

Uitspraak 202107906/2/V6

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:3087

Datum uitspraak: 9 juli 2025

Inhoudsindicatie: Bij verwijzingsuitspraak van 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:975, heeft de Afdeling het Hof van Justitie verzocht om in een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de gestelde vragen over de uitleg van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. De Afdeling heeft daarbij de behandeling van het hoger beroep geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan en iedere verdere behandeling aangehouden. Deze uitspraak gaat over artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Deze bepaling verplicht lidstaten om personen die internationale bescherming genieten, toegang tot integratieprogramma's te bieden of te zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. In deze uitspraak wordt de vraag beantwoord of het Nederlandse inburgeringsstelsel in overeenstemming is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Het gaat daarbij specifiek om de verplichting voor asielstatushouders om een inburgeringsexamen te behalen, op straffe van een boete, waarbij zij de kosten voor de integratieprogramma's in beginsel zelf moeten betalen als zij niet op tijd voor dit examen slagen.

◆ Hoger beroep ◆ Boete

Volledige tekst

Persbericht

202107906/2/V6.

Datum uitspraak: 9 juli 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

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

[appellant]

en

de staatssecretaris van Participatie en Integratie (voorheen: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Procesverloop

Bij verwijzingsuitspraak van 15 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:975](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@136166/202107906-1-v6/), heeft de Afdeling het Hof van Justitie verzocht om in een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de gestelde vragen over de uitleg van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. De Afdeling heeft daarbij de behandeling van het hoger beroep geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan en iedere verdere behandeling aangehouden.

Voor het eerdere procesverloop verwijst de Afdeling naar de verwijzingsuitspraak.

Bij arrest van 4 februari 2025, Keren, [ECLI:EU:C:2025:52](https://eur-lex.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=294961&qaoqIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=27668682), heeft het Hof de prejudiciële vragen beantwoord.

[appellant] en de staatssecretaris hebben op verzoek van de Afdeling schriftelijke zienswijzen gegeven.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze uitspraak gaat over artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Deze bepaling verplicht lidstaten om personen die internationale bescherming genieten, toegang tot integratieprogramma's te bieden of te zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is. In deze uitspraak wordt de vraag beantwoord of het Nederlandse inburgeringsstelsel, neergelegd in de Wet inburgering zoals deze wet luidde tot 1 januari 2022 (hierna: de Wi), in overeenstemming is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Het gaat daarbij specifiek om de verplichting voor asielstatushouders om een inburgeringsexamen te behalen, op straffe van een boete, waarbij zij de kosten voor de integratieprogramma's in beginsel zelf moeten betalen als zij niet op tijd voor dit examen slagen.
2. Deze uitspraak ziet op asielstatushouders die onder de Wi vallen. Op 1 januari 2022 is de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking getreden die van toepassing is op personen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden. Ook onder deze nieuwe wet bestaat er een inburgeringsplicht voor asielstatushouders en kunnen asielstatushouders boetes krijgen als zij deze plicht niet naleven. Maar deze nieuwe wet valt buiten het bereik van deze uitspraak.
3. Voor het wettelijk kader, zoals dat gold op het relevante moment, verwijst de Afdeling naar de verwijzingsuitspraak.

Leeswijzer

4. Deze uitspraak is als volgt opgebouwd. Eerst wordt onder 5-8 een overzicht gegeven van de feiten en de eerdere procedure. Dan volgt onder 9 een overzicht van de overwegingen van het Hof in het arrest. Ten slotte past de Afdeling onder 10 die overwegingen toe op deze zaak.

Feiten en eerdere procedure

5. [appellant] heeft de Eritrese nationaliteit en is op zeventienjarige leeftijd naar Nederland gekomen. Hij is vervolgens in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Op 8 januari 2016 heeft de staatssecretaris hem laten weten dat hij vanaf 1 februari 2016 inburgeringsplichtig is onder de Wi. Dit betekent dat hij in beginsel binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen moest behalen. Maar omdat de staatssecretaris deze termijn een aantal keer heeft verlengd, moest [appellant] uiterlijk op 1 februari 2020 alle onderdelen van het inburgeringsexamen hebben behaald. Dit is niet gebeurd. Omdat [appellant] niet op tijd aan de inburgeringsplicht heeft voldaan, heeft de staatssecretaris hem een boete opgelegd van € 500,00 en bepaald dat hij de lening die hij had afgesloten, volledig moest terugbetalen. De lening bedraagt € 10.000,00.

[appellant] is op 2 december 2021, ruim negen maanden na het besluit op bezwaar van 25 februari 2021 en een jaar en tien maanden na afloop van de inburgeringstermijn, ontheven van de inburgeringsplicht, omdat hij op dat moment volgens de staatssecretaris voldoende inspanningen had gepleegd om in te burgeren. Dit laat volgens de staatssecretaris onverlet dat [appellant] de boete moet voldoen en de lening moet terugbetalen.

6. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 4 november 2021 het beroep van [appellant] tegen het besluit op bezwaar van de staatssecretaris ongegrond verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een onjuiste implementatie van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Het is onder de Wi namelijk mogelijk maatwerk te leveren als dat nodig is en de verstrekte lening kan naar draagkracht worden terugbetaald. Van handelen in strijd met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel is geen sprake, omdat de staatssecretaris gemotiveerd is ingegaan op alle omstandigheden die [appellant] heeft aangevoerd en die omstandigheden heeft gewogen. De staatssecretaris heeft voldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van [appellant] door de inburgeringstermijn te verlengen en de boete te matigen. Volgens de rechtbank is de boete niet te hoog en had de staatssecretaris niet hoeven afzien van het opleggen van de boete of de terugbetalingsverplichting van de lening.

7. [appellant] betoogt in hoger beroep dat artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn in het Nederlandse systeem onjuist is geïmplementeerd. Uit artikel 34 volgt namelijk een positief recht op integratie, terwijl de hoge kosten van de boete en de terugbetalingsverplichting van de lening de integratie juist belemmeren. Hierdoor is ook de toegang tot de integratieprogramma's niet gewaarborgd. Daarnaast wordt in het Nederlandse systeem onvoldoende rekening gehouden met de speciale behoeften en specifieke integratieproblemen van asielstatushouders. De staatssecretaris had volgens [appellant] van boeteoplegging en het terugvorderen van de lening af moeten zien.

8. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling het Hof de vraag voorgelegd of artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals geregeld in artikel 7b van de Wi, op grond waarvan asielstatushouders de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen. Daarnaast heeft de Afdeling het Hof de vraag gesteld of artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zo moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling met als uitgangspunt dat asielstatushouders zelf de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen. Daarbij vroeg de Afdeling het Hof ook of het bij de beantwoording van die laatste vraag van belang is dat asielstatushouders een overheidslening kunnen ontvangen om de kosten van de integratieprogramma's te betalen en deze lening wordt kwijtescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen hebben behaald of tijdig zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht. Ten slotte vroeg de Afdeling het Hof of de hoogte van de terug te betalen lening al dan niet samen met de boete afbreuk doet aan de verwezenlijking van het doel en nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

Het arrest Keren

9. In de overwegingen van deze uitspraak zijn de aangehaalde punten van het arrest geparafraseerd. De letterlijke tekst van die punten is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het Hof spreekt over "personen die internationale bescherming genieten". In deze uitspraak worden deze personen aangeduid als "asielstatushouders", waarmee personen bedoeld worden die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben in Nederland.

a. Inburgeringsverplichting

9.1. Het Hof stelt in de punten 53 tot en met 63 voorop dat de lidstaten beschikken over een beoordelingsmarge om te beslissen over de inhoud van de in artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn bedoelde integratieprogramma's, over de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd en over de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd. Maar deze beoordelingsmarge mag niet worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan de doelstellingen of het nuttig effect van de Kwalificatierichtlijn of in strijd is met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Zo mogen de integratieprogramma's in de praktijk geen onevenredige belemmering vormen voor de effectieve toegang van asielstatushouders tot die programma's en hun ook niet beletten daadwerkelijk gebruik te maken van de andere rechten en voordelen uit de Kwalificatierichtlijn.

9.2. In de punten 65 en 66 gaat het Hof in op de inburgeringsverplichting. Het Hof merkt op dat de verwerving van kennis van de taal en van de samenleving van de gastlidstaat de integratie van asielstatushouders in de gastlidstaat bevordert. Dat verzekert namelijk de communicatie tussen deze personen en eigen onderdanen en bevordert de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen. Ook maakt de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat het minder moeilijk voor asielstatushouders om de rechten en voordelen die zij ontleen aan de Kwalificatierichtlijn te gebruiken. Het Hof denkt dan met name aan de toegang tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen. Het Hof komt daarom tot de conclusie dat een nationale regeling waarbij integratieprogramma's moeten worden gevolgd en een inburgeringsexamen met succes moet worden afgelegd, in beginsel verenigbaar is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Daarbij is van belang dat de lidstaat verzekert dat de asielstatushouders dankzij deelname aan die programma's en het slagen voor het examen kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om te bevorderen dat zij integreren in de samenleving van de gastlidstaat en dat zij gebruikmaken van de rechten en voordelen van de Kwalificatierichtlijn.

9.3. Hoewel het Hof een inburgeringsverplichting in beginsel dus verenigbaar vindt met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, stelt het Hof daarbij wel een aantal vereisten in de punten 67-73. Lidstaten moeten bij het opleggen van de inburgeringsverplichting namelijk wel rekening houden met de specifieke situatie waarin asielstatushouders verkeren, waaronder hun speciale behoeften en persoonlijke omstandigheden. Ook moeten zij rekening houden met de specifieke integratieproblemen waarmee asielstatushouders worden geconfronteerd. Dit is noodzakelijk om hun snelle en succesvolle integratie te vergemakkelijken.

9.3.1. In punt 69 van het arrest noemt het Hof meerdere kwetsbare groepen met wiens specifieke situatie de lidstaten in het bijzonder rekening moeten houden bij het opleggen van een inburgeringsverplichting. Daarbij merkt het Hof in punt 70 op dat de integratiemaatregelen van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn niet tot doel mogen hebben om asielstatushouders die moeilijkheden ondervinden bij het inburgeren, door middel van de integratieprogramma's te bestraffen. Dat doel moet juist zijn om de integratie van deze personen te bevorderen in de samenleving van de lidstaten, in overeenstemming met hun individuele mogelijkheden.

9.3.2. Uit punt 71 volgt verder dat lidstaten met name bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand, in aanmerking moeten nemen bij het opleggen van een inburgeringsverplichting. Dit geldt ook met het oog op de vrijstelling van het inburgeringsexamen. Een asielstatushouder die vanwege zulke omstandigheden niet slaagt voor het inburgeringsexamen, moet bewijs kunnen leveren van de redelijke inspanningen die hij heeft geleverd om wel te slagen.

9.3.3. Bovendien moet een asielstatushouder worden vrijgesteld van het inburgeringsexamen als hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij al daadwerkelijk is geïntegreerd in de samenleving van de lidstaat. Dit volgt uit punt 72.

9.3.4. Ten slotte overweegt het Hof in punt 73 van het arrest dat lidstaten de kennis die vereist is om te slagen voor een inburgeringsexamen, moeten vaststellen op een basisniveau. Daarbij mag dit kennisvereiste niet verder gaan dan noodzakelijk is om de integratie van asielstatushouders in de samenleving te bevorderen en moeten lidstaten de specifieke situatie van deze personen in aanmerking nemen, vooral als deze personen nog niet duurzaam in de lidstaat zijn gevestigd.

b. Geldboete

9.4. In de punten 74 en 75 van het arrest gaat het Hof in op de geldboete. Het feit dat een asielstatushouder het inburgeringsexamen niet met succes heeft afgelegd, mag niet stelselmatig worden bestraft met een geldboete. Een lidstaat mag een dergelijke sanctie alleen opleggen in uitzonderlijke gevallen, zoals wanneer uit objectieve elementen blijkt dat de betrokken persoon een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie heeft getoond. Bovendien mag een dergelijke geldboete in geen geval zo hoog zijn dat zij de betrokken persoon, gelet op zijn persoonlijke en gezinssituatie, een onredelijke financiële last zou opleggen. De bestuurlijke boete van maximaal € 1.250,00 die de staatssecretaris op grond van het Nederlandse inburgeringsstelsel stelselmatig aan asielstatushouders oplegt bij het niet op tijd behalen van het inburgeringsexamen, is daarom kennelijk onevenredig aan het door deze regeling nagestreefde doel.

c. Kosten van de inburgeringsprogramma's en de overheidslening

9.5. In de punten 80-86 gaat het Hof ten slotte in op de kosten van de inburgeringscursussen en-examens. Het Hof overweegt in punt 80 dat de verplichte integratiemaatregelen voor asielstatushouders in beginsel kosteloos moeten zijn. Gelet op de speciale behoeften van asielstatushouders, hun specifieke omstandigheden en hun bijzondere kwetsbaarheid, verzetten het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel en het nuttig effect van artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn zich er namelijk tegen dat de lidstaten de kosten van deze maatregelen door asielstatushouders laten dragen. Dat is alleen anders als asielstatushouders over voldoende financiële middelen beschikken. Dan mogen lidstaten een financiële bijdrage van de asielstatushouders vragen, zolang deze niet onredelijk is.

9.6. Het Nederlandse systeem waarbij asielstatushouders zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en-examens dragen, is dus in strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Dat asielstatushouders een overheidslening kunnen ontvangen om die kosten te betalen en de staatssecretaris deze lening kwijtscheldt als zij op tijd aan hun inburgeringsverplichting voldoen, maakt dat niet anders. Ook in dat geval is de asielstatushouder namelijk in beginsel verplicht om de mogelijk zeer hoge kosten van de integratieprogramma's te dragen. Zolang de verplichting om te slagen voor het inburgeringsexamen op hem rust, is het bovendien onvermijdelijk onzeker welk bedrag van de lening hij in totaal moet terugbetalen en gedurende welke, mogelijk zeer lange, periode hij schulden bij de overheid zal hebben. Dat de asielstatushouder alle kosten moet dragen, is volgens het Hof een

onredelijke last die niet alleen een belemmering vormt voor de daadwerkelijke toegang tot de integratieprogramma's, maar ook om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de andere rechten en voordelen die hij aan de Kwalificatierichtlijn ontleent.

Gevolgen van het arrest

10. Uit het arrest van het Hof volgt dat een inburgeringsverplichting in beginsel verenigbaar is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Deze uitspraak spitst zich toe op de vragen of de staatssecretaris asielstatushouders die te laat aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan, zoals in deze zaak, terecht een boete heeft opgelegd en of hij terecht heeft bepaald dat zij de lening die zij hebben afgesloten, moeten terugbetalen.

Geldboete

10.1. De staatssecretaris is op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wi verplicht om inburgeringsplichtigen een boete op te leggen wanneer zij onderdelen van het inburgeringsexamen niet op tijd behalen. De staatssecretaris legt deze bestuurlijke boete dus stelselmatig op. Zoals hiervoor onder 9.4 is weergegeven, volgt uit punt 74 van het arrest dat het niet met succes afleggen van onderdelen van het inburgeringsexamen niet stelselmatig mag worden bestraft met een boete. Alleen al daarom is artikel 31, eerste lid, van de Wi in strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

Bovendien volgt uit het arrest dat de staatssecretaris een inburgeringsplichtige alleen een boete mag opleggen in een uitzonderlijk geval, zoals wanneer de betrokken persoon een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie heeft getoond. Uit artikel 31, eerste lid, van de Wi, in combinatie met artikel 7b, eerste en derde lid, en artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wi, volgt dat het niet op tijd behalen van onderdelen van een inburgeringsexamen beboetbaar is. Daarmee bevatten deze bepalingen een wezenlijk andere grondslag om te beboeten dan is geoorloofd onder artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn.

De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat artikel 31, eerste lid, van de Wi onverbindend is wegens strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, voor zover het gaat over boetes voor asielstatushouders.

10.2. De staatssecretaris heeft [appellant] op grond van artikel 31, eerste lid, van de Wi een boete opgelegd, omdat hij niet op tijd de onderdelen van het inburgeringsexamen heeft behaald. Omdat artikel 31, eerste lid, van de Wi onverbindend is, komt daarmee de grondslag van de boete te vervallen. Dit betekent dat de staatssecretaris [appellant] ten onrechte een boete heeft opgelegd.

10.3. In reactie op het arrest stelt de staatssecretaris zich in zijn schriftelijke zienswijze op het standpunt dat een boete alsnog gerechtvaardigd is, omdat uit objectieve elementen blijkt dat [appellant] een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie heeft getoond. [appellant] heeft volgens de staatssecretaris namelijk niet binnen zijn eerste inburgeringstermijn voldoende inspanningen gepleegd om een ontheffing van zijn inburgeringsplicht te kunnen krijgen, is bij negen van de zeventien examens waarvoor hij zich had aangemeld niet komen opdagen en is voor de andere acht examens niet geslaagd. Daarnaast komt hij afspraken met zijn begeleiders niet na.

10.3.1. Wat hier ook van zij, de staatssecretaris heeft [appellant] een boete opgelegd omdat hij niet tijdig het inburgeringsexamen heeft behaald. Hij heeft [appellant] geen boete opgelegd omdat hij een gebrek aan bereidheid tot integratie heeft getoond en zulk gedrag is ook niet als overtreding aangemerkt in de Wi of een ander toepasselijk wettelijk voorschrift. Artikel 5:4 van de Awb en het daarin neergelegde legaliteitsbeginsel verzetten zich er dan ook tegen dat voor deze gedraging een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

10.4. De hogerberoepsgrond slaagt. Omdat de boete komt te vervallen, behoeft wat [appellant] aanvoert over de hoogte van de boete en de evenredigheid daarvan geen bespreking. Hetzelfde geldt voor de hogerberoepsgrond dat de staatssecretaris in het inburgeringstraject van [appellant] onvoldoende maatwerk heeft verricht door geen rekening te houden met zijn individuele behoeften en belemmeringen.

Terugbetalingsverplichting

10.5. Uit het arrest volgt dat het Nederlandse systeem waarbij asielstatushouders al dan niet via een lening zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en-examens dragen, in strijd is met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn. Omdat de verplichte integratiemaatregelen voor asielstatushouders kosteloos moeten zijn, is ook de terugbetalingsverplichting van de overheidslening in strijd met het Unierecht. Dit betekent dat artikel 16, vierde lid, van de Wi, waarin de terugbetalingsverplichting van de lening is geregeld, onverbindend is wegens strijd met artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn, voor zover het gaat over asielstatushouders.

10.6. Dit betekent dat de staatssecretaris ten onrechte heeft bepaald dat [appellant] de lening die hij bij de Dienst Uitvoering Onderwijs heeft afgesloten, moet terugbetalen.

10.7. De hogerberoepsgrond slaagt. Wat [appellant] aanvoert over de evenredigheid van de terugbetalingsverplichting, behoeft geen bespreking.

Conclusie

11. De staatssecretaris heeft [appellant] ten onrechte een boete opgelegd en heeft ten onrechte bepaald dat hij de lening moet terugbetalen. Bedragen die [appellant] mogelijk al heeft betaald, moet de staatssecretaris terugbetalen. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora, ECLI:EU:C:2014:108, punt 40.

12. Het hoger beroep is gegrond. Het is niet nodig wat [appellant] verder heeft aangevoerd te bespreken. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Het beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt het besluit van 25 februari 2021 en herroept het besluit van 31 maart 2020.

13. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 november 2021 in zaak nr. 21/2070;
- III. verklaart het beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 25 februari 2021, [kenmerk];
- V. herroept het besluit van 31 maart 2020, [kenmerk];
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. veroordeelt de staatssecretaris van Participatie en Integratie tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar, het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 8.810,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat de staatssecretaris van Participatie en Integratie aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 183,00 vergoedt.

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

w.g. Lange
voorzitter

w.g. De Ruijter
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 juli 2025

887

BIJLAGE

Het arrest van het Hof van Justitie van 4 februari 2025 (ECLI:EU:C:2025:52)

Punt 62

Uit de in de punten 53 tot en met 61 van het onderhavige arrest gegeven contextuele en teleologische uitlegging van artikel 34 van richtlijn 2011/95 volgt dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te beslissen over de inhoud van de in dat artikel bedoelde integratieprogramma's, over de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd, en over de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, maar dat deze beoordelingsmarge niet mag worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan de in punt 61 van het onderhavige arrest vermelde doelstellingen of aan het nuttig effect van deze richtlijn, of die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Overeenkomstig dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, moeten de in de nationale regeling ter omzetting van artikel 34 gebruikte middelen geschikt zijn om de door dat artikel nagestreefde doelen te verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 50 en 51).

Punt 63

Bijgevolg moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de inhoud van de in artikel 34 van richtlijn 2011/95 bedoelde integratieprogramma's, alsmede de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd en de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, geen onevenredige belemmering vormen voor de effectieve toegang van personen die internationale bescherming genieten tot die programma's en hen ook niet beletten om daadwerkelijk gebruik te maken van de andere rechten en voordelen die zij aan deze richtlijn ontlelen, in welk geval de doelstellingen van deze richtlijn en van artikel 34 ervan in het gedrang zouden komen.

Punt 65

Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting betreft, kan niet worden betwist dat- zoals in de punten 55 en 56 van het onderhavige arrest is opgemerkt- de verwerving van kennis van de taal en van de samenleving van de gastlidstaat de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de gastlidstaat bevordert, doordat de communicatie tussen deze personen en eigen onderdanen wordt verzekerd en de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen wordt bevorderd. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat het gebruik door deze personen van de rechten en voordelen die zij ontlelen aan richtlijn 2011/95, met name de toegang tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen, minder moeilijk maakt (zie naar analogie arresten van 4 juni 2015, P en S, C-579/13, EU:C:2015:369, punt 47, en 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 53).

Punt 66

Vanuit dat oogpunt en voor zover wordt verzekerd dat personen die internationale bescherming genieten en die nog niet over die kennis beschikken, dankzij de deelname aan integratieprogramma's en het slagen voor een inburgeringsexamen kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om te bevorderen dat zij integreren in de samenleving van de gastlidstaat en gebruikmaken van de door richtlijn 2011/95 verleende rechten en voordelen, moet worden geoordeeld dat een nationale regeling op grond waarvan dergelijke programma's moeten worden gevolgd en het desbetreffende examen met succes moet worden afgelegd, verenigbaar is met artikel 34 van deze richtlijn, voor zover deze regeling voldoet aan de in de punten 62 en 63 van het onderhavige arrest aangehaalde voorwaarden.

Punt 67

Een dergelijke regeling zou echter afbreuk doen aan het recht dat in artikel 34 van richtlijn 2011/95 wordt verleend aan personen die internationale bescherming genieten en zou niet geschikt zijn om het door dat artikel nagestreefde doel te verwezenlijken, indien daarin de inhoud van de integratieprogramma's, de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd en de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, zouden worden geregeld zonder rekening te houden met de specifieke situatie waarin deze personen verkeren en in het bijzonder met het kennisniveau dat vereist is om te kunnen slagen voor het inburgeringsexamen en met de toegankelijkheid van de cursussen en het benodigde materiaal voor de voorbereiding op dat examen.

Punt 68

Het belang dat de lidstaten rekening houden met de speciale behoeften en persoonlijke omstandigheden van personen die internationale bescherming genieten, alsook met de specifieke integratieproblemen waarmee die personen worden geconfronteerd, vloeit immers voort uit de bewoordingen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 en uit de overwegingen 41 en 47 ervan, waarin wordt benadrukt dat een dergelijke individuele beoordeling noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de betrokken personen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de rechten en voordelen die zij aan deze richtlijn ontleen en dus om de snelle en succesvolle integratie van die personen te vergemakkelijken.

Punt 69

De noodzaak om in dit verband rekening te houden met de persoonlijke en zeer uiteenlopende omstandigheden van personen die internationale bescherming genieten, dringt zich des te meer op gezien hun bijzondere kwetsbaarheid, hetgeen juist rechtvaardigt dat die bescherming wordt verleend. Voorts bepaalt artikel 20, lid 3, van richtlijn 2011/95 dat de lidstaten bij de toepassing van hoofdstuk VII van deze richtlijn rekening houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.

Punt 70

De integratiemaatregelen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 mogen dus niet tot doel hebben personen die internationale bescherming genieten en moeilijkheden ondervinden bij het verwerven van de kennis die door middel van de integratieprogramma's wordt overgedragen, te bestraffen. Dat doel moet juist zijn de integratie van deze personen in de samenleving van de lidstaten in overeenstemming met hun individuele mogelijkheden te bevorderen.

Punt 71

Met name moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken persoon in aanmerking worden genomen. Dat geldt ook met het oog op diens vrijstelling van de verplichting om een examen als aan de orde in het hoofdgeding met succes af te leggen wanneer die persoon, vanwege die omstandigheden, niet in staat is aan dat examen deel te nemen of daarvoor te slagen. Indien de persoon die internationale bescherming geniet vanwege dergelijke omstandigheden niet slaagt voor dat examen, moet hij dus het bewijs kunnen leveren van de redelijke inspanningen die hij heeft geleverd om te slagen voor dat examen.

Punt 72

Bovendien moet elke persoon die internationale bescherming geniet, worden vrijgesteld van de verplichting om te slagen voor dat examen indien hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij reeds daadwerkelijk in de samenleving van die lidstaat is geïntegreerd.

Punt 73

Overigens moet de kennis die vereist is om te slagen voor een dergelijk examen worden vastgesteld op een basisniveau, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen. Zo moet de specifieke situatie van deze personen in aanmerking worden genomen, met name wanneer deze personen nog niet duurzaam in die lidstaat zijn gevestigd.

Punt 74

Hoe dan ook kan het feit dat een dergelijk examen niet met succes is afgelegd, niet stelselmatig worden bestraft met een geldboete. Een dergelijke sanctie kan slechts worden opgelegd in uitzonderlijke gevallen, zoals wanneer uit objectieve elementen blijkt dat er bij de betrokken persoon sprake is van een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie. Bovendien kan een dergelijke geldboete in geen geval zo hoog zijn dat zij de betrokken persoon, gelet op zijn persoonlijke en gezinssituatie, een onredelijke financiële last zou opleggen.

Punt 75

In casu is de geldboete waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Nederlandse regeling voorziet, stelselmatig van toepassing en kan deze boete oplopen tot 1 250 EUR. Een dergelijke maatregel blijkt kennelijk onevenredig aan het door deze regeling nagestreefde doel.

Punt 76

Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij personen die internationale bescherming genieten worden verplicht om te slagen voor een inburgeringsexamen, op voorwaarde dat

- bij het opleggen van deze verplichting daadwerkelijk rekening kan worden gehouden met de speciale behoeften en omstandigheden van die personen alsook met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd;
- de kennis die vereist is om te slagen voor dat examen wordt vastgesteld op een passend niveau, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om de integratie van die personen in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen;
- elke persoon die internationale bescherming geniet, wordt vrijgesteld van de verplichting om te slagen voor dat examen indien hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij reeds daadwerkelijk in de samenleving van die lidstaat is geïntegreerd.

Artikel 34 moet evenwel aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het feit dat een dergelijk examen niet met succes is afgelegd, stelselmatig wordt bestraft met een geldboete en dat deze boete zo hoog kan zijn dat zij, gelet op de persoonlijke en gezinssituatie van de betrokken persoon, een onredelijke financiële last voor hem vormt.

Punt 80

In dit verband moet worden geoordeeld dat, gelet op de speciale behoeften van personen die internationale bescherming genieten, hun specifieke omstandigheden en hun bijzondere kwetsbaarheid, het evenredigheidsbeginsel en het nuttig effect van het in artikel 34 van richtlijn 2011/95 neergelegde recht op toegang tot integratieprogramma's zich ertegen verzetten dat de lidstaten de kosten van de verplichte integratiemaatregelen laten dragen door die personen. Dergelijke maatregelen moeten dus in beginsel kosteloos zijn. Noch het evenredigheidsbeginsel, noch het nuttig effect van artikel 34 staat er evenwel aan in de weg dat de lidstaten in voorkomend geval aan personen die internationale bescherming genieten en over voldoende financiële middelen beschikken, een financiële bijdrage opleggen die niet onredelijk is.

Punt 81

In casu blijkt echter uit de gegevens waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in beginsel aan alle personen die internationale bescherming genieten de verplichting oplegt om de volledige kosten van de integratievoorzieningen, die zeer hoog kunnen zijn, te dragen.

Punt 82

Personen die internationale bescherming genieten kunnen weliswaar een lening van ten hoogste 10 000 EUR aanvragen om de kosten van hun inburgering te dragen en die lening hoeft niet te worden terugbetaald indien zij tijdig slagen voor alle onderdelen van de examens van dat programma of binnen die termijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld of ontheven. Indien die personen echter niet of te laat aan deze verplichting hebben voldaan, moeten zij die lening in beginsel volledig terugbetalen binnen een termijn van ten hoogste tien jaar, evenwel met dien verstande dat in bijzondere gevallen onder bepaalde voorwaarden een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk is.

Punt 83

Daarnaast kan de draagkracht van de debiteur in aanmerking worden genomen bij het bepalen van het bedrag van de maandelijks terug te betalen termijnen. Indien de betrokkene onvoldoende draagkracht heeft, stelt de minister het terug te betalen bedrag per maand op 0 EUR vast. Het eventuele restant wordt na tien jaar kwijtscholden, met uitzondering van achterstallige termijnbedragen.

Punt 84

Uit de overwegingen in de punten 82 en 83 van het onderhavige arrest volgt weliswaar dat de mogelijkheid om een lening af te sluiten teneinde de kosten van het integratieprogramma te dragen, zodanig is opgezet dat in zekere mate rekening wordt gehouden met de individuele draagkracht van de persoon die internationale bescherming geniet, maar dit neemt niet weg dat deze persoon- anders dan in punt 80 van het onderhavige arrest is overwogen- in beginsel verplicht blijft om de mogelijk zeer hoge kosten van dat programma te dragen, tenzij hij tijdig slaagt voor het inburgeringsexamen dan wel wordt vrijgesteld of ontheven van de verplichting om de aangegane lening terug te betalen. Zolang de verplichting om te slagen voor het inburgeringsexamen op hem rust, is het bovendien onvermijdelijk onzeker welk bedrag van de lening deze persoon in totaal moet terugbetalen en gedurende welke, mogelijk zeer lange, periode hij schulden bij de overheid zal hebben.

Punt 85

In dergelijke omstandigheden doet het feit dat de persoon die internationale bescherming geniet in beginsel alle kosten van de cursussen en examens van het integratieprogramma moet dragen, afbreuk aan de doelstelling om de effectieve integratie van die persoon in de samenleving van de gastlidstaat te verzekeren, doordat hem een onredelijke last wordt opgelegd die voor die persoon niet alleen een belemmering vormt om daadwerkelijk toegang te krijgen tot dat integratieprogramma, maar ook om gebruik te kunnen maken van de andere rechten en voordelen die hij aan richtlijn 2011/95 ontleent.

Punt 86

Gelet op een en ander moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke personen die internationale bescherming genieten, zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en-examens dragen. Het feit dat deze personen een overheidslening kunnen ontvangen om die kosten te betalen en deze lening wordt kwijtscholden als zij binnen de voorziene termijn zijn geslaagd voor hun inburgeringsexamen dan wel binnen deze termijn zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht, kan de onverenigbaarheid van deze regeling met artikel 34 niet opheffen.