



De Wet Inburgering in het Buitenland in EU-rechtelijk perspectief

Juli 2014

Auteurs:

Daan Bes
Lisanne Stegeman

Begeleiding:

Mr. Dr. Marcelle Reneman

Migration Law Clinic
www.migrationlawclinic.org

Inhoudsopgave

1. Introductie.....	1
2. Het Unierechtelijk kader.....	3
2.1 De Gezinsherenigingsrichtlijn.....	3
2.2 Het evenredigheidsbeginsel.....	3
2.2.1 Betekenis in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn.....	5
2.3 Het belang van het kind.....	8
2.4 Het recht op behoorlijk bestuur: transparantie en motivering van het besluit.....	9
2.5 Het recht op een effectief rechtsmiddel en intensiteit van de rechterlijke toetsing.....	10
2.6 Conclusie.....	11
3. Het nationaalrechtelijk kader.....	13
3.1 Systematiek wet- en regelgeving.....	13
3.2 De bevoegdheid van de Commissie hardheidsclausule.....	14
3.3 De werkwijze van de Commissie hardheidsclausule in de praktijk	15
3.4 Toetsing door de nationale rechter.....	17
3.5 Conclusie.....	20
4. Doel, ontwikkeling en praktische uitvoering van het inburgeringsexamen.....	21
4.1 Het doel van het inburgeringsexamen.....	21
4.2 Voorbereiding op het examen.....	22
4.3 Kosten van het examen.....	24
4.4 Plaats van het afleggen van het examen.....	24
4.5 Inhoud en niveau van het examen.....	24
4.6 Verschil met de Duitse regeling.....	27
4.7 Problematische factoren – een drietal landen uitgelicht.....	27
4.8 Conclusie.....	28
5. Conclusie: Toetsing van het inburgeringsvereiste aan het Unierecht.....	29
Bijlage 1 – Welke nationaliteiten kunnen gebruik maken van het zelfstudiepakket ‘Naar Nederland’?.....	32
Bijlage 2 – Percentage alfabeten.....	33
Bijlage 3 – In welke landen kan een inburgeringsexamen worden afgelegd?.....	34
Bijlage 4 – Nationaliteiten die naar een ander land moeten reizen om het examen af te leggen...36	36

1. Introductie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft op 1 april 2014 prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaken van K en A).¹ Centraal bij de prejudiciële vragen staat of Nederland, gelet op de Gezinsherenigingsrichtlijn², voor het verlenen van een machtiging voorlopig verblijf (hierna: mvv) met als verblijfsdoel gezinshereniging de voorwaarde mag stellen dat de vreemdeling in het land van herkomst een inburgeringsexamen aflegt en ook slaagt voor dit examen. De prejudiciële vragen zien op de vraag of Nederland een inburgeringseis mag stellen en of de wijze waarop de inburgeringseis is vormgegeven conform de Gezinsherenigingsrichtlijn is.

Het inburgeringsvereiste is in de Nederlandse regelgeving zo uitgewerkt dat alle vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een mvv met als verblijfsdoel gezinshereniging in beginsel aan het inburgeringsvereiste moeten voldoen. In sommige gevallen kan op deze regel een uitzondering worden gemaakt. De minister kan:

1. de vreemdeling van dit examen vrijstellen bijvoorbeeld omdat de referent een asielstatushouder is (art. 3.71a lid 2 sub a en b Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000))
2. de vreemdeling ontheffing voor dit examen verlenen vanwege geestelijke of lichamelijke belemmeringen (art. 3.71a lid 2 sub c Vb 2000)
3. aan de vreemdeling ontheffing voor dit examen verlenen op grond van de hardheidsclausule die sinds 1 april 2011 in het Vb 2000 is opgenomen (art. 3.71 a lid 2 sub d). Voor de beoordeling van aanvragen op grond van deze hardheidsclausule is een commissie in het leven geroepen.
4. gebruik maken van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

K en A stellen zich op het standpunt dat het halen van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor het verkrijgen van de mvv in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn laat volgens K en A niet toe dat een echtgenoot van een rechtmatig in die lidstaat wonende vreemdeling toegang en verblijf wordt geweigerd uitsluitend op grond dat hij of zij niet het in de wetgeving van die lidstaat voorgeschreven inburgeringsexamen in het buitenland heeft behaald.

Mr. G.J. Dijkman en mr. W.P.R. Peeters treden als gemachtigden namens K en A op. Uiterlijk 21 juli 2014 moeten gemachtigden schriftelijke opmerkingen indienen bij het Hof. In het kader van deze schriftelijke opmerkingen hebben gemachtigden zich tot de Migration Law Clinic van de Vrije Universiteit gewend om nadere informatie en advies in te winnen over

1. de vereisten die volgen uit het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel;
2. de wijze waarop het belang van het kind volgens artikel 24 Handvest van de Grondrechten EU (hierna: het Handvest) in gezinsherenigingszaken dient te worden vastgesteld en afgewogen;
3. de wijze waarop in de Nederlandse praktijk invulling wordt gegeven aan het evenredigheidsbeginsel en het belang van het kind, in het bijzonder de werkwijze van de Commissie hardheidsclausule;

¹ ABRvS 1 april 2014, nrs. 201211916/1/V2 en 201300404/1/V2, JV 2014/163.

² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PbEG* 2003, L 251/12.

4. de gevolgen van het inburgeringsvereiste voor verschillende categorieën migranten;
5. de vraag of de Nederlandse praktijk voldoet aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel en artikel 24 van het Handvest.

Over de Migration Law Clinic

De Migration Law Clinic van de Vrije Universiteit Amsterdam biedt juridisch advies aan advocaten, non-gouvernementele organisaties en andere instanties over complexe juridische vraagstukken van Europees migratierecht. Top studenten in de laatste fase van hun studie aan de rechtenfaculteit van de Vrije Universiteit doen onderzoek en schrijven schriftelijk advies voor de Clinic. Zij worden intensief begeleid door de staf van de Sectie Migratierecht van deze faculteit.

Opbouw van deze expert opinie

In Hoofdstuk 2 van deze expert opinie gaan wij in op het Unierechtelijke kader. We beschrijven de relevante artikelen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn (paragraaf 2.1). Vervolgens bespreken we de criteria die volgen uit het evenredigheidsbeginsel en onderzoeken we hoe het Hof deze criteria in zijn jurisprudentie verder heeft uitgewerkt (paragraaf 2.2). Daarna gaan we in op de Unierechtelijke norm van het belang van het kind (paragraaf 2.3). Bij de aanvraag voor een mvv met als doel gezinshereniging zijn vaak kinderen betrokken. Daarom is relevant op welke wijze volgens het Unierecht het belang van het kind in het kader van de beslissing over de mvv-aanvraag dient te worden vastgesteld en afgewogen. Tenslotte bespreken wij meer procedurele eisen die volgen uit het Unierecht. Allereerst gaan we in op de betekenis van het recht van behoorlijk bestuur neergelegd in artikel 41 van het Handvest (paragraaf 2.4). Tot slot onderzoeken we welke eisen het Unierecht, in het bijzonder het recht op effectieve rechtsbescherming neergelegd in artikel 47 van het Handvest stelt aan intensiteit van de toetsing door de nationale rechter bij de beoordeling van de inburgeringsplicht in het licht van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel (paragraaf 2.5)

Hoofdstuk 3 van de expert opinie beschrijft het nationale kader dat van toepassing is op het inburgeringsvereiste voor vreemdelingen die gezinshereniging aanvragen. Eerst zetten wij de relevante nationale regels omtrent de inburgeringsvereiste uiteen (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we de bevoegdheid van de Commissie hardheidsclausule (paragraaf 3.2) en haar werkwijze in de praktijk (paragraaf 3.3). We eindigen deze paragraaf met een beschouwing over de toetsing van door de nationale rechter van het evenredigheidsbeginsel en het belang van het kind (paragraaf 3.4).

In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het doel, de ontwikkeling en de praktische uitvoering van het inburgeringsexamen. We besteden aandacht aan de wijze waarop vreemdelingen het examen kunnen voorbereiden (paragraaf 4.2), de kosten van het examen (paragraaf 4.3) en de plaats waar het examen dient te worden afgelegd (paragraaf 4.4) en de inhoud en het niveau van het examen (paragraaf 4.5). Daarnaast worden een beknopte vergelijking gemaakt tussen het inburgeringsexamen in Nederland en in Duitsland (paragraaf 4.6). Ten slotte geven we voor drie specifieke landen van herkomst aan welke problemen vreemdelingen mogelijk tegenkomen bij het voorbereiden of maken van het inburgeringsexamen (paragraaf 4.7).

We sluiten deze expert opinie in Hoofdstuk 5 af met een toetsing van de nationaalrechtelijke normen en rechtspraktijk met betrekking tot het inburgeringsvereiste aan Unierechtelijke vereisten die voortvloeien uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, het evenredigheidsbeginsel, het belang van het kind, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een effectief rechtsmiddel.

2. Het Unierechtelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het Unierechtelijke kader dat van toepassing is op het inburgeringsvereiste dat Nederland stelt in het kader van gezinshereniging uiteengezet. Allereerst bespreken we de relevante bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarna komen verschillende Unierechtelijke beginselen en fundamentele rechten aan de orde die van belang zijn voor de interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn: het evenredigheidsbeginsel, het belang van het kind, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een effectief rechtsmiddel.

2.1 De Gezinsherenigingsrichtlijn

De Gezinsherenigingsrichtlijn geeft een subjectief recht op gezinshereniging.³ Alvorens dit recht uit te kunnen oefenen, zal de vreemdeling eerst aan een aantal voorwaarden moeten voldoen.⁴ Artikel 7 lid 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaat van de aanvrager mag vragen dat hij of zij

- beschikt over een geschikte huisvesting;
- een ziektekostenverzekering heeft; en
- voldoende middelen heeft.

Naast deze voorwaarden geeft artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten de bevoegdheid om van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Wat de precieze betekenis is van de term 'integratievoorwaarde' is, is nog niet uitgemaakt door het Hof en onderwerp van discussie in onderhavige zaak.

Uit de richtlijn blijkt dat bij de beoordeling van een verzoek om gezinshereniging rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van de vreemdelingen. Artikel 5 lid 5 van de richtlijn eist van de lidstaten dat zij terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen. Op grond van artikel 17 van de richtlijn dienen de lidstaten bij de beoordeling van een verzoek om gezinshereniging terdege rekening te houden 'met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst'.

Op grond van artikel 18 van de richtlijn hebben gezinsherenigers en/of de leden van hun gezin het recht beroep in te stellen in geval van afwijzing van een verzoek tot gezinshereniging, van intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel of in geval van een verwijderingsmaatregel. Het is aan de lidstaten om te bepalen op grond van welke bevoegdheid en hoe dit recht moet worden uitgeoefend.

2.2 Het evenredigheidsbeginsel

Het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel is gecodificeerd in artikel 5 lid 4 VEU: 'Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken'. Daarnaast stelt artikel 52 lid 1 van het Handvest dat met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel alleen beperkingen kunnen worden gesteld aan de in het Handvest gegarandeerde rechten, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden. Op aanvragen voor gezinshereniging die vallen binnen de reikwijdte van de Gezinshereniging is het recht op eerbiediging

³ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun), JV 2010/177, r.o. 41, m.nt. Groenendijk.

⁴ Ibid, r.o. 42.

van het familie- en gezinsleven neergelegd in artikel 7 van het Handvest van toepassing. Beperkingen van dit recht bijvoorbeeld als gevolg van het stellen van een inburgeringseis dienen in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Het evenredigheidsbeginsel stelt grenzen aan de handelingsvrijheid van Europese instituties en nationale autoriteiten. De zaak *Fedesa* is de standaarduitspraak voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op handelingen van instellingen van de Unie.⁵ Uit deze standaarduitspraak volgt dat het evenredigheidsbeginsel (beoogde) nationale maatregelen op drie punten toetst:

1. Is de maatregel geschikt om het legitieme doel te dienen?
2. Is de maatregel noodzakelijk om het legitieme doel te behalen?
3. Heeft de maatregel een excessief nadelig effect op de belangen van het individu?

Onder het eerste punt gaat het Hof na of de betreffende maatregel in staat is om het legitieme doel te dienen.⁶ Bij het tweede punt beoordeelt het Hof of de maatregel nodig is om het legitieme doel te bereiken en of een lidstaat met andere maatregelen die minder ingrijpend zijn voor de persoon in kwestie hetzelfde doel kan bereiken.⁷ En met het derde punt voert het Hof een proportionaliteitstoets in enge zin uit: het weegt het belang van het individu af tegen dat van de staat en bepaalt welk belang zwaarder weegt.⁸

In latere rechtspraak is deze standaardformule ook toegepast op handelingen van lidstaten.⁹ In meerderheid van de zaken komt duidelijk naar voren dat het Hof bij toetsing van nationale maatregelen aan het evenredigheidsbeginsel het accent legt op het tweede en derde punt.¹⁰ Een voorbeeld waarin het Hof het tweede punt (noodzakelijkheid van de maatregel voor het legitieme doel) toepast is de zaak *Commissie t Frankrijk*. Het Hof onderzocht in die zaak of de vergunningenprocedure voor de invoer van geneesmiddelen in Frankrijk voor persoonlijk gebruik verenigbaar was met Unierecht.¹¹ Het Hof beschouwde deze regeling als een invoerbeperking in de zin van artikel 28 VWEU. In zijn verweer stelde Frankrijk zich op het standpunt dat de regeling was te rechtvaardigen omdat zij enkel diende om de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 30 VWEU te beschermen.¹² Hoewel het Hof het door Frankrijk aangevoerde legitieme doel accepteerde, achtte het Hof de maatregel onevenredig omdat Frankrijk niet had aangetoond dat de maatregel noodzakelijk was om het legitieme doel te dienen.¹³

Een voorbeeld waarin het Hof het derde punt (individuele proportionaliteit) toepaste, is de zaak *Carpenter*. Carpenter gaat over een derdelander die illegaal op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verbleef met haar Britse echtgenoot en kinderen en die dreigde te worden uitgezet.¹⁴ Haar echtgenoot leidde een in het Verenigd Koninkrijk gevestigd bedrijf dat advertentieruimtes in medische en wetenschappelijke tijdschriften verkocht.¹⁵ Deze activiteit viel volgens het Hof binnen de reikwijdte van de vrijheid van diensten en daarmee binnen het Unierecht. De evenredigheidstoets pakte in het voordeel van de migrant uit: het Hof stelde dat de uitzetting en het daarmee te dienen doel niet in verhouding stond met de schade die zij berokkende aan het

⁵ HvJ EG 13 november 1990, C-331/88 (R t Minister of Agriculture Fisheries and Food, ex parte Fedesa).

⁶ D. Chalmers, G. Davies en G. Monti, *European Union Law. Cases and Materials*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 368.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ HvJ EG 26 mei 2005, C-212/03 (Commissie t. Frankrijk), r.o. 3-4.

¹² Ibid, r.o. 5.

¹³ Ibid, r.o. 43.

¹⁴ HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00 (Carpenter), JV 2002/290, m.nt. Boeles, r.o. 13-14.

¹⁵ Ibid, r.o.14

gezinsleven van de echtlieden. De volle werking van het fundamentele recht van de heer Carpenter om diensten aan te bieden werd te veel belemmerd.¹⁶

2.2.1 Betekenis in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn

Er is nog geen Unierechtelijke jurisprudentie over of, en zo ja, hoe en in welke mate het evenredigheidsbeginsel het afleggen van en slagen voor een inburgeringsexamen begrenst.

Het Hof is al wel ingegaan op de betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor toepassing van het middelenvereiste in het kader van gezinshereniging in de zaak *Chakroun*. Tevens heeft Advocaat Generaal Mengozzi (hierna: de A-G) zich in zijn conclusies bij *Dogan* en *Noorzia* uitgelaten over de betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor de toepassing van de inburgeringseis en het leeftijdsvereiste. Hieronder zullen wij de begrenzende werking van het evenredigheidsbeginsel op de inburgeringsplicht reconstrueren aan de hand van de zaak *Chakroun* en de genoemde conclusies bij *Dogan* en *Noorzia*.

Chakroun

In de zaak *Chakroun* was de vraag aan de orde of de toen in Nederland vigerende inkomenseis (120% van het minimumloon) voor gezinshereniging verenigbaar was met artikel 7 lid 1 sub c van de Gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁷ Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7 lid 1 sub c van de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens het Hof strikt te worden uitgelegd. Het Hof overwoog verder dat lidstaten bij de beoordeling van het middelenvereiste een mate van handelingsvrijheid hebben. Tegelijkertijd maakte het echter ook duidelijk dat lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat zij afbreuk doet aan het doel van de richtlijn en het nuttige effect ervan.¹⁸ Bij de nadere invulling van de inkomenseis, mogen lidstaten rekening houden met nationale minimumlonen en pensioenen.¹⁹ Deze bevoegdheid moet zo worden uitgelegd dat lidstaten een referentiebedrag mogen vaststellen. Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, mogen zij echter niet een minimuminkomen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager.²⁰

Dogan

In de zaak *Dogan* vroeg de verwijzende rechter aan het Hof of Duitsland van de betreffende vreemdeling mag verlangen dat hij of zij aantoonde de Duitse taal op A1 niveau te beheersen. Volgens de A-G mogen alleen in de situatie waarin een vreemdeling het grondgebied van de betrokken lidstaat nog niet heeft betreden resultaatsverbintenissen gesteld worden.²¹ Als de vreemdeling eenmaal het grondgebied van de lidstaat rechtmatig heeft betreden, mag de lidstaat niet langer een resultaatsverbintenis van hem of haar verlangen.²² De A-G legt niet uit wat hij onder een resultaatsverbintenis verstaat. Wij gaan ervan uit dat het halen van een inburgeringsexamen valt te scharen onder een resultaatsverbintenis.

In de situatie waarin een resultaatsverbintenis wordt gesteld voorafgaand aan het verlenen van toegang tot het grondgebied, speelt het evenredigheidsbeginsel volgens de A-G een rol. Hij wijst erop dat personen moeilijkheden kunnen ondervinden bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze moeilijkheden kunnen zelfs zodanig van aard zijn dat het voor de vreemdeling praktisch onmogelijk is om zich te kunnen voorbereiden op het examen en het examen te behalen. Volgens de

¹⁶ Ibid, r.o. 39-45.

¹⁷ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (*Chakroun*), JV 2010/177, m.nt. Groenendijk r.o. 32.

¹⁸ Ibid, r.o. 43.

¹⁹ Ibid, r.o. 47.

²⁰ Ibid, r.o. 47.

²¹ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (*Dogan*), overweging 56.

²² Ibid, overweging 56.

A-G moet de nationale wetgever een concrete regeling vaststellen ter beoordeling van eventuele materiële of persoonlijke moeilijkheden die de betrokken persoon zou kunnen hebben om te voldoen aan de opgelegde integratievoorwaarden. Daarbij mag hij geen afbreuk doen aan het doel en het nuttige effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn. 'Een nationale wetgeving die elke inaanmerkingneming van dergelijke moeilijkheden zou uitsluiten of die niet zou toestaan om deze voor elk geval afzonderlijk te beoordelen, rekening houdend met alle relevante elementen, zou daarmee niet in overeenstemming zijn.'²³ De lidstaat dient dan ook alle omstandigheden van het geval zowel afzonderlijk als integraal te toetsen.²⁴

De A-G gaat in zijn conclusie in op de omstandigheden die betrokken moeten worden bij de beoordeling van de evenredigheid van het inburgeringsvereiste. Het enkele feit dat de lidstaat geen ondersteuning of onderwijs aanbiedt in de staat van de woonplaats van de betrokkene of het materiaal niet beschikbaar of ontoegankelijk is, met name omdat het te duur is, kan er volgens de A-G toe leiden dat de uitoefening van het door de richtlijn bepaalde recht op gezinshereniging in de praktijk onmogelijk is. Daarnaast moet in de nationale wetgeving rekening worden gehouden 'met – zelfs tijdelijke – problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau betreft, het nuttige effect van de richtlijn niet gestand doen'.²⁵ In de Duitse wetgeving was alleen een ontheffing van de inburgeringseis mogelijk vanwege ziekte of lichamelijke, geestelijke of psychische ongeschiktheid. Geen rekening kon worden gehouden met het feit dat mevrouw Dogan analfabeet was. De A-G overweegt:

'Een erkende situatie van ongeletterdheid kan echter, met name gelet op de leeftijd van de betrokken persoon, zijn economische situatie en zijn sociaal milieu, een moeilijk te overschrijden hindernis vormen. De echtgenoot verplichten om te leren lezen en schrijven voordat hij de toelating tot gezinshereniging verkrijgt, kan dus naar omstandigheden onevenredig blijken te zijn ten aanzien van het doel van integratie dat met de krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 gestelde voorwaarden wordt beoogd, en kan het nuttige effect van deze richtlijn ondermijnen.'²⁶

Noorzia

Op welk moment moet een vreemdeling voldoen aan het leeftijdsvereiste van artikel 4 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn? Dat is de vraag die centraal staat in de zaak *Noorzia*.²⁷ De Oostenrijkse autoriteiten wezen een aanvraag van de vreemdeling tot gezinshereniging af met als reden dat de vreemdeling ten tijde van het indienen van de aanvraag nog niet de leeftijd van eenentwintig jaar had bereikt en de Oostenrijkse wetgeving het moment van indiening als peildatum hanteert. Dat de vreemdeling bij de afwijzing inmiddels eenentwintig was geworden deed volgens de Oostenrijkse autoriteiten niet ter zake.

Het leeftijdsvereiste heeft volgens de nationale autoriteiten en rechter tot doel gedwongen huwelijken tegen te gaan. De richtlijn vermeldt daarnaast als mogelijk doel het bevorderen van integratie.²⁸ De A-G trekt allereerst in twijfel of het stellen van een leeftijdseis inderdaad een geschikt middel is om gedwongen huwelijken te voorkomen. Of sprake is van een gedwongen huwelijk dient volgens hem te worden onderzocht aan de hand van de omstandigheden van het geval.²⁹ Het afhankelijk maken van het recht op gezinshereniging van het bereiken van een bepaalde leeftijd zonder dat er een geïndividualiseerde toetsing plaatsvindt, belet immers de uitoefening van

²³ Ibid, overweging 59.

²⁴ Ibid, overweging 59.

²⁵ Ibid, overweging 59.

²⁶ Ibid, overweging 60.

²⁷ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-338/13 (*Noorzia*), overweging 15-16.

²⁸ Ibid, overweging 38 en 48.

²⁹ Ibid, overweging 41.

dit recht aan degenen die eerlijk en oprecht een huwelijk zijn aangegaan maar nog niet de voorziene leeftijdsgrens hebben bereikt.³⁰ Hieruit volgt dat het doel om gedwongen huwelijken tegen te gaan, moet worden afgewogen tegen het recht op gezinshereniging.³¹ De A-G achtte een uitlegging van artikel 4 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens welke het verzoek kan worden ingediend voordat de leeftijdsgrens is bereikt en de verblijfstitel kan worden verkregen indien deze grens is bereikt op de datum waarop de overheidsdienst op het verzoek tot gezinshereniging beslist, meer in overeenstemming met de richtlijn dan een uitlegging waarbij het moment van indiening van de aanvraag de peildatum is.³²

Met betrekking tot het stellen van een leeftijdseis ter bevordering van de integratie stelt de A-G dat 'een langdurige scheiding van de gezinsleden in werkelijkheid negatieve gevolgen voor de integratie kan hebben, aangezien een dergelijke scheiding de familiebanden kan verzwakken'.³³ De integratiecapaciteit van de echtgenoot van de gezinshereniger kan volgens de A-G op grond van de leeftijd niet worden beoordeeld zonder een onderzoek van de specifieke zaak.³⁴

Beginnelsen volgend uit Chakroun, Dogan en Noorzia

Uit *Chakroun, Dogan en Noorzia* kunnen we de volgende beginselen destilleren.

- Het recht op gezinshereniging is het uitgangspunt.³⁵ Beperkingen van het recht op gezinshereniging dienen restrictief te worden uitgelegd.³⁶
- Maatregelen onder artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn die het recht op gezinshereniging beperken, moeten daadwerkelijk bijdragen aan het gestelde legitieme doel. Een lidstaat mag enkel datgene wat echt nodig en effectief is eisen.³⁷ Het kan voorkomen dat een lidstaat twee (of meerdere) maatregelen tot zijn beschikking heeft die kunnen bijdragen aan het gestelde legitieme doel. In dat geval is de lidstaat gehouden om die maatregel te kiezen welke het meest ten dienste staat van het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn.³⁸
- Een lidstaat moet, indien hij gebruik wil maken van zijn bevoegdheden onder artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, de uitoefening ervan zodanig inrichten dat hij rekening houdt met de concrete situatie van een vreemdeling.³⁹ Dat betekent dat een lidstaat rekening moet houden met alle omstandigheden van het geval en alle omstandigheden zowel afzonderlijk als integraal moet toetsen.⁴⁰ Een lidstaat mag ter invulling van zijn bevoegdheden onder artikel 7 van de Gezinshereniging wel standaardnormen hanteren maar mag deze normen niet automatisch toepassen.⁴¹ Pas als de concrete situatie van de aanvrager geen aanleiding geeft om af te wijken van de standaardnorm mag de lidstaat de betreffende norm toepassen.⁴²
- Uit de conclusie in *Dogan* volgt dat in het geval van een inburgeringseis voor het verkrijgen van gezinshereniging de volgende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen:

³⁰ Ibid, overweging 42.

³¹ Ibid, overweging 43.

³² Ibid, overweging 45

³³ Ibid, overweging 50

³⁴ Ibid.

³⁵ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun), JV 2010/177, m.nt. Groenendijk, r.o. 43.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-338/13 (Noorzia), overweging 45-46.

³⁹ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun), JV 2010/177, m.nt. Groenendijk, r.o. 48.

⁴⁰ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (Dogan), overweging 59.

⁴¹ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun), JV 2010/177, m.nt. Groenendijk, r.o. 47-48.

⁴² Ibid.

de mogelijkheden voor de vreemdeling om zich effectief voor te bereiden op het examen, gezondheid van de vreemdeling of zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau (inclusief analfabetisme).⁴³

2.3 Het belang van het kind

Uit artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 24 van het Handvest volgt dat de lidstaten bij de beoordeling van een verzoek om gezinshereniging de belangen van de bij dat besluit betrokken kinderen ‘een essentiële overweging’ moeten laten vormen. Bovendien is in artikel 24 van het Handvest bepaald dat ieder kind het recht heeft regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist. Deze bepaling moet worden geïnterpreteerd in samenhang met artikel 7 van het Handvest dat het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven omvat.⁴⁴ Verder stelt artikel 24 lid 1 dat aan de mening van kinderen in hen betreffende aangelegenheden in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht wordt. Bepalingen van EU regelgeving, zoals de bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn mogen niet in strijd met artikel 24 van het Handvest worden geïnterpreteerd.⁴⁵

Het Hof heeft in zijn jurisprudentie het belang dat kinderen contact kunnen onderhouden met hun beide ouders benadrukt. Het overweegt ‘de eerbiediging van dat recht is onbetwistbaar een belang van elk kind’.⁴⁶ Bij de vereiste individuele belangenafweging in het kader van een verzoek om gezinshereniging dienen lidstaten het belang van de bij het besluit betrokken kinderen te betrekken.⁴⁷ Verder heeft het Hof laten zien dat lidstaten in besluiten die kinderen betreffen het belang van het kind daadwerkelijk moeten meewegen en dat aan dat belang groot gewicht dient te worden toegekend.⁴⁸ Kinderen dienen in het kader van procedures die hen betreffen de mogelijkheid te hebben om hun zienswijze naar voren te brengen.⁴⁹

Het belang van het kind en het recht op gezinsleven volgens het VN Kinderrechtencomité

Artikel 24 van het Handvest is gebaseerd op de artikelen 3, 9 lid 3, 12 en 13 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind (hierna: het IVRK).⁵⁰ Het Hof van Justitie merkt het IVRK aan als inspiratiebron voor algemene beginselen van gemeenschapsrecht.⁵¹ Mogelijk is de zienswijze van het Comité dat toezicht houdt op de naleving van het IVRK daarom relevant voor de interpretatie van het IVRK. Op grond van artikel 53 van het Handvest mag de interpretatie van artikel 24 van het Handvest geen afbreuk doen aan de rechten van het IVRK.

General Comment nr. 14 van het Kinderrechtencomité geeft een raamwerk voor de vaststelling en afweging van het belang van het kind.⁵² Het Comité schrijft dat artikel 3 lid 1 IVRK (over het belang van het kind) ‘creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court’.⁵³ Het stelt dat de vaststelling van het belang van het kind een unieke activiteit is die in iedere individuele zaak in het licht van de specifieke omstandigheden van elk kind moet plaatsvinden. Deze omstandigheden dienen te maken te hebben

⁴³ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (Dogan), overweging 56-57.

⁴⁴ HvJ EU 5 oktober 2010, C-400/10 PPU (J. McB), 5 oktober 2010, r.o. 60.

⁴⁵ HvJ EU 23 december 2009, C-403/09 PPU (Deticek), r.o. 55.

⁴⁶ Ibid., r.o. 54.

⁴⁷ HvJ EG 27 juni 2006, C-540/03 (Parlement t. Raad), r.o. 63, 66, 87, 101-102. Zie ook HvJEU 6 december 2012, C-356/11, C-357/11 en C-356/11 (O., S en L), r.o. 77-81.

⁴⁸ HvJEU 6 juni 2013, C-648/11 (MA, BT, DA t. Secretary of State for the Home Department).

⁴⁹ HvJ EU 22 december 2010, C-491/10 PPU (Aguirre Zarraga), r.o. 65-66.

⁵⁰ Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02), OJ 14, December 2007, C 303/25.

⁵¹ HvJ EG 27 juni 2006, C-540/03 (Parlement t. Raad), r.o. 37.

⁵² Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

⁵³ Ibid, para 6.

met de individuele kenmerken van de betrokken kinderen.⁵⁴ Met betrekking tot gezinshereniging stelt het Comité: 'When the child's relations with his or her parents are interrupted by migration (of the parents without the child, or of the child without his or her parents), preservation of the family unit should be taken into account when assessing the best interests of the child in decisions on family reunification.'⁵⁵ Over de wijze waarop het belang van het kind moet worden betrokken in de belangenafweging in een besluit stelt het Comité:

'In order to demonstrate that the right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration has been respected, any decision concerning the child or children must be motivated, justified and explained. The motivation should state explicitly all the factual circumstances regarding the child, what elements have been found relevant in the best-interests assessment, the content of the elements in the individual case, and how they have been weighted to determine the child's best interests. If the decision differs from the views of the child, the reason for that should be clearly stated. If, exceptionally, the solution chosen is not in the best interests of the child, the grounds for this must be set out in order to show that the child's best interests were a primary consideration despite the result. It is not sufficient to state in general terms that other considerations override the best interests of the child; all considerations must be explicitly specified in relation to the case at hand, and the reason why they carry greater weight in the particular case must be explained. The reasoning must also demonstrate, in a credible way, why the best interests of the child were not strong enough to be outweigh the other considerations.'⁵⁶

Op grond van de zienswijze van het Comité kan dus betoogd worden dat artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn gelezen in het licht van artikel 24 van het Handvest vereist dat in beslissingen over een verzoek over gezinshereniging:

1. het belang van het kind wordt vastgesteld op grond van de individuele omstandigheden in de zaak;
2. het belang van het kind een eerste overweging is; en
3. wanneer aan andere belangen meer gewicht wordt toegekend dan aan het belang van het kind gemotiveerd wordt weergegeven waarom dit het geval is.

2.4 Het recht op behoorlijk bestuur: transparantie en motivering van het besluit

Artikel 41 EU Handvest omvat het recht van behoorlijk bestuur. Het tweede lid van dit artikel behelst onder andere het recht op inzage in het dossier en de plicht om een beslissing te motiveren.⁵⁷ Uit dit artikel volgt dus dat het bestuursorgaan transparant te werk dient te gaan.

Strikt genomen is artikel 41 EU Handvest alleen gericht tot de instellingen van de Unie en legt het dus geen verplichtingen op aan lidstaten.⁵⁸ Toch volgt uit de Unierechtelijke jurisprudentie dat het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur 'een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht' dat ook geldt in de nationale context.⁵⁹

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof verplicht het Unierecht lidstaten tot het motiveren van nationale beslissingen die de uitoefening van een fundamenteel recht raken dat het Unieverdrag aan particulieren toekent.⁶⁰ Deze motivering van het besluit moet voldoende specifiek en concreet

⁵⁴ Ibid, para 48.

⁵⁵ Ibid, para 66

⁵⁶ Ibid, para 97.

⁵⁷ M. Reneman, 'Het Handvest voor de Grondrechten', *Asiel & Migrantenrecht* 2010, nr. 5/ 6, p. 243.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ HvJEU 8 mei 2014, C-604/12 (H.N.), r.o. 49.

⁶⁰ HvJ EG 15 oktober 1987, C-70/95 (UNECTEF t Heylens), NJ 1998, 638, r.o. 15.

zijn, zodat de betrokkene in staat is zich (voor de rechter) tegen dit besluit te verdedigen.⁶¹ Dit vereiste is ook van toepassing op besluiten met betrekking tot gezinshereniging, inclusief de toepassing van de inburgeringseis. Gezinshereniging is immers, blijkens punt 4 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn, een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, wat een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap is die in het Verdrag is vastgelegd. Het recht op eerbiediging van gezin- en familielevens is bovendien als fundamenteel recht erkend in artikel 7 van het Handvest.

2.5 het recht op een effectief rechtsmiddel en intensiteit van de rechterlijke toetsing

Artikel 18 van de Gezinshereniging bepaalt dat gezinsleden het recht hebben beroep in te stellen in geval van afwijzing van een verzoek tot gezinshereniging. Deze bepaling bevat geen norm met betrekking tot de intensiteit van de toetsing van het besluit door de nationale rechter. Artikel 18 dient te worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 47 van het Handvest, dat het recht op een effectief rechtsmiddel garandeert.⁶²

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming is in de zaak *Johnston* geïntroduceerd en is thans gecodificeerd in artikel 47 EU Handvest.⁶³ De tekst van Artikel 47 EU Handvest en de bijbehorende toelichting⁶⁴ tonen aan dat artikel 47 EU Handvest is geïnspireerd door artikel 6 en 13 EVRM met als gevolg dat alle waarborgen die artikel 6 en 13 EVRM bieden, geïncorporeerd zijn in artikel 47 EU Handvest.⁶⁵ Artikel 47 EU Handvest eist een effectief rechtsmiddel voor een rechterlijke instantie: een rechtbank of tribunaal.⁶⁶ Het toepassingsbereik van artikel 47 EU Handvest is niet (zoals artikel 6 EVRM) beperkt tot rechten en plichten uit het privaatrecht of waarborgen tegen strafrechtelijke vervolgingen maar strekt ook uit tot zaken waarin een EU recht of vrijheid op het spel staat.⁶⁷

Uit de uitspraak van het Hof in *Samba Diouf* blijkt dat de intensiteit van de toetsing door de nationale rechter wordt beheerst door het beginsel van effectieve rechtsbescherming.⁶⁸ In deze zaak oordeelde het Hof dat artikel 47 Handvest vereist dat de toetsing door de nationale rechter voldoet aan de eisen die voortvloeien uit 'full jurisdiction' van artikel 6 EVRM. Dit betekent dat de rechter zowel de feiten als rechtsvragen dient te toetsen.⁶⁹ Widdershoven schrijft dat in *Samba Diouf* het Hof de indringendheid van de rechterlijke toetsing een aspect van effectieve rechtsbescherming acht en dit punt, anders dan eerder in bijvoorbeeld de zaak *Upjohn*, niet meer primair ziet als een kwestie van de procedurele autonomie (binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid).⁷⁰ 'Aldus schept het Hof de mogelijkheid om, ook buiten het terrein van het asielrecht, meer sturing te geven aan de rechterlijke toetsing in Unierechtelijke zaken.'⁷¹

Het Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de vereiste intensiteit van de toetsing door de nationale rechter in beroepen tegen de afwijzing van een aanvraag voor gezinshereniging. Wij onderzoeken hieronder welke toetsingsintensiteit het EU recht in gezinsherenigingszaken kan vereisen op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de vereiste toetsingsintensiteit

⁶¹ HvJ EU 22 november 2012, C-277/11 (M. t Minister for Justice, Equality and Law Reform), r.o. 88.

⁶² Zie naar analogie, HvJ EU 4 juni 2013, C-300/11 (ZZ t. Secretary of State for the Home Department), r.o. 50.

⁶³ HvJ EG 15 mei 1986, C-222/84 (Johnston t Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary), r.o. 18-19.

⁶⁴ Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02), PbEU 2007 C303/17.

⁶⁵ D. Baldinger, *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review. Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 308.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid, p. 309.

⁶⁸ HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (Samba Diouf), r.o. 56.

⁶⁹ HvJ EU 28 juli 2011, C-69/10, AB 2011/304 (Samba Diouf), r.o. 57. Zie ook de noot van Widdershoven bij deze uitspraak in AB 2011/304, onder punt 4.

⁷⁰ HvJ EG 21 januari 1999, C-120/97 (Upjohn).

⁷¹ R.J.G.M. Widdershoven, noot bij HvJEU 28 juli 2011, C-69/10 (Samba Diouf), AB 2011/304, onder punt 3.

in zaken waarin het recht op vrij verkeer van EU burgers en hun familieleden wordt beperkt, bijvoorbeeld om redenen van openbare orde. In deze zaken moet, net als in gezinsherenigingszaken⁷², een strikte evenredigheidstoets worden toegepast. Beide soorten zaken zijn in die zin vergelijkbaar en daarom volgen uit het Unierecht mogelijk dezelfde vereisten voor de rechterlijke toetsing door de nationale rechter.

In zaken van migrerende EU burgers en hun familieleden geldt de regel dat zowel het Hof als de nationale rechter vol en *ex nunc* moet toetsen.⁷³ Deze volle en *ex nunc* toets betreft niet alleen feiten maar ook kwesties omtrent het recht en proportionaliteit.⁷⁴ De vereiste omvang van de toetsing is later in artikel 31 lid 3 van de EU burgerschapsrichtlijn⁷⁵ gecodificeerd. In een later stadium heeft het Hof het toepassingsgebied van dit toetsingskader opgerekt tot Turkse werkers en diens familieleden die rechten ontleen aan Besluit 1/80 en/of het Associatieverdrag.⁷⁶

Het Hof bepaalde in *Olazabal* dat de nationale rechter feiten, kwesties over het recht en proportionaliteit vol moet toetsen omdat de nationale maatregel één van de fundamentele vrijheden - het vrije verkeer van personen - raakt.⁷⁷ In *Orfanopoulos and Oliveiri* legde het Hof uit dat een volle toets van feiten, kwesties over het recht en proportionaliteit ook betekent dat een nationale rechter gehouden is om alle feiten die zich afspelen nadat het bestuursorgaan een besluit heeft genomen te betrekken in zijn oordeel (*ex nunc* toets).⁷⁸ Het Hof stelt deze eis wederom omdat er een fundamenteel recht op het spel staat.⁷⁹

Gezinshereniging ziet, net als vrij verkeer van EU burgers en hun familieleden op een fundamenteel recht, namelijk het recht op familie- en gezinsleven gegarandeerd in artikel 7 van het Handvest. Gezinshereniging is blijkens punt 4 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn een middel om zowel de sociaal-culturele stabiliteit in de lidstaten te effectueren als de economische en sociale samenhang te versterken, wat (elk) een fundamentele doelstelling is van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd. Daarnaast zagen we al in paragraaf 2.2 dat het Hof de handelingsvrijheid van lidstaten om het recht op gezinshereniging op grond van artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn te beperken, restrictief uitlegt. Deze bevoegdheden van lidstaten wordt begrensd door Unierechtelijke grondrechten zoals het recht op gezinsleven. Bovendien dient altijd een evenredigheidstoets plaats te vinden waarin de individuele omstandigheden van de betrokken vreemdelingen worden betrokken. Op grond van de jurisprudentie van het Hof in zaken betreffende de beperking van het vrij verkeer van EU burgers en hun familieleden kan betoogd worden dat daarom ook in beroepen tegen de afwijzing van een verzoek om gezinshereniging een volle toets dient plaats te vinden van de feiten, het recht en de proportionaliteit van beslissing.

2.6 Conclusie

Het uitgangspunt van de Gezinsherenigingsrichtlijn is dat derdelanders die verblijfsrecht hebben in de Europese Unie een recht hebben op gezinshereniging met hun gezinsleden die zich nog in het land van herkomst bevinden. Lidstaten hebben echter op grond van artikel 7 van de richtlijn de

⁷² Zie verder over die evenredigheidstoets paragraaf 2.2 van deze expert opinie.

⁷³ D. Baldinger, *Rigorous Scrutiny versus Marginal Review. Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 326.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 17 juni 1997, C-65 en C-111/95 (*Shingara en Radiom*), r.o. 35; HvJ EG 26 november 2002, C-100/01 (*Olazabal*), JV 2003/69, r.o. 44; HvJ EG 29 april 2004, C-482/01 en C-493/01 (*Orfanopoulos & Oliveiri*), JV 2004/227, m.nt. Boeles, r.o. 72-82.

⁷⁵ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, PbEG 2004, L 229/35.

⁷⁶ HvJ EG 11 november 2004, C-467/02 (*Cetinkaya*), JV 2005/1, m.nt. Groenendijk, r.o. 64, HvJ 2 juni 2005, C-136/03, (*Dörr en Unal*), JV 2005/276, m.nt. Groenendijk, r.o. 47 en 67.

⁷⁷ HvJ EG 26 november 2002, C-100/01 (*Olazabal*), JV 2003/69, r.o. 44.

⁷⁸ HvJ EG 29 april 2004, C-482/01 en C-493/01 (*Orfanopoulos & Oliveiri*) JV 2004/227, m.nt. Boeles, r.o. 72-82.

⁷⁹ Ibid.

bevoegdheid om dit recht op gezinshereniging te beperken. Artikel 7 lid 2 van de richtlijn staat de lidstaten toe van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Wat de term 'integratievoorwaarde' precies betekent, is nog onduidelijk en is nu het voorwerp van prejudiciële vragen bij het Hof.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de bevoegdheid van de lidstaten om een verzoek om gezinshereniging af te wijzen omdat niet is voldaan aan integratiemaatregelen, wordt beperkt door Unierechtelijke beginselen en fundamentele rechten. In de eerste plaats dient de toepassing van integratiemaatregelen in het algemeen en in een individuele zaak te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de maatregel geschikt en noodzakelijk moet zijn om een legitiem doel te bereiken en bovendien niet een excessief nadelig effect mag hebben op de belangen van het individu.⁸⁰ Uit de uitspraak in *Chakroun* blijkt dat de bevoegdheid van lidstaten onder artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn om het recht op gezinshereniging te beperken restrictief moet worden uitgelegd. Wanneer een lidstaat van deze bevoegdheid gebruik wil maken, moet hij rekening houden met alle omstandigheden van het geval en die zowel afzonderlijk als integraal toetsen.⁸¹ Hieruit kan worden afgeleid dat het enkele niet voldoen aan een integratiemaatregel niet automatisch kan leiden tot afwijzing van het verzoek om gezinshereniging. In zijn conclusie bij de zaak *Dogan* wees Advocaat-Generaal Mengozzi er dan ook op dat wanneer een inburgeringseis wordt gesteld voor het verkrijgen van gezinshereniging individuele omstandigheden van de vreemdeling in aanmerking moeten worden genomen. Het gaat onder meer om de mogelijkheden voor de vreemdeling om zich effectief voor te bereiden op het examen, gezondheid van de vreemdeling of zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau.⁸²

Verder volgt uit artikel 5 lid 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn gelezen in samenhang met artikel 24 van het Handvest dat in beslissingen over een verzoek over gezinshereniging het belang van de bij die beslissing betrokken kinderen wordt vastgesteld op grond van de individuele omstandigheden in de zaak. Dit belang dient vervolgens een eerste overweging in het besluit te vormen. Wanneer aan andere belangen meer gewicht wordt toegekend dan aan het belang van het kind gemotiveerd wordt weergegeven waarom dit het geval is.

Ten slotte zijn op beslissingen over aanvragen voor gezinshereniging die onder de reikwijdte van de gezinshereniging vallen nog een aantal procedurele waarborgen van toepassing. Allereerst volgt uit het recht op behoorlijk bestuur neergelegd in artikel 41 van het Handvest en erkend als algemeen beginsel van EU recht dat duidelijk moet zijn hoe het bestuursorgaan tot zijn beslissing op de aanvraag voor gezinshereniging is gekomen. Daartoe dient het besluit voldoende concreet en specifiek te zijn gemotiveerd. Daarnaast kan worden betoogd dat uit het recht op een effectief rechtsmiddel gegarandeerd door artikel 47 van het Handvest volgt dat in het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag tot gezinshereniging een volle rechterlijke toets dient plaats te vinden van de feiten, het recht en de proportionaliteit van beslissing. Dit is mogelijk af te leiden uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de beperking van het vrij verkeer van EU burgers waarin de nationale rechter ook een dergelijke intensieve toets dient toe te passen.⁸³

⁸⁰ HvJ EG 13 november 1990, C-331/88 (R t Minister of Agriculture Fisheries and Food, ex parte Fedesa).

⁸¹ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (*Dogan*), overweging 59.

⁸² Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (*Dogan*), overweging 56-57.

⁸³ HvJ EG 26 november 2002, C-100/01 (*Olazabal t Frankrijk*), JV 2003/69, HvJ EG 29 april 2004 (*Orfanopoulos & Oliveira t Duitsland*), C-482/01 en C-493/01, JV 2004/227.

3. Het nationaalrechtelijk kader

De functie van dit hoofdstuk is om inzicht te krijgen in de Nederlandse regelgeving en rechtspraak met betrekking tot het inburgeringsvereiste. Vervolgens toetsen we in hoofdstuk 5 de nationaalrechtelijke normen en rechtspraak met betrekking tot de inburgeringseis aan Unierechtelijke vereisten die voortvloeien uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, het evenredigheidsbeginsel, het belang van het kind, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een effectief rechtsmiddel. In dit hoofdstuk zetten wij eerst de relevante nationale regels omtrent de inburgeringseis uiteen (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we de bevoegdheid van de Commissie hardheidsclausule (paragraaf 3.2) en haar werkwijze in de praktijk (paragraaf 3.3). We eindigen deze paragraaf met een beschouwing over de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en het belang van het kind door de nationale rechter (paragraaf 3.4).

3.1 Systematiek wet- en regelgeving

Wil een vreemdeling voor een mvv in aanmerking komen dan zal hij of zij op grond van artikel 2p lid 2 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) onder andere moeten voldoen aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning. De voorwaarden voor een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel gezinshereniging zijn terug te vinden in artikel 16 lid 1 Vw 2000. Een van die voorwaarden is het zogenaamde inburgeringvereiste van artikel 16 lid 1 onder h Vw 2000. Vreemdelingen afkomstig uit landen waar geen mvv-plicht voor geldt hoeven niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste. Het gaat om vreemdelingen afkomstig uit de EU, de Europese Economische Ruimte (EER), Australië, Canada, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Japan en Zuid-Korea.⁸⁴ Daarnaast zijn vreemdelingen uit Turkije en Suriname van het inburgeringsexamen vrijgesteld.⁸⁵

De aanvrager moet een inburgeringsexamen in het land van herkomst afleggen en slagen voor dit examen. Als de vreemdeling hierin niet slaagt, kan de minister de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier afwijzen op grond van artikel 16 lid 1 sub h Vw 2000. Op het eerste gezicht lijkt dit een facultatieve bepaling. In artikel 3.71a lid 1 Vb 2000 is deze afwijzing echter imperatief geformuleerd: indien de vreemdeling niet voldoet aan het inburgeringsvereiste wijst de minister de aanvraag af. Dit is slechts anders als de vreemdeling een succesvol beroep kan doen op één van de uitzonderingsgronden van artikel 3.71a lid 2 Vb 2000 of de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb. Artikel 3.71 a lid 2 Vb 2000 zondert grofweg de volgende personen uit van de inburgeringseis:

- een gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel;
- een Unieburger of een burger uit de EER;
- degene die heeft aangetoond dat hij of zij door een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat is om het inburgeringsexamen af te leggen; en
- degene die het inburgeringsexamen niet met goed gevolg heeft afgelegd en voor wie afwijzing van de aanvraag naar het oordeel van de Minister zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

In artikel 3.71a Vb 2000 kunnen we een 'nee-tenzij'-constructie herkennen. De eerste twee gronden zijn de vrijstellingen voor het inburgeringsexamen en de laatste twee gronden ontheffingen voor het examen. De laatste ontheffingsmogelijkheid is in 2011 toegevoegd als zijnde de hardheidsclausule. Beide ontheffingsmogelijkheden zijn verder uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc 2000).

⁸⁴ Zie Bijlage 2 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: Vv 2000) behorend bij artikel 2.2 Vv 2000.

⁸⁵ Art. 16 lid 3 Vw 2000 (Surinamers) en paragraaf B1/4.7 Vc 2000 (Turken).

Geestelijke of lichamelijke belemmeringen

Een geestelijke of lichamelijke belemmering is ingevolge paragraaf B4/4.7 Vc 2000 in ieder geval blijvend indien er sprake is van blindheid, doofheid of doofstomheid. Daarnaast neemt de minister de blijvende geestelijke of lichamelijke belemmering aan als de vreemdeling kan aantonen dat er sprake is van slechthoorden of hardhorendheid en hij of zij niet met behulp van eigen hulpmiddelen alsnog voldoende gezichts- of hoorvermogen krijgt om het inburgeringsexamen af te kunnen leggen.

Onbillijkheden van overwegende aard

De minister neemt een onbillijkheid van overwegende aard aan als er sprake is van een combinatie van bijzondere individuele omstandigheden waardoor de vreemdeling blijvend niet in staat is om een inburgeringsexamen af te leggen. Het enkele feit dat de vreemdeling het examen één of meerdere malen heeft afgelegd, kan niet worden aangemerkt als een onbillijkheid van overwegende aard.

De inherente afwijkinsbevoegdheid

De inherente afwijkinsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb komt pas aan de orde als op de vreemdeling geen van de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden van toepassing is. De wetgever heeft artikel 4:84 Awb in deze context voornamelijk ingevuld met de proportionaliteitstoets van artikel 8 EVRM.⁸⁶

Toetsing aan het belang van het kind

In de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot gezinsmigratie wordt niet expliciet verwezen naar het belang van het kind. Artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is niet in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd. Volgens de Nederlandse overheid is de bescherming van minderjarige kinderen verweven in het vreemdelingenbeleid.⁸⁷ In de literatuur is verschillende malen gesteld dat in individuele vreemdelingrechtelijke beslissingen niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de belangen van kinderen.⁸⁸

3.2 De bevoegdheid van de Commissie hardheidsclausule

Het is de Commissie hardheidsclausule die ontheffingen op grond van de hardclausule en de inherente afwijkinsbevoegdheid beoordeelt. Deze commissie is als pilot voor één jaar ingesteld. Inmiddels heeft de minister op advies van de Nationale ombudsman besloten om de commissie te continueren. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 valt de Commissie hardheidsclausule op basis van artikel 2k Vw 2000 onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie.⁸⁹ De Commissie hardheidsclausule bestaat uit een team van beslismedewerkers van de IND. Dit team beoordeelt enkel de vraag of het inburgeringsexamen van de vreemdeling kan worden gegeven. Het beoordeelt dus niet of iemand recht heeft op gezinshereniging.⁹⁰ Het oordeel van het beslisteam is bindend. Een verzoek om ontheffing op basis van de medische omstandigheden van de vreemdeling komt niet terecht bij het beslisteam hardheidsclausule maar bij het beslisteam medisch. De werkwijze van het beslisteam medisch laten wij hier verder buiten beschouwing.

⁸⁶ Zie onder kopje 2.4 'Inherente afwijkinsbevoegdheid (artikel 4:84 Awb)' van werkinstructie 2013/9 (AUA) en TK 2003-2004, 29700, nr. 3, p. 10.

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld EK 2008-2009, aanhangsel van de handelingen, nr. 2, antwoord bij vraag nr. 9.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld D. Beltman en E. Zijlstra, 'De doorwerking van 'het belang van het kind' ex artikel 3 VRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing', *JNVR* 2013, nr. 4/32 en M. Kalverboer en H. Winter, 'Kinderen eerst! Over orthopedagogische rapportages bij beslissingen in het vreemdelingenrecht', *NAV* 2009, nr. 1, p. 4-20.

⁸⁹ Stb. 2012, 258 en Stcrt. 20 juni 2013, nr. 16492.

⁹⁰ Ibid.

De werkwijze van het beslisteam is neergelegd in de aangepaste IND-werkinstructie.⁹¹ De werkinstructie is niet een juridisch bindend instrument maar geeft richting aan de werkwijze van het ambtelijke apparaat, in dit geval dus de Commissie hardheidsclausule. Een ambtelijk apparaat mag afwijken van de werkinstructie, mits het hiervoor een goede reden heeft. De werkinstructie is grotendeels gebaseerd op de toelichtingen uit de wetgeschiedenis van de Wet inburgering in het buitenland.⁹² Uit de wetgeschiedenis blijkt dat de enkele omstandigheid dat een vreemdeling één of meerdere malen het examen heeft afgelegd niet kan leiden tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule.⁹³ De wetgever noemt daarnaast nog meer omstandigheden die op zichzelf niet kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.⁹⁴ Deze factoren luiden als volgt

- De vreemdeling beschikt niet over voldoende tijd
- De vreemdeling beschikt niet over voldoende financiële middelen
- De vreemdeling beschikt niet over voldoende technische middelen
- De vreemdeling beschikt niet over voldoende cursusmateriaal
- Het cursusmateriaal is niet beschikbaar in de taal van de vreemdeling
- De vreemdeling beschikt niet over geschikte begeleiding of ondersteuning bij de voorbereiding van het examen
- De vreemdeling is analfabeet
- De vreemdeling heeft een drukke baan
- De vreemdeling is zwanger
- De vreemdeling is tijdelijk ziek
- De vreemdeling heeft de zorg voor het gezin en kinderen
- De vreemdeling is een gezinslid van een (voormalige) asielzoeker aan wie een reguliere verblijfsvergunning is verleend
- De vreemdeling is een gezinslid van een voormalige verdragsvluchting of andere asielmigrant die door naturalisatie het Nederlanderschap heeft verkregen
- De vreemdeling is een gezinslid van een (voormalige) asielzoeker aan wie een verblijfsvergunning is verleend door medische behandeling of klemmende redenen van humanitaire aard
- De vreemdeling ervaart problemen op het gebied van reizen en andere belemmeringen van dien aard

Een combinatie van bovenstaande omstandigheden zou wel kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.⁹⁵

3.3 De werkwijze van de Commissie hardheidsclausule in de praktijk

De vraag is hoe het beslisteam in de praktijk deze toetsingscriteria hanteert. Het beantwoorden van deze vraag blijkt bijzonder lastig te zijn: de beschikbare bronnen bevatten tegenstrijdig conclusies omtrent de toetsingspraktijk van het beslisteam. Bovendien is de daaraan ten grondslag liggende informatie, zo erkent de IND in het rapport 'inburgering in het buitenland', incompleet.⁹⁶ Zo ontbraken er gegevens in dossiers, ging er het een en ander mis met de registratie van zaken en was het niet altijd duidelijk op welke grond de IND een verzoek om het inburgeringsexamen niet te hoeven halen afwees.⁹⁷ Om toch iets te kunnen zeggen over de toetsingspraktijk van het beslisteam

⁹¹ Werkinstructie 2013/9, Wet Inburgering in het Buitenland, 1 juni 2013.

⁹² Zie TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, p. 13-14.

⁹³ TK 2003-2004, 29 700, nr. 3, p. 14.

⁹⁴ Ibid, p. 13.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Nationale Ombudsman, 'Rapport inburgering in het buitenland', Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman (2011).

⁹⁷ Ibid, p. 5-6.

zullen wij hieronder eerst bespreken wat uit diverse rapporten bekend is over de werkwijze van de commissie en vervolgens de onduidelijkheden aanstippen.

Rapport Nationale ombudsman

Op 23 mei 2011 bracht de Nationale ombudsman het rapport 'inburgering in het buitenland' uit waarin hij de aanpak van het beslisteam bekritiseerde.⁹⁸ De Nationale ombudsman stelde dat het beslisteam bij de beoordeling van een aanvraag om ontheffing niet alle relevante omstandigheden in hun onderlinge verband beziet maar alle omstandigheden afzonderlijk toetst met als gevolg dat het beslisteam - zonder reële uitzondering - concludeert dat geen van die omstandigheden een uitzondering rechtvaardigt.⁹⁹ Deze conclusie gold niet alleen voor de hardheidsclausule maar ook voor hoe het beslisteam met de inherente afwijkingsbevoegdheid omspringt. Voor de vraag waarom het beslisteam op deze wijze toetst, vond de Nationale ombudsman twee redenen. In de eerste plaats kijkt het beslisteam bij de beoordeling van de hardheidsclausule en de inherente afwijkingsbevoegdheid naar de bestuurlijke effecten van een mogelijke afwijking in een individueel geval. In de visie van het beslisteam kan men slechts afwijken als een individueel geval voldoende uniek is, om te voorkomen dat precedentwerking ontstaat.¹⁰⁰ Ten tweede kan in de visie van het beslisteam het team alleen een uitzondering maken als de aangevoerde situatie nog niet is voorzien in de wet en dat komt in de praktijk eigenlijk niet voor.¹⁰¹

Deze praktijk heeft er volgens de Nationale ombudsman toe geleid dat er (vrijwel) geen uitzonderingen zijn gemaakt op grond van de hardheidsclausule of de inherente afwijkingsbevoegdheid.¹⁰² Naar aanleiding van deze bevinding raadde de Nationale ombudsman het beslisteam aan om de verschillende factoren integraal te toetsen. In een brief heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de nationale ombudsman. De minister neemt de aanbevelingen over maar deelt niet de conclusie dat het beslisteam geen uitzonderingen heeft gemaakt.¹⁰³ Op een later tijdstip heeft de Nationale ombudsman de werkwijze en resultaten van het beslisteam opnieuw onderzocht en kwam hij tot de conclusie dat het team zijn aanbevelingen heeft opgevolgd en nu wel integraal toetst.¹⁰⁴

Rapport Bureau Significant

Het onderzoeks –en adviesbureau Significant heeft voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rapport geschreven waarin het stelt dat het beslisteam wel degelijk verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule heeft toegepast. Aan de hand van onderstaande tabel geeft het bureau een overzicht van de verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule sinds 2011.¹⁰⁵

⁹⁸ Nationale Ombudsman. (2011). Rapport inburgering in het buitenland. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.

⁹⁹ Ibid, p. 36.

¹⁰⁰ Ibid, p. 37.

¹⁰¹ Ibid, p. 37.

¹⁰² Ibid, p. 38.

¹⁰³ TK 2010-2011, 31 143, nr. 88, p. 4.

¹⁰⁴ Ibid, p. 5.

¹⁰⁵ *Monitor inburgeringsexamen Buitenland 2013-I* (rapport van 14 oktober 2013, onderzoeks- adviesbureau Significant) Barneveld: Significant, p. 29.

Periode	Gehonoreerd	Niet toegepast	Doorverwijzing team medische ontheffing	Totaal ontvangen
2011	7	7	4	18
2012-1	4	16	4	24
2012-2	12	8	0	20
2013-1	15	17	2	34
Totaal	38	48	10	96

Uit de tabel blijkt niet of de cijfers alleen zien op de hardheidsclausule of ook op aanvragen om toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid. Ook is ons niet duidelijk hoeveel aanvragen om toepassing van de hardheidsclausule en/of inherente afwijkingsbevoegdheid door de IND worden doorgestuurd naar de Commissie hardheidsclausule. Hoewel de IND alle aanvragen om ontheffing (rechtstreeks) moet doorsturen en de Commissie verplicht is om alle verzoeken om ontheffing te beoordelen, bestaat er ons inziens toch gerede twijfel of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Het hierboven weergegeven aantal zaken dat is doorverwezen naar de Commissie hardheidsclausule staat namelijk in schril contrast met het totaal aantal personen dat gezinshereniging heeft aangevraagd (namelijk 18.791 in 2011¹⁰⁶, 18.850 in 2012 en 19.630 in 2013).¹⁰⁷

Betekent dit dat er een groep mensen bestaat die na één of meerdere keren te zijn gezakt voor het inburgeringsexamen hun pogingen om gezinshereniging te verwezenlijken staken? Vindt er ondanks de doorzend –en beoordelingsplicht misschien toch een selectie plaats alvorens er aanvragen worden doorgestuurd naar de Commissie hardheidsclausule? Of is misschien sprake van een combinatie van beide?

Ten slotte laten bovenstaande tabel en andere bronnen niet zien hoeveel aanvragen het beslisteam medisch honoreert en of er, net als bij de Commissie hardheidsclausule, een voorselectie plaats vindt.

3.4 Toetsing door de nationale rechter

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop de Nederlandse rechter beslissingen over het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule toetst.

Toetsingsintensiteit evenredigheidsbeginsel

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in het kader van verzoeken om ontheffing voor het mvv-vereiste op grond van een hardheidsclausule¹⁰⁸ de volgende standaardoverweging geformuleerd:

‘De minister komt ter zake van de toepassing van de hardheidsclausule een ruime beoordelingmarge toe. Als beleidsuitgangspunt geldt hierbij dat een beroep op de hardheidsclausule slechts in zeer uitzonderlijke individuele gevallen wordt gehonoreerd. Weigering om toepassing te geven aan die clausule zal de toetsing in rechte slechts niet

¹⁰⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rapportage Vreemdelingenketen, periode juli- december 2011, p. 19-20. In totaal waren er 28.910 aanvragen voor gezinshereniging waarvan 35% nareiszaken waren.

¹⁰⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari-december 2013, p. 13.

¹⁰⁸ Deze hardheidsclausule is vergelijkbaar met de hardheidsclausule die geldt in het kader van de inburgeringseis (art. 3.71a sub b Vb).

kunnen doorstaan, indien moet worden geoordeeld dat de minister daartoe niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten.¹⁰⁹

De rechter toetst met andere woorden een verzoek om ontheffing terughoudend, namelijk alleen aan het beginsel van zorgvuldigheid en aan het motiveringsbeginsel. Een aanzienlijk deel van de verzoeken om ontheffing van inburgeringsexamen op grond van artikel 3.71a lid 2 sub d Vb 2000 wordt als gevolg van deze toetsingsintensiteit door de rechtbanken verworpen.¹¹⁰ Andere gronden waarop de rechtbanken de afwijzing van een beroep op de hardheidsclausule in stand laten zijn:

- De aangevoerde omstandigheid is blijkens de wetgeschiedenis een omstandigheid die de wetgever heeft willen uitsluiten voor de ontheffing van het inburgeringsexamen te verlenen (artikel 3.71a lid 2 sub d Vb 2000).¹¹¹
- De medische omstandigheden of medische noodsituatie zijn niet aannemelijk of ernstig genoeg.¹¹²
- Indien de rechtbank tot de conclusie komt dat het beroep van de vreemdeling op artikel 3.71a lid 2 sub c of d Vb niet kan slagen, toetst de rechtbank de aanvraag ten slotte aan de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb. Deze toetsing houdt in de praktijk vrijwel altijd een toetsing aan artikel 8 EVRM in. Bij de toetsing aan artikel 8 EVRM komt de rechtbank stevast tot het oordeel dat in betreffende casus geen objectieve belemmering op gezinshereniging in het land van herkomst bestaat en daarom een beroep op artikel 8 EVRM niet slaagt.¹¹³

Voor zover wij kunnen overzien, zijn er slechts twee afgeronde zaken te vinden waarin de Afdeling zich buigt over de vraag of de minister in redelijkheid de aangevraagde ontheffing voor het inburgeringsexamen heeft afgewezen.¹¹⁴ In beide zaken gaat het om een vreemdeling die ontheffing voor het inburgeringsexamen vraagt vanwege zijn of haar analfabetisme.¹¹⁵ In de uitspraak van 2 december 2008 vernietigde de Afdeling een uitspraak van de rechtbank van 15 juli 2008. De rechtbank overwoog dat de minister niet bevoegd was om de aanvraag om de afgifte van de mvv af te wijzen op de enkele grond dat de vreemdeling niet had voldaan aan het inburgeringsvereiste.¹¹⁶ Ter motivering stelde de rechtbank dat artikel 16 lid 2 sub h Vw 2000 jo 3.71a lid 2 Vb 2000 facultatief geformuleerde bepalingen zijn en de minister de aanvraag om een mvv alleen dan kan afwijzen indien de vreemdeling niet voldoet aan de imperatief geformuleerde voorwaarden in artikel 3.13 tot en met 3.22 Vb 2000.¹¹⁷ De Afdeling volgde het oordeel van de rechtbank niet: uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever het inburgeringsvereiste heeft willen effectueren middels de mvv en derhalve een bevoegdheid in het leven heeft geroepen om de aanvraag om een mvv af te wijzen indien de vreemdeling niet heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste.¹¹⁸ Vervolgens concentreerde de Afdeling zich op het verweer van de vreemdeling, die stelde dat het voor haar onmogelijk was om het inburgeringsexamen te halen omdat zij analfabeet is en dat om die reden de

¹⁰⁹ ABRvS 9 december 2003, nr. 200306704/1, JV 2004/63, r.o. 2.3.1.

¹¹⁰ Rb s'-Gravenhage zp Rotterdam, 23 april 2008, AWB 07/35128, JV 2008/282, m.nt. de Vries; Rb s'-Gravenhage 17 september 2009, AWB 09/29111 en 09/25711, LJN: BJ9690; Rb. s'-Gravenhage zp Rotterdam, 7 maart 2013, AWB 11/28381, LJN: BZ8254; Rb s'-Gravenhage zp Zwolle, 9 april 2013, AWB 12/25448, JV 2013/207.

¹¹¹ Rb. s'- Gravenhage 21 oktober 2009, AWB 09/5145, JV 2010/42.

¹¹² Rb. 's- Gravenhage 12 januari 2009, AWB 08/7556, LJN: BG9517.

¹¹³ Rb. s'- Gravenhage zp Rotterdam 23 april 2008, AWB 07/35128, JV 2008/282, m.nt. de Vries; Rb s'-Gravenhage zp Utrecht, 7 maart 2013, AWB 12/26575, LJN: BZ7402.

¹¹⁴ ABRvS 2 december 2008, nr. 200806120/1, JV 2009/29; ABRvS 9 februari 2009, nr. 200806121/1, JV 2009/151.

¹¹⁵ Merk op dat in beide zaken de vreemdeling een beroep doet op artikel 3.71a lid 2 sub c Vb 2000 in plaats van artikel 3.71a lid 2 sub d Vb 2000, omdat de laatste bepaling ten tijde van de uitspraken nog niet bestond.

¹¹⁶ ABRvS 2 december 2008, nr. 200806120/1, JV 2009/29, r.o. 2.1.

¹¹⁷ Ibid, r.o. 2.1.2.

¹¹⁸ Ibid, r.o. 2.3.2.

minister ontheffing voor het inburgeringsexamen diende te verlenen. De Afdeling verwierp het hoger beroep van de vreemdeling en volstond met de opmerking dat op basis van de wetgeschiedenis ervan moet worden gegaan dat een analfabeet in beginsel in staat is om het inburgeringsexamen af te leggen.¹¹⁹ Dat ook andere omstandigheden het afleggen van het inburgeringsexamen in casu bemoeilijkten deed daar niets aan af.¹²⁰

In een uitspraak van 9 februari 2009 kwam de rechtsvraag over de bevoegdheid van de minister om de aanvraag om de afgifte van de mvv af te wijzen op de enkele grond dat de vreemdeling niet had voldaan aan het inburgeringsvereiste, nogmaals aan te orde. De Afdeling verwierp om dezelfde redenen het hoger beroep van de vreemdeling.¹²¹ De Afdeling ging vervolgens in op het betoog van de vreemdeling dat afwijzing van de mvv een schending van artikel 8 EVRM. De Afdeling overweegt dat de minister de omstandigheid dat geen bezwaar meer bestaat tegen de overkomst van de twee minderjarige kinderen van de vreemdeling

‘niet ten onrechte niet zodanig bijzonder [heeft] geacht dat uit het recht op respectering van familie- of gezinsleven van de vreemdeling voor hem de positieve verplichting voortvloeit haar verblijf hier te lande toe te staan. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat een objectieve belemmering bestaat om het familie- en gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen, alsmede dat, nu zij evenmin aannemelijk heeft gemaakt dat zij blijvend niet aan het inburgeringsvereiste zal kunnen voldoen, het niet vrijstellen hiervan niet betekent dat zij hier te lande nimmer familie- en gezinsleven zal mogen uitoefenen.’

De Afdeling gaat in deze twee zaken niet uitdrukkelijk in op de intensiteit van de rechterlijke toetsing. Wel blijkt uit deze uitspraken dat de Afdeling de minister bij een beroep op de hardheidsclausule en artikel 8 EVRM beoordelingsruimte laat en geen indringende toets toepast. Het ligt ook in de lijn der verwachting dat de Afdeling in het geval van een beroep op de hardheidsclausule van artikel 3.71a lid 2 lid onder d Vb 2000 een soortgelijke toets zal aanleggen als bij artikel 3.71 lid 2 Vb omdat beide bepalingen naar hun aard en systematiek vergelijkbaar zijn. Zoals we hierboven hebben gezien, hanteert de Afdeling bij artikel 3.71 Vb 2000 een marginale toets.

Toetsing aan het belang van het kind

Net als in de wet- en regelgeving speelt ook de Nederlandse rechtspraak het belang van het kind maar een zeer beperkte rol. De rechter laat veel ruimte aan het bestuur bij wijze waarop rekening wordt gehouden met dit belang. Volgens de Afdeling heeft artikel 3 IVRK rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken.

‘Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wetten regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.’¹²²

¹¹⁹ Ibid, r.o. 2.3.2.

¹²⁰ Ibid, r.o. 2.3.2. en 2.4.1. Opvallend is dat de Afdeling de omstandigheden afzonderlijk beoordeelt en tot de conclusie komt dat de betreffende omstandigheid op zichzelf geen aanleiding geeft tot het inwilligen van de aanvraag om ontheffing. Deze manier van beoordelen zien we ook terug in ABRvS 9 februari 2009, JV 2009/151, r.o. 2.4.2. en 2.5.1.

¹²¹ ABRvS 9 februari 2009, nr. nr. 200806121/1, JV 2009/151, r.o. 2.4.2 en 2.5.1.

¹²² ABRvS 7 februari 2012, nr. 201103064/1/V2, LJN BV3716.

Artikel 24 van het Handvest dient volgens de Afdeling overeenkomstig artikel 3 IVRK te worden geïnterpreteerd. Deze bepaling bevat beoordelingsruimte voor de nationale instanties, waardoor de rechter enkel kan toetsen of deze in onderhavig geval door de minister is overschreden.¹²³ De Afdeling kent dus geen zelfstandige betekenis toe aan artikel 24 van het Handvest.

In de praktijk is de toetsing door de Nederlandse rechter of de IND voldoende belang heeft gehecht aan het belang van het kind zeer marginaal. Een voorbeeld is een uitspraak van 23 januari 2013, waarin de vreemdelingen hadden aangevoerd dat de IND in strijd had gehandeld met artikel 24 gelezen in samenhang met artikel 7 van het Handvest en de artikelen 3 en 20 van het IVRK omdat hij hun belangen om met de een asielstatushouder in Nederland herenigd te worden en met hun pleegouders op te groeien in een veilige omgeving, niet kenbaar als zelfstandige belangen bij de beoordeling had betrokken. Het enige wat de Afdeling hierover opmerkt is: 'De onderscheiden besluiten geven er geen blijk van dat de minister zich, gezien in het licht van artikel 3 van het IVRK, onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de vreemdelingen, nu hij daarin hun minderjarigheid heeft onderkend.' De Afdeling lijkt hier niet te eisen dat de IND de belangen van de in het besluit betrokken kinderen bepaalt en expliciet afweegt tegen andere belangen die aan de orde zijn.¹²⁴ Ook in een uitspraak waarin de minister had geweigerd een mvv te verlenen aan een vreemdelinge, terwijl haar twee minderjarige kinderen wel een mvv had gekregen, geeft de Afdeling blijk van een zeer marginale toetsing aan het belang van het kind. In deze zaak waarin ook een beroep was gedaan op artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn overwoog de Afdeling:

'In het besluit [...] is de situatie van de twee minderjarige kinderen van de vreemdeling uitdrukkelijk bij de beoordeling betrokken. Nu de ingeroepen bepalingen wat betreft het gewicht dat in een concreet geval aan het belang van een kind moet worden toegekend, geen norm bevatten bestaat geen grond voor het oordeel dat die bepalingen zijn geschonden.'

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat in Nederland ten aanzien van het inburgeringvereiste een restrictief beleid wordt gevoerd. Aanvragers voor ontheffing komen alleen in aanmerking voor een ontheffing in zeer uitzonderlijke individuele gevallen. Het bestuur verleent alleen ontheffing indien er sprake is van een samenloop van meerdere omstandigheden die het afleggen van het inburgeringsexamen blijvend onmogelijk maakt. In hoeveel zaken wel een ontheffing is verleend, komt niet eenduidig naar voren uit de verschillende bronnen. Het rapport 'inburgering in het buitenland' laat een beeld zien waarin de Commissie hardheidsclausule nauwelijks tot geen aanvragen heeft ingewilligd in het jaar 2011. Het rapport van onderzoeks- en adviesbureau Significant schetst een situatie waarin zeven tot zestien aanvragen tot toepassing van de hardheidsclausule per jaar succesvol zijn geweest. Naast deze tegenstrijdigheid roepen deze rapporten allerlei vragen op. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of de Commissie alle aanvragen om ontheffing beoordeelt of dat er een selectie plaatsvindt alvorens aanvragen om ontheffing worden doorgestuurd naar de Commissie. Daar bovenop komt nog dat de nationale rechter het bestuur veel vrijheid gunt bij de beoordeling van aanvragen om ontheffing omdat hij een marginale toetsing toepast. Het gevolg hiervan is dat vreemdeling in beroep of hoger beroep vaak ongegrond wordt verklaard en de rechter een beroep op de hardheidsclausule afwijst onder verwijzing naar de wetgeschiedenis. Met betrekking tot het belang van het kind lijkt de Afdeling niet te eisen dat de IND de belangen van de in het besluit betrokken kinderen vaststelt en expliciet afweegt tegen andere belangen die aan de orde zijn. Zij eist alleen dat het besluit laat zien dat het belang van het kind in het besluit betrokken is.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ ABRvS 23 januari 2013, nr. 201200919/1/V1, LJN BZ0424.

4. Doel, ontwikkeling en praktische uitvoering van het inburgeringsexamen

Nederland was de eerste lidstaat van de Europese Unie die een inburgeringstoets in het buitenland introduceerde. De Wet inburgering in het buitenland (hierna: Wib) trad in werking op 15 maart 2006. Deze wet introduceerde een extra vereiste voor het verkrijgen van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, te weten het vereiste dat de aanvrager een basis kennisniveau moet hebben van de Nederlandse taal en cultuur voorafgaand aan zijn komst naar Nederland. Dit kennisniveau wordt getoetst door het basisexamen inburgering af te leggen. Het bewijs van geslaagd zijn voor dit examen moet overhandigd worden bij het indienen van een mvv-aanvraag.

Dit Hoofdstuk gaat over het doel, de ontwikkeling en de praktische uitvoering van het inburgeringsexamen. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de mogelijke moeilijkheden die vreemdelingen kunnen tegenkomen om aan het examen deel te nemen en daarvoor te slagen. Allereerst wordt ingegaan op het doel van het inburgeringsexamen. Daarna bespreken we de voorbereiding en de kosten van het examen en de plaats waar het examen kan worden afgelegd. Vervolgens komt de inhoud en het niveau van het examen aan bod. Ten slotte wordt kort ingegaan op de verschillen tussen het Nederlandse en het Duitse examen en worden voor vreemdelingen uit drie specifieke landen van herkomst de mogelijke moeilijkheden aangegeven voor het deelnemen aan en het slagen voor het examen.

4.1 Het doel van het inburgeringsexamen

In de Memorie van Toelichting bij de Wib worden vier redenen genoemd om een inburgeringstest in het buitenland te introduceren.¹²⁵ Het inburgeringsexamen zou gezinsmigranten:

1. in staat stellen om zelfstandiger te kunnen participeren in de samenleving na hun aankomst.
2. in staat stellen om een meer weloverwogen en geïnformeerd besluit te nemen om naar Nederland te migreren.
3. meer bewust maken van hun verantwoordelijk om als nieuwkomer te integreren in de Nederlandse samenleving.
4. selecteren zodat alleen degenen met de benodigde 'motivatie en doorzettingsvermogen' om succesvol te integreren in de Nederlandse samenleving toegelaten zouden worden.

De regering verklaarde dat zij de voorkeur gaf aan uitstel dan wel afstel van gezinshereniging boven de situatie waarin integratie onmiddellijk na aankomst zou stagneren. Zij stelde dat de afname van immigratie niet een primair doel is, maar dat het wel een gewenst neveneffect is. De verwachting werd tevens uitgesproken dat de Wet Inburgering Buitenland ervoor zou zorgen dat de gezinsmigratiestroom met een geschatte 25% zou afnemen.¹²⁶

In juni 2013 gaf Minister Asscher in de Tweede Kamer toe dat het inburgeringsexamen ook tot doel heeft kansloze migratie te voorkomen: 'Kansloze immigratie willen wij inderdaad niet. Wij hebben daar een aantal instrumenten voor, waarvan het inburgerings-examen er één is.'¹²⁷

Kritiek

Het wetsvoorstel voor Inburgering in het buitenland werd hevig aangevochten binnen en buiten het parlement. Ten eerste was er discussie over de rechtsgeldigheid van het bestaan van een verplicht taalexamen zonder te voorzien in faciliteiten voor immigranten om de taal te leren. Twee officiële adviserende lichamen concludeerden dat het examen artikel 8 EVRM zou schenden als een grote

¹²⁵ TK 2004-2005, 29700, nr. 3.

¹²⁶ TK 2004-2005, 29700, nr. 3.

¹²⁷ TK 2012-2013, 32824, nr. 31, p. 15.

groep vreemdelingen de facto zou worden verhinderd om gezinsleven te kunnen uitoefenen met hun partner in Nederland.¹²⁸

Twee jaar nadat de Wib in werking is getreden, pleitte Human Rights Watch (hierna: HRW) voor de afschaffing van het inburgeringsexamen in het buitenland. De organisatie was van mening dat de wet discriminatoir was, omdat het alleen van toepassing was op gezinsleden uit 'niet-westerse' landen. Aangezien het verschil in behandeling niet gerelateerd was aan het doel van de maatregel (betere integratie in het land van bestemming) en de regering niet geslaagd was om het verschil te legitimeren, concludeerde HRW dat het onderscheid resulteerde in (directe) discriminatie op grond van etnische origine en nationaliteit en daarmee in strijd is met artikel 14 EHRM en artikel 26 IVBPR.¹²⁹

Ook de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) sprak haar zorgen uit over de afname van het aantal aanvragen en de kosten van het examen. Zij adviseerde om de impact van de test te monitoren en het systeem van uitzonderingen te evalueren, om in overeenstemming te zijn met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.¹³⁰

4.2 Voorbereiding op het examen

De Nederlandse overheid stelt geen cursussen of leermateriaal beschikbaar voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen. In opdracht van de Rijksoverheid is echt wel het zelfstudiepakket 'Naar Nederland' samengesteld. Dit zelfstudiepakket kost €111,08. Ieder pakket bevat de volgende onderdelen:¹³¹

1. Een dvd met de film 'Naar Nederland'
2. Het fotoboek 'Naar Nederland' met audio-cd
3. Het werkboek 'Naar Nederland, Nederlands voor anderstaligen' met 4 audio-cd's. De eerste 20 (van de 40) lessen van het werkboek zijn voor analfabeten of andersgeletterden.
4. Een handleiding zelfstudie in het Nederlands met vertaling in de hulptaal (ook op audio-cd)
5. Een woordenlijst in de hulptaal (ook op audio-cd)
6. Een dvd met het digitale oefenprogramma
7. Een inlogcode voor het online oefenprogramma
8. Twee Test Identificatie Nummer (TIN)-codes voor de oefentoets Gesproken Nederlands
9. Twee TIN-codes voor de oefentoets Geletterdheid en Begrijpend Lezen

Een cd- en dvd/video speler zijn vereist om de zelfstudie te kunnen doen. De oefentoetsen zijn telefonisch af te leggen. Hiervoor moet de kandidaat 15 minuten bellen naar Nederland. De belkosten komen voor de rekening van de kandidaat.

¹²⁸ Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, 'The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship', chapter 2, p. 22.

¹²⁹ Human Rights Watch, 'The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act', mei 2008.

¹³⁰ European Commission against Racism and Intolerance, 'Third report on the Netherlands', 12 februari 2008, nr. 50, 57 en 58.

¹³¹ <http://www.naarnederland.nl>.

Beschikbare talen

Het pakket is verkrijgbaar in 18 talen, te weten:

Chinees	Pashto	Thai
Dari	Portugees	Turks
Engels	Russisch	Urdu
Frans	Spaans	Vietnamees
Indonesisch	Somalisch	Koerdisch
Marokkaans Arabisch	Standaard Arabisch	Tarifit Berber

Omdat het materiaal niet beschikbaar is in alle talen, is het niet toegankelijk voor alle aanvragers. In een zaak bij de rechtbank Den Haag maakte een aanvrager uit Eritrea het bezwaar dat hij eerst Engels moest leren alvorens hij Nederlands kon leren aan de hand van het zelfstudiepakket. De rechtbank oordeelde echter dat de wetgever bij de opname van dit toelatingsvereiste er van uit is gegaan dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling behoort om de vereiste kennis te vergaren en dat hij, indien hij zich geconfronteerd ziet met belemmeringen, daar zelf een adequate oplossing voor zal moeten vinden. De aanwezigheid van belemmeringen bij het vergaren van de voor inburgering benodigde kennis is derhalve in het beleid verdisconteerd, zodat een beroep op artikel 4:84 van de Awb niet kan slagen (zie ook paragrafen 3.2 en 3.4 van deze expert opinie).¹³²

Om na te gaan hoeveel mensen vermoedelijk eerst een andere taal moeten leren, hebben wij onderzocht welke nationaliteiten in 2012 aan het inburgeringsexamen hebben deelgenomen.¹³³ Aan de hand van gegevens over de officiële talen die in de betreffende landen gesproken worden¹³⁴, hebben wij een lijst opgesteld van de nationaliteiten die vermoedelijk eerst een andere taal moeten leren voordat ze gebruik kunnen maken van het pakket 'Naar Nederland' om te leren voor het inburgeringsexamen. Op basis van de gegevens zoals die zijn weergegeven in bijlage 1 kunnen wij concluderen dat het vooral voor vreemdelingen uit een aantal Oost-Europese, Centraal Aziatische en Zuid-Oost Aziatische landen problematisch zal zijn om aan de hand van het zelfstudie pakket de Nederlandse taal machtig te worden.

Het valt op dat geen zelfstudiepakket beschikbaar is in het Perzisch, dat gesproken wordt in Iran, een belangrijk land van herkomst. Tevens willen wij opmerken dat in veel Afrikaanse landen de officiële taal Engels of Frans is, maar dat het vaak voorkomt dat meer dan de helft van de bevolking deze taal (vrijwel) niet beheerst. Zodoende kan het ook voor deze landen problematisch zijn om gebruik te maken van het aangeboden zelfstudiepakket.

¹³² Rechtbank 's Gravenhage, 16 augustus 2007, AWB 07/30015, 07/31032, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB3524.

¹³³ Significant, 'Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012', 9 april 2013.

¹³⁴ www.ethnologue.com.

4.3 Kosten van het examen

Het afleggen van het examen omvat in ieder geval de volgende kosten:

- Aanschaf van het oefenpakket (111,08 euro);
- Afleggen daadwerkelijke examen (350 euro per keer).

Daarnaast maakt de vreemdeling mogelijk nog kosten voor

- Het volgen van een extra cursus (alfabetisering, leren van een derde taal indien geen zelfstudiepakket in de eigen taal beschikbaar is);
- Het afleggen van het oefenexamen (kosten bedragen 15 minuten bellen naar Nederland);
- Kosten van het reizen naar de Nederlandse ambassade of het consulaat in het land van herkomst of een derde land (zie daarover ook paragraaf 4.4); en
- apparatuur waarmee gebruik kan worden gemaakt van het zelfstudiepakket (een cd-speler of computer).

4.4 Plaats van het afleggen van het examen

Het inburgeringsexamen moet worden afgelegd op een ambassade of een consulaat-generaal in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf. Niet in elk land is een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal gevestigd. In bijlage 3 en 4 bij deze expert opinie zijn lijsten opgenomen van de landen waar het examen kan worden afgenomen en welke nationaliteiten naar een ander land zullen moeten reizen om het examen te kunnen afleggen.

Gelet op het aantal afgelegde examens in 2012 en begin 2013¹³⁵, kunnen we concluderen dat 11% van het aantal examenkandidaten naar een ander land moest reizen om het examen te kunnen maken. Het feit dat een vreemdeling naar een ander land moet afreizen om het inburgeringsexamen af te leggen kan een barrière vormen voor het voldoen aan het inburgeringsvereiste, vanwege de extra kosten, inspanningen en mogelijk risico's die de reis met zich meebrengt.

4.5 Inhoud en niveau van het examen

Het examen wordt mondeling afgenomen via een telefoon die in directe verbinding staat met een computer die gebruikmaakt van spraakherkenningssoftware afkomstig uit de Verenigde Staten. Deze computer beoordeelt ook of de kandidaat geslaagd is voor het examen. Er staat geen rechtsmiddel open tegen de uitslag van het examen. De uitslag van het examen is slechts een jaar geldig. Dit betekent dat de migrant een mvv-aanvraag moet doen binnen een jaar na het slagen voor het examen. Hierna zal het examen ongeldig worden verklaard en moet hij opnieuw examen doen om toegelaten te worden. De kandidaat mag het examen zo vaak afleggen als hij zelf wil.¹³⁶ Uit de statistieken blijkt dat het slagingspercentage voor het examen afneemt, naarmate vreemdelingen het examen vaker afleggen.¹³⁷

Het basisexamen inburgering in het buitenland bestaat uit de volgende drie onderdelen¹³⁸:

Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS)

Dit examenonderdeel bestaat uit vragen die gaan over de film Naar Nederland. De vragen zijn in het Nederlands en moeten in het Nederlands worden beantwoord.

¹³⁵ Significant, 'Monitor inburgeringsexamen buitenland 2012', 9 april 2013.

¹³⁶ Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, 'The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship', chapter 2, p. 12.

¹³⁷ Significant, 'Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-1', 14 oktober 2013, p. 18.

¹³⁸ www.naarnederland.nl.

Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL)

Dit examenonderdeel meet of de kandidaat de Nederlandse taal kan lezen op niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Daarvoor leest hij voor uit een toetsboekje. Er zijn vijf soorten opgaven:

1. woorden voorlezen;
2. zinnen voorlezen;
3. kleine stukjes tekst voorlezen;
4. een woord kiezen om de zin aan te vullen;
5. antwoord geven op een vraag over een stukje tekst.

De kandidaat spreekt bij dit onderdeel in de telefoon. Een spraakcomputer zegt wat hij moet doen, geeft voorbeelden en neemt de antwoorden op. Voor de toets GBL hoeft de kandidaat niet kunnen schrijven, maar wel in staat zijn om te lezen.

Gesproken Nederlands (TGN)

Bij dit examenonderdeel wordt getoetst of de kandidaat Nederlands kan spreken en verstaan op niveau A1. Er zijn vijf onderdelen met vier soorten opdrachten:

1. zinnen nazeggen;
2. korte vragen beantwoorden;
3. tegenstellingen geven;
4. twee keer een verhaaltje vertellen.

Verhoging van het vereiste niveau

Sinds de invoering van de Wet Inburgering in het Buitenland is het niveau dat is vereist voor het behalen van het inburgeringsexamen diverse malen verhoogd. Per **15 maart 2008** is de zakslaaggrens verhoogd voor de Toets Gesproken Nederlands. De deelnemers moeten tegenwoordig 26 van de 100 vragen goed hebben voor dit onderdeel.

Per **1 april 2011** is de exameneis voor de Toets Gesproken Nederlands verhoogd van niveau A1-min naar niveau A1 en is de nieuwe toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen geïntroduceerd. Statistieken toonden na de introductie van het inburgeringsvereiste een significante afname in het aantal aanvragen voor gezinshereniging (de eerste twee jaar een afname van 40%, daarna 25%). De regering sprak haar zorgen uit over het feit dat een kwart van de partners nog steeds een slecht opleidingsniveau had en dat het blijvend effect van het inburgeringsexamen beperkt was. Volgens de regering was dit het gevolg van het lage niveau van het examen. Daarom kondigde zij aan dat het niveau van het examen verhoogd zou worden naar niveau A1 en een geschreven examen zou bevatten.¹³⁹

Kritiek van experts

De Tijdelijke Commissie Normering Inburgeringsexamens (Commissie Franssen), een commissie van experts op het gebied van onderwijs, was door de regering aangewezen om het niveau van het examen vast te stellen, om zodoende te voorkomen dat het examen een onmogelijke opgave zou worden voor specifieke groepen mensen. De commissie stelde dat wanneer het hoofddoel van het toelatingsexamen was om integratie te bevorderen, de regering bereid zou moeten zijn om daarvoor te betalen. Dit zou inhouden dat de regering een actieve rol zou moeten spelen bij het aanbieden van taalcursussen en cursusmateriaal. Als de regering dit niet zou doen, dan zou dit een serieuze

¹³⁹ Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, 'The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship', chapter 2, p. 24.

belemmering kunnen zijn voor de mogelijkheden om het examen verplicht te stellen als toelatingsvoorwaarde. In haar rapport van februari 2004¹⁴⁰ deed de commissie Franssen de aanbeveling dat, gelet op het feit dat de regering niet voorziet in het aanbieden van cursussen, geen hoger level dan A1-min kon worden vereist.¹⁴¹

Experts adviseerden om geen geschreven examen te introduceren zonder goede educatie aan te bieden, omdat analfabeten en andersgeletterden door een dergelijke maatregel zouden worden uitgesloten. De regering wilde de wijze waarop de voorbereiding van het examen vanuit de Nederlandse overheid werd ondersteund, niet wijzigen. Daarom besloot de regering om alleen een leestest in te voeren. De leesvaardigheid zou getest worden door de computer. Hoewel schrijfvaardigheid niet getest zou worden, is voor de leestest wel een bepaald niveau van geletterdheid (alfabetisme) vereist, aangezien de kandidaat stukken tekst moet kunnen voorlezen. Er is in het nieuwe zelfstudiepakket (sinds 1 april 2011) rekening gehouden met analfabeten en andersgeletterden. Voor hen is speciaal studiemateriaal ontwikkeld.¹⁴² Dit studiemateriaal bestaat uit 20 lessen gericht op alfabetisering, die zijn opgenomen in het werkboek. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met het percentage alfabeten in een groot deel van de landen waar inwoners hebben deelgenomen aan het inburgeringsexamen in 2012.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) sprak zich ook uit tegen de verhoging naar niveau A1. Verhoging van het niveau zou mogelijk in strijd zijn met artikel 8 EVRM.¹⁴³ Het is opmerkelijk dat de ACVZ expliciet benoemt dat de meest recente evaluatie van de Wib de vraag voorsnog niet beantwoordt 'of de Wib ertoe leidt dat het voor bepaalde groepen blijvend onmogelijk is voor gezinshereniging of -vorming naar Nederland te komen.'¹⁴⁴

Het Cito¹⁴⁵, dat de vorige versies van het inburgeringsexamen heeft ontwikkeld, heeft in een brief van 6 februari 2014 te kennen gegeven af te zien van het ontwikkelen van een nieuw inburgeringsexamen. Het Cito stelt grote zorgen te hebben over de mogelijkheden van analfabeten om te slagen voor het inburgeringsexamen. Daarnaast spreekt het Cito het vermoeden uit dat de financiële positie van een kandidaat van invloed is op diens succes bij het Inburgeringsexamen. Ten slotte wordt er volgens Cito een verschil in behandeling gemaakt tussen burgers van Westerse staten, die zijn vrijgesteld van het inburgeringsexamen, en burgers van niet-Westerse staten, die niet zijn vrijgesteld.¹⁴⁶

Slagingspercentages andersgeletterden en analfabeten

Sinds 2012 rapporteert Significant in haar Monitor Inburgeringsexamen buitenland over de resultaten naar taalvaardigheid in het Latijnse schrift. Over het jaar 2012 is gebleken dat van de kandidaat-inburgeraars die taalvaardig zijn in het Latijnse schrift 81% slaagt tegenover 70% van de kandidaat-inburgeraars die niet taalvaardig zijn in het Latijnse schrift. De slagingspercentages voor deze laatste groep zijn voor alle drie de toetsen lager: 2% lager voor KNS, 7% lager voor TGN en 10%

¹⁴⁰ Adviescommissie Normering Inburgeringseisen (Commissie Franssen), 'Inburgering getoetst, Advies over het niveau van het inburgeringsexamen buitenland', februari 2004. *'Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals'*, April 2012 – p. 43-44.

¹⁴⁰ Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, *'The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship'*.

¹⁴¹ PROSINT, *'Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals'*, april 2012, p. 43-44.

¹⁴² Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, *'The INTEC Project: Synthesis Report Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship'*, chapter 2, p. 24-25.

¹⁴³ PROSINT, *'Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals'*, april 2012, p. 43-44.

¹⁴⁴ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *'Advies in verband met wijziging basisexamen inburgering'*, februari 2010, p. 5.

¹⁴⁵ Het Cito is expert in het ontwikkelen en afnemen van examens en toetsen en ontwikkelt onder meer voor de overheid toetsvormen en volgsystemen. Zie www.cito.nl.

¹⁴⁶ Brief van het Cito aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van aanbesteding tot ontwikkeling van het inburgeringsexamen, 6 februari 2014, kenmerk 2014-RvB-297.

lager voor GBL.¹⁴⁷ Er zijn geen cijfers bekend van het aantal analfabeten dat deelneemt aan het examen en de slagingspercentages van die groep.

4.6 Verschil met de Duitse regeling

Sinds 28 augustus 2007 moeten aanvragers voor gezinshereniging met een Duitser of derdelander bewijzen dat ze in staat zijn om op een bepaald minimumniveau in het Duits te communiceren als voorwaarde om toegelaten te worden. Migranten kunnen dit bewijzen door een certificaat te overleggen waaruit blijkt dat ze geslaagd zijn voor een erkend examen. Dit examen kan vrijwel overal ter wereld worden afgelegd. Als een certificaat niet gehaald kan worden in het land van herkomst moet de ambassade het niveau van kennis testen door een gratis mondeling examen af te nemen. Dit kan onder andere bij een Goethe instituut. Er zijn op het moment 149 Goethe Instituten in 91 landen. Er worden allerlei soorten cursussen aangeboden, bijvoorbeeld speciale cursussen voor migranten met een laag opleidingsniveau of voor andersgeletterden. Het feit dat aanvragers van over de hele wereld in staat zijn om een Duitse taal cursus te volgen, is een groot verschil met het Nederlandse systeem. Daarnaast zijn de kosten ook minder dan de helft dan de kosten voor de Nederlandse procedure. Tevens verliest het certificaat verstrekt bij een Goethe instituut zijn geldigheid niet.¹⁴⁸

4.7 Problematische factoren – een drietal landen uitgelicht

Hieronder hebben wij voor een drietal landen gekeken wat de problematische factoren kunnen zijn wanneer inwoners van deze landen een aanvraag willen doen voor gezinshereniging.

Iran

Elk jaar doen gemiddeld 100 Iraniërs het inburgeringsexamen. Van de 75.150.000 inwoners spreken 350.000 mensen Dari; 113.000 Pashto en zo'n 1.400.000 Arabisch (talen waarin het zelfstudiepakket beschikbaar is), de rest van de bevolking spreekt een andere taal.¹⁴⁹ Dit betekent dat ongeveer 97,5% van de bevolking waarschijnlijk eerst een andere taal moet leren voordat ze Nederlands kunnen leren. Daarnaast zal het grootste gedeelte van deze groep mensen anders geletterd zijn, waardoor ze ook eerst nog een ander alfabet moeten leren.

Afghanistan

Elk jaar doen gemiddeld 120 Afghanen het inburgeringsexamen. In Afghanistan is 72% van de bevolking analfabeet. Van de 26.000.000 inwoners spreken 7.600.000 mensen Dari en 7.700.000 Pashto (talen waarin het zelfstudiepakket beschikbaar is).¹⁵⁰ Dit betekent dat ongeveer 42% van de bevolking waarschijnlijk eerst een andere taal moet leren voordat ze Nederlands kunnen leren. Daarnaast zal het grootste gedeelte van deze groep mensen anders geletterd zijn, waardoor ze ook eerst nog een ander alfabet moeten leren.

Bovendien bestaat er in Afghanistan geen mogelijkheid om het inburgeringsexamen af te leggen. De dichtstbijzijnde mogelijkheden om het examen te kunnen afleggen zijn (vanaf Kabul gerekend) Islamabad (578 km), New Delhi (1.198 km), Teheran (2.011 km) en Bombay (2.345 km). Men moet dus heel ver reizen en vaak ook door gevaarlijke gebieden om een examen te kunnen afleggen.

¹⁴⁷ Significant, 'Monitor inburgeringsexamen buitenland 2013-1', 14 oktober 2013, tabel 17 en figuur 11.

¹⁴⁸ The INTEC Project: Synthesis Report 'Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship', chapter 2, p. 12-13; 16-17; 19; 25-26.

¹⁴⁹ www.ethnologue.com.

¹⁵⁰ www.ethnologue.com.

Azerbeidzjan

Van de 8.922.000 inwoners spreken 475.000 mensen Russisch en 20.000 Koerdisch (talen waarin het zelfstudiepakket beschikbaar is).¹⁵¹ Dit betekent dat ongeveer 94,5% van de bevolking waarschijnlijk eerst een andere taal moet leren voordat ze Nederlands kunnen leren. Daarnaast zal het grootste gedeelte van deze groep mensen anders geletterd zijn, waardoor ze ook eerst nog een ander alfabet moeten leren.

Bovendien bestaat in Azerbeidzjan geen mogelijkheid om het examen af te leggen. De dichtstbijzijnde mogelijkheden zijn (vanaf Bakoe gerekend): Tbilisi (555 km), Teheran (814 km) en Ankara (1.856 km).

4.8 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat het doel van de inburgeringseis meerledig is. Naast het bevorderen van integratie fungeert de inburgeringseis ook als een selectiemechanisme, waarbij de regering heeft verklaard uitstel dan wel afstel van gezinshereniging te verkiezen boven de situatie waarin de integratie al direct na inreis op achterstand staat. Het is de vraag of dit doel in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Tevens blijkt dat, anders dan Duitsland, de Nederlandse staat zeer beperkte voorzieningen biedt om het inburgeringsexamen voor te bereiden. De vreemdelingen kunnen gebruik maken van een zelfstudiepakket, dat slechts in een beperkt aantal talen beschikbaar is. Sommige vreemdelingen moeten daarom eerst een derde taal leren (Engels) voordat zij het zelfstudiepakket kunnen gebruiken. Daarnaast zijn de kosten van de voorbereiding (111 euro) en het afleggen van het examen (350 euro) hoog. Voor elk herexamen dient 350 euro worden betaald en de uitslag van het examen is slechts één jaar geldig. Tot slot is cd- en dvd-afspeelapparatuur vereist om effectief gebruik te kunnen maken van het zelfstudiepakket.

Vreemdelingen woonachtig in een land waar geen ambassade of consulaat-generaal aanwezig is, moeten soms grote afstanden reizen, soms door onveilig gebied, om het examen af te leggen. Van vreemdelingen wordt onder meer geëist dat zij Nederlands op niveau A1 kunnen lezen. Dit betekent dat analfabeten en andersgeletterden eerst (het Latijnse schrift) dienen te leren lezen, voordat zij het examen kunnen behalen. Al deze factoren leiden ertoe dat het mogelijk voor bepaalde groepen blijvend onmogelijk is om in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland te komen. In dit hoofdstuk hebben wij specifiek voor Iran, Afghanistan en Azerbeidzjan aangegeven welke moeilijkheden vreemdelingen kunnen tegenkomen bij de voorbereiding en het afleggen van het examen.

¹⁵¹ www.ethnologue.com.

5. Conclusie: Toetsing van het inburgeringsvereiste aan het Unierecht

Het uitgangspunt van de Gezinsherenigingsrichtlijn is dat derdelanders die verblijfsrecht hebben in de Europese Unie een recht hebben op gezinshereniging met hun gezinsleden die zich nog in het land van herkomst bevinden. Lidstaten hebben echter op grond van artikel 7 van de richtlijn de bevoegdheid om dit recht op gezinshereniging te beperken. Artikel 7 lid 2 van de richtlijn staat de lidstaten toe van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Wat de term 'integratievoorwaarde' precies betekent, is nog onduidelijk en is nu het voorwerp van prejudiciële vragen bij het Hof.

Op grond van uit het Unierecht de volgende vereisten voortvloeien die van toepassing zijn op aanvragen voor gezinshereniging die (mogelijk) worden afgewezen omdat de vreemdeling niet is geslaagd voor het Nederlandse basisexamen inburgering:

- Het basisexamen inburgering dient in zijn algemeenheid en in een individuele zaak te voldoen aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de eis om voor dit examen te slagen geschikt en noodzakelijk moet zijn om een legitiem doel te bereiken en bovendien niet een excessief nadelig effect mag hebben op de belangen van het individu.¹⁵²
- Wanneer wordt overwogen de aanvraag voor gezinshereniging af te wijzen omdat de vreemdeling niet is geslaagd voor het inburgeringsexamen, moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Het enkele feit dat de vreemdeling niet voldoet aan een integratiemaatregel mag daarom niet automatisch leiden tot afwijzing van het verzoek om gezinshereniging. Relevante individuele omstandigheden zijn onder meer: de mogelijkheden voor de vreemdeling om zich effectief voor te bereiden op het examen, gezondheid van de vreemdeling of zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau.¹⁵³
- Uit artikel 5 lid 5 en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn gelezen in samenhang met artikel 24 van het Handvest volgt dat een lidstaat in beslissingen over een verzoek over gezinshereniging het belang van de bij die beslissing betrokken kinderen wordt vastgesteld op grond van de individuele omstandigheden in de zaak. Dit belang dient vervolgens een eerste overweging in het besluit te vormen. Wanneer aan andere belangen meer gewicht wordt toegekend dan aan het belang van het kind, dient gemotiveerd te worden weergegeven waarom dit het geval is.
- Het recht op behoorlijk bestuur neergelegd in artikel 41 van het Handvest en erkend als algemeen beginsel van EU recht vereist dat duidelijk is hoe het bestuursorgaan tot zijn beslissing op de aanvraag voor gezinshereniging is gekomen. Daartoe dient het besluit voldoende concreet en specifiek te zijn gemotiveerd.
- Uit het recht op een effectief rechtsmiddel gegarandeerd door artikel 47 van het Handvest volgt mogelijk dat in het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag tot gezinshereniging een volle rechterlijke toets dient plaats te vinden van de feiten, het recht en de proportionaliteit van beslissing.

¹⁵² HvJ EG 13 november 1990, C-331/88 (R t Minister of Agriculture Fisheries and Food, ex parte Fedesa).

¹⁵³ Zie conclusie A-G Mengozzi bij HvJ EU C-138/13 (Dogan), overweging 56-57.

Wanneer we de Nederlandse praktijk toetsen aan deze Unierechtelijke vereisten dan moet het volgende worden geconcludeerd:

- Het doel van de Nederlandse inburgeringseis is meerledig: het bevorderen van de integratie, maar ook selectie van vreemdelingen. Het is de vraag of met name dat laatste doel kan worden aangemerkt als een legitiem doel in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Selectie van kansrijke vreemdelingen en dus het weren van vreemdelingen die een minder grote kans maken op bijvoorbeeld werk in Nederland is immers geen doel dat erkend is door de Gezinsherenigingsrichtlijn. In deze richtlijn staat juist het recht op gezinshereniging voorop.
- De Nederlandse overheid heeft niet aangetoond dat het inburgeringsexamen noodzakelijk is om het doel, het bevorderen van integratie, te bereiken. Wanneer andere, voor vreemdelingen minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om dat doel te bereiken, dan is de eis dat vreemdelingen slagen voor het inburgeringsexamen in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
- Uit de Nederlandse wet- en regelgeving volgt dat ontheffing van het inburgeringsvereiste alleen in zeer uitzonderlijke individuele gevallen wordt verleend. Het bestuur verleent alleen ontheffing indien er sprake is van een samenloop van meerdere omstandigheden die het afleggen van het inburgeringsexamen blijvend onmogelijk maken. De enkele omstandigheid dat er geen zelfstudiepakket beschikbaar is in de moedertaal van de vreemdeling of dat de vreemdeling analfabeet is, is bijvoorbeeld onvoldoende grond om ontheffing van de inburgeringseis te verlenen. De Commissie hardheidsclausule die beoordeelt of op basis van individuele omstandigheden ontheffing van het inburgeringsvereiste dient te worden verleend, heeft in de periode 2011-2013 96 maal ontheffing van de inburgeringseis verleend. In totaal hebben in die periode ruim 57.000 vreemdelingen een aanvraag voor een verblijfsvergunning met als doel gezinshereniging ingediend. Het Nederlandse systeem voorziet dus niet in een systeem waarin de individuele omstandigheden van de vreemdeling op zichzelf of in samenhang kunnen leiden tot ontheffing van de inburgeringseis. Dit is in strijd met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.
- Uit Hoofdstuk 4 over de praktijk van het inburgeringsexamen blijkt dat de Nederlandse staat zeer beperkte voorzieningen biedt om het inburgeringsexamen voor te bereiden. De vreemdelingen kunnen gebruik maken van een zelfstudiepakket, dat slechts in een beperkt aantal talen beschikbaar is. Sommige vreemdelingen moeten daarom eerst een derde taal leren (Engels bijvoorbeeld) voordat zij het zelfstudiepakket kunnen gebruiken. Daarnaast zijn de kosten van de voorbereiding (111 euro) en het afleggen van het examen (350 euro) hoog. Vreemdelingen woonachtig in een land waar geen ambassade of consulaat-generaal aanwezig is, moeten soms grote afstanden reizen, mogelijk door onveilig gebied, om het examen af te leggen. Van vreemdelingen wordt onder meer geëist dat zij Nederlands op niveau A1 kunnen lezen. Dit betekent dat analfabeten en andersgeletterden eerst dienen te leren lezen, voordat zij het examen kunnen behalen. Al deze factoren leiden ertoe dat bepaalde groepen vreemdelingen bijzondere moeilijkheden kunnen ondervinden bij het voorbereiden en slagen voor het inburgeringsexamen. Deze moeilijkheden dienen op grond van het Unierecht te worden betrokken in de beoordeling of het tegenwerpen van de inburgeringseis in het individuele geval evenredig is.
- De Nederlandse wet- en regelgeving voorziet niet in een verplichting tot het vaststellen en kenbaar afwegen van het belang van het kind in beslissingen over gezinshereniging. De

Nederlandse rechter toetst bovendien alleen of het belang van het kind in een besluit is betrokken. De vraag of aan het belang van het kind ook voldoende gewicht is toegekend, toetst de Nederlandse rechter slechts zeer marginaal. Dit staat op gespannen voet met artikel 5 lid 5 Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 24 EU Handvest.

- Het is onduidelijk op welke gronden de Commissie hardheidsclausule precies ontheffing heeft verleend van het inburgeringsvereiste. De werkwijze van de Commissie is ondoorzichtig en dus weinig transparant. Mogelijk staat dit op gespannen voet met het recht op behoorlijk bestuur, gegarandeerd door artikel 41 van het Handvest en erkend als algemeen beginsel van EU recht.
- De rechterlijke toetsing van de belangenafweging die plaatsvindt in het kader van de beslissing over de aanvraag van een vergunning met als doel gezinshereniging en in het bijzonder de toepassing van de hardheidsclausule door het bestuur is zeer terughoudend. De Nederlandse rechter laat het bestuur zeer veel beoordelingsruimte bij het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule en oordeelt vrijwel nooit dat het niet toepassen van de hardheidsclausule onvoldoende was gemotiveerd. Dit staat op gespannen voet met het recht op een effectief rechtsmiddel neergelegd in artikel 47 Handvest dat mogelijk een volle rechterlijke toets vereist van de feiten, het recht en de proportionaliteit van beslissing over een aanvraag voor gezinshereniging onder de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Bijlage 1 – Welke nationaliteiten kunnen gebruik maken van het zelfstudiepakket ‘Naar Nederland’?

- **Groen:** vreemdelingen uit dit land kunnen waarschijnlijk gebruik maken van één van de aangeboden zelfstudie pakketten
- **Zwart:** geen zelfstudiepakket in de taal van dit land beschikbaar

Afghaanse – Dari en Pashto	Guinese - Frans	Nepalese
Albanese	Guyaanse - Engels	Nicaraguaanse - Spaans
Algerijnse - Arabisch	Haïtiaanse - Frans	Nigeria - Engels
Angolese - Portugees	Hondurese - Spaans	Oekraïense
Argentijnse - Spaans	Indiase – Engels en Urdu	Oezbeekse
Armeense	Indonesische – Indonesisch	Pakistaanse – Urdu en Pashto
Azerbeidzjaanse	Iraakse – Arabisch	Palestijnse - Arabisch
Bangladesh	Iraanse	Panamese - Spaans
Belize - Spaans	Israëlische	Peruaanse - Spaans
Beninse - Frans	Ivorianaanse - Frans	Russische - Russisch
Belarus (Wit-Rusland) - Russisch	Jamaicaanse - Engels	Rwandese - Frans
Boliviaanse - Spaans	Jemenitische - Arabisch	Salvadoraanse - Spaans
Bosnische	Joegoslavische	Senegalese – Frans
Braziliaanse - Portugees	Jordaanse - Arabisch	Servische
Burkinese - Frans	Kaapverdise - Portugees	Sierra Leone - Engels
Burundische - Frans	Kameroense - Engels	Singaporese - Engels
Cambodjaanse	Kazachse - Russisch	Soedanese - Engels
Chileense - Spaans	Keniaanse - Engels	Somalische – Engels en Arabisch
Chinese - Chinees	Kirgische - Russisch	Sri Lankaanse
Colombiaanse - Spaans	Koeweitse - Arabisch	Syrische – Arabisch
Congolese - Frans	Laotiaanse	Tadzjieke
Costa Ricaanse - Spaans	Libanese - Arabisch	Taiwanese - Chinees
Cubaanse - Spaans	Liberianaanse - Engels	Tanzaniaanse - Engels
Djiboutiaanse – Frans en Arabisch	Libische - Arabisch	Thaise - Thai
Dominicaanse - Spaans	Macedonische	Togolese - Frans
Ecuadoraanse - Spaans	Malagassische - Frans	Trinidad en Tobago - Engels
Egyptische - Arabisch	Malawische - Engels	Tunesische - Arabisch
Eritrese - Arabisch en Engels	Maleisische	Ugandese - Engels
Etiopische	Malinese - Frans	Uruguayaanse - Spaans
Filipijnse - Engels	Marokkaanse - Arabisch	Venezolaanse - Spaans
Gabonese - Frans	Mauritius - Frans	Vietnamese - Vietnamees
Gambiaanse - Engels	Mexicaanse - Spaans	Zambiaanse - Engels
Georgische	Moldavische	Zimbabweaanse - Engels
Ghanese - Engels	Mongolische	Zuid-Afrikaanse - Engels
Guatemalteekse - Spaans	Mozambikaanse - Portugees	
	Myanmarese	
	Namibische – Engels	

Bijlage 2 – percentage alfabeten

(Landen waar minder dan 50% van de bevolking alfabeet is zijn dikgedrukt)

Afghaanse (28% alfabeet)

Algerijnse (64% alfabeet)

Angolese (58% alfabeet)

Armeense (99% alfabeet)

Azerbeidzjaanse (100% alfabeet)

Bangladesh (52% alfabeet)

Beninse (30% alfabeet)

Belarus (Wit -Rusland)

Burkinese (22% alfabeet)

Burundische (62% alfabeet)

Cambodjaanse (66% alfabeet)

Congolese (57% alfabeet)

Djiboutiaanse (68% alfabeet)

Egyptische (64% alfabeet)

Eritrese (58% alfabeet)

Etiopische (29% alfabeet)

Gabonese (85% alfabeet)

Georgische (100% alfabeet)

Ghanese (61% alfabeet)

Guinese (30% alfabeet)

Indiase (51% alfabeet)

Indonesische (90% alfabeet)

Iraakse (71% alfabeet)

Iraanse (81% alfabeet)

Ivoriaanse (47% alfabeet)

Jemenitische (36% alfabeet)

Jordaanse (89% alfabeet)

Kameroense (63% alfabeet)

Kazachse (100% alfabeet)

Keniaanse (84% alfabeet)

Kirgische (99% alfabeet)

Koeweitse (92% alfabeet)

Laotiaanse (73% alfabeet)

Libanese (87% alfabeet)

Liberiaanse (57% alfabeet)

Libische (89% alfabeet)

Malagassische (62% alfabeet)

Malawische (69% alfabeet)

Maleisische (91% alfabeet)

Malinese (20% alfabeet)

Marokkaanse (44% alfabeet)

Mauritius (86% alfabeet)

Moldavische (98% alfabeet)

Mongolische (98% alfabeet)

Mozambikaanse (43% alfabeet)

Myanmarese (90% alfabeet)

Namibische (89% alfabeet)

Nepalese (48% alfabeet)

Nigeria (50% alfabeet)

Oezbeekse (99% alfabeet)

Pakistaanse (41% alfabeet)

Palestijnse (41% alfabeet)

Rwandese (68% alfabeet)

Senegalese (39% alfabeet)

Sierra Leoonse (31% alfabeet)

Soedanese (62% alfabeet)

Somalische (38% alfabeet)

Sri Lankaanse (90% alfabeet)

Syrische (77% alfabeet)

Tadzjiekse (100% alfabeet)

Tanzaniaanse (68% alfabeet)

Thaise (94% alfabeet)

Togolese (44% alfabeet)

Tunesische (71% alfabeet)

Ugandese (65% alfabeet)

Vietnamese (91% alfabeet)

Zambiaanse (62% alfabeet)

Zimbabweaanse (90% alfabeet)

Bijlage 3 – In welke landen kan een inburgeringsexamen worden afgelegd?

- *Doorgestreept zijn de landen die vrijgesteld zijn van inburgeringsplicht*
- *Rood zijn de landen waarin geen mogelijkheid bestaat om het examen af te leggen*
- *Rood en schuingedrukt zijn de posten waar sinds 2013 geen examens meer worden afgenomen*

1. Afghanistan - Kabul	35. Frankrijk - Parijs	71. Noorwegen - Oslo
2. Albanië - Tirana	36. Georgië - Tblisi	72. Oeganda - Kampala
3. Algerije - Algiers	37. Ghana - Accra	73. Oekraïne - Kiev
4. Angola - Luanda	38. Griekenland - Athene	74. Oman - Muscat
5. Argentinië - Buenos Aires	39. Guatemala-Stad	75. Oostenrijk - Wenen
6. Australië - Canberra	40. Hongarije - Boedapest	76. Pakistan - Islamabad
7. Azerbeidzjan - Bakoe	41. Ierland - Dublin	77. Panama-Stad
8. Bangladesh - Dhaka	42. India - New Delhi / Bombay	78. Peru - Lima
9. België - Brussel	43. Indonesië - Jakarta	79. Polen - Warschau
10. Benin - Cotonou	44. Irak - Bagdad	80. Portugal - Lissabon
11. Bolivia - La Paz	45. Iran - Teheran	81. Qatar - Doha
12. Bosnië - Sarajevo	46. Israël - Tel Aviv	82. Roemenië - Boekarest
13. Brazilië - Brasilia	47. Italië - Rome	83. Rusland - Moskou
14. Bulgarije - Sofia	48. Japan - Tokio	84. Rwanda - Kigali
15. Burkina Faso - Ouagadougou	49. Jemen - Sanaa	85. Saoedi Arabië - Riyad
16. Burundi - Bujumbura	50. Jordanië - Amman	86. Senegal - Dakar
17. Canada - Ottawa	51. Kazachstan - Astana	87. Servië - Belgrado
18. Chili - Santiago	52. Kenia - Nairobi	88. Singapore
19. China - Peking / Guangzhou	53. Koeweit	89. Slovenië - Ljubljana
20. Colombia - Bogota	54. Kosovo - Pristina	90. Slowakije - Bratislava
21. Congo - Kinshasa	55. Kroatië - Zagreb	91. Spanje - Madrid
22. Costa Rica - San José	56. Letland - Riga	92. Sri Lanka - Colombo
23. Cuba - Havana	57. Libanon - Beiroet	93. Sudan - Khartoem
24. Cyprus - Nicosia	58. Libië - Tripoli	94. Suriname - Paramaribo
25. Denemarken - Kopenhagen	59. Litouwen - Vilnius	95. Syrië - Damascus
26. Dominicaanse Republiek - Santo Domingo	60. Luxemburg	96. Tanzania - Dar es Salaam
27. Duitsland - Berlijn	61. Macedonië - Skopje	97. Thailand - Bangkok
28. Egypte - Cairo	62. Maleisië - Kuala Lumpur	98. Trinidad & Tobago - Port of Spain
29. Emiraten - Abu Dhabi	63. Mali - Bamako	99. Tsjechië - Praag
30. Engeland - Londen	64. Malta - Valletta	100. Tunesië - Tunis
31. Estland - Tallinn	65. Marokko - Rabat	101. Turkije - Ankara
32. Ethiopië - Addis Abeba	66. Mexico-stad	102. Vaticaanstad
33. Filipijnen - Manilla	67. Mozambique - Maputo	103. Venezuela - Caracas
34. Finland - Helsinki	68. Nicaragua - Managua	104. Vietnam - Hanoi / Ho Chi Min Stad
	69. Nieuw-Zeeland - Wellington	105. VS - Washington
	70. Nigeria - Abuja	106. Zambia - Lusaka
		107. Zimbabwe - Harare

- 108. Zuid-Afrika - Pretoria
- ~~109. Zuid-Korea - Seoel~~
- 110. Zuid-Sudan - Juba
- ~~111. Zweden - Stockholm~~
- ~~112. Zwitserland - Bern~~

Bijlage 4 – Nationaliteiten die naar een ander land moeten reizen om het examen af te leggen

- | | | |
|-----------------|-----------------|-------------------|
| 1. Afghanistan | 18. Irak | 35. Namibië |
| 2. Armenië | 19. Ivoorkust | 36. Nepal |
| 3. Azerbeidzjan | 20. Jamaica | 37. Oezbekistan |
| 4. Barbados | 21. Jemen | 38. Paraguay |
| 5. Botswana | 22. Joegoslavië | 39. Panama |
| 6. Wit-Rusland | 23. Kaapverdië | 40. Salvador |
| 7. Burkina Faso | 24. Kameroen | 41. Saoedi-Arabië |
| 8. Burundi | 25. Kirgizië | 42. Sierra Leone |
| 9. Cambodja | 26. Laos | 43. Somalië |
| 10. Eritrea | 27. Liberia | 44. Syrië |
| 11. Gabon | 28. Madagaskar | 45. Tadzjikistan |
| 12. Gambia | 29. Malawi | 46. Togo |
| 13. Guatemala | 30. Mauritius | 47. Uruguay |
| 14. Guinee | 31. Moldavië | 48. Zambia |
| 15. Guyana | 32. Mongolië | 49. Zimbabwe |
| 16. Haïti | 33. Mozambique | |
| 17. Honduras | 34. Myanmar | |