

Gst. 2022/109

De scheidslijn tussen oude en nieuwe Wet inburgering 2021

Mr. G.A. le Noble, datum 24-11-2022

Datum	24-11-2022
Auteur	Mr. G.A. le Noble ^[1]
JCDI	JCDI:ADS679229:1
Vakgebied(en)	Vreemdelingenrecht / Algemeen Staatsrecht / Wetgeving

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering 2021 is de hindernisbaan voor de vreemdeling sinds 1 januari jl. zwaarder geworden. En het overgangsrecht blinkt niet uit in duidelijkheid - reden waarom Guido le Noble het analyseert. Hij schetst de verhouding tussen inburgeringswetgeving en vreemdelingenwetgeving en beschrijft de categorieën van personen op wie de oude wet van toepassing blijft en de categorieën op wie de nieuwe wet van toepassing is. Daarbij blijkt een document van het Ministerie van SZW onjuiste informatie te geven.

1. Vreemde scheidslijnen

De hindernisbaan in de gestalte van het inburgeringsvereiste die een vreemdeling moet afleggen om bijvoorbeeld een sterker verblijfsrecht te verkrijgen, is zwaarder geworden. Op 1 januari 2022 is het inburgeringsstelsel namelijk ingrijpend veranderd. De Wet inburgering is toen vervangen door de Wet inburgering 2021,^[2] die in twee opzichten strenger is. In de eerste plaats wordt onder de Wet inburgering 2021 in principe van de inburgeringsplichtige verwacht dat hij taalvaardigheden verwerft op B1-niveau. Onder de oude wet was dat het lagere A2-niveau.^[3] In de tweede plaats heeft de nieuwe wet een aantal verplichtingen voor de inburgeringsplichtige geïntroduceerd, op niet-nakoming waarvan sancties staan. Dit laatste is als het ware de keerzijde van de zogenoemde brede intake en het zogeheten persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) dat daaruit resulteert. Het niet-meewerken aan de brede intake en het-niet-nakomen van de verplichtingen uit het PIP kan de inburgeringsplichtige namelijk op hoge boetes komen te staan.

Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 verstuurt de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zogenoemde kennisgevingen, waarmee hij vreemdelingen mededeelt dat zij inburgeringsplichtig zijn op grond van deze nieuwe wet. Nadat gebleken was dat DUO, wegens onjuiste toepassing van het overgangsrecht, verkeerde kennisgevingen had verstuurd,^[4] heeft het Ministerie van SZW het overgangsrecht en de toepassing daarvan nog een keer grondig nagelopen.^[5] Vervolgens is op de website van Divosa^[6] een document 'Overgangsrecht Wet inburgering 2013 - Wet inburgering 2021'^[7] van het Ministerie van SZW gepubliceerd.

Dit document duidt met voorbeelden de scheidslijn tussen de oude en de nieuwe wet. Deze scheidslijn loopt naar mijn oordeel echter anders dan de lijn op grond van artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021, dat regelt op welke personen de oude wet van toepassing blijft, en artikel 3 van de Wet inburgering 2021, dat regelt op welke personen de nieuwe wet van toepassing is. Zo wordt in het genoemde document het standpunt ingenomen dat personen die op grond van de oude wet (tijdelijk) van de inburgeringsplicht waren vrijgesteld wegens het volgen van een opleiding, onder de nieuwe wet vallen als zij zich op of na 1 januari 2022 uitschrijven uit die opleiding. Dat zij zonder meer onder de nieuwe wet vallen, is echter niet correct: De nieuwe

Wet inburgering 2021 is naar mijn oordeel enkel van toepassing op vreemdelingen die op of na 1 januari 2022 een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier of asiel verkrijgen.

Om dezelfde reden valt een en ander af te dingen op het in het document ingenomen standpunt dat personen die vóór 1 januari 2022 een relevante verblijfsvergunning kregen maar niet inburgeringsplichtig waren vanwege een tijdelijk vrijstellende leerplicht of kwalificatieplicht, inburgeringsplichtig worden onder de Wet inburgering 2021 als die tijdelijke vrijstelling op of na 1 januari 2022 wegvalt.

Ook niet in alle gevallen juist is de bewering in het document dat personen die inburgeringsplichtig zijn geworden onder de oude wet, met behoud van hun verblijfsvergunning langer dan een jaar in het buitenland verblijven, en op of na 1 januari 2022 terugkeren, onder de nieuwe wet vallen. Waren deze personen op 31 december 2021 daadwerkelijk inburgeringsplichtig, dan wordt de nieuwe Wet inburgering 2021 volgens mijn wetsanalyse namelijk nimmer op hen van toepassing.

2. Inburgeringswetgeving en vreemdelingenwetgeving

Er zijn twee perspectieven van waaruit de verhouding tussen de inburgeringswetgeving en de vreemdelingenwetgeving kan worden bekeken: vanuit het perspectief van inburgering en vanuit het perspectief van het vreemdelingenrecht.

Vanuit het perspectief van de inburgeringswetgeving is de verhouding vrij eenvoudig. Om inburgeringsplichtig te zijn moet de vreemdeling een specifieke verblijfsvergunning hebben. De inburgeringsplicht is verbonden aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier en de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier moet echter niet verleend zijn voor een tijdelijk verblijfsdoel in Nederland (arbeid bijvoorbeeld), want bij zo'n tijdelijk verblijfsdoel is er geen inburgeringsplicht, tenzij het gaat om een geestelijke bedienaar.^[8]

Vanuit het perspectief van de vreemdelingenwetgeving kan de verhouding in een paar woorden worden samengevat: het niet-ingeburgerd zijn heeft gevolgen voor het verblijfsrecht.^[9]

Hierboven kwalificeerde ik het inburgeringsvereiste als een hindernisbaan die een vreemdeling moet afleggen om een *sterker verblijfsrecht* te verkrijgen. Inderdaad, vreemdelingen kunnen in beginsel pas in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel als zij voldoen aan het inburgeringsvereiste van de Wet inburgering of de Wet inburgering 2021.^[10] Bestaat er recht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel, dan is de horde van inburgering gepasseerd.

Inburgering op grond van de Wet inburgering of de Wet inburgering 2021 is ook een horde die in het algemeen genomen moet worden voor een *wijziging*, na verloop van vijf jaar, van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier onder de beperking 'verblijf als familie- of gezinslid' of de beperking 'verblijf als familie- of gezinslid bij houder Europese blauwe kaart' in een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf.^[11] Ook kan een aanvraag tot het *verlengen* van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier worden afgewezen als de vreemdeling niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet inburgering 2021 of artikel 7, tweede lid, van de Wet inburgering.^[12] Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kan volgens de Vreemdelingenwet 2000 zelfs worden *ingetrokken* als de vreemdeling niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet inburgering 2021 of artikel 7, tweede lid, van de Wet inburgering.^[13]

Een laatste inburgeringshorde vanuit het perspectief van de vreemdelingenwetgeving is dat de aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in beginsel wordt afgewezen als de vreemdeling niet heeft voldaan aan het inburgeringsvereiste uit de inburgeringswetgeving.^[14]

Is de inburgeringshorde genomen van ofwel de oude Wet inburgering door iemand die onder de oude wet valt, ofwel de nieuwe Wet inburgering door iemand die onder de nieuwe wet valt, dan staat de weg open naar

bijvoorbeeld een sterker verblijfsrecht, zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier. Vanuit het perspectief van het vreemdelingenrecht is het daarom interessant te weten wanneer de oude wet van toepassing blijft en wanneer de nieuwe wet van toepassing is: zie onder.

3. Wanneer blijft de oude Wet inburgering van toepassing?

Op 1 januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden. Het overgangsrecht sluit de toepassing van deze nieuwe wet uit voor personen op wie de oude wet op 31 december 2021 (hierna: peildatum) van toepassing was. Op personen op wie de oude wet op de peildatum van toepassing was, blijft alléén de oude wet van toepassing. Dat blijkt uit de formulering van het in artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021 neergelegde overgangsrecht. Die formulering is gestoeld op aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving,^[15] en de werking van de oude Wet inburgering wordt daarom geëerbiedigd. Die eerbiedigende werking leidt ertoe dat de nieuwe Wet inburgering 2021 nimmer van toepassing wordt op 'bestaande gevallen', dat wil zeggen op de personen op wie de oude Wet inburgering op de peildatum van toepassing was.^[16]

Maar wat betekent deze formulering - het toepasselijk zijn van de oude wet - nu precies? Om tot een antwoord te komen op deze vraag, is het goed om de systematiek van de oude Wet inburgering nader te bezien.

Artikel 3 van de oude wet regelde welke vreemdeling inburgeringsplichtig is in termen van onder meer rechtmatig verblijf, te weten: een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier of asiel. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier moest echter niet verleend zijn voor een tijdelijk verblijfsdoel in Nederland (arbeid bijvoorbeeld), want bij zo'n tijdelijk verblijfsdoel was er géén inburgeringsplicht, tenzij het ging om een geestelijke bedienaar.^[17] Artikel 5 van de oude wet bevatte vrijstellingsgronden die maakten dat de vreemdeling, in afwijking van artikel 3 van de oude wet, niet inburgeringsplichtig was. Zo waren bijvoorbeeld personen onder de leeftijd van 16 jaar en leerplichtige of kwalificatieplichtige personen vrijgesteld,^[18] alsook personen die een bepaalde opleiding volgden en personen die het inburgeringsdiploma op A2-niveau hadden behaald.^[19] Artikel 6 van de oude wet bevatte gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht.

Relevant voor het antwoord op de vraag naar de betekenis van de formulering 'het toepasselijk zijn van de oude wet' is de parlementaire geschiedenis of, preciezer, de Memorie van Toelichting met betrekking tot artikel 54, eerste lid, Wet inburgering 2021. Daarin staat:

"De huidige Wet inburgering blijft (...) van toepassing op bestaande gevallen. Het gaat daarbij allereerst om diegenen die op grond van de huidige wet [de oude Wet inburgering, GIN] inburgeringsplichtig waren. Daarnaast betreft het personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren." ^[20]

Aangenomen mag worden dat het hier gaat om een limitatieve opsomming. Andere categorieën dan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars waren er immers niet onder de oude Wet inburgering. Bovendien ontbreken er termen als 'onder andere'. Het woord 'allereerst' kan daarmee eigenlijk niet méér tot uitdrukking brengen dan dat personen die op de peildatum op grond van de oude Wet inburgering inburgeringsplichtig waren, een belangrijker plaats innemen dan personen die vrijwillige inburgeraars waren.

Voor een duiding van de zinsnede 'diegenen die op grond van de huidige wet inburgeringsplichtig waren' in de hierboven aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting, zijn de definities van het begrip 'inburgeringsplichtige' en het begrip 'inburgeringsplicht' van belang in artikel 1 van de oude Wet inburgering, alsook de Memorie van Toelichting met betrekking tot de oude Wet inburgering. Het begrip 'inburgeringsplichtige' wordt in artikel 1 van de oude wet omschreven als de persoon die op grond van de artikelen 3, 5 en 6 (van de oude Wet inburgering) inburgeringsplichtig is. Het begrip inburgeringsplicht wordt in artikel 1 van de oude wet omschreven als de verplichting, bedoeld in artikel 7 (van de oude Wet inburgering). Artikel 7 van de oude wet regelde dat de inburgeringsplichtige mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving moest verwerven. In de Memorie van Toelichting van de oude Wet inburgering staat dat degenen die op grond van de artikelen 3, 5 en 6 van de oude Wet

inburgering inburgeringsplichtig zijn, moeten voldoen aan de verplichting die in artikel 7 van de oude Wet inburgering is omschreven.^[21] Deze inburgeringsplicht van artikel 7 van de oude Wet inburgering strekt zich niet uit tot personen met een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel^[22] en personen voor wie een vrijstelling of ontheffing geldt. Daarom mag de zinsnede 'diegenen die op grond van de huidige wet inburgeringsplichtig waren' in de hierboven geciteerde passage uit de Memorie van Toelichting met betrekking tot artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021 als volgt worden uitgelegd. 'Diegenen die op grond van de huidige wet inburgeringsplichtig waren' zijn diegenen die een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel hadden^[23] of een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel hadden en voor wie géén vrijstelling of ontheffing gold ofwel, anders en korter geformuleerd, diegenen die daadwerkelijk inburgeringsplichtig waren.

Op de zinsnede 'personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren' in de hierboven aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting met betrekking tot artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021, wordt licht geworpen door een andere passage uit diezelfde Memorie van Toelichting:^[24] kennelijk gaat het om personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een lening af te sluiten om vrijwillig in te burgeren. Wie deze lening als vrijwillige inburgeraar konden afsluiten, is bepaald in artikel 4.1 van het oude Besluit inburgering. Het voert te ver om diep in te gaan op deze bepaling. Op deze plaats zij wel uitdrukkelijk vermeld dat de persoon die voor een tijdelijk verblijfsdoel als bedoel in artikel 2.1 van het oude Besluit inburgering in Nederland verbleef, géén lening kon afsluiten, en dus niet kan worden geschaard onder de 'personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren'.

Hiermee is een antwoord gegeven op de vraag wanneer de oude Wet inburgering van toepassing blijft. De oude wet blijft van toepassing op - kort geformuleerd - de vreemdeling die op de peildatum (31 december 2021) een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel^[25] of een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel had en die op de peildatum daadwerkelijk inburgeringsplichtig was. De oude wet blijft ook van toepassing op degenen die als vrijwillige inburgeraar op grond van artikel 4.1 van het oude Besluit inburgering een lening konden afsluiten.

4. Wanneer is de nieuwe Wet inburgering 2021 van toepassing?

De Wet inburgering 2021 heeft, zoals hierboven al vermeld, geen onmiddellijke werking, maar eerbiedigende werking: de nieuwe Wet inburgering 2021 wordt niet van toepassing op personen op wie de oude Wet inburgering op de peildatum van toepassing was.

Vallen personen op wie de oude Wet inburgering op de peildatum *niet* van toepassing was, dan automatisch onder de nieuwe wet? Nee, dat lijkt mij niet. Daar zijn enkele redenen voor. In de eerste plaats volgt dat niet uit de tekst van, en de toelichting op, artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021. In de tweede plaats zou dat tot de ongerijmdheid leiden dat bijvoorbeeld personen die onder de oude wet inburgeringsplichtig waren geworden op basis van een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel en die vóór 1 januari 2022 hun inburgeringsdiploma op A2-niveau hebben behaald, waardoor er op de peildatum een vrijstelling gold,^[26] op basis van diezelfde verblijfsvergunning automatisch onder de nieuwe wet vallen en opnieuw moeten inburgeren. In de derde plaats is de belangrijkste voorwaarde voor het van toepassing worden van de Wet inburgering 2021 dat de persoon inburgeringsplichtig is op grond van artikel 3 van de nieuwe wet. Dat betekent dat de persoon op of na 1 januari 2022 een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel^[27] of een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel verkrijgt. Dat volgt uit de tekst van artikel 3 van de nieuwe wet - die spreekt van 'verkrijgt' - in samenhang met de datum van inwerkingtreding van dit artikel (1 januari 2022).

Een voorbeeld. Iemand die op de peildatum een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel had (en geen geestelijke bedienaar was) en op wie de oude wet op de peildatum dus niet van toepassing was, valt niet automatisch onder de nieuwe wet. Verkrijgt hij op of na 1 januari 2022 een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een *niet* tijdelijk verblijfsdoel, dan kan hij wel onder de nieuwe

wet vallen.

Deze verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet tijdelijk verblijfsdoel - en vervolgens (moeten) voldoen aan de inburgeringsplicht op grond van de nieuwe wet - is voor zo iemand trouwens een noodzakelijke tussenstop om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht in de vorm van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier. Direct - zonder inburgering - 'overstappen' van een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel naar een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier is immers niet mogelijk.^[28]

Wat wringt, is dat iemand met een tijdelijk verblijfsdoel niet inburgeringsplichtig is onder de nieuwe wet. De wetgever worstelt nog met deze situatie. Dat blijkt uit de toelichting in het Besluit van 25 januari 2022 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de overgangssituatie na de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 en de gevolgen daarvan voor het inburgeringsvereiste ter verkrijging van een sterker verblijfsrecht van 29 januari 2022.^[29] Daargelaten de m.i. onjuiste zienswijze in deze toelichting dat iemand die voor 1 januari 2022 een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel had als vrijwillige inburgeraar onder de oude wet valt,^[30] wordt daarin het voornemen gemeld om voor niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen, zoals kennismigranten en verblijfsvergunninghouders die arbeid in loondienst verrichten, in de Vreemdelingenwet 2000 en in het Vreemdelingenbesluit 2000 een separaat inburgeringsregime in te stellen om hen in staat te stellen aan het inburgeringsvereiste te voldoen om in aanmerking te komen voor een sterker verblijfsrecht. Dit separate inburgeringsregime voor niet-inburgeringsplichtigen is nog niet gereed. Niettemin mogen niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen die een sterker verblijfsrecht aanvragen in ieder geval in 2022 het inburgeringsexamen van de Wet inburgering 2013 op taalbeheersingsniveau A2 afleggen of kunnen zij een ontheffing of vrijstelling krijgen.^[31]

Een ander voorbeeld. Iemand die op de peildatum een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel of een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een *niet*-tijdelijk verblijfsdoel had, maar op wie de oude wet niet van toepassing was omdat er op de peildatum een tijdelijke vrijstelling gold, valt ook niet automatisch onder de nieuwe wet. Verkrijgt hij op of na 1 januari 2022 (opnieuw) een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel of een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel, dan kan hij wel onder de nieuwe wet vallen. In dit verband mag een recent wetsvoorstel^[32] en een kritische noot daarover niet onvermeld blijven. Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 54, derde lid, van de Wet inburgering 2021 voorgesteld, dat de vrijstelling onder de oude wet wegens het volgen van een opleiding aanmerkt als een vrijstelling onder de nieuwe wet. In de toelichting op het wetsvoorstel staat het volgende vermeld:

“Een persoon die eerder (tijdelijk) was vrijgesteld van de inburgeringsplicht vanwege het volgen van een opleiding en die opleiding op 31 december 2021 nog volgde, was op die datum niet inburgeringsplichtig. Als deze persoon zich op of ná 1 januari 2022 (zonder diploma) uitschrijft uit deze opleiding, valt deze persoon op grond van het overgangsrecht vanaf dat moment onder de Wi2021. Omdat het echter - in tegenstelling tot de overige vrijstellingen uit artikel 5 van de Wet inburgering - bij artikel 5, eerste lid, onderdeel e, gaat om een voorwaardelijke vrijstelling, is het wenselijk te verduidelijken dat het niet voldoen aan de voorwaarden van de vrijstelling, leidt tot inburgeringsplicht op grond van de Wi 2021. Door middel van deze wijziging van het overgangsrecht wordt dit verduidelijkt.”

De bewering in deze toelichting dat de beschreven persoon *op grond van het overgangsrecht* onder de Wet inburgering 2021 valt bij uitschrijving uit de opleiding op of ná 1 januari 2022, volgt echter noch uit de tekst van, noch uit de toelichting op artikel 54, eerste lid, van de Wet inburgering 2021. Het in artikel 3 van de Wet inburgering 2021 neergelegde vereiste dat de persoon op of na 1 januari 2022 (opnieuw) een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier of asiel verkrijgt, kan naar mijn mening niet zomaar opzij worden gezet door deze toelichting op het wetsvoorstel, als het in werking treedt.

Een vreemdeling die niet op of na 1 januari 2022 een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel^[33] of een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel verkrijgt, valt, al met al, niet onder de nieuwe wet. Als hij op de peildatum niet daadwerkelijk inburgeringsplichtig was, valt hij trouwens evenmin onder de oude wet.

Ook nog van belang voor het antwoord op de vraag wanneer de nieuwe wet van toepassing is, is hoe

verblijfsvergunningen worden bekendgemaakt. Bij het verblijfsrecht voor bepaalde tijd *regulier* geschiedt de bekendmaking van de verblijfsvergunning aan de persoon door uitreiking van het verblijfsdocument;^[34] valt de datum van uitreiking van dat verblijfsdocument op of na 1 januari 2022, dan is die persoon inburgeringsplichtig onder de Wet inburgering 2021. Bij het verblijfsrecht voor bepaalde tijd *asiel* geschiedt bekendmaking van de verblijfsvergunning aan de persoon door bekendmaking van de beschikking;^[35] valt de datum van bekendmaking van de beschikking op of na 1 januari 2022, dan is die persoon inburgeringsplichtig onder de Wet inburgering 2021. Dat een verblijfsrecht asiel terugwerkende kracht heeft tot de datum van de aanvraag asiel,^[36] maakt dat niet anders. De inburgeringsplicht ontstaat niet met terugwerkende kracht.^[37] Dit betekent dat de inburgeringsplicht pas ontstaat op de datum van afgifte van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd *regulier* (verblijfspas) of *asiel* (beschikking). Dat een verblijfsvergunning met terugwerkende kracht wordt toegekend, maakt dat niet anders.^[38]

Speciale aandacht verdient hier nog de (beweerdelijke) inburgeringsplicht voor Turken. De wetgever is van oordeel dat de inburgeringsplicht vanaf 1 januari 2022 niet alleen voor Turkse asielstatushouders geldt, maar ook voor Turkse gezinsmigranten en overige migranten.^[39] Dit standpunt wordt door deskundigen op het gebied van het vreemdelingenrecht betwist. Ik volsta hier met een verwijzing naar enkele belangwekkende tijdschriftartikelen. In volgorde van verschijningsdatum: 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief';^[40] 'Maar mag het nu wel? De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers';^[41] en 'Kroniek Inburgering'.^[42]

5. Scheidslijn

De nieuwe Wet inburgering 2021 is (enkel) van toepassing op vreemdelingen die op of na 1 januari 2022 (eventueel: opnieuw) een verblijfsvergunning bepaalde tijd *regulier* of *asiel* verkrijgen. De nieuwe Wet inburgering 2021 wordt echter nimmer van toepassing op vreemdelingen die op 31 december 2021 daadwerkelijk inburgeringsplichtig waren; op hen is de oude wet nog van toepassing. Dat is de scheidslijn tussen de oude en de nieuwe wet die resulteert uit bovenstaande wetsanalyse. Het genoemde document 'Overgangsrecht Wet inburgering 2013 - Wet inburgering 2021'^[43] strookt helaas niet met die scheidslijn.

Voetnoten

[1] Guido le Noble is senior vakredacteur inburgering bij uitgeverij Wolters Kluwer Schulink.

[2] Voor de leesbaarheid: De Wet inburgering (zonder jaartal) noem ik in deze bijdrage ook wel de oude Wet inburgering of, kortweg, de oude wet. De Wet inburgering 2021 noem ik ook wel de nieuwe Wet inburgering 2021 of, kortweg, de nieuwe wet.

[3] Voor de classificatie van taalniveaus van niet Nederlandstaligen wordt het Europees Referentiekader (ERK) gebruikt. Het ERK onderscheidt zes taalniveaus (van laag naar hoog): A1, A2, B1, B2, C1 en C2. Een aardige illustratie van wat het betekent om als vreemdeling het B1-niveau van de Nederlandse taal te bereiken is het eindexamen Frans op het havo (hoger algemeen voortgezet onderwijs). Dit examen heeft B1-niveau. Slechts 44% van de totale Nederlandse bevolking heeft een diploma op havoniveau of hoger, vergelijk <https://bit.ly/3gfiu08>.

[4] [Kamerstukken II 2021/22, 32824, nr. 353](#), 356, en 363.

[5] [Kamerstukken II 2021/22, 32824, nr. 356](#).

[6] Divosa, de landelijke vereniging van leidinggevenden van gemeentelijke diensten op het terrein van werk, inkomen en zorg, is een privaatrechtelijke vereniging waarmee het Ministerie van SZW op het gebied van inburgering intensief samenwerkt.

[7] Zie: <https://bit.ly/3MGuGmP>.

[8] Zie artikel 3, eerste lid, van de oude wet en artikel 3, eerste lid, van de nieuwe wet. Zie voor de tijdelijke verblijfsdoelen artikel 2.1 van het oude Besluit inburgering en artikel 2.2 van het nieuwe Besluit inburgering 2021.

[9] Zie het Besluit van 25 januari 2022 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de overgangssituatie na de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021 en de gevolgen daarvan voor het inburgeringsvereiste ter verkrijging van een sterker verblijfsrecht, *Stb.* 2022, 44.

[10] Zie artikel 21, eerste lid, aanhef en onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met artikel 3.96a van het Vreemdelingenbesluit 2000 respectievelijk artikel 34, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met artikel 3.107a van het Vreemdelingenbesluit 2000.

[11] Zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf: de formele aanduiding is verblijfsvergunning voor het doel 'niet-tijdelijke humanitaire gronden na gezinshereniging'. Zie artikel 16a van de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met artikel 3.80a van het Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, ten eerste, van het Vreemdelingenbesluit 2000 ('verblijf als familie- of gezinslid') respectievelijk artikel 3.51, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 ('verblijf als familie- of gezinslid bij houder Europese blauwe kaart') en artikel 3.51, vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

[12] Zie artikel 18, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vreemdelingenwet 2000. Uit het overgangsrecht in artikel 54, tweede lid, van de Wet inburgering 2021 volgt dat een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kan worden afgewezen als de vreemdeling niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de oude Wet inburgering, als het gaat om een vreemdeling die op 31 december 2021 onder de oude Wet inburgering viel.

[13] Zie artikel 19 van de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met artikel 18, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vreemdelingenwet 2000. Uit het overgangsrecht in artikel 54, tweede lid, van de Wet inburgering 2021 volgt dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kan worden ingetrokken als de vreemdeling niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de oude Wet inburgering, als het gaat om een vreemdeling die op 31 december 2021 onder de oude Wet inburgering viel.

[14] Zie artikel 45b, tweede lid, aanhef en onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.126 van het Vreemdelingenbesluit 2000 in samenhang met artikel 3.96a van het Vreemdelingenbesluit 2000.

[15] Zie: wetten.overheid.nl/BWBR0005730.

[16] Vergelijk mr. dr. M.R.T. Pauwels, *Fiscaal overgangsrecht. Balanceren tussen verandering en rechtszekerheid*, VAR-reeks 148, p. 193, zie: <https://bit.ly/3Vx11TG>.

[17] Zie artikel 3, eerste lid, van de oude wet.

[18] De kwalificatieplicht eindigt zodra de jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt of een startkwalificatie heeft behaald, zie artikel 4b van de Leerplichtwet 1969. Wanneer de leerplicht eindigt, is geregeld in artikel 3 van de Leerplichtwet 1969.

[19] Dat volgde uit het op artikel 5 van de oude wet gebaseerde artikel 2.3, eerste lid, aanhef en onder a, van het oude Besluit inburgering.

[20] [Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3](#), p. 136 (MvT, artikelsgewijs).

[21] [Kamerstukken II 2005/06, 30308, nr. 3](#), p. 17: 'De inburgeringsbehoefte die op grond van de artikelen 2 tot en met 5 inburgeringsplichtig zijn, moet voldoen aan de verplichting die in artikel 6 is omschreven.' Deze Memorie van Toelichting is gebaseerd op de artikelnummering in het wetsvoorstel ([Kamerstukken II 2005/06, 30308, nr. 2](#)); de artikelnummering is daarna nog gewijzigd.

- [22] Tenzij het gaat om een geestelijke bedienaar.
- [23] Eventueel, als het gaat om een geestelijke bedienaar: een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel.
- [24] [Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3](#), p. 106 (MvT).
- [25] Eventueel, als het gaat om een geestelijke bedienaar: een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel.
- [26] Zie artikel 2.3, eerste lid, aanhef en onder a, van het oude Besluit inburgering.
- [27] Eventueel, als het gaat om een geestelijke bedienaar: een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel.
- [28] Zie artikel 21, eerste lid, aanhef en onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 in samenhang met artikel 3.96a van het Vreemdelingenbesluit 2000.
- [29] *Stb.* 2022, 44. Dit besluit is op 29 januari 2022 in werking getreden en heeft terugwerkende kracht t/m 1 januari 2022.
- [30] De persoon die voor een tijdelijk verblijfsdoel als bedoel in artikel 2.1 van het oude Besluit inburgering in Nederland verbleef, kon géén lening afsluiten en kan dus niet worden geschaard onder de 'personen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig in te burgeren'.
- [31] *Kamerstukken II* 2021/22, 32824, nr. 346.
- [32] [Kamerstukken II 2021/22, 36078, nr. 2](#).
- [33] Eventueel, als het gaat om een geestelijke bedienaar: een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier voor een tijdelijk verblijfsdoel.
- [34] Zie artikel 3:104, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.
- [35] Vergelijk paragraaf C1/2.13 Vreemdelingencirculaire.
- [36] Zie artikel 44, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.
- [37] Zie artikel 3, derde lid, van de Wet inburgering 2021.
- [38] Vergelijk Rb. Arnhem 24 juni 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN2442.
- [39] [Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3](#), p. 89 (MvT).
- [40] C.A. Groenendijk, 'Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019. Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019, afl. 6/7, p. 278-287.
- [41] D.W. van Dijk, 'Maar mag het nu wel? De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers', *NJB* 2021/496 (afl. 7, p. 511-518).
- [42] R. van Oers, 'Kroniek Inburgering', *A&MR* 2021, afl. 2, p. 96-106.
- [43] Zie: <https://bit.ly/3MGuGmP>.