

VU Research Portal

De Wet inburgering in het buitenland. Inburgering op de grens - van het toelaatbare

Aarrass, Bahija

published in

Asiel&Migrantenrecht

2022

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Aarrass, B. (2022). De Wet inburgering in het buitenland. Inburgering op de grens - van het toelaatbare.

Asiel&Migrantenrecht, 2022(10), 535-541. Article ve22003402.

https://migratieweb.stichtingmigratierecht.nl/article-publication/13-12-2022-asielmigrantenrecht-2022-nr-10-artikel-wet-inburgering-het?qk=migratieweb_documenten%3A0

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Wet inburgering in het buitenland

Inburgering op de grens – van het toelaatbare

Toen in 2006 de Wet inburgering in het buitenland in werking trad, schreef Bahija Aarrass haar scriptie over de vraag of dat inburgeringsvereiste verenigbaar was met het recht op gezinsleven, het gelijkheidsbeginsel en het EG-recht. Hier bespreekt ze haar bevindingen en schetst ze de huidige stand van zaken aan de hand van de knelpunten die in rechtspraak en literatuur zijn gesignaleerd. Ze eindigt met een persoonlijke noot over één van de stille krachten die bijdroegen aan haar kennis van het migratierecht.

Scriptie

De Wet Inburgering in het buitenland
Bahija Aarrass, 2006

1. Inleiding

Op 15 maart 2006 trad de Wet inburgering in het buitenland (Wib) in werking. Daardoor moesten vreemdelingen succesvol een basisexamen inburgering in het buitenland afleggen om voor een machtiging voor voorlopig verblijf in aanmerking te komen. In 2006 schreef ik mijn scriptie over dit onderwerp. Ik onderzocht in hoeverre dit inburgeringsvereiste verenigbaar was met internationale rechtsnormen, met name het recht op gezinsleven, het gelijkheidsbeginsel en het (destijds nog geldende) EG-recht.

Inmiddels zijn er 16 jaar verstreken, waarin de Wib tot verschillende uitspraken en commentaren heeft geleid.¹ Nederland was met het inburgeringsexamen in het buitenland voorloper en ook een voorbeeld voor andere landen. Zo waren Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Oostenrijk ook van plan een vorm van een inburgeringstraject in het buitenland in te voeren.² Andere landen beschikten ook al eerder over zulke inburgeringsexamens, maar die komen pas in het land van ontvangst aan de orde, bij het verkrijgen

1 Zie bijv. uitspraken van het HvJ EU en nationale rechters hierna; K.M. de Vries, *Integration at the border. The Dutch act on integration abroad*, Hart Pub 2013; R. van Oers, E. Ersboll & D. Kostakopoulou, *A re-definition of belonging. Language and integration tests in Europe*, Martinus Nijhof 2010. Zie verder de vele artikelen van De Vries en Groenendijk in A&MR.

2 In Denemarken is de betreffende wet nooit ingevoerd en in Frankrijk is de wetsbepaling na een paar jaar weer ingetrokken. In beide gevallen wegens de relatief hoge kosten en lage effectiviteit van taalverwerving in het buitenland.

of behouden van een verblijfstitel of bij naturalisatie.³ Nederland werd hierin als voorloper beschouwd,⁴ hetgeen ongetwijfeld te maken heeft met het publieke en politieke debat dat in de jaren negentig gedomineerd werd door het integratiebeleid.⁵

Hoewel de parlementaire onderzoekscommissie die was ingesteld om het integratiebeleid te onderzoeken (Commissie Blok) overwegend positief had geoordeeld over de integratie van minderheden, was de teneur in het debat toch dat het integratiebeleid te slap was.⁶ Het kabinet Balkenende II kende voor het eerst een minister voor vreemdelingenzaken en integratie, Rita Verdonk. Zij introduceerde de Wib en later ook de Wet inburgering.

2. Inburgering als toelatingseis

Terwijl ik aan mijn scriptie schreef, was de Wib nog niet ingevoerd. Daarom heb ik aan de hand van Kamerstukken onderzocht wat de bedoeling was van het wetsvoorstel, en heb ik de verwachte effecten geschetst. Die heb ik vervolgens onderzocht in het licht van het recht op respect voor gezinsleven, het gelijkheidsbeginsel en het EG-recht.⁷

2.1 Wib: inhoud en doel

De Wib vereist dat vreemdelingen (voornamelijk gezinsvormers- en herenigers) vóór toelating tot Nederland aantoonbaar dienen te beschikken over een basisniveau van taalvaardigheid in de Nederlandse taal en over elementaire kennis van de Nederlandse samenleving. De kennis wordt getoetst door middel van het basisexamen inburgering buitenland. Het examen wordt afgelegd op een Nederlandse ambassade of consulaat. Het behalen daarvan vormt een voorwaarde voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv). Het examen bestaat uit de onderdelen lees-, spreek- en luistervaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving.⁸ Dit laatste omvat praktische en elementaire kennis van onder meer de geschiedenis, topografie, staatsinrichting van Nederland, van de eigen rechtspositie als nieuwkomer in de Nederlandse maatschappij en van gangbare omgangsregels in Nederland.⁹

Met de Wib werd beoogd de startpositie van nieuwkomers verbeteren. Inburgering werd omschreven als het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen en de Wib zou daarmee een eerste stap in het integratieproces zijn, dat vervolgens in Nederland voortgezet zou worden. Het doel was dus om enerzijds het integratieproces te versnellen en te verbeteren. Volgens het kabinet zijn integratie en immigratie onlosmakelijk met elkaar verbonden: het integratieproces zou

steeds weer op achterstand worden gezet door immigratie, hetgeen de sociale en cohesie en migrantenacceptatie niet ten goede zou komen. Dat zou ervoor pleiten om het integratieproces eerder te laten aanvangen.¹⁰

Het doel van de Wib was anderzijds om selectie te bewerkstelligen. De aangevoerde argumentatie was dat het kabinet de achterblijvende integratie van (met name) huwelijksmigranten trachtte te doorbreken door de inburgering van hen die moeilijkheden bij het integratieproces zouden ondervinden, reeds voor de komst naar Nederland te laten aanvangen.¹¹ Hiermee werd ook erkend dat dit immigratiebeperking tot gevolg zou hebben, aangezien degenen die er niet in slagen het examen succesvol af te leggen, niet toegelaten zullen worden tot Nederland.

Met de Wib is aansluiting gezocht bij de definitie van 'nieuwkomer' in de Wet inburgering, hetgeen de doelgroep afbakt. Het komt er op neer dat iedere vreemdeling met een leeftijd van 18 jaar of ouder¹² die verblijf in Nederland beoogt op grond van een verblijfsvergunning regulier, waarbij het verblijfsdoel niet tijdelijk is, het basisexamen in het buitenland moet afleggen.¹³ De Wib is gekoppeld aan de mvv-plicht en daarmee zijn de categorieën die zijn vrijgesteld van de visumplicht tevens vrijgesteld van het voldoen aan de Wib.¹⁴ Naast EU-burgers¹⁵ zijn dat onderdanen van Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten en Zuid-Korea.¹⁶

De inburgeringsplicht in het buitenland geldt feitelijk voor volwassen gezinsmigranten en geestelijk bedienaren – voornamelijk imams.

Verder zijn ook vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit op grond van artikel 17 derde lid Vw vrijgesteld, indien zij met bescheiden kunnen aantonen over de vereiste kennis te beschikken.¹⁷ Ingevolge artikel 3,71, tweede lid, Vreemdelingenbesluit kunnen een aantal categorieën vreemdelingen van het mvv-vereiste vrijgesteld worden. Dan gaat het bijvoorbeeld om minderjarigen (tot 12 jaar) die gedurende een langdurige periode bij hun ouders in Nederland hebben gewoond (lid 2 onder b), en vreemdelingen van wie uitzetting in strijd is met artikel 8 EVRM.

In het Vb is verder ook een hardheidsclausule opgenomen, op grond waarvan de minister het mvv-vereiste buiten toepassing kan verklaren voor zover dat naar zijn oordeel zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. In artikel 3,71a, tweede lid Vb zijn bovendien gezinsleden van

3 Commissie Meijers, notitie Groenboek Gezinshereniging 2012, p. 3; I. Michalowski, *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*, voorstudie bij Rapport ACVZ (nu: Adviesraad Migratie), *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, Den Haag 2004.

4 In feite volgde Nederland het voorbeeld van Duitsland, dat het vanaf de jaren negentig toepaste bij de toelating van zogenoemde 'Spätaussiedler', etnische Duitsers die op grond van hun herkomst meteen na binnenkomst de Duitse nationaliteit krijgen.

5 Zie bijvoorbeeld het geruchtmakende essay van Paul Scheffer, 'Het multiculturalere drama', *NRC* 24 januari 2000.

6 Commissie Blok, Rapport parlementair onderzoek integratiebeleid, TK 2003-2004, 28 689, nr. 9.

7 Destijds gold nog het EG-recht want het verdrag van Lissabon (2009) was nog niet in werking getreden. In het verdere artikel spreek ik van EU-recht.

8 Aanvankelijk op A1-min niveau, nu A1-niveau. Het onderdeel leesvaardigheid is in 2010 toegevoegd, *Stb.* 2010, 679.

9 Nota van Toelichting bij Vb 2000, *Stb.* 2000, nr. 94, p. 26.

10 Kamerstukken II 2003/2004, 29700, nr. 3, p. 2.

11 Kamerstukken II 2003/2004, 29700, nr. 3, p. 3-5.

12 Tot en met de AOW-leeftijd.

13 Art. 3 lid 1 Wi 2021.

14 Art. 16 lid 1 onder a Vw jo art. 17 lid 1 Vw. De vrijstellingen zijn neergelegd in artikel 3.71, tweede lid, Vreemdelingenbesluit.

15 Artikel 17 lid 1 Vw. In lijn hiermee zijn ook gemeenschapsonderdanen vrijgesteld: Noorwegen, Liechtenstein en in het verlengde daarvan Zwitserland en recentelijk het Verenigd Koninkrijk. Artikel 17 lid 1 Vw noemt verdere categorieën bij wie vanwege een specifieke situatie de mvv-plicht niet wordt tegengeworpen (bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel).

16 Zuid-Korea is later toegevoegd, *Stcrt.* 2010, 20701. Besluit van de Minister van BuZa van 16 mei 2007. Nr. DPV/VV-426/07-w.

17 Artikel 17 lid 3 Vw. Deze categorie was aanvankelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen, maar is nadien toegevoegd nadat hiertoe een motie was ingediend, TK 2004-2005, 29700, nr. 12.

houders van een asielvergunning vrijgesteld van de Wib, alsmede langdurig ingezetenen derdelanders.

De Wib stelde voorheen ook vreemdelingen met een ernstige en blijvende geestelijke of lichamelijke belemmering vrij van de mvv. Dat is onder invloed van EU-rechtspraak een bredere ontheffingsmogelijkheid geworden.¹⁸ De categorie geestelijk bedienaren is juist toegevoegd aan het rijtje inburgeringsplichtigen.¹⁹ Aan hen wordt in beginsel tijdelijk verblijf verleend (art. 3.5 lid 2 onder d Vb), maar zij dienen niettemin te voldoen aan de Wib (zij moeten immers voldoen aan de mvv-plicht én zijn onder de reikwijdte van de Win gebracht). Kortom, asiel- en arbeidsmigranten en studenten zijn vrijgesteld, waardoor de inburgeringsplicht in het buitenland feitelijk geldt voor volwassen gezinsmigranten en geestelijk bedienaren (voornamelijk imams).

2.2 Bevindingen

De vraag die ik in mijn scriptie als eerste behandelde was of de Wib verenigbaar was met het recht op respect voor gezinsleven in het kader van het EVRM. Ik concludeerde dat de Wib waarschijnlijk de toets aan artikel 8 EVRM wel zou kunnen doorstaan. De rechtspraak van het EHRM was (en is) streng als het gaat om het aannemen van een positieve verplichting om door middel van het verschaffen van toelating het gezinsleven mogelijk te maken. Ik concludeerde echter ook dat een schending niet uitgesloten kan worden in gevallen waarin een objectieve belemmering bestaat om het gezinsleven elders uit te oefenen. Maar aangezien in een hardheidsclausule was voorzien en dus in individuele gevallen een beoordeling hiervan zou volgen, was er niet bij voorbaat strijdigheid met artikel 8 EVRM.

Ook bestudeerde ik de Wib in het licht van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het overige EG-recht. De Gezinsherenigingsrichtlijn staat het lidstaten toe integratievoorwaarden te stellen. Hoewel er destijds discussie was omtrent de interpretatie van dit begrip,²⁰ was mijn inschatting dat dit als zodanig geen strijdigheid met de richtlijn zou opleveren, maar dat dit mede afhankelijk was van hoe de integratieverplichting invulling zou krijgen. Verder signaleerde ik dat de inburgeringsplicht in strijd zou komen met het Associatierecht (besluit 1/80), omdat, als aan dat besluit eenmaal rechten worden ontleend, een lidstaat de uitoefening daarvan niet aan andere voorwaarden mag onderwerpen. Verder onderzocht ik of het onderscheid dat werd gemaakt tussen de verschillende categorieën vreemdelingen gerechtvaardigd was, in het licht van de doelstellingen van de Wib. Hierbij heb ik het onderscheid tussen inburgeringsplichtigen enerzijds en de vrijgestelde categorieën anderzijds als uitgangspunt genomen.

Mijn bevinding was dat de gronden voor dit onderscheid niet in alle gevallen als een redelijke en objectieve rechtvaardiging (in de zin van artikel 14 EVRM) aangemerkt kunnen worden. Met name de categorie landen die vrijgesteld zijn van de mvv en de in het licht daarvan opgevoerde

rechtvaardiging door de regering, achtte ik in strijd met het doel van de Wib. De regering beweerde namelijk dat het gerechtvaardigd was om landen als de VS, Canada, Australië, Japan en (later ook) Zuid-Korea uit te zonderen van de inburgeringsplicht vanwege de sociaaleconomische gelijkenis die deze (westerse) landen hebben met Nederland en dat zij daarom een voorsprong op integratie bezitten. Als het doel van de Wib is om de startpositie van nieuwkomers te verbeteren, dan zijn er vraagtekens te plaatsen bij het bij voorbaat uitsluiten van bepaalde nationaliteiten hiervan, zo luidde mijn conclusie.

Ten slotte beoordeelde ik dit alles in het licht van de uitvoering en (beoogde) effecten van de Wib, waarbij ik kritische kanttekeningen heb geplaatst. De overheid was voornemens geen materiaal ter beschikking te stellen en het geheel aan de markt over te laten. Voor de gekozen methode (zelfstudie) was de beschikbaarheid van adequaat lesmateriaal echter van groot belang. Bovendien was het taalniveau conform het advies van de commissie Franssen weliswaar vastgesteld op A1-min niveau,²¹ maar het advies van dezelfde commissie om de kennis van de Nederlandse samenleving niet in het buitenland te examineren, is niet overgenomen. Daarbij moet bedacht worden dat, anders dan de Engelse, Franse en Duitse talen (die soms decennia-oude taalinstututen kennen in het buitenland), Nederlandse taalcursussen in de meeste landen in het geheel niet beschikbaar zijn.

Eerste (pilot)onderzoeken gaven aan dat de automatische beoordeling (spraakherkenning) voldoende overeenstemming vertoonde met de menselijke beoordeling, maar concludeerden tevens dat hooggeletterden gemiddeld een duidelijk hogere uitslag behaalden dan niet-geletterden. In het licht van de stelling van de regering dat het doel van de Wib niet was om bepaalde groepen vreemdelingen op voorhand te weren of voor een onmogelijke opgave te stellen, heb ik in mijn scriptie geconcludeerd dat dit op zijn minst leidt tot selectie van bepaalde groepen laagopgeleiden of analfabeten. Dit tezamen met het gebrek aan bereidheid van de Nederlandse overheid om lesmateriaal beschikbaar te stellen, leidde tot de conclusie dat dit niet de proportionaliteitstoets ingevolge artikel 14 jo. artikel 8 EVRM zou doorstaan.

In mijn scriptie concludeerde ik dat de kleinere kansen voor laagopgeleiden of analfabeten en het gebrek aan bereidheid om lesmateriaal beschikbaar te stellen, de proportionaliteitstoets van het EVRM niet zou doorstaan.

In mijn scriptie heb ik dus vraagtekens gezet bij de doelstelling en de beoogde effecten van de Wib. Dat zijn precies de aspecten die jaren later ook terugkeren in de juridische discussie.

18 Artikel 3.71 a, tweede lid onder c Vb; HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (K. & A.), JV 2015/232, m.nt. C.A. Groenendijk, zie verder hierna onder punt 3.

19 Artikel 1, eerste lid, onderdeel e Wet inburgering.

20 C.A. Groenendijk, 'Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht', in: P. Boeles en G.G. Lodder, *Integratie en uitsluiting*, Sdu Uitgevers 2005, p. 10 ev.

21 Volgens het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen. Het niveau is naderhand toch opgehoogd naar A1.

3. Hordes in het leerproces – van de Nederlandse overheid

Sinds de inwerkingtreding van de Wib heeft artikel 8 EVRM (en vergelijkbare internationaalrechtelijke bepalingen) geen rol van betekenis gespeeld, zoals ook viel op te maken uit mijn scriptie-bevindingen. En tegen mijn verwachting in, bleek evenmin veel aandacht uit te gaan naar de verenigbaarheid van de Wib met het gelijkheidsbeginsel in artikel 14 EVRM. Het EU-recht heeft echter wel een rol van betekenis gehad. De Gezinsherenigingsrichtlijn was een gamechanger in de doorvoering van de Wib. Uitspraken van het Hof van Justitie over zowel de Gezinsherenigingsrichtlijn als het associatierecht hebben Nederland tot aanpassingen in het beleid genoodzaakt.

3.1 Wettelijke basis

Een gebrek in de wettelijke basis van het inburgeringsvereiste werd al vrij snel voor de rechter aangevoerd. Rechtbank Amsterdam oordeelde in 2008 dat het inburgeringsvereiste in het buitenland niet wordt genoemd in de artikelen 3.13-3.22 Vb 2000, die uitputtend bepalen aan welke eisen vreemdelingen moeten voldoen om te worden toegelaten als gezinsmigrant. De rechtbank concludeerde dat de tekst van het Vreemdelingenbesluit uitsluit dat het inburgeringsvereiste als voorwaarde mag worden gesteld voor de toelating van gezinsmigranten.²² In hoger beroep vernietigde de Afdeling deze uitspraak. De Afdeling overwoog dat uit de wetgeschiedenis van art. 16 lid 1, onder h, Vw 2000 en art. 3.71a Vb 2000 onmiskenbaar volgt dat de wetgever heeft beoogd om het inburgeringsvereiste door middel van het mvv-vereiste te effectueren en daarom voor de minister de bevoegdheid in het leven te roepen om een mvv voor verblijf in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming af te wijzen, indien de vreemdeling niet aan het inburgeringsvereiste heeft voldaan. Er was wel wat creatief juridisch redeneren nodig om de wettelijke basis sluitend te krijgen: de Afdeling overwoog dat deze bevoegdheid kan worden afgeleid uit art. 7 Souverein Besluit,²³ gelezen in samenhang met art. 1 onder h Vw 2000 en art. 3.71a lid 1 Vb 2000.²⁴ Het Souverein Besluit vormt nog altijd de grondslag voor de bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken om visa te verlenen, maar het is de vraag of dit ook een grondslag kan vormen voor het inburgeringsvereiste.²⁵

3.2 Gezinsherenigingsrichtlijn

Inmiddels heeft de Gezinsherenigingsrichtlijn de meeste hordes opgeleverd voor de invoering van het inburgeringsvereiste.²⁶ Artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de mogelijkheid aan lidstaten om van burgers van derde landen te verlangen dat zij voldoen aan integratievoorwaarden. Onduidelijk was echter hoe ver lidstaten mogen gaan bij het stellen van dergelijke voorwaarden. Zo was er op voorhand bijvoorbeeld discussie over de interpretatie van de

term ‘integration measures’ in de Gezinsherenigingsrichtlijn en of dat al dan niet de mogelijkheid gaf voor een verplichtende voorwaarde.²⁷ De ABRvS oordeelde aanvankelijk echter meerdere malen (bijvoorbeeld in een zaak van een analfabete vreemdelinge) dat een mvv mag worden geweigerd als het inburgeringsexamen in het buitenland niet was behaald, zonder zelfs maar te toetsen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.²⁸ Het was Rechtbank Zwolle die enige jaren later de vraag voorlegde aan het Hof van Justitie of de Wib niet in strijd was met deze richtlijn.²⁹

Het ging om de Afghaanse Bibi Mohammad Imran die in 2009 een verzoek indiende voor een mvv ten behoeve van verblijf bij haar man in Nederland. De man voldeed aan alle voorwaarden voor gezinshereniging met zijn vrouw en kinderen. Maar de mvv werd afgewezen omdat mevrouw Imran het basisexamen inburgering niet met goed gevolg had afgelegd en ook niet voor vrijstelling daarvan in aanmerking kwam. Mevrouw Imran was analfabete en zij had een slechte gezondheid. Verder verbleef zij al jaren met hun zeven minderjarige kinderen in een vluchtelingenkamp in Pakistan. Aan de kinderen was wel een mvv verleend (die ook Nederland inreisden) maar aan de moeder – vanwege het Wib-vereiste – niet.

In de verwijzingsuitspraak vroeg de rechtbank onder meer of artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn zich ertegen verzet dat een derdelander de toegang wordt geweigerd uitsluitend op de grond dat dit gezinslid niet het basisexamen inburgering in het buitenland heeft behaald.³⁰ De Europese Commissie concludeerde in haar reactie dat dit niet toegestaan is.³¹ Op basis van een tekstuele en teleologische interpretatie kwam de commissie tot de conclusie dat de lidstaten weliswaar de mogelijkheid hebben om integratievoorwaarden te stellen, maar dat artikel 7 lid 2 een positieve maatregel is en geen uitsluitingsgrond of toegangsvoorwaarde behelst. De voorwaarde moet evenredig zijn en mag niet functioneren als een mechanisme om het doel van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, te belemmeren.³²

Dit standpunt was voor de Nederlandse overheid blijkbaar aanleiding om de mvv te verlenen, waarna het Hof van Justitie besloot om de zaak van de rol te schrappen.³³ Dit was echter niet vanwege het feit dat de Nederlandse vertegenwoordiging van het standpunt van de Europese Commissie overtuigd raakte, maar juist om een onwettig antwoord op deze prejudiciële vragen te voorkomen.³⁴ De Wib bleef immers onverkort gehandhaafd en blijkens de rechtspraak erover werd de Gezinsherenigingsrichtlijn, noch het standpunt van de Commissie, als belemmering gezien.

22 Rb. Den Haag, zp Amsterdam, 15 juli 2008, JV 2008/325.

23 Souverein Besluit van 12 december 1813 (*Stcrt.* 1814, 4).

24 ABRvS 2 december 2008, JV 2009/29 en ABRvS 9 februari 2009, JV 2009/151.

25 K. de Vries, ‘Het inburgeringsexamen getoetst - moet de wetgever zijn huiswerk overdoen?’, *NJB* 2008, 1804.

26 K.M. de Vries, ‘Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel’, *Migrantenrecht* 2006, nr. 8; C.A. Groenendijk, ‘Nieuw inburgeringsrecht strijdig met Gemeenschapsrecht’, *Migrantenrecht* 2006 nr. 10; K.M. de Vries, ‘Inburgeringsexamen en gemeenschapsrecht. Een reactie’, *Migrantenrecht* 2007, nr. 3; C.A. Groenendijk, ‘Inburgeren in het buitenland: de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt meer bescherming dan artikel 8 EVRM’, *Migrantenrecht* 2007 nr. 3; Zie ook het artikel van E. Scheers in dit nummer over de Gezinsherenigingsrichtlijn in algemene zin.

27 Commissie Meijers, notitie Groenboek Gezinshereniging 2012, p. 3.

28 ABRvS 2 december 2008, 200806120/1, ve08001978.

29 Zie de mooie noot van A. Terlouw over het belang van deze uitspraak, Vk Rb Den Haag, zp. Zwolle, AWB 10/9716 (*Bibi Mohammad Imran e/v Safi*), JV 2017/30, m.n.t. A. Terlouw. Het was bijvoorbeeld de eerste verwijzing van een Nederlandse (lagere) rechter over EU asiel- en migratierecht.

30 Vk Rb Den Haag, zp. Zwolle, AWB 10/9716 (*Bibi Mohammad Imran e/v Safi*), JV 2011/224.

31 HvJ EU, C-155/11 PPU (*Bibi Mohammad Imran e/v Safi*), Schriftelijke opmerkingen Europese Commissie.

32 Idem, r.o. 31.

33 HvJ EU 10 juni 2011, C-155/11, HvJ EU, C-155/11 PPU (*Bibi Mohammad Imran e/v Safi*) - Beschikking (ECLI:EU:C:2011:387).

34 Men zag een verlies van deze zaak aankomen, waarop de minister opdracht gaf om de mvv te verstrekken. Zie verder de beschrijving in bovengenoemde annotatie van Terlouw.

Daar kwam verandering in toen op 23 november 2012 de vreemdelingenkamer in Den Bosch in een vergelijkbare zaak als Imran een uitspraak deed waarin de rechtbank het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran overnam.³⁵ In wezen kwam de uitspraak erop neer dat integratievoorwaarden wel gesteld mogen worden maar dat de plicht voor het inburgeringsexamen te slagen als toelatingsvoorwaarde te ver gaat in het licht van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De staatsecretaris ging hiertegen in hoger beroep bij de Afdeling. De Afdeling behandelde deze zaak samen met een andere vergelijkbare zaak, waarin eveneens het beroep op de ontheffingsmogelijkheid werd afgewezen, en stelde prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van de Wib met de richtlijn, en meer specifiek over de ontheffingsmogelijkheden.

Het Hof van Justitie oordeelde in juli 2015 dat een integratievoorwaarde als zodanig niet strijdig is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar dat deze de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken. Een lidstaat mag dus een inburgeringsexamen als vereiste stellen, maar het HvJ EU wijst ook op het evenredigheidsbeginsel en het doel van de richtlijn. Daar artikel 7, lid 2, van de richtlijn enkel ziet op voorwaarden ter 'integratie', kunnen de opgelegde voorwaarden slechts als rechtmatig worden beschouwd indien de integratie van de gezinsleden van de gezinshereniger daarmee kan worden vergemakkelijkt, aldus het Hof. Ook overwoog het Hof uitdrukkelijk dat de inburgeringstest niet selectie als doel mag hebben. Bovendien moeten vanwege het evenredigheidsbeginsel de bijzondere omstandigheden steeds in acht worden genomen. Daar voldeed de Nederlandse regeling volgens het Hof niet aan.³⁶ Naar aanleiding van deze uitspraak is het Vreemdelingenbesluit en het beleid aangepast. De ontheffingsgrond in artikel 3.71 a lid 2 sub c, die voorheen slechts verwees naar 'een ernstige en blijvende geestelijke of lichamelijke belemmering' is verwijderd en in het Vb is het onderscheid tussen de medische ontheffing en de hardheidsclausule vervallen. Het Vb vereist nu een individuele afweging van de gehele persoonlijke situatie van de kandidaat en van alle aangevoerde omstandigheden, inclusief de gezondheidssituatie die:

'gelet op bijzondere individuele omstandigheden naar het oordeel van Onze Minister (...) bij handhaving van de verplichting om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen, onmogelijk of uiterst moeilijk zijn recht op gezinshereniging kan uitoefenen'.

In het beleid wordt toegelicht dat de vreemdeling bij een geslaagd beroep op deze ontheffingsgrond, dus niet (alle onderdelen van) het basisexamen met goed gevolg hoeft af te leggen. Als de vreemdeling van mening is dat hij vanwege bijzondere individuele omstandigheden niet in staat is om het basisexamen af te leggen of te behalen, zal hij dat wel moeten onderbouwen en aantonen. Medische omstandigheden vallen hieronder, maar ook andere omstandigheden zoals een onveilige situatie in het land van herkomst, de beschikbaarheid van cursusmateriaal, reeds gepleegde inspanningen (behaalde examenscores kunnen een indicatie geven), reeds gemaakte kosten voor de voorbereiding en het

afleggen van het examen, financiële situatie van betrokkenen en het opleidingsniveau.³⁷

Ook zijn naar aanleiding van K. en A. de kosten voor het cursuspakket en voor het afleggen van het examen verlaagd. De prijs van het totale examen is verlaagd van € 350 naar € 150 en van het zelfstudiepakket van € 110 naar € 25.³⁸

De hardheidsclausule blijkt streng te worden toegepast, iets wat de hoogste rechter in de meeste gevallen niet ongeoorloofd acht, en ook zes of acht keer vergeefs inburgeringsexamen doen is geen reden voor een ontheffing.

Ondanks deze aanpassingen blijkt uit onderzoek dat de hardheidsclausule streng wordt toegepast, hetgeen de hoogste rechter in de meeste gevallen niet ongeoorloofd acht. In 2011 had de Nationale ombudsman reeds geoordeeld dat er in het geheel geen gebruik werd gemaakt van de hardheidsclausule.³⁹ Ook na de aanpassingen van de hardheidsclausule naar aanleiding van EU-rechtspraak, wordt nog steeds gesignaleerd dat er een zeer strenge toepassing van de hardheidsclausule plaatsvindt.⁴⁰ Ook zes of acht keer (tevergeefs) inburgeringsexamen doen is bijvoorbeeld geen reden voor een ontheffing. Als gevolg van de coronacrisis was het de afgelopen tijd bovendien ook niet mogelijk om het basisexamen buitenland te doen op de Nederlandse ambassades en consulaten. Daarnaast blijkt dat deze manier van examen afnemen direct of indirect tot een selectie van (hoog)opgeleiden leidt. Dit leidt tot de vraag of deze voorwaarden het integratieproces daadwerkelijk bevorderen en niet eigenlijk juist in de weg staan.

3.3 Overig EU-recht

Ook in het overige EU-recht heeft de Wib voor de nodige opschudding gezorgd. Dat betreft voornamelijk het associatierecht. Turkse staatsburgers waren aanvankelijk niet vrijgesteld van de mvv-plicht, noch van de Wib. Deze werd vanaf de inwerkingtreding onverkort op deze categorie toegepast. In 2011 zijn Turkse burgers echter alsnog vrijgesteld van deze plicht, naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.⁴¹ De Centrale Raad van Beroep oordeelde dat de inburgeringsplicht in Nederland (op grond van de Wi) in strijd was met de standstill-bepalingen en met het discriminatieverbod in het associatierecht EEG-Turkije. Minister Donner besloot daarop de inburgeringsplicht in het buitenland onder de Wib ook af te schaffen voor Turkse immigranten, omdat de Wib gekoppeld was aan de Wi.⁴²

In 2014 moest het Hof van Justitie juist deze vraag beantwoorden. Het ging om een zaak over gezinshereniging van een 40-jarige Turkse vrouw met haar Turkse echtgenoot die sinds 1998 in Duitsland woonde, daar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en een eigen bedrijf had. De vrouw

35 Vkrb Den Haag, zp. 's Hertogenbosch AWB 12/9408, JV 2013/57.
36 HvJ EU 9 juli 2015, C-153/14 (K. & A.), JV 2015/232, m.nt. C.A. Groenendijk. Zie ook T. Strik, A&MR 2015-7, p. 266v.

37 Werkinstructie SUA, WI 2021/21 Inburgering in het buitenland.
38 TK 2015-2016, 32005, nr. 8, Brief MvSZW inzake gevolgen arrest HvJ EU inzake K. & A. voor basisexamen inburgering buitenland.
39 Rapport Nationale Ombudsman, *Inburgering in het buitenland*, 2011.
40 R. van Oers, Kroniek Inburgering, A&MR, 2021, nr. 2, p. 96-106; onderzoek Significant 2019: <https://bit.ly/3EGP9Wt>.
41 CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959, JV 2011/416.
42 Brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer, TK 2011- 2012, 31143, nr. 89.

legde bij haar aanvraag een certificaat van de taaltest Duits van het Goethe Instituut over. Haar aanvraag werd echter afgewezen omdat zij analfabete zou zijn en de antwoorden van de test uit haar hoofd zou hebben geleerd. Ze zou daarom niet over de vereiste taalkennis beschikken. De Duitse rechter vroeg het Hof van Justitie of deze weigering te rijmen was met de standstill-bepaling van artikel 41 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.⁴³ Het Hof van Justitie antwoordde dat de standstill-bepaling van artikel 41 Protocol zich verzet tegen de invoering van een nationale bepaling die van gezinsleden van in een lidstaat woonachtige Turkse burgers eist dat zij voor toelating het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken.⁴⁴

Je zou verwachten dat het Dogan-arrest van het HvJ EU voor de Nederlandse overheid een bevestiging was van de juistheid van het afschaffen van de Wib voor Turkse staatsburgers, maar in 2021 heeft Nederland deze plicht juist weer ingevoerd.

Je zou verwachten dat dat voor de Nederlandse overheid een bevestiging was van de juistheid van het afschaffen van de Wib voor Turkse staatsburgers, maar in 2021 heeft Nederland deze plicht juist weer heringevoerd. Vreemd genoeg is deze herinvoering overal aangekondigd, maar nergens in een wettelijk voorschrift opgenomen.⁴⁵ Voor zover de herinvoering op een wijziging van de rechtspraak van het HvJ EU over de standstill-bepalingen in het associatierecht wordt gebaseerd, is dit een twijfelachtige grond. Nog afgezien van de vraag of een integratieverplichting (bij een visumplicht) niet in strijd is met de standstill-bepaling, moet de taaleis volgens het Hof van Justitie vervolgens ook voldoen aan de randvoorwaarden die het Hof van Justitie heeft gesteld: belangenafweging, motivering en voorzien van rechtsmiddelen.⁴⁶ In een recente zaak werd aan het Hof van Justitie bovendien (weer) een prejudiciële vraag voorgelegd over de houdbaarheid van een Deense taaltest in het buitenland in het licht van de standstill-bepaling en besluit 1/80. De conclusie van de A-G daarin luidde dat een dergelijke beperking niet is toegestaan.⁴⁷ Hoewel het hierbij ging om een taaltest voor de werknemer zelf en niet voor het gezinslid, lijkt het me raadzaam dat Nederland zich opnieuw beraadt over de inburgeringsplicht voor Turkse staatsburgers.

3.4 EVRM

Recht op gezinsleven

Zoals gezegd hebben de grondrechtelijke implicaties van de Wib geen rol van betekenis gespeeld in rechtspraak en literatuur. Dat is eigenlijk vreemd nu de regering zich tijdens de

behandeling van het voorstel van de Wib zich ervan bewust was ‘de grenzen op [te] zoeken van artikel 8 EVRM’. Een beroep op EVRM-bepalingen werd op nationaal niveau echter zelden inhoudelijk beoordeeld.⁴⁸ Over het inburgeringsverleden is ook slechts één klacht in behandeling genomen door het EHRM.⁴⁹ Een Marokkaanse vrouw van 50 jaar vroeg in 2008 gezinsvorming aan bij haar echtgenoot in Nederland. Zij had het basisexamen niet afgelegd, maar gedurende de procedure bleek dat zij analfabete was. Zij zou jaren nodig hebben om het examen te kunnen maken. Op nationaal niveau voerde zij aan dat de Wib niet voldeed aan het wettelijk vereiste (zie punt 3.1) en in strijd was artikel 8 jo. 14 en artikel 1 Protocol 12 EVRM. Zij kreeg tot aan de Afdeling ongelijk en in 2010 diende zij de klacht in bij het EHRM. Nadat het Hof schriftelijke vragen had gesteld aan de Nederlandse overheid, heeft het tot 2018 geduurd voordat Nederland antwoordde dat de referent inmiddels overleden was (in 2016). Het Hof schrapte de zaak van de rol, maar inmiddels was al 10 jaar verstreken.⁵⁰

Ook wanneer het EHRM de zaak wel verder zou behandelen, zou het een dergelijk vereiste zeer waarschijnlijk in beginsel niet in strijd achten met het recht op gezinsleven in artikel 8 EVRM. Dat kan verklaard worden door de benadering van het EHRM in toelatingszaken. De ruimte die nationale staten krijgen om migratiebeleid te reguleren is relatief groot en toelatingsweigering wordt niet snel als een schending van artikel 8 EVRM aangemerkt.⁵¹

Overigens is de verenigbaarheid van het Deense vereiste van ‘binding’ (met het land van verblijf) met artikel 8 EVRM wel aan het EHRM voorgelegd in Biao, maar de vraag werd niet door de Grote Kamer beoordeeld.⁵² Desalniettemin kan in individuele gevallen de zwaarwegendheid van het belang van het gezin (inclusief eventuele kinderen) met zich brengen dat toepassing van het inburgeringsvereiste in strijd is met het recht op gezinsleven. De proportionaliteitstoets daarvan wordt beïnvloed door een aantal factoren, zoals de beschikbaarheid van materiaal en de kosten en effecten van het inburgeringsexamen, hetgeen neerkomt op de toets die ingevolge de Gezinsherenigingsrichtlijn geboden is.

Gelijkheidsbeginsel

De verenigbaarheid van de Wib met het gelijkheidsbeginsel heeft in literatuur en rechtspraak meer aandacht getrokken, maar de impact daarvan was gering. Organisaties als Human Rights Watch hadden het onderscheid tussen westerse en niet-westerse vreemdelingen al als directe discriminatie naar nationaliteit en indirecte discriminatie op grond van etniciteit aangemerkt.⁵³ Ook het VN Comité CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), merkte in een rapport op dat de Wib zou resulteren in discriminatie op basis van nationaliteit.⁵⁴ De vraag of dit onderscheid in behandeling op grond van nationaliteit strijdig is met artikel 14

43 HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13, (*Dogan*) JV 2014/263.

44 Zie hierover R. van Oers, ‘Inburgeringsvoorwaarden en Europees recht. The End of the Wib as we Know it? Een analyse van de mogelijke gevolgen van de relevante bepalingen van Europees recht voor de Nederlandse Wet inburgering in het buitenland’, *NtEr* 2015/1, p. 32-37.

45 TK 32824, nrs. 283, 290 en bijlage daarbij; IND-Werkinstructie WI 2021/21.

46 H. Oosterom-Staples, ‘Integratie in het EU-migratierecht. Uniformiteit of maatwerk’, *NtEr* 2019, nr. 3-4.

47 HvJ EU 8 september 2022, C-279/21 (*X - Udlændingenævnet*), ECLI:EU:C:2022:652, Conclusie A-G.

48 Groenendijk, ‘Kroniek Inburgering, 2010-2011. Van integratiebeleid naar immigratiebeleid’, *A&MR* 2012-1, p. 41; R. van Oers, ‘Kroniek inburgering 2012-2013’, *A&MR* 2014, p. 236-245.

49 EHRM 1 juli 2014, nr. 45140/10 (*Ahdour/Nederland*), communicated case.

50 EHRM (dec) 5 juni 2016 nr. 45140/10 (*Ahdour/Nederland*).

51 B. Aarrass, ‘Van A.B.C. tot Z. & T. Het EVRM als mobilisator voor rechtsbescherming in het vreemdelingenrecht’, *NTM/NJCM-Bulletin*, 2021, vol 46, nr. 4, p. 398-418.

52 EHRM (GK) 24 juni 2016, nr. 38590/10 (*Biao/Denemarken*), JV 2014/185 m.nt. K. de Vries; in de Kameruitspraak werd dit niet in strijd geacht met artikel 8 EVRM, EHRM 25 maart 2014, nr. 38590/10 (*Biao/Denemarken*), JV 2014/185 m.nt. K.M. de Vries, par. 59.

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

54 CERD, report 25 maart 2010, CERD/C/NLD/CO/17-18.

EVRM, kwam in rechtspraak ook naar voren. Lagere rechters hebben enkele keren geoordeeld dat de rechtvaardiging van dit onderscheid in ieder geval niet voldoende is.⁵⁵ In Imran werd deze vraag ook uitdrukkelijk gesteld, maar niet beantwoord. In een zaak bij de Afdeling werd op dat punt evenmin beslist.⁵⁶ Dezelfde vraag werd ook in het arrest K. en A. (zie boven) niet beantwoord, omdat hij door de Afdeling niet aan de orde was gesteld. In het arrest Biao heeft de Grote Kamer van het EHRM zich wel gebogen over de vraag of de Deense integratievoorwaarden verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het EHRM achtte de 28-jaar-regel, die vereist dat genaturaliseerde Denen een verblijf van 28 jaar moeten hebben voordat zij voor gezinsvorming in aanmerking kwamen, gebaseerd was op vooroordelen en indirecte discriminatie opleverde op grond van etniciteit.⁵⁷

Achttien jaar na de invoering is gebleken dat de Nederlandse overheid de strengst mogelijke benadering van inburgering in het buitenland hanteert en de grenzen van het toelaatbare bewust opzoekt.

Een ander aspect van het gelijkheidsbeginsel betreft de uitgezonderde categorie van de geestelijk bedienaren. Deze uitzondering werd blijkbaar ingegeven door de bijzondere positie van deze categorie: de regering zag destijds een bijzondere taak van, met name, imams bij de integratie van islamitische immigranten in Nederland. De uitzondering diende er blijkens de doelstelling mede toe om vooraf te onderzoeken of er vanuit het oogpunt van openbare orde bedenkingen bestaan tegen het verblijf van de vreemdeling en of de religieuze groepering op wier verzoek de desbetreffende vreemdeling zijn werkzaamheden zou uitoefenen, haar wens tot het aanstellen van de vreemdeling handhaafde. Deze categorie werd dus enerzijds als instrument gebruikt voor integratie, maar kreeg daar tegelijkertijd ongevraagd extra verplichtingen voor opgelegd.

In het licht van het gelijkheidsbeginsel vallen hierbij op zijn minst vraagtekens te zetten, omdat de rechtvaardiging van het onderscheid hiermee religieuze redenen betreft, aangezien het om religieuze werkzaamheden gaat.⁵⁸ Die kunnen weliswaar als rechtvaardiging gelden, maar dan moeten de maatregelen een verzwaarde toets doorstaan.⁵⁹ Zo mogen inburgeringsvoorwaarden er niet op gericht zijn om de religieuze of etnische diversiteit in het land van verblijf te beperken. En ook mogen maatregelen niet gericht zijn op een bepaalde godsdienst of stroming.⁶⁰

4. Stille kracht

Gedurende het schrijven van mijn scriptie werd de Wib ingevoerd. Opvallend daarbij is dat grondrechtelijke en EU-rechtelijke bezwaren werden weggeschreven met de stelling dat er voldoende mogelijkheden waren om bij oneigenlijke effecten van het basisexamen, af te wijken. Nu, achttien jaar later, is gebleken dat de Nederlandse overheid de strengst mogelijke benadering lijkt te hanteren en de grenzen van het toelaatbare bewust opzoekt. Een gekke gewaarwording, nu één van de kernpunten in de inburgering is dat ‘de vreemdeling zich de rechten en verplichtingen die in Nederland gelden eigen maakt en zich daaraan houdt’.⁶¹

Bij mijn afstudeerceremonie kreeg ik te horen dat mijn scriptie door mijn scriptiebegeleider Ben Vermeulen was genomineerd voor de Hanneke Steenbergen scriptieprijs. Dat vond ik al een eer, en de eer was nog groter toen ik de prijs ook daadwerkelijk kreeg. Ik herinner me dat het een koude dag was in december en dat de uitreiking werd gehouden op de VU, waar onder meer Thomas Spijkerboer het begin van zijn later omvangrijke onderzoek naar migrantendoden in de Middellandse zee presenteerde. Ik heb Hanneke Steenbergen zelf niet gekend, maar ik vond het ontroerend dat haar familie bij de uitreiking aanwezig was. Ik bedankte de familie en vermeldde dat ik tijdens het schrijven van mijn scriptie veelvuldig had gebruik gemaakt van het boek dat zij (cum suis) had geschreven over het Nederlandse migratierecht. Destijds was ik als juridisch medewerker werkzaam bij de gemeente Amsterdam. Ik dacht al een tijdje na over wat ik wilde doen na het behalen van mijn meestersdiploma. De scriptieprijs heeft me geïnspireerd en ook het vertrouwen gegeven om een baan als onderzoeker te ambiëren en vanaf toen begon ik aan een onderzoeksvoorstel te schrijven.

Ik kreeg een NWO-Mozaiëk beurs waarmee ik op de VU aan een dissertatie-onderzoek begon.⁶² In mijn onderzoek over de vraag of mensenrechten een recht op toelating of verblijf kunnen geven, leerde ik al snel dat Hanneke Steenbergen zich als één van de eerste onderzoekers had beziggehouden met precies dit onderwerp. Zij kan dus zonder overdrijven één van de grondleggers worden genoemd van dit gebied. Mijn verblijf aan de VU duurde uiteindelijk veel langer dan de gebruikelijke vier jaar die ervoor staan, maar het was een leerzame periode. Dat is de plek waar ik, zoals Hanneke Steenbergen, een ‘echte’ migratierecht-expert werd. Na een aantal jaren bij de Open Universiteit, ben ik inmiddels weer teruggekeerd naar de VU.

Menig dankwoord gaat uit naar de usual suspects zoals scriptiebegeleiders en promotoren, maar soms vergeten we de stille krachten die in andere rollen bijdragen aan het succes. Ik beschouw Hanneke Steenbergen als één van deze stille krachten die heeft bijgedragen aan mijn kennis van het migratierecht. En de Hanneke Steenbergen scriptieprijs gaf de inspiratie voor de passie die ik voor dit rechtsgebied heb ontwikkeld. ◀

55 Bijvoorbeeld Rb Den Haag, zp Utrecht, 25 februari 2020, AWB 19/2786.

56 ABRvS 29 januari 2010, 200905419/1/V3. Zie ook K.M. de Vries in *A&MR* 2010, 144-147.

57 EHRM 24 juni 2016, nr. 38590/10 (*Biao/Denemarken*), *JV* 2014/185 m.nt. K. de Vries, par. 138.

58 C.J.A.M. Kortmann, ‘Toelating en verblijf van vreemde bedienaren’, in: A. Böcker e.a., *Migratierecht en rechtssociologie*, gebundeld in Kees’ studies, 2008, p. 433-440. Zie ook De Vries 2013, hfdst. 5.

59 EHRM 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06 (*Sejdic & Finci/Bosnië-Herzegovina*).

60 EHRM 12 februari 2009, nr. 2512/04 (*Nolan & K./Rusland*), *JV* 2009/140 m.nt. Boeles.

61 Zie artikel 3.98a, zesde lid onder c, d en e Vb.

62 B. Aarass, *Mensenrechten en migratierecht. Binding en bodem als concepten voor een mensenrechtenbenadering van het migratierecht*, Boom Juridisch 2021.