

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet
tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het
overgangsrecht

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet inburgering 2021 te wijzigen, om het overgangsrecht aan te passen in verband met het wegnemen van enige hardheden in de Wet inburgering;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet inburgering 2021 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Wet inburgering: de Wet inburgering, zoals die wet luidde de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

B

Aan artikel 54 worden drie leden toegevoegd, luidende:

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, in afwijking van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 6, derde lid, 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 16, vijfde lid van de Wet inburgering gestelde regels, regels worden gesteld:

- a. omtrent de voorwaarden waaronder en de termijn waarbinnen een ontheffing kan worden afgegeven;
- b. omtrent de voorwaarden waaronder de termijnen op grond van de artikelen 7a, derde lid, en 7b, derde lid, van de Wet inburgering kunnen worden verlengd;
- c. waarmee de verplichting om de lening terug te betalen wanneer sprake is van overschrijding van de termijnen, genoemd in de artikelen 7a en 7b, van de Wet inburgering, wordt beperkt of tenietgedaan, en omtrent het vaststellen van de draagkracht ten behoeve van de terugbetaling van de lening.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het

aanbieden van begeleiding aan de inburgeringsplichtige op wie de Wet inburgering van toepassing is ter bespoediging van de afronding van de inburgeringsplicht, bedoeld in die wet.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot een goede uitvoering van het eerste lid.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

A.D. Wiersma

Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel worden enkele wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de Wet inburgering 2021 (verder: de wet of Wi 2021). Er wordt een grondslag gecreëerd in het overgangsrecht dat ziet op de Wet inburgering (verder: de Wi 2013), waarmee het mogelijk wordt gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur enkele maatregelen te treffen ten aanzien van de inburgeringsregelgeving die van toepassing blijft op personen die onder de Wi 2013 vallen. De Wi 2013 blijft immers van toepassing op iedereen die voor 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is geworden.

De Wi 2013 is bewust opgezet als een strenge wet, waar de verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeringsplichtige. De uitvoeringspraktijk heeft geleerd dat dit stelsel een aantal belemmeringen kent om inburgering als start van participatie te benutten. De afgelopen jaren zijn dan ook verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de positie van de inburgeringsplichtigen. Daarnaast heeft de kinderopvangtoeslagaffaire tot een omslag in het denken geleid bij de regering en de rechtspraak.

Dit is de reden geweest waarom de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Wi 2013 en de positie van de veelal kwetsbare groep inburgeraars daarin, opnieuw heeft bekeken.¹ Er is een verkenning uitgevoerd naar verbetermogelijkheden binnen de Wi 2013, waarbij ook de effecten op inburgeraars zijn onderzocht. Omdat niet al deze verbetermogelijkheden voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel kunnen worden gerealiseerd, wordt in dit wetsvoorstel een grondslag opgenomen om deze ook na die datum te kunnen realiseren.

2. Overgangsrecht Wet inburgering 2013

De verplichtingen en rechten die voortvloeien uit de Wi 2013 zoals deze luidde voor de dag van inwerking van de Wi 2021 blijven van toepassing op de inburgeringsplichtigen voor wie de termijn voor het voldoen aan de inburgeringsplicht voor inwerkingtreding reeds is aangevangen. Hierdoor zullen de inburgeringsregimes naast elkaar bestaan. Tot 1 januari 2022 zullen inburgeraars instromen onder de Wi 2013, en daarmee zal het inburgeringsregime van deze wet nog zeker tot 2027 doorwerken.

De voorgestelde wijzigingen zien op de introductie van een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere begunstigende regels te (kunnen) stellen ten aanzien van de inburgeraars die onder het regime van de Wi 2013 vallen. De wet zelf benoemt, omwille van de rechtszekerheid, de onderwerpen en doelen die nader kunnen worden gereguleerd. Hiermee wordt begunstiging mogelijk – voor zover daarvoor regels kunnen worden gesteld – in de plaats van de eerder in de wet opgenomen bepaling dat het oude recht (onverkort) van toepassing blijft op lopende trajecten.

Hoewel de Wi 2013 destijds bewust is opgezet als een strenge wet, is – met de inzichten van nu en met oog op het nieuwe inburgeringsstelsel – opnieuw gekeken naar de effecten van het huidige stelsel en de positie van de veelal kwetsbare groep inburgeraars daarin. Hiertoe is door SZW een interne verkenning naar verbetermogelijkheden binnen

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35483, nr. 73.

het huidige stelsel gestart. Dit om inburgeraars die niet vallen onder het nieuwe inburgeringsstelsel wel zo veel als mogelijk te helpen binnen de kaders van het huidige stelsel. In deze verkenning is het huidige stelsel onder andere onderzocht op hardvochtige effecten op inburgeraars.² Dit naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en in lijn met de motie van de leden Ploumen en Jetten.³ Ten behoeve van deze verkenning zijn gesprekken gevoerd met DUO, de VNG en andere betrokken organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland. De voorstellen die een aanpassing van regelgeving vergen en niet voor 1 januari 2022 kunnen worden gerealiseerd, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen.

2.1 Grondslagen tot afwijking van onverkorte toepassing overgangsrecht

Er worden enkele grondslagen gecreëerd, om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur af te wijken van het Besluit inburgering en de Regeling inburgering zoals deze luiden voordat zij werden ingetrokken. Het gaat daarbij allereerst om een grondslag die ziet op de ontheffing van de inburgeringsplicht. Sinds 1 juli 2018 is in de Regeling inburgering onder meer opgenomen dat de Minister van SZW in individuele gevallen kan overgaan tot ontheffing van de inburgeringsplicht als op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI) blijkt dat de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet aan de inburgeringsplicht kan voldoen.⁴ Aan de hand van deze praktijk zal daarom een aantal maatregelen worden getroffen, waardoor onder meer de mogelijkheid voor een ontheffing AGI wordt verruimd. Dit betreft onder andere een nieuwe ontheffingsgrond op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen voor jongeren die tijdens de leer-of kwalificatieplichtige leeftijd zich als nieuwkomer in Nederland gevestigd hebben, die vele uren regulier onderwijs hebben gevolgd en waarvan deskundigen overtuigd zijn dat ze niet in staat zijn het inburgeringsexamen te behalen.

In aanvulling wordt een grondslag gecreëerd om de voorwaarden, waaronder een verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen kan worden verleend, te kunnen verruimen. Deze verlenging wordt verleend indien de inburgeringsplichtige tenminste twee examenpogingen heeft gedaan voor alle nog niet behaalde examenonderdelen en tenminste 300 uur les heeft gevolgd. Beoogd wordt om het aantal benodigde examenpogingen voor het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) te verlagen. Voldoen aan de ONA-eisen vergt in tegenstelling tot de andere examenonderdelen, meer dan het afleggen van een examen. Het vergt bijvoorbeeld het opnieuw vullen en samenstellen van een portfolio. Dit kan leiden tot een onvoorziene langere vertraging aan het einde van het inburgeringstraject die door de inburgeringsplichtige op voorhand niet goed in te schatten is.

Daarnaast is er sprake van een "alles of niets"-bepaling, op grond waarvan een inburgeraar bij een verwijtbare termijnoverschrijding - ook als deze gering is - de gehele lening moet terugbetalen. Dit heeft reeds tot gerechtelijke procedures geleid, waarbij de rechter tot de conclusie komt dat terugbetaling van de gehele lening onevenredig is en de besluiten van DUO tot terugbetaling van de lening zijn vernietigd.⁵ De grondslag zal worden gebruikt om de verplichting om de volledige lening terug te betalen, wanneer de inburgeringstermijn is overschreden, te beperken. Voor uitzonderlijke situaties kan eveneens bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de terugbetalingsplicht teniet wordt gedaan. In aanvulling hierop zal worden geregeld dat

² Kamerstukken II 2021/22, 32824 nr. 348.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 24.

⁴ Stcrt. 2018, 15700.

⁵ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 28 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2156, Rechtbank Noord-Holland 1 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4721.

wanneer een inburgeringsplichtige zijn lening (gedeeltelijk) moet terug betalen, er een ambtshalve draagkrachttoets zal worden gedaan ter bepaling van het maandelijks termijnbedrag. Op dit moment wordt alleen op aanvraag van de inburgeringsplichtige een draagkrachttoets gedaan. Het blijkt echter dat niet alle inburgeringsplichtigen op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Door het ambtshalve toepassen van de draagkrachttoets zullen alle inburgeringsplichtigen die voor vermindering van het maandelijks termijnbedrag in aanmerking komen, worden bereikt.

2.2 Uitbreiding (maatschappelijke) begeleiding

De maatschappelijke begeleiding van inburgeraars die hun lening bijna verbruikt hebben, maar nog niet zijn ingeburgerd zal worden uitgebreid. Hiermee kunnen inburgeringsplichtigen in de laatste fase van het inburgeringstraject begeleiding van gemeenten krijgen, die bestaat uit maatwerk, gericht op het voldoen aan de inburgeringsplicht. Daarmee kunnen ze vervolgens actief participeren in de Nederlandse samenleving. De gemeenten dienen telkens zelf een inschatting te maken of en op welke wijze deze extra begeleiding wordt ingericht. Een deel van de inburgeraars zal immers alsnog zelfstandig kunnen inburgeren en heeft daarom geen behoefte aan extra begeleiding. Deze taak wordt in de wet opgenomen omdat veel gemeenten deze taak nu al uitvoeren zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is. Om de uitvoerbaarheid te verbeteren wordt met dit wetsvoorstel een grondslag gecreëerd voor deze taak, en daarmee ook voor de noodzakelijke gegevensverstrekking vanuit DUO aan gemeenten uit het Informatiesysteem Inburgering.⁶

2.3 Goede uitvoering

Tot slot wordt er een grondslag gecreëerd voor noodzakelijke (uitvoerings-)technische aanpassingen van het overgangsrecht. Niet valt uit te sluiten dat er ook na 1 januari 2022 nog noodzakelijke aanpassingen nodig zijn, die niet eerder konden worden voorzien.

Het is mogelijk dat onvoorziene factoren of veranderingen van het inburgeringsaanbod, er toe leiden dat inburgeraars - buiten hun schuld - niet aan de verplichtingen kunnen voldoen die op grond van de Wi 2013 aan hen zijn opgelegd. De recente beperkende maatregelen in verband met Covid-19 zijn hier een voorbeeld van. Voor de toekomst zou een omstandigheid als het wegvallen van voldoende lesaanbod of het verminderen van de kwaliteit ervan voor Wi 2013-inburgeraars een reden kunnen zijn om noodzakelijke uitvoeringstechnische maatregelen te treffen.

3. Samenhang andere trajecten

De kabinetsreactie op het rapport "Ongekend onrecht" naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire, en het daaropvolgende debat, hebben geleid tot verschillende acties op het gebied van onder meer de kwaliteit van wetgeving en het verbeteren van de dienstverlening met ruimte voor maatwerk.⁷ Ook naar aanleiding van verschillende moties in dit kader vindt er momenteel (extern) onderzoek plaats naar hardvochtige effecten van wetgeving of de uitvoering daarvan op groepen burgers.⁸ De

⁶ Artikel 47 van de Wet inburgering bepaalt dat het Informatiesysteem inburgering gegevens bevat die noodzakelijk zijn met betrekking tot de inburgering op grond van die wet, en dat uit het informatiesysteem gegevens worden verstrekt aan onder andere het college wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering ervan.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60.

⁸ Zie in de motie van het lid Omtzigt, Kamerstuk 35 510, nr. 13, de motie van de leden Ploumen en Jetten, Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 24. Zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2021/21, 29362, nr. 289.

interne verkenning 'Verbeterplan huidig inburgeringsstelsel' die is uitgevoerd, vormt een verkenning in lijn met deze moties op het specifieke terrein van inburgering. Onder andere met DUO, de VNG en andere betrokken organisaties is gekeken naar potentiële verbetermogelijkheden binnen het huidige inburgeringsstelsel. Gelet op de invoering van het nieuwe stelsel, en vanuit de wens om zoveel mogelijk inburgeraars onder de Wi 2013 tegemoet te komen, is voor een dergelijke verkenning gekozen, vooruitlopend op de andere genoemde acties en verkenningen. Hetzelfde geldt in relatie tot het traject waarin een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht wordt verkend, teneinde de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop te stellen.⁹ Gekozen is deze verkenning niet af te wachten, vanwege het belang van een spoedige invoering van de met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Bovendien zal het – los van de uitkomst van dit traject – van belang zijn dat de sectorale wetgeving ruimte biedt voor maatwerk en evenredigheid.¹⁰

4. Gevolgen voor de regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieplichten die voortvloeien uit de wet- en regelgeving) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten om te voldoen aan deze informatieverplichtingen inhoudelijke verplichtingen) vormen de regeldrukkosten die gemaakt worden door burgers en bedrijven om aan deze wettelijke verplichtingen te voldoen.

Burgers

De regeldrukeffecten voor zowel burgers (in dit geval inburgeringsplichtigen) als bedrijven van onderhavig wetsvoorstel zijn zo goed als verwaarloosbaar. Met het onderhavig wetsvoorstel worden grondslagen gecreëerd om in lagere regelgeving voor de inburgeraar begunstigende bepalingen op te nemen. In het Besluit en de Regeling inburgering 2021 zullen regels worden gesteld waaruit regeldrukeffecten voor inburgeraars volgen. De exacte gevolgen voor de regeldruk hiervan zullen bij gelegenheid van het besluit en de regeling nader worden uitgewerkt. De verwachting is dat een deel van de maatregelen een positief effect op de regeldruk heeft en een deel van de maatregelen een (beperkt) negatief effect. Wat betreft het deel van de maatregelen dat mogelijk zal leiden tot meer regeldruk, gaat het op basis van de huidige inzichten met name om het aanleveren van gegevens door de inburgeraar en het onderhouden van contact met DUO, cursusinstellingen en/of gemeente. Ook hier gaat het om begunstigende maatregelen voor de inburgeraar.

Bedrijven

Voor bedrijven (aanbieders van inburgeringsonderwijs, verder: cursusinstellingen) zullen er naar verwachting geen tot verwaarloosbare regeldrukeffecten zijn van de aanpassingen van het overgangsrecht m.b.t. de Wi2013-populatie.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de gevolgen voor de regeldruk beperkt zijn en toereikend in beeld zijn gebracht.

5. Misbruik en oneigenlijk gebruik

⁹ Zie in dit kader ook Kamerstukken II 2020/21, 29362, nr. 289.

¹⁰ Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60.

Met onderhavig wetsvoorstel worden enkele grondslagen gecreëerd in het overgangsrecht dat ziet op de Wi2013, waarmee het mogelijk wordt gemaakt om bij algemene maatregelen van bestuur enkele maatregelen te treffen ten aanzien van het Wi2013-stelsel. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal een toets in het kader van Misbruik en Oneigenlijk gebruik worden gedaan.

6. Financiële gevolgen

Een analyse op kosten heeft DUO nog niet kunnen geven, omdat deze in grote mate afhankelijk is van de uitwerking in de lagere regelgeving. De kosten zullen daarom in kaart worden gebracht in de uitvoeringstoets(en) op de lagere regelgeving. De uitvoeringskosten worden gedekt uit de middelen die op de SZW-begroting zijn gereserveerd voor het verbeterplan Wet inburgering 2013.

Wat betreft het voorgestelde vierde lid van artikel 54, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het aanbieden van begeleiding aan de inburgeringsplichtige op wie de Wi 2013 van toepassing is ter bespoediging van de afronding van de inburgeringsplicht, zullen bij de uitwerking in de lagere regelgeving de bestuurlijke afspraken met de VNG, inclusief het financieel kader, worden gevolgd.

7. Advies en consultatie

7.1 Uitvoeringstoets VNG en DUO

Het wetsvoorstel is door de VNG en DUO beoordeeld op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Een eerdere versie van dit wetsvoorstel bevatte een hardheidsclausule, die door de VNG van toegevoegde waarde werd geacht. Zoals hierna zal worden uiteengezet, is deze hardheidsclausule komen te vervallen. Met de VNG en DUO zal nader worden besproken op welke wijze andere vormen van maatwerk (verdere matiging of nihilstelling van een boete) vormgegeven kunnen worden.

In relatie tot het voorgestelde vierde lid van artikel 54, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het aanbieden van begeleiding aan de inburgeringsplichtige op wie de Wi 2013 van toepassing is ter bespoediging van de afronding van de inburgeringsplicht, merkt de VNG op dat de ondersteuning uitvoerbaar en betaalbaar moet blijven. In de lagere regelgeving zal deze taak worden uitgewerkt zodat deze aansluit bij de huidige aanpak van de problematiek bij inburgeringsplichtigen die hun lening bijna hebben uitgeput maar nog altijd inburgeringsplichtig zijn (ELIP-aanpak). Daarbij worden de bestuurlijke afspraken met de VNG, inclusief het financieel kader gevolgd. Wat betreft uitvoerbaarheid merkt de VNG tevens op dat de gegevensuitwisseling vanuit DUO geregeld dient te worden. Met de borging van de wettelijke taak voor gemeenten wordt een grondslag gecreëerd voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling vanuit DUO aan gemeenten uit het Informatiesysteem Inburgering.

De VNG vraagt voorts in relatie tot de grondslag om in het overgangsrecht aanpassingen te doen in de voorwaarden waaronder en de termijn waarbinnen een ontheffing kan worden afgegeven, ook aandacht te hebben voor de groep inburgeringsplichtigen die door Covid-19 niet meer in aanmerking zouden komen voor de ONA-vrijstelling voor werkenden. De VNG stelt dat als gevolg van Covid-19 een deel van de inburgeringsplichtigen hun baan heeft verloren of minder uren kunnen werken, waardoor zij mogelijk niet meer voldoen aan de ontheffingsnorm. Dit terwijl zij voorheen wel voldoende uren werkten om in aanmerking te komen voor deze AGI-ontheffing. De VNG doet het verzoek te onderzoeken of aan deze groep (met terugwerkende kracht) ontheffing kan worden verleend. De voorgestelde wijziging wordt niet noodzakelijk geacht. Inburgeringsplichtigen hebben als gevolg van de Covid-19 maatregelen meerdere verlengingen van de inburgeringstermijn gekregen. Dit effect zal in belangrijke

mate opwegen tegen het mogelijke effect dat inburgeraars hun baan tijdens de Covid-19 periode (gedeeltelijk) zijn verloren en daarmee niet binnen de inburgeringstermijn aan de voorwaarden van de ONA-vrijstelling zouden kunnen voldoen. Daarnaast is de kans groot dat door de bestaande krapte op de arbeidsmarkt inburgeringsplichtigen de komende periode snel weer aan het werk komen. Al met al is hier geen sprake van een hardvochtig effect dat weggenomen dient te worden.

Op basis van de voorgestelde wijzigingen zoals op dit moment bekend, heeft DUO geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en haalbaar is. Desalniettemin is verdere uitwerking in lagere regelgeving van belang om nader in kaart te kunnen brengen welke aanpassingen gedaan moeten worden om de voorgestelde wijzigingen ook daadwerkelijk uit te voeren. Met DUO is afgesproken dat de uitwerking van de lagere regelgeving in samenspraak zal worden gedaan en dat DUO ten aanzien van de lagere regelgeving opnieuw gevraagd zal worden om een uitvoeringstoets te doen.

7.2 Gevolgen voor de rechtspraak en de rechtsbijstand

De Raad voor de Rechtspraak, evenals de Raad voor rechtsbijstand, zijn geconsulteerd over de versie van het wetsvoorstel waar de hardheidsclausule nog onderdeel van uitmaakte. De verwachte werklastgevolgen ten gevolge van het wetsvoorstel hebben de Raad voor de Rechtspraak geen aanleiding gegeven tot advisering over het wetsvoorstel. Ook de Raad voor de Rechtsbijstand verwacht niet dat onderhavig wetsvoorstel tot extra kosten voor de gefinancierde rechtsbijstand zal leiden. Daarbij weegt mee dat inburgeringsplichtigen door DUO gedurende hun inburgeringstermijn geïnformeerd worden over hun rechten en plichten met betrekking tot de Wet inburgering (zie in dit kader ook de reactie op de internetconsultatie van de Nederlandse Orde van Advocaten, onder 6.3.2).

7.3 Internetconsultatie

7.3.1 Consultatieversie van het wetsvoorstel

In de consultatieversie van dit voorstel was een tweetal hardheidsclausules opgenomen. Allereerst een hardheidsclausule met betrekking tot de Wi 2021, waarmee de mogelijkheid voor gemeenten en DUO werd gecreëerd om, indien het opleggen van een boete leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, ook in situaties van verwijtbaarheid, hiervan *geheel* zou kunnen worden afgezien. Daarnaast was een hardheidsclausule met dezelfde strekking opgenomen met betrekking tot het overgangsrecht voor inburgeraars onder de Wi 2013.

Naar aanleiding van reacties in de (internet)consultatie, van onder andere de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, is de noodzaak en toegevoegde waarde van deze hardheidsclausules heroverwogen. De heroverweging heeft ertoe geleid dat deze bepalingen uit het wetsvoorstel zijn geschrapt.

Het boetesysteem in de Wi 2021, mede in het licht van de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (zie met name de artikelen 5:41 en 5:46, derde lid, van de Awb), bevat reeds verschillende mogelijkheden om de evenredigheid bij de boeteoplegging te waarborgen. Ook kan bij het bepalen van de hoogte van de (maximale) boetes rekening worden gehouden met de kwetsbare positie van inburgeraars. In het geval van boetes die door gemeenten worden opgelegd, is de hoogte van de boetes gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Bij boetes die DUO oplegt wordt rekening gehouden met de inspanningen die de inburgeraar gedurende het traject heeft verricht en de resultaten die hij heeft behaald. Daarnaast is geregeld dat zowel gemeenten als DUO in het geval van het opleggen van een gefixeerde boete, ambtshalve rekening dienen te houden met bijzondere omstandigheden die bij hen bekend zijn ten tijde van het opleggen van de

boete. De eventuele toegevoegde waarde van een hardheidsclausule zou daarmee enkel zijn gelegen in de situatie waarin het huidige wettelijke boetesysteem nog niet voorziet, namelijk de mogelijkheid om geheel van boeteoplegging af te zien in situaties waarin er wel sprake is van verwijtbaarheid.¹¹ In situaties waarin er wel sprake is van verwijtbaarheid verhoudt het geheel afzien van het opleggen van een boete zich echter niet goed tot de aard van de Wi 2021, waarin formele verplichtingen zijn neergelegd die door de inburgeringsplichtige dienen te worden nageleefd om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dat ondanks de aanwezigheid van verwijtbaarheid desalniettemin afgezien zou moeten worden van een boetebesluit omdat dat besluit als zodanig reeds een onbillijkheid van overwegende aard zou vormen, is moeilijk voorstelbaar. In de situatie waarin ook boeteoplegging met een (sterk) gematigd bedrag nog tot een onredelijke situatie leidt, kan bovendien worden volstaan met nihilstelling van de boete. Hiermee kan in voorkomend geval aan de inburgeringsplichtige het signaal worden gegeven dat er sprake is van een gedraging die in het algemeen als boetewaardig wordt gezien, maar dat er vanwege bijzondere individuele omstandigheden wordt gekozen voor nihilstelling. De wijze waarop de nihilstelling verder zal worden vormgegeven, wordt nader verkend.

7.3.2 Reacties op de internetconsultatie

Er zijn drie reacties binnengekomen op de internetconsultatie. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak hebben advies uitgebracht. Daarbij hebben Wolters Kluwer (Schulinc), VluchtelingenWerk Nederland, en de Nederlandse Orde van Advocaten aangegeven de toegevoegde waarde van de voorgestelde hardheidsclausule te zien, zowel voor wat betreft de Wi 2021 als de Wi 2013. Desondanks heeft de regering, zoals hierboven is gemotiveerd, besloten af te zien van het opnemen van een hardheidsclausule. Op de verschillende reacties zal hierna afzonderlijk worden ingegaan.

Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) heeft allereerst de suggestie gedaan om de mogelijkheid in de wet op te nemen om de verplichting tot het terugbetalen van de sociale lening "teniet te doen". Bij een verplichting tot terugbetalen is in beginsel sprake van een situatie van verwijtbaarheid, zodat het teniet doen van de verplichting tot terugbetaling niet aan de orde zal zijn. Om deze mogelijkheid echter niet geheel uit te sluiten, is deze suggestie overgenomen, zodat het wel mogelijk blijft om in de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur op dit punt op te nemen dat het, in zeer uitzonderlijke gevallen, mogelijk is om de schuld kwijt te schelden, ondanks overschrijding van de termijn.

VWN stelt voor om met deze wetswijziging tevens te regelen dat de inburgeringsplicht van inburgeringsplichtigen die binnen drie jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, niet wordt gehandhaafd. Op grond van de Wi 2013 is iemand inderdaad inburgeringsplichtig totdat de AOW-gerechtigde leeftijd is bereikt. Er zijn geen nadere specifieke regels hoe om te gaan met de situatie dat iemand binnen drie jaar of na verlening van de inburgeringstermijn tijdens de inburgeringsplichtige periode de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Op grond van (ongeschreven) beleid wordt in de uitvoeringspraktijk door DUO geen kennisgeving inburgeringsplicht verstuurd aan een (potentieel) inburgeringsplichtige, die binnen de inburgeringstermijn van drie jaar de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken.¹² Het is echter mogelijk om op verzoek in te

¹¹ Wanneer de verwijtbaarheid ontbreekt, dient immers reeds van boeteoplegging te worden afgezien op grond van artikel 5:41 Awb.

¹² Wel wordt er een brief gestuurd over het participatieverklaringstraject verstuurd ('kennisgeving participatieplicht'), tenzij de AOW-gerechtigde leeftijd binnen een jaar wordt bereikt.

burgeren en om na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door te gaan als vrijwillig inburgeraar. In het kader van rechtszekerheid zal de huidige uitvoeringspraktijk van kracht blijven voor alle inburgeringsplichtigen onder de Wi 2013. Door middel van onderhavig wetsvoorstel worden enkele grondslagen gecreëerd om in de lagere regelgeving aanpassingen te doen ter verzachting van enkele hardheden. De door VWN voorgestelde wijziging zal niet leiden tot een wijziging in de uitvoeringspraktijk, en er is geen sprake van een hardvochtig effect op de inburgeraar dat dient te worden aangepast. De voorgestelde wijziging wordt daarom niet noodzakelijk geacht.

VWN stelt verder voor om in artikel 6 van de Wi 2013 de term 'blijvend' te schrappen en te vervangen voor een termijn van drie jaar, zodat ook inburgeraars met psychische of psychosomatische klachten voor het verstrijken van de inburgeringstermijn in aanmerking kunnen komen voor ontheffing. De voorgestelde aanpassing wordt niet noodzakelijk geacht en kan ook niet leiden tot een verbetering van de huidige medische keuring. Wat verstaan dient te worden onder de term 'blijvend' is reeds uitgewerkt in het protocol Medische advisering 2014. Bepaald is dat er sprake is van 'blijvend niet in staat zijn het inburgeringsexamen te behalen', indien in redelijkheid verwacht mag worden dat de aard en de ernst van de belemmering of verstandelijke handicap zodanig zijn dat het behalen van het inburgeringsexamen binnen vijf jaar niet mogelijk is. Dit betekent dat indien te verwachten is dat de betrokkene wegens een psychische of lichamelijke belemmering dan wel verstandelijke handicap niet binnen vijf jaar het examen kan behalen, dat er vanuit wordt gegaan dat er reden tot ontheffing bestaat. Er is ook geen aanleiding om de gehanteerde termijn van vijf jaar te verlagen naar drie jaar.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft aanbevolen de hardheidsclausule die onderdeel uitmaakte van de consultatieversie van dit wetsvoorstel op een andere wijze te formuleren, door het schrappen van de kan-bepaling, wat de rechtsbescherming van de inburgeraar ten goede komt. Nu de hardheidsclausule geen onderdeel meer maakt van het wetsvoorstel, kan worden voorbijgegaan aan deze suggestie.

De NOvA doet tevens de suggestie om juridische bijstand te vergoeden bij een verzoek om ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of om verlenging van de termijn. De NOvA stelt dat het aanvragen van een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of verlenging van de termijn mogelijk complexer kan zijn voor inburgeringsplichtigen dan op dit moment wordt gedacht. Omdat bij het verlopen van de inburgeringstermijn er een boete wordt opgelegd indien niet is voldaan aan de inburgeringsvereisten, kan er volgens de NOvA een schrijnende situatie ontstaan als een inburgeringsplichtige onterecht een boete opgelegd krijgt terwijl hij eigenlijk in aanmerking komt voor een ontheffing, vrijstelling of verlenging. De NOvA adviseert daarom dat de Raad voor Rechtsbijstand een lichte adviestoevoeging afgeeft voor de werkzaamheden die van inburgeringsplichtigen in dit soort situaties wordt verwacht. Op dit moment ziet SZW geen aanleiding om de huidige praktijk van aanvragen van een ontheffing of vrijstelling van de inburgeringsplicht of verlenging van de termijn aan te passen, omdat deze te moeilijk zou zijn waardoor mensen onterecht niet in aanmerking komen voor een ontheffing, vrijstelling of verlenging. Inburgeringsplichtigen worden door DUO meerdere keren gedurende hun inburgeringstermijn geïnformeerd over hun rechten en plichten met betrekking tot de Wet inburgering. De informatie wordt op A2-taalniveau verstrekt en zou daardoor goed te begrijpen moeten zijn voor de inburgeringsplichtige. Daarnaast is DUO telefonisch en per post en mail bereikbaar bij eventuele aanvullende vragen. Daarnaast ontvangen gemeenten sinds dit jaar middelen

ten behoeve van de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders onder de Wi 2013. Het adviseren en/of helpen bij dit soort aanvragen kan daar onderdeel van zijn. Onderhavige voorgestelde wijzigingen in het regime van de Wi 2013 zijn niet dusdanig van aard dat de verwachting is dat er grote verschillen ontstaan ten opzichte van de huidige praktijk.

Het voorstel van de NOvA zou samen met de Raad voor Rechtsbijstand en de Minister van Justitie en Veiligheid in een bredere context kunnen worden gezien, waarin vanuit een principiële vraagstuk wordt gekeken naar het principe van zelfredzaamheid. Een dergelijke beschouwing reikt echter verder dan de Wet inburgering en valt daarmee buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De NOvA heeft verder aanbevolen een ambtshalve toets in te bouwen, bij het opleggen van een boete, beslissing kwijtschelden of terugvorderen van de lening, met betrekking tot de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor verlenging termijn, ontheffing, of vrijstelling (ook wanneer hierom niet is verzocht voor het verstrijken van de inburgeringstermijn). De NOvA stelt daarnaast voor om aanvullende bepalingen op te nemen die de inburgeringsplichtige de mogelijkheid bieden om bij een zienswijze of bij bezwaar nog benodigde stukken aan te leveren waaruit blijkt dat betrokkene moet worden vrijgesteld, ontheven of de termijn kon worden verlengd, en stelt voor om in de wet- en regeling op te nemen, dat in het geval de inburgeraar de termijn had kunnen verlengen of ontheffing of vrijstelling had kunnen krijgen, geen boete op te leggen. In dit verband stelt DUO een inburgeraar reeds nu in de gelegenheid voor definitieve besluitvorming om nog een zienswijze te en redenen te geven waarom er geen sprake is van een verwijtbare termijnoverschrijding en waarom geen boete opgelegd zou moeten worden. Verder is ambtshalve toetsen in bijzondere individuele gevallen mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving. Uitgangspunt blijft wel dat van inburgeraars mag worden verwacht dat zij zelf het initiatief nemen voor een verlenging of ontheffing als zij menen hier recht op te hebben, en dat wanneer een inburgeraar dit niet doet, dat dit gevolgen kan hebben, waarbij uiteraard rekening zal worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid.

De komende periode zal daarnaast samen met DUO worden verkend hoe er meer maatwerk geleverd kan worden, en op welke onderdelen dit wenselijk zou zijn. Een dergelijke ambtshalve toets zou daar onderdeel van kunnen zijn. Ook zal een eventueel opgelegde boete komen te vervallen als DUO alsnog overgaat tot verlenging van de termijn of als er sprake is van een ontheffing die eerder verleend had kunnen worden. Dat gebeurt nu ook al in de praktijk.

De aanbeveling over het opnemen van een hardheidsclausule in het kader van het vreemdelingenrecht, met het oog op de situaties waarin het behalen van het inburgeringsexamen een vereiste is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft aanbevolen in de Wi 2021 en in de Wi 2013, een hardheidsclausule op te nemen voor niet-sanctionerende maatregelen. Deze suggestie wordt niet overgenomen. Aanwijzing 5.25 van de Aanwijzingen van de regelgeving schrijft voor dat terughoudendheid dient te worden omgegaan met het opnemen van hardheidsclausules in regelingen. Naast de boetebepalingen zijn er drie verdere onderdelen uit de wet in kaart gebracht waarbij sprake is van belastende bepalingen. Het gaat allereerst om het opleggen van de inburgeringsplicht als zodanig. Daarnaast gaat het om de bepalingen rond de (verlenging) van de inburgeringstermijn. Tot slot betreft het de terugbetalingsplicht met

betrekking tot de sociale lening. Bij deze bepalingen is reeds ruimte voor maatwerk met het oog op schrijnende situaties (de ontheffing van de inburgeringsplicht en de verlenging van de inburgeringstermijn), dan wel ruimte voor maatwerk met het oog op de financiële omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Gelet daarop acht de regering een hardheidsclausule voor niet-sanctionerende maatregelen in de Wi 2021 niet wenselijk. Dit geldt ook voor de Wi 2013, met dien verstande dat de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld (en overige maatregelen die zijn besproken in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 oktober 2021 met betrekking tot de hardheden in de Wi 2013)¹³ voorzien in maatwerk in specifieke situaties.

De Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (de Wetenschappelijke Commissie) geeft in zijn advies mee dat bestaande wetgeving meestal voldoende mogelijkheden bevat om recht te doen aan de positie van kwetsbare groepen, en verzoekt de noodzaak van de voorgestelde hardheidsclausules (nogmaals) nader te motiveren. Mede naar aanleiding hiervan is het opnemen van de hardheidsclausules in het wetsvoorstel heroverwogen, en zijn de hardheidsclausules komen te vervallen, zoals besproken in paragraaf 7.3.1 van deze toelichting. De suggestie van de Wetenschappelijke Commissie om het overgangsrecht te heroverwegen wordt niet overgenomen. Bij het wetstraject in het kader van de Wi 2021 zijn verschillende mogelijkheden voor overgangsrecht onderzocht, en is, gelet op de bezwaren tegen de verschillende alternatieven, gekozen voor de voortgaande toepassing van de Wi 2013 op de personen op wie die wet van toepassing was voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wi 2021.¹⁴ Het is ook niet de bedoeling de Wi 2013 qua 'striktheid' als zodanig te laten aansluiten op de Wi 2021, maar om enkele specifieke hardheden uit de Wi 2013 te verzachten.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1, eerste lid)

Met deze wijziging wordt de Wet inburgering ingevoegd in de begripsbepalingen van de Wet inburgering 2021. Waar in de Wet inburgering 2021 en de daarop berustende bepalingen wordt verwezen naar de Wet inburgering, gaat het om die wet zoals deze luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021.

Onderdeel B (artikel 54, derde, vierde en vijfde lid)

In artikel 54, eerste lid, is neergelegd dat de Wi 2013 van toepassing blijft op de personen op wie die wet van toepassing was op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wi 2021.¹⁵

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 32824, nr. 348

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, blz. 105 – 106.

¹⁵ Met de Verzamelwet SZW 2022 is daarnaast een tweede lid toegevoegd aan artikel 54 van de Wet inburgering 2021 (Stb. 2020, nr. 496).

Hierop worden enkele uitzonderingen (mogelijk) gemaakt. Door de toevoeging aan artikel 54 van enige grondslagen wordt het mogelijk gemaakt om in een beperkt aantal situaties een uitzondering te maken op de onverkorte toepassing van de Wi 2013, ten gunste van de inburgeringsplichtige.

De grondslag ziet allereerst (derde lid, onderdeel a) op de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, in afwijking van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6 van de Wi 2013 gestelde regels, regels te stellen omtrent de voorwaarden waaronder en termijn waarbinnen een ontheffing kan worden afgegeven. Zo kan op grond van artikel 2.8b van het Besluit inburgering een aanvraag tot ontheffing niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn, bedoeld in artikel 7b, eerste lid, van de Wi 2013. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waardoor het al (ver) voor een half jaar van het einde van de inburgeringstermijn vaststaat dat de inburgeringsplichtige redelijkerwijs het examen niet kan halen, ondanks geleverde inspanningen. Het is in die situatie niet zinvol te eisen dat de aanvraag pas een half jaar voor het einde van de termijn kan worden ingediend.

Daarnaast wordt met het derde lid, onderdeel b, een grondslag gecreëerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen rond de voorwaarden waaronder een verlenging van de inburgeringstermijn kan worden verleend. Artikel 8 van de Wi 2013 biedt de grondslag om regels te stellen omtrent de verdere verlenging van de termijnen, bedoeld in de artikelen 7a, eerste lid, en 7b, eerste lid, en de toepassing van de artikelen 7a, derde lid, en 7b, derde lid. In artikel 2.4c van de Regeling inburgering zijn, op grond van artikel 2.12 van het Besluit inburgering, nadere regels gesteld omtrent deze verlenging. Van deze voorwaarde kan, op grond van de grondslag uit het vierde lid, onderdeel b, worden afgeweken.

Daarnaast (derde lid, onderdeel c) voorziet de grondslag in de mogelijkheid om regels te stellen omtrent de omstandigheden waaronder de lening wordt kwijtgescholden. Het gaat hier specifiek om een afwijking van het bepaalde in artikel 4.13, vierde lid, van het Besluit inburgering. Bovendien wordt voorzien in een grondslag om het, in afwijking van artikel 4.9 van het Besluit inburgering, mogelijk te maken dat er een ambtshalve draagkrachttoets zal worden gedaan ter bepaling van het maandelijks termijnbedrag.¹⁶ Voor een verdere toelichting hierop zij verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

In het vierde lid wordt voorzien in een grondslag waarmee nadere regels worden gesteld die zien op begeleiding van de inburgeringsplichtige, teneinde de afronding van de inburgeringsplicht te bespoedigen. Het gaat daarbij het aanbod van begeleiding aan inburgeringsplichtigen in de laatste fase van het inburgeringstraject, begeleiding die bestaat uit maatwerk, gericht op het voldoen aan de inburgeringsplicht. Hiermee wordt (een grondslag voor de mogelijkheid van) een wettelijke taak voor het college gecreëerd in het kader van de Wet inburgering, zodat op grond van artikel 47 van de Wet inburgering de noodzakelijke gegevens kunnen worden verstrekt aan het college vanuit het Informatiesysteem inburgering.

Het vijfde lid ziet op de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen rond (uitvoerings-)technische onderwerpen die aan de orde kunnen komen bij de toepassing van de Wi 2007 en de Wi 2013. De begrenzing

¹⁶ In de benodigde gegevensuitwisseling tussen de rijksbelastingdienst en de Minister van SZW is reeds voorzien in artikel 47 van de Wet inburgering, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1, eerste lid, onderdeel b, en 6.2, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit inburgering, en de bijlage bij artikel 6.1, tweede lid, onderdeel b, van dat besluit.

van deze delegatiegrondslag is erin gelegen dat de nadere regels enkel kunnen worden getroffen ten behoeve van een goede uitvoering van het eerste lid, waarin de voortgaande toepassing van de Wi 2013 is geregeld voor de personen op wie die wet van toepassing was voorafgaande aan de inwerkingtreding aan de Wi 2021. Het gaat daarbij onder meer om onvoorziene factoren die er toe leiden dat inburgeraars - buiten hun schuld - niet aan de verplichtingen kunnen voldoen die op grond van de Wi2013 aan hen zijn opgelegd. De recente maatregelen in verband met de bestrijding van Covid-19 zijn hier een voorbeeld van. Voor de toekomst zou een omstandigheid als het wegvallen van voldoende lesaanbod of het verminderen van de kwaliteit ervan voor inburgeringsplichtigen onder de Wi 2013 een reden kunnen zijn om noodzakelijke uitvoeringstechnische maatregelen te treffen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

A.D. Wiersma