

202107906/1/V6.

Datum uitspraak: 15 maart 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

T.G. [appellant], wonend te Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 november 2021 in
zaak nr. 21/2070 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 31 maart 2020 heeft de minister [appellant] een boete opgelegd van € 500,00 wegens het niet naleven van artikel 7b, eerste lid, van de Wet inburgering (hierna: de Wi) en bepaald dat hij de lening die hij bij de Dienst Uitvoering Onderwijs heeft afgesloten, moet terugbetalen.

Bij besluit van 25 februari 2021 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 november 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 oktober 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.H. Kruseman, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door drs. P.M.S. Slagter, zijn verschenen.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend. Daarbij is meegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd. Bij brieven van 16 en 17 februari 2023 hebben [appellant] en de minister hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de uitleg van artikel 34 van richtlijn 2011/95/EU (PB 2011, L 337, hierna: de Kwalificatierichtlijn). Dit artikel verplicht de lidstaten om personen die internationale bescherming genieten, toegang tot integratieprogramma's te bieden of te zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. In het Nederlandse systeem zijn personen die internationale bescherming genieten (hierna: asielstatushouders), verplicht een inburgeringsexamen te behalen. Zij moeten de kosten voor de integratieprogramma's zelf betalen, maar zij kunnen hier een overheidslening van maximaal € 10.000,00 voor afsluiten. Als zij het inburgeringsexamen binnen de (eventueel verlengde) inburgeringstermijn behalen, wordt die schuld kwijtgescholden. Als zij het inburgeringsexamen niet op tijd halen, legt de minister hun een bestuurlijke boete op van maximaal € 1.250,00 en moeten zij de lening terugbetalen.

De vraag is of Nederland hiermee een juiste invulling heeft gegeven

aan zijn verplichting zoals omschreven in artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

1.1. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een overzicht gegeven van de feiten en het geschil in hoger beroep. Dan volgt het wettelijk kader. Vervolgens volgt een overzicht van het Nederlandse inburgeringsstelsel. Daarna volgt de beoordeling van de Afdeling en de redenen om de zaak prejudicieel te verwijzen.

Feiten en eerdere procedure

2. [appellant] heeft de Eritrese nationaliteit en is op zeventienjarige leeftijd naar Nederland gekomen. Hij is vervolgens in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, waardoor hij in Nederland internationale bescherming geniet. Op 8 januari 2016, toen [appellant] achttien jaar oud was, heeft de minister hem laten weten dat hij vanaf 1 februari 2016 inburgeringsplichtig is volgens de Wi. Dit betekent dat hij in beginsel binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen moest behalen. De minister heeft deze termijn een aantal keer verlengd, omdat [appellant] langdurig in een asielzoekerscentrum heeft verbleven en omdat hij een opleiding heeft gevolgd. Hierdoor moest [appellant] uiterlijk op 1 februari 2020 alle onderdelen van het inburgeringsexamen hebben behaald. Dit is niet gebeurd. Hij had zich ingeschreven voor een aantal examens en voor inburgeringslessen ter voorbereiding op de examens, maar hij is bij een aantal lessen en examens niet verschenen. De examens waar hij wel bij aanwezig was, heeft hij niet behaald. Omdat [appellant] niet op tijd was ingeburgerd, heeft de minister hem een boete opgelegd van € 500,00 en bepaald dat hij de lening die hij had afgesloten volledig moet terugbetalen. De lening bedraagt € 10.000,00.

[appellant] is op 2 december 2021, dus ruim negen maanden na het besluit op bezwaar en een jaar en tien maanden na afloop van de inburgeringstermijn, ontheven van de inburgeringsplicht, omdat hij volgens de minister op dat moment voldoende inspanningen had gepleegd om in te burgeren. Dit laat onverlet dat hij de boete moet voldoen en de lening moet terugbetalen.

2.1. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 4 november 2021 geoordeeld dat er geen sprake is van een onjuiste implementatie van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Net als de minister wijst zij erop dat de nationale regeling een stelsel kent van mogelijkheden tot verlenging, vrijstellingen en ontheffingen om maatwerk te leveren als dat nodig is. De verstrekte lening kan verder naar draagkracht worden terugbetaald. Van handelen in strijd met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel is geen sprake, omdat de minister gemotiveerd is ingegaan op alle aangevoerde omstandigheden en die omstandigheden heeft gewogen. Volgens de rechtbank heeft de minister voldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van [appellant] door de inburgeringstermijn te verlengen van drie naar vier jaar en de boete te matigen. De boete heeft de rechtbank, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 4 juni 2015, P. en S., C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369 (hierna: het arrest P. en S.) niet te hoog geacht. De minister heeft volgens de rechtbank niet af hoeven zien van het opleggen van de boete of de terugbetalingsverplichting van de lening.

Het geschil in hoger beroep

3. In hoger beroep betoogt [appellant] dat artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn in het Nederlandse systeem onjuist is geïmplementeerd. Uit artikel 34 volgt namelijk een positief recht op integratie, terwijl de hoge kosten van de boete en de terugbetalingsverplichting van de lening de integratie juist belemmeren. [appellant] verwijst daarbij naar het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel en het arrest P. en S. De hoge kosten vormen ook een belemmering waardoor de toegang tot de integratieprogramma's niet is gewaarborgd. Daarnaast wordt in het Nederlandse systeem onvoldoende rekening gehouden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen van asielstatushouders. [appellant] heeft daarbij verwezen naar een aantal onderzoeken waaruit volgt dat Eritrese jongeren met een verblijfsvergunning asiel onder andere te maken hebben met een grote cultuurkloof tussen Eritrea en Nederland, vaak een lage opleiding hebben, moeilijkheden hebben om de Nederlandse taal te leren en te maken hebben met de gevolgen van opgelopen trauma's. Het gedrag van [appellant] past in dit beeld: hij komt afspraken niet na, zijn docenten denken dat hij te veel wiet gebruikt en hij heeft financiële problemen. Voor zijn financiële problemen krijgt hij nu hulp van een bewindvoerder. Ook had [appellant] al het maximale bedrag van € 10.000,00 geleend, waardoor hij geen geld meer had voor extra inburgeringscursussen. Om al deze redenen had de minister volgens [appellant] van boeteoplegging en het terugvorderen van de lening af moeten zien.

Volgens de minister verzet de Kwalificatierichtlijn zich niet tegen het Nederlandse inburgeringssysteem zoals neergelegd in de Wi. [appellant] heeft namelijk de mogelijkheid gekregen deel te nemen aan integratieprogramma's zoals artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn vereist. Uit het arrest P. en S. volgt verder dat een boete als prikkel om in te burgeren aanvaardbaar is en de minister acht de boete die [appellant] heeft gekregen passend en geboden. Dat [appellant] de lening geheel moet terugbetalen is niet onredelijk, omdat het uitgangspunt is dat een lening geheel moet worden terugbetaald en [appellant] pas ver nadat de inburgeringstermijn was verstreken, is ontheven van de inburgeringsplicht.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie *Kwalificatierichtlijn*

Punt 12 van de considerans

Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

Punt 41 van de considerans

Om ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten beter daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in deze richtlijn beschreven rechten en voordelen, moet rekening worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij

worden geconfronteerd. Het rekening houden met dergelijke zaken moet normalerwijze niet resulteren in een gunstigere behandeling dan voor de eigen onderdanen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven.

Punt 47 van de considerans

In de integratieprogramma's die worden aangeboden aan personen met de vluchtelingenstatus en met de subsidiairebeschermingsstatus, dient voor zover mogelijk rekening te worden gehouden met hun specifieke behoeften en omstandigheden, met inbegrip van, in voorkomend geval, taalcursussen en het verstrekken van informatie over individuele rechten en verplichtingen die samenhangen met hun beschermingsstatus in de betrokken lidstaat.

Artikel 1 ("Doel")

Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.

Artikel 34 ("Toegang tot integratievoorzieningen")

Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma's welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is.

Nationaal recht

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 5:46

[...]

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. [...]

Wet inburgering, zoals die gold op het relevante moment

Artikel 3

Inburgeringsplichtig is de vreemdeling, die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de Vreemdelingenwet 2000, die:

- a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft, of
- b. geestelijk bedienaar is. [...]

Artikel 6

1. Onze Minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen.
2. Onze Minister ontheft de inburgeringsplichtige van de onderdelen uit het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, waarvan, op grond van door de inburgeringsplichtige aangetoonde geleverde inspanningen, blijkt dat hij redelijkerwijs niet aan deze onderdelen kan voldoen. [...]

Artikel 7

1. De inburgeringsplichtige behaalt:
 - a. het inburgeringsexamen, of
 - b. een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c.
2. Het inburgeringsexamen bestaat uit de volgende onderdelen:
 - [...]
 - b. de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, en
 - c. de examinering van de kennis van de Nederlandse samenleving.[...]
4. Onze Minister biedt de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, aan.

Artikel 7b

1. De inburgeringsplichtige behaalt binnen drie jaar de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c.
2. De termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid, vangt aan op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig wordt.
3. Onze Minister verlengt de termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid:
 - a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van deze onderdelen van het inburgeringsexamen, of
 - b. eenmalig met ten hoogste twee jaren, indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus wordt of is gevolgd voor het verstrijken van die termijn.

Artikel 16

1. Onze Minister verstrekt op aanvraag een lening aan de inburgeringsplichtige indien is voldaan aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de lening wordt verstrekt en omtrent het volgen bij een cursusinstelling van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c.
2. Aanspraak op een lening bestaat niet of niet langer als de inburgeringsplichtige:
 - [...]

b. zes jaar na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 7b, eerste lid, of de met toepassing van artikel 7b, derde lid, of bij of krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.

3. Het bedrag van de lening wordt betaald aan de door de inburgeringsplichtige aangewezen cursusinstelling en exameninstelling.

4. De inburgeringsplichtige of gewezen inburgeringsplichtige betaalt de lening vermeerderd met de volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels berekende rente terug.

[...]

Artikel 31

1. Onze Minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, niet binnen de in artikel 7b, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7b, derde lid, of van de krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, heeft behaald. [...]

Artikel 32

Onze Minister stelt in de boetebeschikking, bedoeld in artikel 31, eerste lid, een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaren waarbinnen de inburgeringsplichtige na het bekendmaken van de boetebeschikking alsnog de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, moet behalen.

Artikel 33

1. Onze Minister legt de inburgeringsplichtige die niet binnen de krachtens artikel 32 vastgestelde termijn de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, heeft behaald, een bestuurlijke boete op. Artikel 32 is van overeenkomstige toepassing.

2. Zolang de inburgeringsplichtige na het verstrijken van de krachtens artikel 32 gestelde termijn de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel b en c, niet behaalt, legt Onze Minister iedere twee jaar een bestuurlijke boete op.

Besluit inburgering, zoals dat gold op het relevante moment

Artikel 2.8a

1. Onze Minister verleent op aanvraag ontheffing van de inburgeringsplicht, indien Onze Minister van oordeel is dat een inburgeringsplichtige aantoonbaar voldoende is ingeburgerd. [...]

Artikel 4.1a

1. Aan de inburgeringsplichtige kan, behoudens het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de wet op aanvraag een lening van ten hoogste € 10.000,- worden verstrekt ten behoeve van de kosten voor:

a. het volgen van een cursus die opleidt tot de in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, van de wet bedoelde onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

- b. het afleggen van het staatsexamen, bedoeld in onderdeel a, of het inburgeringsexamen; of
 - c. het volgen van een alfabetiseringscursus.
2. De hoogte van de lening wordt bepaald aan de hand van de hoogte van het overeenkomstig artikel 8, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen te berekenen toetsingsinkomen van de inburgeringsplichtige en diens partner als bedoeld in artikel 3 van die wet.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op de inburgeringsplichtige, bedoeld in het eerste lid, die rechtmatig verblijf heeft op grond van een:
- a. verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd; of [...]
4. De lening ten behoeve van het volgen van een cursus wordt slechts verstrekt indien de inburgeringsplichtige een cursus volgt bij een cursusinstelling die in het bezit is van een certificaat als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de wet of een keurmerk als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de wet. [...]

Artikel 4.2

1. De inburgeringsplichtige heeft, behoudens het bepaalde in artikel 16, eerste lid, tweede zin, van de wet, aanspraak op de lening gedurende de termijn, bedoeld in de artikelen [...] 7b, eerste lid, van de wet, gedurende de verlengde termijn bedoeld in de artikelen [...] 7b, derde lid, [...] van de wet en gedurende de termijn, genoemd in de boetebeschikking, bedoeld in de artikelen 29 en 32 van de wet. [...]

Artikel 4.6

1. De terugbetalingsperiode beslaat ten hoogste tien jaren. [...]

Artikel 4.9

Indien de debiteur niet in staat is het overeenkomstig artikel 4.8 vastgestelde termijnbedrag te voldoen, kan hij bij Onze Minister een aanvraag indienen om zijn draagkracht vast te stellen voor de resterende terugbetalingsperiode.

Artikel 4.13

1. De schuld kan op verzoek van de inburgeringsplichtige door Onze Minister in bij regeling van Onze Minister aan te wijzen gevallen geheel of gedeeltelijk worden kwijtscholden. [...]
3. Aan vreemdelingen als bedoeld in artikel 4.1a, derde lid, die op of na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, wordt volledige kwijtschelding van de schuld ambtshalve verleend indien:
- a. het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de wet, is afgerond en de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, van de wet, zijn behaald;
 - b. een vrijstelling van de inburgeringsplicht van toepassing is op grond van artikel 5 van de wet; of
 - c. ontheffing is verleend van de inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met derde lid, van de wet.
4. De kwijtschelding, bedoeld in het derde lid, wordt slechts verleend indien de omstandigheid, bedoeld in onderdeel a, b of c, zich heeft voorgedaan binnen de termijn, genoemd in artikel 7a, eerste lid, van de wet respectievelijk de termijn, genoemd in artikel 7b, eerste lid, van de wet of de

met toepassing van artikel 7a, derde lid, van de wet respectievelijk artikel 7b, derde lid, van de wet of de bij of krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de wet verlengde termijn.

Regeling inburgering, zoals die gold op het relevante moment

Artikel 3.1

1. Het examengeld, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van het besluit, bedraagt:

- a. € 50,00 voor elk van de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van het besluit;
- b. € 60,00 voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onderdeel d, van het besluit;
- c. € 40,00 voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, onderdeel a, van het besluit;
- d. € 40,00 voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, onderdeel b, van het besluit. [...]

Beleidsregel boetevaststelling inburgering, zoals die gold op het relevante moment

Artikel 1

Bij de vaststelling van de hoogte van de boete, bedoeld in artikel 34, aanhef en onderdelen c en d, van de Wi wordt gekeken naar:

- a. het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus Nederlands als tweede taal bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk;
- b. het aantal keren dat de inburgeringsplichtige de onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd;
- c. het aantal onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal dat de inburgeringsplichtige heeft behaald.

2. De hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van de boetetabel zoals opgenomen in de bijlage bij deze beleidsregel.

Bijlage behorende bij artikel 1, tweede lid

		Gevolgd uren inburgeringscursus of cursus Nederlands als tweede taal		
		0 t/m 149	150 t/m 299	300 of meer
Aantal keren onderdelen van het inburgerings- of staatsexamen Nederlands als tweede taal afgelegd	Niet alle onderdelen minimaal 1x	€ 1.250,00	€ 875,00	€ 500,00
	Alle onderdelen minimaal 1x	€ 1.000,00	€ 625,00	€ 250,00

De niet behaalde onderdelen
minimaal 2x € 750,00 € 375,00 *

* Degene die minimaal 300 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of cursus Nederlands als tweede taal en de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen of het Staatsexamen Nederlands als tweede taal minimaal twee keer heeft afgelegd komt op grond van artikel 2.4c, eerste lid, van de Regeling inburgering in aanmerking voor verlenging van de inburgeringstermijn wegens een niet verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. In dat geval is het opleggen van een boete niet aan de orde.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid matigt de op grond van de tabel vastgestelde boete als één of meerdere onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal zijn behaald, op de volgende manier:

1 behaald examenonderdeel	20% matiging van de boete
2 behaalde examenonderdelen	40% matiging van de boete
3 behaalde examenonderdelen	60% matiging van de boete
4 of meer behaalde examenonderdelen	80% matiging van de boete

Het Nederlandse inburgeringsstelsel in de Wi

4. In Nederland is artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn omgezet in de Wi. Op 1 januari 2022 is een nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden en die wet is van toepassing op personen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. Omdat [appellant] voor die tijd inburgeringsplichtig is geworden, is deze nieuwe wet niet op hem van toepassing. Er bestaat overgangsrecht, waardoor in een beperkt aantal situaties versoepelingen zijn aangebracht voor personen die onder het oude stelsel vallen. De Afdeling verwijst naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet inburgering 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 36078, nr. 3). Dit overgangsrecht is niet van toepassing in deze zaak, behalve waar dat hieronder wordt aangegeven. Waar hier over de Wi wordt gesproken, wordt de Wi 2013 bedoeld die gold tot 1 januari 2022. Omdat de inburgering van veel mensen voor 1 januari 2022 is begonnen en de afwikkeling daarvan ook nu en in de nabije toekomst nog een rol speelt, is de uitleg van het Unierecht in deze zaak relevant. Bovendien geldt er voor asielstatushouders onder de nieuwe Wet inburgering 2021 nog steeds een inburgeringsverplichting en kunnen boetes worden opgelegd.

4.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wi volgt dat deze wet beoogt de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor de inburgering te versterken (Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 3, blz 8-9). De inburgeringsplicht houdt in dat bepaalde groepen vreemdelingen, waaronder asielstatushouders, een inburgeringsexamen moeten behalen. Deze inburgeringsplichtigen moeten zelf het initiatief nemen om ten minste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan

de samenleving en moeten zelf de kosten hiervan dragen. De Nederlandse overheid biedt in het stelsel onder de Wi niet zelf integratieprogramma's aan, maar zorgt voor omstandigheden waaronder de toegang tot deze programma's is gewaarborgd. Dit doet zij door de inburgeringsplichtigen in de gelegenheid te stellen om zelf hun inburgeringscursussen in te kopen bij cursusinstellingen. Inburgeringsplichtigen kunnen informatie over cursusinstellingen vinden op de website van Stichting Blik op Werk. Het keurmerk van die stichting moet de kwaliteit van die cursussen waarborgen.

4.2. Het Nederlandse inburgeringsstelsel zoals neergelegd in de Wi heeft betrekking op alle derdelanders die volgens de Wi inburgeringsplichtig zijn. Uit artikel 3 van de Wi volgt dat asielstatushouders inburgeringsplichtig zijn, net als houders van bepaalde andere verblijfsvergunningen, zoals langdurig ingezetenen. Alle inburgeringsplichtigen, ongeacht hun status, zijn verplicht om het inburgeringsexamen op hetzelfde niveau te behalen. Op grond van artikel 18 van de Wi kunnen asielstatushouders en de bij hen verblijvende familieleden maatschappelijke begeleiding ontvangen van de gemeente waar zij wonen. Dit houdt onder meer in dat zij hulp krijgen bij het starten van de inburgering, zoals informatie over het inburgeringstraject en hulp bij het vinden van een inburgeringscursus (artikel 5.1 van de Regeling inburgering). Ook krijgen asielstatushouders die in een opvangvoorziening voor asielzoekers verblijven de mogelijkheid om gratis een begin te maken met het leren van de Nederlandse taal en om gratis kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven (artikel 9a van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005). Ook wijken de regels voor asielstatushouders af van andere inburgeringsplichtigen als het gaat om het terugbetalen van een lening die inburgeringsplichtigen kunnen afsluiten om de kosten voor de integratieprogramma's te bekostigen. Daar wordt hieronder op ingegaan.

4.3. Elke inburgeringsplichtige moet de onderdelen van het inburgeringsexamen in beginsel binnen een termijn van drie jaar behalen.

Uit artikel 7b van de Wi volgt dat de minister deze inburgeringstermijn verlengt wanneer het de inburgeringsplichtige niet verweten kan worden dat hij de termijn heeft overschreden of wanneer hij een alfabetiseringscursus volgt. Uit het beleid van de minister, zoals neergelegd in de Beleidsregel verlenging inburgeringstermijn bij geen verwijt, volgt dat onder andere sprake is van geen verwijtbaarheid bij langdurige ziekte, bij het overlijden van een naast familielid of bij een verblijf van langer dan acht weken in een asielzoekerscentrum. Ook verlengt de minister de inburgeringstermijn wanneer de inburgeringsplichtige aantoonbare inspanningen heeft verricht om in te burgeren. Van dit laatste is onder meer sprake wanneer hij ten minste 300 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus en ten minste twee maal een poging heeft gedaan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen te behalen (artikel 2.4c van de Regeling inburgering). In bepaalde gevallen kan de minister ontheffing verlenen of de inburgeringsplichtige vrijstellen van de inburgeringsplicht.

Ontheffing wordt verleend wanneer de inburgeringsplichtige door een psychische of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat is het examen te behalen of wanneer hij door middel van geleverde inspanningen heeft aangetoond dat hij redelijkerwijs niet aan de onderdelen kan voldoen

(artikel 6 van de Wi). Ook verleent de minister ontheffing wanneer de inburgeringsplichtige tien jaar onafgebroken in Nederland als ingezetene ingeschreven is, ten minste vijf jaar arbeid heeft verricht en in een gesprek is vastgesteld dat hij de Nederlandse taal voldoende beheerst (artikel 2.4a van de Regeling inburgering). Of een inburgeringsplichtige voldoende inspanningen heeft gepleegd om ontheven te worden van de inburgeringsplicht, wordt onder meer bepaald door het aantal uren dat hij inburgerings- of alfabetiseringscursussen heeft gevolgd (minimaal 600 uur) en de hoeveelheid examenpogingen die hij heeft gedaan (artikel 2.4b van de Regeling inburgering). Een inburgeringsplichtige die in het bezit is van bepaalde diploma's of die arbeid heeft verricht, kan onder omstandigheden een (gedeeltelijke) vrijstelling krijgen (artikelen 2.3-2.5 van het Besluit inburgering).

4.4. Als een inburgeringsplichtige niet op tijd de onderdelen van het inburgeringsexamen heeft behaald, legt de minister hem een bestuurlijke boete op van maximaal € 1.250,00. Daarbij legt de minister hem ook een nieuwe termijn op. Uit artikel 33 van de Wi volgt dat wanneer deze termijn andermaal verwijtbaar niet wordt gehaald, een tweede boete volgt. Dat wordt vervolgens iedere twee jaar herhaald. De minister houdt bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening met het aantal examenpogingen, de gevolgde cursussen en/of het aantal examens dat de inburgeringsplichtige heeft behaald. Uit de Beleidsregel boetevaststelling inburgering volgt dat de minister hierbij met vaste percentages werkt. De Afdeling heeft dit boetebeleid eerder niet onredelijk geacht (uitspraak van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1606). Daarnaast volgt uit artikel 5:46 van de Awb dat de minister en de Nederlandse rechters de hoogte van de boete moeten afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

4.5. In de regel worden de kosten van de integratieprogramma's gedragen door de inburgeringsplichtigen zelf. Zij kunnen hiervoor een lening aanvragen van maximaal € 10.000,00. De lening kan gebruikt worden voor inburgeringscursussen, inburgeringsexamens en/of alfabetiseringscursussen. Alleen asielstatushouders hoeven de lening niet terug te betalen als zij alle onderdelen van het inburgeringsexamen binnen de inburgeringstermijn hebben behaald of als zij binnen de termijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld of ontheven (artikel 4.13, derde lid, van het Besluit inburgering). Als zij niet of te laat aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, moeten zij de lening in beginsel geheel terugbetalen in maximaal tien jaar tijd.

Vanuit de wens meer maatwerk te leveren, is op 1 januari 2022 artikel 4.16a van de Regeling inburgering in werking getreden voor de inburgeringsplichtigen waarover deze zaak gaat, waardoor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de lening bij overschrijding van de inburgeringstermijn onder voorwaarden mogelijk is. De minister past dit overgangsrecht toe op personen die op 1 januari 2022 hun schuld aan het afbetalen zijn, waardoor dit artikel ook in deze zaak relevant is. In beginsel scheldt de minister de schuld alleen gedeeltelijk kwijt wanneer de inburgeringsplichtige binnen zes maanden na het overschrijden van de termijn alsnog heeft voldaan aan de inburgeringsplicht of binnen deze termijn is

ontheven van deze plicht. In bijzondere gevallen kan de minister de schuld ook gedeeltelijk kwijtschelden wanneer de inburgeringsplichtige niet binnen zes maanden aan de inburgeringsplicht heeft voldaan of kan de minister de schuld volledig kwijtschelden.

De Afdeling heeft verder in haar uitspraak van 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1079, uit het systeem van de wet en artikel 3:4 van de Awb afgeleid dat de minister in elk concreet geval de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen en in bijzondere gevallen moet afzien van het opleggen van de terugbetalingsverplichting of het terug te betalen bedrag moet verminderen.

4.6. De terugbetalingsperiode van de lening beslaat maximaal tien jaren, waarbij rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de debiteur. Bij onvoldoende draagkracht stelt de minister het terug te betalen bedrag per maand op € 0,00 vast. Het eventuele restant wordt na tien jaar kwijtgescholden, met uitzondering van achterstallige termijnbedragen (artikelen 4.6-4.14 van het Besluit inburgering).

Beoordeling

5. [appellant] heeft een verblijfsvergunning asiel en deze verwijzingsuitspraak gaat daarom alleen over personen die net als [appellant] internationale bescherming genieten. [appellant] is te laat ingeburgerd. Omdat hij langer dan zes maanden na het verstrijken van de termijn is ontheven van de inburgeringsplicht, heeft de minister op de zitting bij de Afdeling te kennen gegeven ook in het overgangsrecht van artikel 4.16a van de Regeling inburgering geen aanleiding te zien voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van de lening. Gegeven de gronden in hoger beroep staat de Afdeling voor de vraag of het opleggen van een inburgeringsplicht in strijd is met het recht op toegang tot integratieprogramma's zoals bedoeld in artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, al dan niet in combinatie met de boete voor te laat inburgeren en de terugbetalingsverplichting van de lening. In dit verband is daarom ook de vraag of het uitgangspunt van de Wi dat de kosten van de inburgering door de inburgeringsplichtigen zelf gedragen worden, in overeenstemming is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

De inburgeringsplicht

5.1. Het doel van de Kwalificatierichtlijn is (1) het vaststellen van normen om te identificeren welke personen internationale bescherming behoeven en (2) ervoor zorgen dat deze personen over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken (punt 12 van de considerans en artikel 1 van de Kwalificatierichtlijn). In hoofdstuk VII van de Kwalificatierichtlijn, 'Kenmerken van de internationale bescherming', staan de rechten die deze personen hebben, waaronder toegang tot werk en toegang tot onderwijs. In dat hoofdstuk is ook artikel 34 opgenomen, getiteld 'Toegang tot integratievoorzieningen'. Uit deze bepaling volgt dat de lidstaten ofwel zelf de toegang tot integratieprogramma's moeten bieden, ofwel moeten zorgen voor de omstandigheden waaronder toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. Uit artikel 34 volgt dat het doel van deze bepaling is het vergemakkelijken van de integratie van personen die internationale bescherming behoeven. Uit punt 47 van de considerans volgt

dat de lidstaten daarbij rekening moeten houden met de specifieke behoeften van deze personen.

5.2. De inburgeringsplicht is geen voorwaarde voor het verkrijgen of behouden van internationale bescherming. Het Hof heeft in punt 48 van het arrest P. en S. overwogen dat met een verplichting een inburgeringsexamen te halen, kan worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen. Het Hof concludeert dat een dergelijke verplichting kan bijdragen tot het verwezenlijken van de met richtlijn 2003/109 (PB 2004 L 16, hierna: de Richtlijn langdurig ingezetenen) nagestreefde doelen. Ook een boete als prikkel om te integreren is volgens het Hof in dit arrest in beginsel aanvaardbaar. Maar de Afdeling is van oordeel dat het niet mogelijk is om de overwegingen uit het arrest P. en S. één op één toe te passen in deze zaak. Zoals het Hof ook overweegt in punt 30, heeft dat arrest namelijk uitsluitend betrekking op derdelanders die de status van langdurig ingezetenen hebben aangevraagd tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2010. De Richtlijn langdurig ingezetenen biedt lidstaten in artikel 5, tweede lid, de mogelijkheid om een integratieplicht op te leggen. In de Kwalificatierichtlijn ontbreekt die mogelijkheid en zijn het de lidstaten die verplicht zijn om asielstatushouders toegang tot integratieprogramma's te bieden. De achtergrond van de twee richtlijnen verschilt ook in zoverre dat het bij de Richtlijn langdurig ingezetenen gaat om personen die zich duurzaam willen vestigen in een lidstaat of daar al duurzaam gevestigd zijn. Voor hen is integratie van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang (punt 4 van de considerans van de Richtlijn langdurig ingezetenen). De Kwalificatierichtlijn heeft betrekking op personen die bescherming behoeven en die zich niet noodzakelijkerwijs duurzaam in de lidstaat willen vestigen.

5.3. Omdat een mogelijkheid om een integratieplicht op te leggen ontbreekt, zou artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zich kunnen verzetten tegen een nationale regeling zoals opgenomen in de Wi, waarbij aan asielstatushouders de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen. Uit punt 95 van het arrest van 24 juni 2015, H.T., C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413, over de voorganger van de Kwalificatierichtlijn (richtlijn 2004/83/EG, PB L 304), kan ook worden afgeleid dat de lidstaten niet bevoegd zijn zo'n verplichting op te leggen aan asielstatushouders. Het Hof overweegt namelijk dat de lidstaten niet over enige beoordelingsbevoegdheid beschikken wat betreft het toekennen of weigeren van de door de richtlijn gewaarborgde materiële voorzieningen, waar dus ook integratieprogramma's onder vallen. In punt 97 overweegt het Hof dat

“... de vluchteling zolang hij deze status bezit, de rechten [moet] genieten die richtlijn 2004/83 hem waarborgt en deze kunnen slechts worden beperkt met inachtneming van de in hoofdstuk VII van deze richtlijn vastgestelde voorwaarden, aangezien de lidstaten niet het recht hebben om beperkingen toe te voegen die niet daarin zijn vermeld.”

Hoofdstuk VII van richtlijn 2004/83 en hoofdstuk VII van de Kwalificatierichtlijn vertonen veel gelijkenis. De voorwaarden en beperkingen die in die hoofdstukken staan, gaan niet over een integratieplicht. Maar de vraag is of een integratieplicht een beperking is of dat met zo'n plicht juist, in lijn met de overwegingen van het Hof in het arrest P. en S., kan worden verzekerd dat asielstatushouders daadwerkelijk integreren.

5.4. De Europese Commissie heeft in haar voorstel om de Kwalificatierichtlijn te vervangen door een Kwalificatieverordening (Com(2016) 466 final) voorgesteld een nieuw tweede lid toe te voegen aan artikel 38 over de toegang tot integratiemaatregelen, waarin staat: "De lidstaten kunnen deelname aan integratiemaatregelen verplicht stellen." De vraag is of hieruit volgt dat de inburgeringsplicht op dit moment nog niet toelaatbaar is of dat de Europese Commissie beoogt een al bestaande mogelijkheid expliciet in de verordening neer te leggen.

5.5. Naar het oordeel van de Afdeling is het opleggen van een integratieplicht aan asielstatushouders op zichzelf nog geen beperking van het recht op toegang tot integratieprogramma's en verzet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zich hier daarom niet tegen. Maar gelet op de tekst en het doel van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, het arrest H.T. en het voorstel van de Europese Commissie, acht zij deze uitleg niet buiten twijfel.

De boete

5.6. Een bestuurlijke boete is een sanctie, en kan daarom alleen worden opgelegd voor een overtreding, een verboden gedraging. Hier is het de vraag of een (positief) recht uit het Unierecht op toegang tot integratieprogramma's in het Nederlandse recht uiteindelijk, door geen gebruik te maken van dat recht, kan leiden tot een verboden gedraging, die kan worden beboet. Maar als een inburgeringsplicht mag worden opgelegd, dan gaat de Afdeling er vooralsnog van uit dat de minister ook een boete kan opleggen als de integratieplicht niet is nageleefd, zolang deze boete ook evenredig is.

De lening en de terugbetalingsverplichting

5.7. De Wi heeft als uitgangspunt dat ook asielstatushouders de kosten van de integratieprogramma's zelf moeten betalen. Het is alleszins voorstelbaar dat de meeste asielstatushouders zulke kosten niet zelfstandig kunnen betalen. Als zij deze kosten niet kunnen betalen, kunnen zij daarvoor een lening van maximaal € 10.000,00 afsluiten.

5.8. Uit artikel 3.1 van de Regeling inburgering volgt dat de examens voor de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen per keer tussen de € 40,00 en de € 60,00 kosten. Als de inburgeringsplichtige in één keer alle examens behaalt, kost hem dit € 290,00. Dit bedrag loopt op wanneer de inburgeringsplichtige onderdelen van het examen opnieuw moet afleggen. Doorgaans volgt een inburgeringsplichtige cursussen om de examens met goed gevolg te kunnen afleggen. Het zijn met name de inburgeringscursussen die het inburgeringstraject duur maken. De prijs van de inburgeringscursussen verschilt per aanbieder en de inburgeringsplichtige

is vrij om te kiezen welke cursussen hij wil volgen. Alleen cursussen met het keurmerk van de Stichting Blick op Werk kunnen gefinancierd worden uit de lening. [appellant] heeft € 10.000,00 aan kosten gemaakt voor de examens en de inburgeringscursussen en heeft hiervoor dus ook de maximale lening moeten afsluiten. De Afdeling weet ambtshalve dat een maximale lening van € 10.000,00 vaak voorkomt in dit soort zaken.

5.9. De Afdeling is van oordeel dat het uitgangspunt van de Wi, dat ook asielstatushouders verplicht zijn om de volledige kosten voor de inburgering te betalen, in strijd is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Door de kosten van de inburgeringsprogramma's volledig in rekening te brengen bij de inburgeringsplichtige zorgt de minister niet voor de omstandigheden waaronder de toegang tot de inburgeringsprogramma's daadwerkelijk is gewaarborgd. Gelet op de hoge kosten van de inburgeringsprogramma's en de in de regel beperkte financiële draagkracht van asielstatushouders, ziet de Afdeling hierin een belemmering van het recht op toegang tot integratieprogramma's. Dat de inburgeringsplichtige een lening kan aanvragen ter financiering van de kosten van de inburgeringsprogramma's, maakt dat niet anders. Bij niet of niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen, moet de lening namelijk geheel worden terugbetaald waardoor de inburgeringsplichtige met een hoge schuld wordt geconfronteerd. Alleen als de inburgeringsplichtige tijdig alle onderdelen van het inburgeringsexamen haalt of tijdig is vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht, wordt de lening kwijtgescholden.

Betoogd zou kunnen worden dat asielstatushouders er zelf controle over hebben of zij op tijd inburgeren en of zij dus wel of niet de volledige lening moeten terugbetalen. Maar ook als dit betoog wordt gevolgd, is er twijfel hoe de terugbetalingsverplichting zich verhoudt tot artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn verplicht de lidstaten namelijk te zorgen voor omstandigheden om de toegang tot de integratieprogramma's te waarborgen voor *alle* asielstatushouders, dus ook voor hen die het inburgeringsexamen niet op tijd kunnen of willen halen. In het Nederlandse stelsel krijgen personen die niet of te laat het inburgeringsexamen behalen, de kosten van de inburgering niet vergoed. De Kwalificatierichtlijn lijkt hiervoor geen ruimte te bieden. Vanwege de inburgeringsplicht kunnen inburgeringsplichtigen deze kosten doorgaans ook niet vermijden. Dat deze personen een betalingsregeling kunnen treffen waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht, acht de Afdeling hierbij minder van belang. In dat geval blijft de terugbetalingsverplichting van een aanzienlijke schuld gedurende maximaal tien jaar bestaan, wat een effectieve integratie in de lidstaat juist kan belemmeren.

Kosten van de boete en terugbetaling van de lening – nuttig effect

5.10. Als de boete en de terugbetalingsverplichting van de lening op zichzelf genomen Unierechtelijk toelaatbaar zijn, is de volgende vraag of door de hoogte van deze bedragen de verwezenlijking van het doel en het nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn in gevaar komt.

5.11. Zoals onder 5.1 uiteengezet, is het doel van het aanbieden van integratieprogramma's de integratie van asielstatushouders in de samenleving te vergemakkelijken. In het arrest P. en S. heeft het Hof eerder

in aanmerking genomen dat het in die zaak maximaal op te leggen boetebedrag van € 1.000,00, hoog kan uitvallen en dat deze boete bovendien steeds weer wanneer de inburgeringstermijn is verstreken opnieuw kan worden opgelegd totdat het examen wordt behaald. Dit, in combinatie met de kosten voor de voorbereiding en het afleggen van de examens, kan volgens het Hof het streven naar integratie in gevaar brengen en het nuttig effect van de doelen van de Richtlijn langdurig ingezetenen ontnemen. Maar zoals hiervoor vermeld, gaat het arrest P. en S. niet over de Kwalificatierichtlijn. Ook asielstatushouders kunnen in het Nederlandse inburgeringsstelsel van de Wi opvolgende boetes krijgen, maar [appellant] zal geen verdere boetes krijgen, omdat hij na het aflopen van de inburgeringstermijn alsnog is ontheven van de inburgeringsplicht. Zoals hiervoor vermeld heeft de Afdeling het boetebeleid van de minister eerder in zijn algemeenheid niet onredelijk geacht, gelet op de hierin opgenomen matigingsmogelijkheden. Als het opleggen van een (eventueel herhaalde) boete verenigbaar is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, dan ziet de Afdeling ook niet dat hierdoor het nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn wordt belemmerd. Als toepassing van het boetebeleid in een individueel geval toch onevenredig uitpakt, dan zijn het bestuursorgaan en in geval van beroep de rechter gehouden om de boete te matigen tot een evenredige sanctie. In deze zaak heeft de minister de boete al gematigd van € 1.250,00 naar € 500,00. [appellant] heeft verder geen feiten en omstandigheden aangevoerd waarom de opgelegde boete onevenredig is.

5.12. De Afdeling ziet in de terugbetalingsverplichting van de lening, al dan niet in combinatie met de boete, wel een mogelijke belemmering van het nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. In dit geval moet [appellant] het geleende bedrag van € 10.000,00 terugbetalen, wat in combinatie met de boete neerkomt op € 10.500,00. Gelet op deze hoge kosten is voorstelbaar dat het terugvorderen van de lening al snel verder gaat dan noodzakelijk is om het doel van artikel 34, het vergemakkelijken van de integratie, te bereiken en dan in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Met de boete kan namelijk al worden bereikt dat inburgeringsplichtigen aan hun inburgeringsplicht voldoen en het hebben van een (forse) schuld kan juist een verdere integratie in de samenleving belemmeren. Dat asielstatushouders een terugbetalingsregeling kunnen krijgen waarbij rekening wordt gehouden met hun draagkracht, kan dit effect verzachten. Anderzijds heeft [appellant] aangevoerd dat een draagkrachtmeting ook een negatieve prikkel kan zijn om (meer) arbeid te verrichten, wat een negatief effect heeft op de integratie. Steun voor het standpunt dat de hoge kosten van de inburgering het nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn kunnen belemmeren, vindt de Afdeling in de conclusies over de implementatie van haar aanbevelingen van de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) van 3 maart 2022, CRI(2022)03, p. 4-5. De ECRI uit haar zorgen over de hoge kosten van de inburgeringscursussen, de hoogte van de lening en de relatief hoge boetes in het Nederlandse inburgeringsstelsel: *'... until the end of 2021, all asylum seekers arriving in and seeking asylum in the Netherlands still fall under the old rules, which means that they have to pay the high costs of the integration courses [...], which in many cases necessitates taking loans of up to around € 10 000. [...] As a rule, it is compulsory for asylum seekers and non-EU immigrants to pass a final integration exam*

within three years. Failure to do so results in a relatively large fine, which may constitute a heavy, additional, financial burden for those striving to integrate'. Ook de Nationale ombudsman heeft zijn zorgen geuit over het Nederlandse inburgeringsstelsel in de Wi. Over het opleggen van boetes en het terugbetalen van de lening schrijft hij: *'Deze maatregelen waren bedoeld om mensen te prikkelen die niet mee wilden doen, maar bij een tekortschietend stelsel worden ook mensen die niet mee kunnen doen getroffen. Deze groep mensen start met een grote schuld.'* (Rapport van oktober 2018, 'Een valse start', p. 6).

De nadelen van het stelsel zoals neergelegd in de Wi zijn aanleiding geweest voor het nieuwe stelsel van de Wet inburgering 2021. In dat nieuwe stelsel komt de regie bij de gemeenten te liggen en hebben asielstatushouders recht op door de gemeente betaalde inburgeringsprogramma's. Om die reden vervalt voor hen de mogelijkheid om een lening af te sluiten. De Afdeling verwijst naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet inburgering 2021 (Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, blz. 7-8). Zoals hiervoor vermeld, blijft voor hen de inburgeringsplicht wel gelden en kunnen op verschillende momenten boetes worden opgelegd.

Prejudiciële vragen

6. In het licht van het voorgaande, ziet de Afdeling aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Moet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals geregeld in artikel 7b van de Wet inburgering, op grond waarvan asielstatushouders de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen?
2. Moet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling met als uitgangspunt dat asielstatushouders zelf de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen?
3. Is het bij de beantwoording van de tweede vraag van belang dat asielstatushouders een overheidslening kunnen ontvangen om de kosten van de integratieprogramma's te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen hebben behaald dan wel tijdig zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht?
4. Als artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn toestaat dat asielstatushouders een verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen en toestaat dat asielstatushouders de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen, doet dan de hoogte van de terug te betalen lening al dan niet samen met de boete afbreuk aan de verwezenlijking van het doel en nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn?

7. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:
1. Moet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals geregeld in artikel 7b van de Wet inburgering, op grond waarvan asielstatushouders de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen?
 2. Moet artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling met als uitgangspunt dat asielstatushouders zelf de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen?
 3. Is het bij de beantwoording van de tweede vraag van belang dat asielstatushouders een overheidslening kunnen ontvangen om de kosten van de integratieprogramma's te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen hebben behaald dan wel tijdig zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht?
 4. Als artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn toestaat dat asielstatushouders een verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen en toestaat dat asielstatushouders de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen, doet dan de hoogte van de terug te betalen lening al dan niet samen met de boete afbreuk aan de verwezenlijking van het doel en nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn?
- II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. C.C.W. Lange, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.E. de Ruijter, griffier.

w.g. Lange
voorzitter

w.g. De Ruijter
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 maart 2023

887

Verzonden: 15 maart 2023