken van deze wetten het best aansluiten bij integratie- of immigratiedoelinden.⁴

2. De wet inburgering, bereidwilligheid en verwijtbaarheid

2.1. De invulling van de term 'verwijtbaarheid' en de onevenredige uitwerking van sancties

Bereidwilligheid is in het huidige inburgeringsbeleid gelijkgesteld aan het juridische concept 'verwijtbaarheid'. Wie verwijtbaar niet op tijd voldoet aan de inburgeringsplicht – die bestaat uit vier taalexamen op A2 niveau,⁵ het deexamen Kennis van de Nederlandse Maatschappij, het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt en het Participatieverklaringstraject – krijgt een boete. In het geval van statushouders moet de lening die afgesloten kan worden om het inburgeringstraject te bekostigen terugbetaald worden.⁶ In de regel wordt de inburgerings termijn vastgesteld op drie jaar. Wanneer een inburgeraar na vijf jaar nog niet geslaagd is voor alle onderdelen kan geen sterker verblijfsrecht worden verkregen.

Toenmalig minister Leers verwoordde de relatie tussen het idee van bereidwilligheid en verwijtbaarheid tijdens de parlementaire behandeling van de Wi 2013 als volgt:

'Als men verwijtbaar niet binnen die termijn voldoet aan de inburgeringsplicht, ziet de regering dat als een teken dat men niet bereid is aan de voorwaarde te voldoen om actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.'⁷

Hoewel minister Leers in deze context een 'op de concrete zaak toegespitste afweging van *alle* relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval' beloofde, is dit niet terug te zien in het beleid en de praktijk.⁸ De relevante feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot de conclusie dat de inburgeringstermijn niet-verwijtbaar overschreden is, zijn het aantal gevolgde cursussen en examenpogingen, en omstandigheden die aan het volgen van een inburgeringscursus in de weg staan.⁹ Het gaat daarbij om een categoriale in plaats van een individuele beoordeling.

Inmiddels zijn de consequenties van de manier waarop invulling wordt gegeven aan de term 'verwijtbaarheid' beter inzichtelijk. Van de inburgeringsplichtigen die in 2013, 2014, 2015 en 2016 gestart zijn, kan gemiddeld 17,3% van de gezinsmigranten en 5% van de statushouders gekwalificeerd worden als 'onwillig' wegens – als verwijtbaar beschouwd – termijnoverschrijding.¹⁰ Dit grote en structurele contrast tussen de twee groepen wekt de indruk dat het begrip 'verwijtbaarheid' met name aan de hand van institutionele factoren, en in mindere mate aan de hand van aan het individu gerelateerde factoren (en zijn of haar intrinsieke bereidwilligheid) begrepen kan worden.

Het grootste verschil tussen de twee groepen dat hierbij een rol speelt, is de omstandigheid dat gezinsmigranten de kosten die zij maken tijdens het inburgeringstraject zelf dragen, terwijl de lening van statushouders wordt kwijtge-

scholden op het moment dat tijdig voldaan wordt aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat de verlengings- en ontheffingsgronden op basis van geleverde inspanning relatief toegankelijker zijn voor statushouders dan voor gezinsmigranten. Om verlenging kan worden verzocht na 300 inburgeringscursussen en twee examenpogingen, en om ontheffing kan worden verzocht na 600 gevolgde inburgeringscursussen en vier examenpogingen.¹¹

Wanneer er sprake is van verwijtbare termijnoverschrijding wordt een boete opgelegd. Met name in de periode vóór begin 2019, werd met regelmaat de maximale boete van € 1250 opgelegd.¹² Als bijvoorbeeld slechts een van de zes deelexamens niet behaald was binnen de termijn – of enkele dagen te laat – kon een dergelijke hoge boete worden opgelegd. Door een beleidswijziging leiden behaalde deelexamens inmiddels tot boetematiging.¹³

Met betrekking tot het terugbetalen van de lening door statushouders en verblijfsrechtelijke consequenties, is er echter sprake van een alles-of-niets benadering. Dit betekent dat het net niet voldoen aan de specifieke voorwaarden voor verlenging, het niet behalen van dat ene deelexamen of een termijnoverschrijding van enkele dagen kan leiden tot een schuld van mogelijk (en maximaal) € 10.000 of de weigering van een sterker verblijfsrecht.¹⁴ Hierbij kan geen rekening gehouden worden met de mate van verwijtbaarheid. Er is geen verlengings- of ontheffingsgrond die een integrale beoordeling van individueel vermogen tot voldoen aan de inburgeringsplicht – en andere relevante belangen en omstandigheden – mogelijk maakt of afdwingt. In haar rechtspraak heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een aantal scherpe kantjes van dit beleid gehaald door een individuele beoordeling van de beschikbaarheid van passend onderwijs mogelijk te maken.¹⁵ De fundamenten van

Het net niet voldoen aan de specifieke voorwaarden voor verlenging, het niet behalen van dat ene deelexamen of een termijnoverschrijding van enkele dagen kan leiden tot een schuld van mogelijk (en maximaal) € 10.000 of de weigering van een sterker verblijfsrecht

Auteur

1. Mr. E.J.W. Nissen is promovenda aan de vaksectie rechtssociologie en migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen en juridisch coördinator bij Stichting Civic. De auteur dankt de redactie, Tamar de Waal en Anoeska Gehring voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

2. Onder integratie versta ik het gelijkwaardig meedoen in de samenleving.
3. HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453 (K. en A.).

4. De Wib is alleen van toepassing op gezinsmigranten en alleen bij gezinsmigranten kunnen verblijfsrechtelijke sancties leiden tot verlies van verblijfsrecht of een verblijfsgeest. Daarnaast ligt het percentage gezinsmigranten dat verwijtbaar de inburgeringstermijn overschrijft significant hoger dan bij statushouders. Om deze reden staat deze groep in een deel van het artikel centraal.

5. Op basis van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen (ERK).
6. Art. 4.1a en art. 4.13 lid 4 Besluit inburgering.

7. Kamerstukken I 2011/12, 33086, E, p. 13.

8. Kamerstukken I 2011/12, 33086, E, p. 13.

9. Met uitzondering van de medische ontheffing bij blijvende onmogelijkheid om aan de inburgeringsplicht te voldoen en de verlenging van twee jaar voor inburgeraars die een alfabetiseringscursus volgen. Zie Regeling inburgering, Bijlage 4 bij art. 2.4 lid 3 (protocol medische advisering).

10. DUO, Servicecentrum Inburgering, 'Voortgangcijfers Totaal Nederland', 1 januari 2021.

11. Art. 2.4b en art. 2.4.c Regeling Inburgering.

12. A. Jansen & A. Overmars, 'Boeteoplegging door DUO', *A&MR* 2020/6-7, p. 302-309, p. 305.

13. E. Nissen, 'Reactie & aanvulling op "Boeteoplegging door DUO" van Jansen en Overmars', *A&MR* 2020/10, p. 512.

14. Nissen 2020.

15. ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1961; ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3474.



Breda, 20 juni 2019, Samuel Mebrahtom (20) op zijn kamer. Minister Wouter Koolmees wil dat statushouders zo snel mogelijk aan het werk gaan. Maar Samuel moet stoppen met zijn baan om inburgeringslessen te volgen. © John van Hamond / ANP

het beleid die tot onevenredige uitkomsten kunnen leiden zijn echter overeind gebleven.

2.2. Is er lering getrokken uit het verleden?

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wi 2013 – waaruit bleek dat het inburgeringssysteem onvoldoende aansluit bij de leefwereld van inburgeringsplichtigen waardoor effectiviteit ontbreekt – is besloten tot een stelselwijziging.¹⁶ Ook de veelvuldig gepleegde fraude door taalscholen en de tekortschietende kwaliteit van het inburgeringsonderwijs speelden hierbij een rol.¹⁷ De gemeenten krijgen in het nieuwe stelsel – onder andere – weer een actieve rol in de begeleiding en gaan inburgeringstrajecten inkopen. Tijdens de parlementaire behandeling is – mede naar aanleiding van de toelagenaffaire – meer aandacht voor, en discussie over, de betekenis van de term verwijtbaarheid en het belang van een hardheidsclausule.¹⁸ Ook wordt er inmiddels gesproken over boetes als een ‘uiterst redmiddel’, over inburgeringsplichtigen als een ‘kwetsbare groep’ en is de beleidsvisie gebaseerd op het uitgangspunt dat veruit de meeste inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd zijn om de Nederlandse taal te verwerven en mee te doen aan de maatschappij.¹⁹

Toch is er ondanks alle geconstateerde gebreken niet besloten tot een overgangsregeling voor de inburgeringsplichtigen die onder het huidige stelsel vallen en degenen die tot 2022 instromen.²⁰ Ook zijn er geen mogelijkheden tot herziening van in rechte vaststaande beslissingen opgesteld.²¹

De fundamentele van het inburgeringsstelsel en de belangrijkste institutionele factoren die het verschil in verwijtbaar gedrag tussen gezinsmigranten en statushouders verklaren zijn in de Wi 2022 overeind gebleven, en op verschillende punten significant verzwakt.²² Het niveau van het inburgeringsexamen is – voor veruit de grootste groep inburgeraars – verhoogd van A2 naar B1 niveau. Verlengingen van de inburgeringstermijn zullen daarnaast in de regel voor kortere periodes zijn.²³ Er zijn op gemeentelijk niveau verscheidene mogelijkheden tot beboeting bijgekomen terwijl de mogelijkheden tot ontheffing zijn afgenomen.²⁴ Omdat ontheffing op basis van gepleegde inspanningen niet langer mogelijk is, ligt het in de lijn der verwachting dat de verblijfsrechtelijke consequenties van niet op tijd inburgeren zullen toenemen.

Gezinsmigranten blijven verantwoordelijk voor de bekostiging van hun inburgeringstraject. Een gezinsmi-

Ondanks alle geconstateerde gebreken is niet besloten tot een overgangsregeling voor de inburgeringsplichtigen die onder het huidige stelsel vallen en degenen die tot 2022 instromen

grant die instroomt in de zogenoemde zelfredzaamheidsroute (z-route) heeft – wegens een middels een leerbaarheidstoets vastgesteld gebrek aan leervermogen of capaciteit – geen slagingsplicht, maar heeft wel de verplichting om binnen drie jaar 800 alfabetiserings- en/of taalcursussen te volgen.²⁵ Dit kost op dit moment meer dan € 10.000.²⁶

De gemeenten en de landelijke overheid hebben uiteenlopende inschattingen van het percentage statushouders dat de z-route zal doorlopen.²⁷ De lage inschatting van de landelijke overheid sluit het meest aan bij de logica van zowel het nieuwe als oude systeem.²⁸ Volgens de minister zullen inburgeraars van wie het *op voorhand vaststaat* dat A1-niveau niet haalbaar is instromen in de z-route. De inschatting is dat dit 15% van de statushouders, en 3% van de gezins- en overige migranten betreft.²⁹ De inschatting van het lage percentage gezinsmigranten hangt samen met het basisexamen inburgering in het buitenland dat spreek-, schrijf- en luistervaardigheden toetst op A1 niveau. De verwachting is dat ongeveer 83% van de gezinsmigranten in zal stromen in de B1-route.

Maar als in het huidige systeem meer dan 17% van de gezinsmigranten verwijtbaar de inburgeringstermijn overschrijft, zijn er dan redenen om aan te nemen dat dit percentage af gaat nemen in het nieuwe stelsel? Mijns inziens zijn er voornamelijk redenen om aan te nemen dat dit percentage toe gaat nemen. Dit standpunt zal ik illustreren aan de hand van de situatie van inburgeraars met analfabetisme.

2.3. Analfabete inburgeraars en de B1-route

De verhoging van A2-niveau naar B1-niveau wordt gerechtvaardigd door de belofte van maatwerk en gemeentelijke ondersteuning. Voor gemeentelijke ondersteuning ten aanzien van gezinsmigranten die verder gaat dan het bepalen van de instroomroute en advies omtrent passend onderwijs, zijn echter geen financiële middelen beschikbaar gesteld. De passende instroomroute zal worden bepaald aan de hand van een brede intake waarbij de uitslag van een leerbaarheidstoets leidend is.³⁰ De leerbaarheidstoets is een instrument dat de wetgever geschikt acht om vast te stellen voor welke inburgeraars 'hooguit

niveau A1 haalbaar zal zijn'.³¹ Er is weinig bekend over deze leerbaarheidstoets en of dit dezelfde toets betreft die afgenomen werd binnen het huidige stelsel wanneer analfabete inburgeraars om ontheffing vroegen.³² Binnen het huidige systeem zijn de beleidsregels aangepast nadat de leerbaarheidstoets voor knelpunten in de praktijk had gezorgd. Analfabete inburgeraars konden ontheven worden na 600 gevolgde cursussen wanneer uit de leerbaarheidstoets bleek dat:

‘de inburgeringsplichtige niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen.’

De minister moest echter concluderen dat het voorkomt dat:

‘voor sommigen van deze inburgeringsplichtigen uit deze toets blijkt dat zij dit leervermogen wel bezitten maar dat zij toch niet in staat zijn alle examenonderdelen te behalen.’³³

De nieuwe Wi is gebaseerd op het uitgangspunt dat analfabete inburgeraars met het (ingeschatte) leervermogen om A1-niveau te halen in kunnen stromen in de B1-route. Het ‘maatwerk’ bestaat in deze context dus uit twee uitersten; één route waarbij minimale verwachtingen omtrent het leervermogen bestaan, en één waarbij de verwachtingen met name gebaseerd zijn op wensdenken. Tussen de beoordeling van de haalbaarheid van A1-niveau binnen een niet gespecificeerd aantal jaren, en de haalbaarheid van B1-niveau binnen drie jaar ligt nogal wat verschil.³⁴ Van analfabete inburgeraars in de B1-route wordt verwacht dat zij binnen drie jaar het Participatieverklarings-traject (PvT), de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en vijf inburgeringsexamens op B1-niveau (spreken, schrijven, lezen, luisteren en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM)) halen. Er is geen enkele empirische basis voor deze verwachting. Op basis van de ervaring en het beschikbare wetenschappelijk onderzoek kan deze verwachting onrealistisch genoemd worden.³⁵ Toch wordt er bij overschrijding van de inburgeringstermijn automatisch uitgegaan van ‘verwijtbaarheid’, en dus onwilligheid.

16. Kamerstukken II 2017/18, 32824, nr. 223.

17. Kamerstukken II 2018/19, 32824, nr. 261; ACVZ, *Inburgering is geen bijzaak. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs*, Den Haag, 2021.

18. AO Inburgering en integratie op 3 februari 2021.

19. Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 5, p. 9; Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p. 57.

20. Brief van minister Koolmees 'Reactie op verzoek tegemoetkoming gedupeerde Inburgeraars' van 12 november 2019. Het verzoek is te vinden op: [https://stichting-civic.nl/brief-aan-de-minister-over-gedupeerde-](https://stichting-civic.nl/brief-aan-de-minister-over-gedupeerde-inburgeraars/)

[inburgeraars/](https://stichting-civic.nl/brief-aan-de-minister-over-gedupeerde-inburgeraars/).

21. Brief van minister Koolmees 2019.

22. Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze factoren: Nissen 2020.

23. Kamerstukken II 2020/21, 35483, nr. 66, ontwerp van het Regeling inburgering 2022, afdeling 2, vanaf p. 36. Dit geldt zowel voor verlengingen wegens niet-verwijtbaarheid als nieuwe termijnen.

24. Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 5, p. 59-60.

25. Voor statushouders is dit 1600 uur. Bij termijnoverschrijding binnen de z-route is de hoogte van de boete en de termijn van de verlenging afhankelijk van het gevolgde aantal cursussen (art. 7.3 en art. 7.4 lid 3 ontwerp Regeling inburgering).

26. Regeling inburgering, Wijzigingsbesluit van 14 september 2020, p. 2. Gezinsmigranten kunnen in de regel een lening afsluiten om het inburgeringstraject te bekostigen.

27. I. Rازenberg & M. de Gruijter, *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeliding vluchtelingen*, Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS), 2020, p. 60.

28. Dit is ook een indicatie dat gemeenten er wellicht een andere visie en logica op nahouden dan de wetgever beoogt, wat tot spanningen in de uitvoering kan leiden.

29. Nota naar aanleiding van verslag, Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 13, p. 27.

30. Kamerstukken II 2020/21, nr. 66, Ontwerp Regeling inburgering 2022, p. 8.

Alleen op basis van gegronde redenen kan af worden geweken van het uit de leerbaarheidstoets voortvloeiende advies.

31. Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 13, p. 57.

32. Art. 2.4b lid b Regeling inburgering.

33. Regeling inburgering, Wijzigingsbesluit van 14 september 2020, p. 2.

34. Of drie en een half jaar bij verlenging wegens het volgen van een alfabetiseringscursus.

35. S. Strube, *Grappling with the oral skills: The learning and teaching of the low-literate adult second language learner*, Utrecht: LOT 2014, p. 353.

Meer nog dan in het huidige stelsel, wordt de ‘bereidwilligheid’ tot inburgering afgemeten aan de sociaal-economische mogelijkheid en bereidheid om grote sommen geld te besteden aan inburgeringstrajecten die door commerciële partijen aangeboden worden

De inburgeraar die verwijtbaar de termijn overschrijft krijgt in de nieuwe wet een boete en een nieuwe termijn opgelegd die afhankelijk is van het aantal behaalde examens.³⁶ Wanneer drie van de vijf inburgeringsexamens – los van MAP en PvT – met goed gevolg zijn afgelegd is de nieuwe termijn zes maanden. Deze verlenging kan oneindig doorgaan en bij iedere termijnoverschrijding wordt automatisch uitgegaan van verwijtbaarheid en een nieuwe boete opgelegd.³⁷ In de praktijk is het echter niet ongebruikelijk dat inburgeraars vastlopen op één examenonderdeel.³⁸ Als na vijf jaar een verzoek voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt ingediend, maar er nog niet is voldaan aan de inburgeringsplicht, wordt deze aanvraag afgewezen.

Hoewel in de Wi 2013 een beoordelingsgrond ontbreekt op basis waarvan alle relevante individuele omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken worden, zijn de categorische verlengings- en ontheffingsgronden soepeler binnen het huidige beleid dan in de Wi 2022. Binnen het huidige (A2-niveau) beleid krijgt een inburgeraar die een analfabetiseringscursus volgt nog een automatische verlenging van twee jaar. Na de twee jaar bestaat een mogelijkheid tot ontheffing op basis van gepleegde inspanningen. Zoals gezegd bestaat deze mogelijkheid tot ontheffing op basis van gepleegde inspanningen in de nieuwe wet niet meer.³⁹

De mogelijkheden voor gemeenten om de inburgeringstermijn te verlengen of om het niveau af te schalen zijn wettelijk ingeperkt.⁴⁰ De mogelijkheid tot verlenging op basis van het volgen van een alfabetiseringscursus is beperkt tot zes maanden.⁴¹ Op basis van gepleegde inspanningen kan in het nieuwe stelsel alleen verlenging verkregen worden wanneer 450 cursusuren zijn gevolgd en als drie van de vijf deexamens zijn behaald.⁴² De gemeente kan besluiten om ‘afschaling’ van B1-niveau naar A2-niveau toe te staan. Deze bevoegdheid is ook begrensd; inburgeren op A2-niveau is niet mogelijk voordat 600 taalcursusuren gevolgd zijn door de inburgeraar.⁴³ Het ‘maatwerk’ bevindt zich in de discretionaire ruimte die gemeenten hebben als aan deze voorwaarde wordt voldaan. De gemeente kan bij de beoordeling van de vraag of afschaling toe moet worden gestaan, zich baseren op informatie van de cursusinstelling over bijvoorbeeld de inzet van de inburgeraar in de klas en de vraag in hoeverre de inburgeraar steeds huiswerk heeft gemaakt.⁴⁴

Voor gezinsmigranten betekent dit, dat de aanname van onbereidwilligheid alleen weerlegd kan worden na een investering van ongeveer (en minimaal) € 6000⁴⁵ of € 8000⁴⁶ in de inburgering, binnen een periode van in de regel drie jaar. Het is niet duidelijk of en hoe deze aanna-

me na een verlenging weerlegd kan worden. Met andere woorden: meer nog dan in het huidige stelsel, wordt de ‘bereidwilligheid’ tot inburgering afgemeten aan de sociaal-economische mogelijkheid en bereidheid om grote sommen geld te besteden aan inburgeringstrajecten die door commerciële partijen aangeboden worden.

De mogelijkheid tot ontheffing op basis van gepleegde inspanningen na vijf jaar heeft binnen het huidige stelsel een belangrijke rol gespeeld bij het voorkomen van nog schadelijkere uitwerkingen in de praktijk – met name als het gaat om de beoordeling van ‘verwijtbaar’ gedrag van statushouders. Van de statushouders die in 2015 begonnen zijn aan hun inburgeringstraject bijvoorbeeld, heeft 27% een ontheffing gekregen.⁴⁷ Ook met deze ontheffingsmogelijkheden zijn er op dit moment in ieder geval 2840 inburgeraars die langer dan vijf jaar bezig zijn met hun inburgeringstraject, maar nog steeds inburgeringsplichtig zijn.⁴⁸ Dit betekent dat zij geen sterker verblijfsrecht kunnen krijgen en – aan de voorwaarden voor verblijfsrecht gerelateerde – kwetsbaarheden voortduren. Zonder ontheffing staat ook de mogelijkheid van herhaalde beboeting open. Inmiddels hebben 600 mensen een herhaalde boete ontvangen. Dat dit aantal niet hoger is, is mede dankzij corona waardoor sinds 2020 geen boetes meer opgelegd worden.⁴⁹

3. Het inburgeringsbeleid, bereidwilligheid en gezinsmigratie

3.1. Gezinsmigratie, de Wib en selectief migratiebeleid

Het uitgangspunt ‘verwijtbaar, tenzij...’ schept de voorwaarden voor beleid dat grote tijds- en financiële investeringen vergt van gezinsmigranten. Het is de vraag of dit uitgangspunt en de consequenties die hieraan verbonden worden, met name migratie- of integratiedoelen dienen. Om een begin te maken met de beantwoording van deze vraag, is het nuttig om de Wi 2013 en 2022 in relatie tot de Wib te bekijken. Omdat de Wib alleen van toepassing is op gezinsmigranten van ‘niet-westerse’ nationaliteit staat deze groep hier centraal.

Wat het inburgeringsbeleid in zijn totaliteit kenmerkt, is dat gezinsmigratie gezien wordt als een vrije keuze terwijl statushouders ‘niet geheel vrijwillig’ naar Nederland gekomen zijn.⁵⁰ De visie op gezinsmigratie als een vrije en gecalculerde keuze staat op gespannen voet met de leefwereld van gezinsmigranten en de Richtlijn 2003/86/EG (hierna: gezinsherenigingsrichtlijn).⁵¹ Toch vormt het idee van de ‘vrije keuze’ een essentiële grondslag voor zowel de Wib als de Wi. In de memorie van toelichting van de Wib wordt gesteld dat:

‘Uit de tweezijdigheid van het integratieproces volgt dat van vreemdelingen die er *vrijwillig voor kiezen* zich permanent in Nederland te vestigen, *verwacht mag worden dat zij zich reeds in het buitenland voorbereiden* op hun komst naar Nederland (cursivering toegevoegd).’⁵²

Ook de MvT van de nieuwe Wi spreekt van een ‘weloverwogen keuze’ van gezinsmigranten om zich in Nederland te vestigen.⁵³ Hoewel gezinshereniging op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn primair een subjectief recht is, rechtvaardigt deze visie op gezinsmigratie migratiebeleid dat erop gericht is om migranten met ‘ongunstige kenmerken’ te stimuleren en te bewegen om niet voor Nederland te kiezen.⁵⁴ Voorbeelden van kenmerken die volgens de MvT van de Wib als ongunstig beschouwd worden, zijn een laag opleidingsniveau en traditionele opvattingen met betrekking tot emancipatie.⁵⁵

Volgens de MvT selecteert de Wib ‘personen die *kunnen* en *willen* investeren in hun eigen inburgering’ (cursivering toegevoegd).⁵⁶ Hoewel het niveau bij de inwerking-treding van de Wib A1-min betrof, en er alleen op spreek- en luistervaardigheden getoetst werd, verwachtte toenmalig minister Verdonk immigratiebeperkende-effecten.⁵⁷ In 2010 werd het niveau verhoogd van A1-min naar A1 en werd een onderdeel schrijfvaardigheid toegevoegd. Experts waarschuwden voor mogelijke uitsluiting van kwetsbare groepen en voorspelden een daling van de slaagpercentages bij de eerste examenpoging van 90% naar 70%.⁵⁸ Odé overwoog in deze context dat bij een slaagpercentage van 70% ‘de conclusie gerechtvaardigd [is] dat een hogere examennorm zich niet langer verdraagt met het uitgangspunt dat in beginsel iedereen voor de toets moet kunnen slagen’.⁵⁹ In 2017, 2018 en 2019 lag dit percentage respectievelijk op 65%, 73% en 73%.⁶⁰

In 2015 oordeelde het HvJ EU in het arrest *K. & A.* dat:

‘De integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 mogen (...) *niet tot doel hebben de personen te selecteren* die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar dienen *hun integratie in de lidstaten te vergemakkelijken*.’⁶¹

Als gevolg van dit arrest werden de kosten voor het examen en het zelfstudiepakket verlaagd en werden de gronden voor toepassing van de hardheidsclausule verruimd.⁶² Het ontwerp van de Wib werd echter niet fundamenteel herzien.⁶³

De investeringen die van gezinsmigranten geveerd worden in het kader van de Wi – om de kwalificatie ‘onwilling’ en de daarbij behorende sancties te ontwijken – vinden aansluiting bij migratiebeleid dat erop is gericht om gezinsmigranten die dergelijke investeringen niet *willen* en/of *kunnen* maken te ontmoedigen zich in Nederland te vestigen. In dat licht is het minder verrassend dat de hoge cijfers met betrekking tot het percentage gezinsmigranten dat verwijtbaar de inburgeringstermijn heeft overschreden, niet geleid hebben tot een koerswijziging.

3.2. Gezinsmigratie en evidence-based inburgeringsbeleid?

Het vermoeden dat economische en vreemdelingrechtelijke overwegingen centraler staan dan de doelstelling om gelijkwaardige deelname aan de samenleving te faciliteren, wordt gevoerd door het gebrek aan monitoring van de mogelijke selectieve effecten van het inburgeringsbeleid. Zo wordt door wetenschappers al jaren gewezen op het fenomeen ‘zelfselectie’; de praktijk waarbij gezinsmigranten afzien van het doen van een aanvraag tot gezinshereniging wegens het niet voldoen aan de voorwaarden.⁶⁴ Ook wordt er gewezen op een groep die mogelijk ‘afhaakt’.⁶⁵ Sinds de invoering van de Wib en de verhoging

36. Kamerstukken II 2020/21, 35483, nr. 66, ontwerp van het Regeling inburgering 2022, p. 37.

37. Er zijn nog geen aanvullende beleidsregels bekend gemaakt omtrent herhaalde beboeting.

38. Zie ‘Humans of Inburgering’ van Stichting Civic: <https://stichtingcivic.nl/mevr-s-als-inburgering-gratis-was-was-mijn-nederlands-nu-veel-beter/>.

39. Het ontwerp van het Besluit inburgering 2022 voorziet in twee ontheffingsgronden. Er kan medische ontheffing verleend worden wanneer voldoen aan de inburgeringsplicht blijvend niet mogelijk is en wanneer er sprake is van een schrijnende situatie als gevolg van bijzondere individuele omstandigheden (art. 2.7 en art. 2.8).

40. Afschalen betekent dat aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan door het inburgeringsexamen op A2-niveau met goed gevolg af te leggen, in plaats van op B1-niveau.

41. Art. 4.1 lid 2 onder e ontwerp van de

Regeling Inburgering 2022, p.27; zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p. 47.

42. Art. 4.4 ontwerp van Besluit inburgering 2022. Ook de MAP en het PvT dienen te zijn afgerond. Bij statushouders hangt het benodigde aantal cursussen af van het persoonlijk plan inburgering en participatie. De termijn kan op basis van deze grond eenmaal met zes maanden worden verlengd. De Minister van SZW heeft op basis van art. 4.5 van het ontwerpbesluit een ambtshalve bevoegdheid om een verlenging van zes maanden te verlenen in bijzondere gevallen.

43. Art. 5.5 ontwerp van Besluit inburgering 2022.

44. Ontwerp van Besluit inburgering 2022, p. 9.

45. Gemiddelde uurprijs van € 13,50 en examenkosten.

46. Gemiddelde uurprijs van € 13,50.

47. DUO, Servicecentrum Inburgering, Voortgangscijfers Totaal Nederland, 1 janu-

ari 2021. De cijfers zijn niet uitgesplitst naar ontheffingsgrond. Gezien de strikte invulling van de medische ontheffingsgrond is het aannemelijk dat het overgrote deel van de ontheffingen op basis van gepleegde inspanningen is verleend.

48. DUO 2021.

49. DUO 2021.

50. Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 4.

51. E. Besselsen & B. de Hart, *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet Inburgering*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 88.

52. Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, p. 3.

53. Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, p. 17.

54. Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, p. 4.

55. Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, p. 4.

56. Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, p. 11.

57. Kamerstukken II 2003/04, 29700, nr. 3, p. 15.

58. ACVZ, ‘Advies inzake de conceptwijziging van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000 in verband met de wijziging van het basiseexamen inburgering’, Den Haag, 2010.

59. A. Odé, ‘De Wet Inburgering Buitenland: zelfselectie belangrijker dan selectie’, *Migrantenrecht* 2009/7.

60. Significant (2020), *Monitor basiseexamen in het buitenland 2019*, Barneveld: Significant, p. 13.

61. HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453 (K. en A.), r.o. 57.

62. Kamerstukken II 2015/16, 32005, nr. 8.

63. IND-werkinstructie nr. 2015/10 (SUA), Bijlage 3 Achtergrond Wet inburgering buitenland – Oude beleidsvisie.

64. R. van Oers, ‘Kroniek inburgering’, *A&MR* 2021/2, p. 100.

65. Regioplan, *Evaluatie Wet Inburgering Buitenland (WIB)*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2014, p. 31.

Het vermoeden dat economische en vreemdelingrechtelijke overwegingen centraler staan dan de doelstelling om gelijkwaardige deelname aan de samenleving te faciliteren, wordt gevoed door het gebrek aan monitoring van de mogelijke selectieve effecten van het inburgeringsbeleid

van het examenniveau van A1-min naar A1 zijn de deelnemers aan het examen steeds relatief hoger opgeleid geworden. Hoewel dit een belangrijke indicator is van het bestaan van zelfselectie is hier nooit onderzoek naar verricht.⁶⁶ Wel wordt deze verschuiving in het opleidingsniveau van de examenkandidaten gezien als een van de positieve effecten van de Wib.⁶⁷ Daarnaast is nooit onderzoek verricht naar de verklaringen voor de significante verschillen die bestaan in de slagingspercentages tussen nationaliteiten, of de vraag of er kwetsbare groepen zijn die een verhoogde kans hebben op uitsluiting.⁶⁸

Ook over de verblijfrechtelijke consequenties van het inburgeringsbeleid is nagenoeg niets bekend.⁶⁹ Hoewel het intrekken van een verblijfsvergunning wegens het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting gezien wordt als tegenstrijdig met internationale normen, is het ten aanzien van gezinsmigranten wel mogelijk om wegens het ontbreken van een inburgeringscertificaat voortgezet verblijf of verblijf voor onbepaalde tijd te weigeren.⁷⁰ Het arrest *C. en A. van het HvJ EU* laat zien dat in de praktijk, mensen hard geraakt kunnen worden door dergelijke verblijfsrechtelijke consequenties.⁷¹ Deze zaak betrof een vrouw die haar verblijfsrecht verloor wegens een combinatie van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht en het stranden van de relatie waarvan de vergunning afhankelijk was. Een dergelijk verlies van verblijfsrecht kan definitief zijn.⁷² In de betreffende zaak was dit niet het geval omdat de vrouw uiteindelijk ontheffing van de inburgeringsplicht kreeg. Wel was er sprake van een verblijfsgeval omdat de vergunning pas werd verleend vanaf het moment dat aan de inburgeringsplicht was voldaan. Vragen zoals 'Hoeveel mensen zijn definitief hun verblijfsrecht verloren?' en 'Hoeveel mensen zijn in de (financiële) problemen gekomen door het ontstaan van een verblijfsgeval?' kunnen op basis van de beschikbare kennis niet beantwoord worden.⁷³

Er is niet alleen sprake van een gebrek aan kennis omtrent het gevoerde inburgeringsbeleid en de mogelijke vreemdelingrechtelijke en 'selectie'-gevolgen. Ook wat betreft de vraag in hoeverre het inburgeringsbeleid het doel van gelijkwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving faciliteert is er sprake van een kennislacune. Regioplan concludeert in een synthesestudie naar de effecten van het inburgeringsbeleid dat op basis van het bestaande onderzoek nauwelijks gefundeerde uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van het gehele inburgeringsbeleid.⁷⁴ Het geloof in de effectiviteit van alsmatig dwingender en hogere inburgeringseisen getuigt vooralsnog niet van het door minister Koolmees nagestreefde *evidence-based* inburgeringsbeleid.⁷⁵

4. Het inburgeringsbeleid en het vreemdelingenrecht

Dat met name vreemdelingrechtelijke overwegingen ten grondslag liggen aan het inburgeringsbeleid – en in mindere mate de wens om volwaardige deelname aan de maatschappij te faciliteren – blijkt daarnaast uit het feit dat het inburgeringsbeleid alle kenmerken van het vreemdelingenrecht vertoont.

Ten eerste is bij de invoering van de Wi 2013 de bewuste keuze gemaakt om – ondanks een negatief advies van de Raad voor de rechtspraak – niet de Centrale Raad voor Beroep maar de Raad van State aan te wijzen als de bevoegde instantie in hoger beroep.⁷⁶ De koppeling van de inburgeringsplicht aan het verblijfsrecht lag aan deze keuze ten grondslag.

Ten tweede wordt het inburgeringsbeleid net zoals het – met name reguliere – vreemdelingenrecht gekenmerkt door restrictieve en automatische besluitvorming waarbij de bewijslast bij de vreemdeling c.q. inburgeraar ligt. Deze automatische besluitvorming wordt gefaciliteerd door de 'verdiscontering' van individuele omstandigheden. Wegelin beschreef dit treffend als een praktijk waarin de ronde vreemdeling gereduceerd wordt tot de vierkante regels.⁷⁷ Deze kenmerken zijn terug te zien in zowel de Wib als de Wi 2013. Een trend die wordt voortgezet in de nieuwe inburgeringswet. Het gevolg van een dergelijk systeemontwerp is dat de praktijk vaak weinig tot geen ruimte laat voor een afweging waarbij alle relevante individuele omstandigheden in onderlinge samenhang bekeken worden.

Met name als het gaat om het verwijtbaarheids- en daarmee samenhangende onwilligheidsbegrip is dit kwalijk; er kan pas sprake zijn van verwijtbaarheid wanneer beoordeeld wordt waar leer- en doenvermogen (*kunnen*) in het individuele geval eindigt, en waar onwilligheid (*willen*) begint. Om deze reden is een zogenoemd 'drukventiel' onvoldoende om onrecht tegen te gaan omdat het doorgaans niet gaat om zeer uitzonderlijke omstandigheden maar juist om een (combinatie van) alledaagse omstandigheden.⁷⁸

Ten derde leiden restrictieve en dichtgetimmerde beleidskaders – waarbij gezocht wordt naar de grens van het juridisch verdedigbare – net zoals in het vreemdelingenrecht tot juridische procedures en uitdijing van de (tot in detail neergelegde) regels. De Wi 2013 heeft laten zien dat inburgeraars – die doorgaans afhankelijk zijn van de uitgeholde gesubsidieerde rechtsbijstand – keer op keer naar de rechter moesten om hun recht te halen en beslissingsruimte te bevechten.⁷⁹ Diverse wetenschappers hebben er al op gewezen dat de kans groot is dat het nieuwe beleid

niet in overeenstemming is met het EU-recht.⁸⁰ Ook nu valt er weer een veelheid aan juridische procedures te verwachten.

Ten vierde lijken economische overwegingen – net zoals in het vreemdelingenrecht – een belangrijke rol te spelen in het inburgeringsbeleid. Zoals betoogd in de context van gezinsmigratie maakt het inburgeringsbeleid onderdeel uit van selectief migratiebeleid. Selectief migratiebeleid is het gevolg van zowel de wens om immigratie in zijn algemeenheid te beperken als de wens om migranten met bepaalde kenmerken te weren of juist aan te trekken.⁸¹ Het is in deze context niet ondenkbaar dat het inburgeringsbeleid ook onderdeel uitmaakt van ont-

Het geloof in de effectiviteit van alsmear dwingender en hogere inburgeringseisen getuigt vooralsnog niet van het door minister Koolmees nagestreefde *evidence-based* inburgeringsbeleid

66. Regioplan 2014, p. 43.

67. *Kamerstukken II* 2016/17, 30982, nr. 31, p. 10; Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid; (*Kamerstukken II* 2016/17, 30982, nr. 31, bijlage 797928), p. 111.

68. Van Oers 2021, p. 99.

69. E. Besselsen & B. de Hart, 'De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering: nu en vanaf 2016', *A&MR* 2015/1, p. 4-8.

70. *Kamerstukken II* 2017/18, 32824, nr. 221, p. 4-5.

71. HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 (C. en A.).

72. Zie in hetzelfde arrest de situatie van A., r.o. 18-22. Zie ook: Groenendijk, C.A.

(2019), 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019/6-7, p. 284.

73. Een cijfer dat wel bekend is ziet op statushouders. In 2018 is aan 530 asielmigranten een sterker verblijfsrecht geweeerd. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XV, nr. 90.

74. Regioplan (2016), *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, p.111.

75. Kamerbrief van 2 juli 2018, Hoofddlijnen

moedigingbeleid ten aanzien van zogenoemde 'secondaire migratie' van asielzoekers.⁸² Het is daarnaast evident dat het systeemontwerp van het inburgeringsbeleid gunstig uitpakt voor de economische belangen van taalscholen. Ook voormalig Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Klaas Dijkhoff, liet in een recent interview geen twijfel bestaan over zijn economisch-georiënteerde perspectief. Hij stelde dat het inburgeringsbeleid wijziging behoefde, omdat inburgeringsleningen via de schuldsanering alsnog met gemeenschapsgeld terugbetaald moesten worden. Volgens hem waren dus niet de (onevenredige) gevolgen voor de inburgeraar en zijn of haar integratie het probleem, maar de kosten voor de gemeenschap.⁸³

5. Tot slot

De Wet Inburgering 2022 is een voortzetting van, in plaats van een breuk met, het gevoerde inburgeringsbeleid van de afgelopen 25 jaar. Vreemdelingrechtelijke doelen zijn hierbij steeds centraler komen te staan, ten koste van het doel om de gelijkwaardige deelname van inburgeraars aan de maatschappij te faciliteren. Om deze doelen te ontkoppelen (en in lijn te brengen met EU-recht) is een fundamentele herziening van het hele stelsel nodig, waarbij taalverwerving en participatie naar voren en eigen inzicht – en het tegengaan van verscheidende uitsluitingsmechanismen – centraal zouden moeten staan.⁸⁴ Helaas is dit gezien de huidige plannen en het padafhankelijke proces waarin het inburgeringsbeleid zich bevindt ijdele hoop. •

veranderopgave inburgering, p. 2.

76. Raad voor de rechtspraak, brief van 1 juni 2011, *Advies concept-voorstel tot wijziging van de Wet inburgering*.

77. B. Wegelin, 'De ronde vreemdeling, zijn advocaat en de vierkante regelgeving', *JV* 2017/1.

78. *Kamerstukken II* 2020/21, 35483, nr. 66, Ontwerp van het besluit inburgering 2022, art. 2.8.

79. A. Jansen & A. Overmars 2020, p. 302-309.

80. Zie voor een uitgebreide bespreking: Van Oers 2021.

81. G. Lodder, *Selectief naast restrictief*.

Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid, WODC 2019.

82. ACVZ, *Onderzoeksrapport: secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, Den Haag, 2019.

83. Zie <https://bit.ly/3q4Yg9N>.

84. Een logisch gevolg van dergelijk beleid zou ook de ontkoppeling tussen inburgering en verblijf zijn. Zie ook T. de Waal, *Integration Requirements for Immigrants in Europe*, Hart Publishing, sectie 'The Firewall Solution', 2021.