

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2540

Vragen van de leden **Piri** en **Tseggai** (beiden GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Asiel en Migratie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over het feit dat het Nederlands sanctiebeleid bij niet tijdig halen van het inburgeringsexamen in strijd is met het Europees recht* (ingezonden 5 februari 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Nobel** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 26 juni 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1423.

Vraag 1

Bent u bekend met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie waarin wordt gesteld dat de Nederlandse overheid statushouders niet mag beboeten wanneer ze niet op tijd slagen voor hun inburgeringsexamen?¹

Antwoord 1

Het arrest is mij bekend.¹

Vraag 2

Welke consequenties verbindt u aan deze uitspraak?

Antwoord 2

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) heeft uitspraak gedaan over onderdelen van de inburgering van asielstatushouders. Het is nu aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) om uitspraak te doen in onderhavige rechtszaak. Deze uitspraak gaat helpen bij de duiding van het Hof-arrest; ik wacht de uitspraak af. In afwachting van de uitspraak van de Afdeling zag mijn ambtsvoorganger zich genoodzaakt in de uitvoering geen onomkeerbare besluiten te nemen. Uit voorzorg houdt DUO besluiten over de oplegging van boetes bij verwijtbare termijnoverschrijding tot nader order aan voor asielstatushouders die inburgeringsplichtig zijn onder de Wi2013 en de Wi2021. Voor asielstatushouders onder de Wi2013 houdt DUO tevens besluiten aan over de terugbetaling van de lening bij verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn

¹ NRC, 4 februari 2025 (www.nrc.nl/nieuws/2025/02/04/europese-hof-van-justitie-nederland-mag-vluchtelingen-niet-beboeten-als-die-zakken-voor-hun-inburgeringsexamen-a4881967).

¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 4 februari 2025, ECLI:EU:C:2025:52

(dit is bij de Wi2021 niet aan de orde aangezien asielstatushouders een kosteloos inburgeringsaanbod van de gemeente krijgen). Ik ga de (extra) mogelijkheden in kaart brengen voor prikkels om de inburgering te voltooien. Inburgeren is immers belangrijk en niet vrijblijvend.

Vraag 3

Kunt u een overzicht geven van de boetemomenten in de Wet inburgering 2013 en de Wet inburgering 2021? Klopt het dat deze momenten als gevolg van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie uit de wetten moeten worden gehaald? Zo ja, op welk termijn bent u voornemens dit te doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Bijlage 1 bevat het gevraagde overzicht van boetemomenten voor beide wetten.

Nadat de Afdeling uitspraak heeft gedaan, zal ik mij beraden op wat er structureel nodig is.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoeveel statushouders een boete hebben gehad of de lening terug hebben moeten betalen onder de wet inburgering 2013 en onder de Wet inburgering 2021, omdat zij niet tijdig voldeden aan de inburgeringeis? Wat betekent de uitspraak voor deze mensen?

Antwoord 4

Uit opgave van DUO blijkt dat onder de Wet inburgering 2013 (hierna: Wi2013) sinds de inwerkingtreding per 1 januari 2013 in totaal 4.025 asielstatushouders een of meerdere boetes hebben gekregen (peildatum 1 februari 2025). Dat is circa 3,5% van het totaal aantal asielstatushouders onder de Wi2013.

Uit cijfers van DUO blijkt dat onder de Wi2013 afgerond 2.100 asielstatushouders de sociale lening definitief (naar draagkracht) dienen terug te betalen (peildatum 1 februari 2025). Aan in totaal ruim 120.000 asielstatushouders onder de Wi2013 is een sociale lening toegekend.

DUO heeft nog nauwelijks boetes hoeven opleggen aan inburgeringsplichtigen onder de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021), aangezien op dit moment de inburgeringstermijn slechts voor een gering aantal inburgeraars kortgeleden is verlopen. Uit de Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2024 van het CBS blijkt dat gemeenten in de praktijk in een beperkt aantal gevallen boetes opleggen vanwege verwijtbaar niet meewerken aan de inburgering (<300).

Vraag 5

Klopt het dat in afwachting van deze uitspraak in de zomer van 2024 is besloten de boetes en de terugbetaling van leningen op te schorten? Zo ja, is bekend wat het effect daarvan is geweest om de inburgeringsaantallen?

Antwoord 5

Ja, het klopt dat is besloten om de invordering van leningen en boetes voor besluiten die op of na 15 maart 2023 zijn genomen, te pauzeren. Daar is uw Kamer met de Uitvoeringbrief inburgering van december 2023 over geïnformeerd.² Het effect van deze maatregel op de inburgeringsaantallen is niet geïsoleerd te bepalen en derhalve niet bekend.

Vraag 6

Klopt het dat Nederland een van weinige landen is waarbij inburgeraars worden beboet als zij niet voldoen aan de inburgeringseisen? Kunt u aangeven door middel van welke (positieve) maatregelen andere Europese landen statushouders stimuleren om aan de inburgeringeis te voldoen?

Antwoord 6

Nederland is niet het enige land waar inburgeraars kunnen worden beboet als zij niet voldoen aan de inburgeringseisen. Naast Nederland hebben in ieder geval ook België, Oostenrijk en Tsjechië geregeld dat er een mogelijk-

² Kamerstukken II 2023/24, 32 824, nr. 408

heid bestaat tot het opleggen van boetes bij onvoldoende deelname aan taalcursussen (in welke mate zij dat ook daadwerkelijk doen, is mij niet bekend).³ Andere landen, waaronder Duitsland, hebben in hun wetgeving andere maatregelen opgenomen, zoals een korting op de uitkering. Het Duitse stelsel bevat naast sancties ook positieve prikkels. Zo kunnen asielstatushouders die taalniveau C1 na drie jaar behalen eerder in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning.

Vraag 7

Kunt u aangegeven op welke wijze statushouders kunnen aantonen dat zij al geïntegreerd zijn en dus vrijgesteld moeten worden van het verplichte examen?

Antwoord 7

Asielstatushouders kunnen momenteel op verschillende manieren aantonen dat zij al geïntegreerd zijn.

Een statushouder hoeft niet in te burgeren wanneer hij aantoonbaar voldoende ingeburgerd is. De eisen daarvoor zijn dat een persoon minimaal tien jaar in Nederland verblijft, minimaal vijf jaar betaald werk of vrijwilligerswerk heeft verricht, en uit een gesprek met DUO blijkt dat de persoon spreekvaardigheid en luistervaardigheid op het niveau van het inburgeringsexamen beheerst. Tot aan 1 maart zijn er circa tachtig gesprekken gevoerd en zijn vijf personen op deze grond ontheven van de inburgeringsplicht. Daarnaast hoeft een persoon niet in te burgeren wanneer hij vrijgesteld wordt van de inburgeringsplicht op grond van een diploma of een ander document waaruit blijkt dat hij de vaardigheden en kennis heeft op minimaal het vereiste niveau van de inburgeringsplicht. DUO geeft aan dat onder de Wi2013 aan circa 3% van de inburgeraars een vrijstelling op deze grond is verleend.

Vraag 8

Kunt u nader toelichten wat u bedoelt met uw reactie op de uitspraak, waarbij u stelt dat «het nog te vroeg» is om conclusies te verbinden aan de uitspraak van het Hof? Klopt het dat de regering eerder is gewezen op de tegenstrijdigheid van de beide wetten inburgering met Europese regelgeving specifiek op dit punt?

Antwoord 8

Kort na het verschijnen van het arrest van het Hof heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangegeven dat het nog te vroeg is om hier conclusies aan te verbinden, omdat zij het belangrijk vond dit arrest nauwgezet in zijn totaliteit te bezien en geen overhaaste conclusies te trekken. Bij de duiding had zij de uitspraak willen betrekken die de Afdeling nu zal doen in het onderhavige geding.

De Afdeling heeft op 15 maart 2023 prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. Dit heeft de regering opgevat als een signaal dat de Afdeling twijfels heeft over de verenigbaarheid van enkele onderdelen van de Wi2013 met de Europese Kwalificatierichtlijn. Hier is naar gehandeld. Voor asielstatushouders is de invordering van leningen en het innen van boetes voor besluiten die op of na 15 maart 2023 zijn genomen, gepauzeerd (zie ook antwoord op vraag 5).

Vraag 9

Herinnert u zich dat er, mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire en de hardheden in de Wet inburgering 2013, is besloten om het mogelijk te maken dat een lening bij een verwijtbare termijnoverschrijding (gedeeltelijk) kwijtgescholden konden worden?² Zo ja, hoe verklaart u dat bij dit bij deze zaak niet is toegepast?

³ European Migration Network, Implementation of measures for civic training as an important tool for integration of third-country nationals, 2024

² Kamerstuk 32 824, nr. 348.

Antwoord 9

Ja, ik herinner mij dat. Sinds 1 januari 2022 is bij verminderde verwijtbaarheid op aanvraag gedeeltelijke kwijtschelding van de terug te betalen lening mogelijk. Dit is een van de verbeteringen in de Wi2013, waar uw Kamer bij brief van 12 oktober 2021 over is geïnformeerd.⁵

Ik kan geen uitspraken over individuele gevallen doen. In het algemeen kan ik wel zeggen dat verminderde verwijtbaarheid afhankelijk is van de periode van termijnoverschrijding en het aantal behaalde examenonderdelen binnen de inburgeringstermijn. Een belangrijke voorwaarde is dat de voormalige inburgeraar binnen de (verlengde) inburgeringstermijn grotendeels heeft voldaan aan de vereisten die zijn gesteld aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat hij op het moment van het aflopen van de inburgeringstermijn nog maximaal twee (examen)onderdelen van het inburgeringsexamen hoeft te behalen. Daarnaast worden voorwaarden gesteld aan de termijn waarbinnen alsnog is voldaan aan de inburgeringsplicht. Deze termijn bedraagt zes maanden. Tot slot kan er besloten worden tot gedeeltelijke kwijtschelding op grond van bijzondere individuele omstandigheden of als er sprake is van een onevenredige uitkomst.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32 824, nr. 348

Bijlage 1 Overzicht boetes Wi2013 en Wi2021

Onder de Wi2013 kan DUO alleen bestuurlijke boetes opleggen in het geval dat inburgeraars niet tijdig aan hun inburgeringsverplichtingen voldoen. De Wi2021 geeft zowel gemeenten als DUO de verantwoordelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen. In het overzicht is voor de Wi2021 aangegeven welke overschrijdingen door gemeenten of door DUO bestuurlijk beboet kunnen worden. In het Besluit Inburgering 2021 zijn de gemeentelijke boetes uitgewerkt.

Beschrijving	Wi2013	Wi2021	Wie
Niet tijdig afronden participatie-verklaringstraject	Boete van maximaal € 340 na één jaar (art. 34 onderdeel a Wi2013)	Boete van maximaal € 340 na einde inburgeringstermijn (art 26. lid 1, onderdeel b Wi2021)	DUO
	Jaarlijkse herhaling boete tot PVT is afgerond (art. 34 onderdeel b Wi2013)	Tweejaarlijkse herhaling boete tot PVT is afgerond (art 24 lid 4 Wi2021)	
	Terugbetaling lening en geen recht meer op lening (art. 16, lid 2 a Wi2013)		
Niet meewerken aan brede intake		Boete van maximaal € 250 gedurende inburgeringstermijn (art. 26 lid 1 onderdeel a Wi2021)	Gemeente
Niet meewerken aan inburgeringstraject		Boete van maximaal € 800 gedurende inburgeringstermijn (art. 26 lid 1 onderdeel c Wi2021)	Gemeente
		De eerste boete bedraagt € 50 (art 7.1, lid 2 Bi2021)	

Beschrijving	Wi2013	Wi2021	Wie
		Verhoging boete met 100% tot een bedrag van maximaal € 800 (art. 7.1 lid 4 Bi2021): – opzet: 100% – grove schuld: 75% – geen opzet of grove schuld: 50% – verminderde verwijtbaarheid: 25%	
Niet afronden MAP binnen inburgerings-termijn		Boete van maximaal € 340 na einde inburgeringstermijn (art. 26 lid 1 onderdeel b Wi2021)	DUO
		Tweejaarlijkse herhaling boete tot MAP is afgerond (art 24. lid 4 Wi2021)	
Verwijtbaar niet voldoen aan inburgerings-plicht	Boete van maximaal € 1.250 na einde inburgeringstermijn (art. 34 onderdeel c Wi2013)	Boete van maximaal € 1.000 na einde inburgeringstermijn (art. 26 lid 1 onderdeel d Wi2021)	DUO
	Herhaling iedere twee jaar boete tot inburgerings-plicht is afgerond (art. 34 onderdeel d Wi2013)	Herhaling boete tot MAP en of PVT is afgerond (art. 24 Wi2021) dan wel tot afronding leerroute (art. 25 Wi2021)	
	Matigingsgronden vastgelegd in beleidsregel matiging boete	Matigingsgronden vastgelegd in bijlage 6A (B1-route), 6B (onderwijsroute) en 6C (Z-route)	
	Geen kwijtschelding lening voor asielgerechtigden.		
	Gronden voor gedeeltelijke kwijtschelding (art 4.16a Ri2013)		

Beschrijving	Wi2013	Wi2021	Wie
Maximum aan gemeentelijke boetes		Maximum totaal opgelegde gemeentelijke boetes € 2.400 in inburgerings-termijn en verlengde termijn en in nieuwe termijn (art. 7.1 lid 5 Bi2021): – € 400 bij een nieuwe termijn van 6 mnd – € 800 bij een nieuwe termijn van een jaar – € 1.200 bij een nieuwe termijn van 1,5 jaar – € 1.600 bij een nieuwe termijn van 2 jaar	Gemeente
Samenloop boete en verlaging bijstand		Opleggen boete blijft achterwege als voor zelfde gedraging bijstand is verlaagd op grond art. 18 of 18b Participatiewet (art. 27 Wi2021)	Gemeente
Samenloop boete en intrekking verblijfsvergunning	Geen boete in geval afwijzing verlenging of intrekking verblijfsvergunning (art. 31 lid 2 Wi2013)	Geen boete in geval afwijzing verlenging of intrekking verblijfsvergunning (art. 25 lid 3 Wi2021)	DUO
Geen aanspraak meer op lening	Geen aanspraak op lening 6 jaar na verstrijken inburgeringstermijn of verlengde inburgeringstermijn (art. 16 lid 2, onderdeel b Wi2013)	Geen aanspraak op lening 6 jaar na verstrijken inburgeringstermijn of verlengde inburgeringstermijn (art. 20 lid 2, onderdeel a Wi 2021)	DUO