

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Den Haag, 6 augustus 2019
dossiernummer: 107357
uw kenmerk:
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 24
e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

Betreft: conceptwetsvoorstel houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..)


Geachte minister,

Op 25 juni 2019 is de internetconsultatie conceptwetsvoorstel houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..) gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

1/α


mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van: adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum: 31 juli 2019
Betreft: **conceptwetsvoorstel houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..)**

Inleiding

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de commissie) heeft kennis genomen van het conceptwetsvoorstel houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..) ter vervanging van de huidige wet inburgering.

Doel van deze nieuwe wet is blijkens de tekst van het wetsvoorstel inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal te leren op het voor hen hoogst haalbare niveau, het hen richting betaald werk te activeren en te zorgen dat zij volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen.

Dit zijn ambitieuze doelstellingen. Met de volgende aanbevelingen op het gebied van met name termijnstelling en handhaving beoogt de adviescommissie de kans van slagen van het behalen van deze doelstellingen zo groot mogelijk te maken.

Eerder advies wetsvoorstel wijziging huidige wet

In een eerder advies van de adviescommissie op een eerder voorstel tot wijziging van de huidige wet (advies van 15 november 2016, inz. wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten¹ miste de adviescommissie in het wetsvoorstel een definitiebepaling van de participatieverklaring.

Het huidige voorstel bevat (net als de huidige wet) alleen een slotformule (artikel 6, vierde lid).

De participatieverklaring is hierdoor weliswaar in de wet voorzien, maar door het ontbreken van een definitie en invulling is de beperking nog altijd niet voorzienbaar.

Termijnen voor inburgering en participatie

De adviescommissie is verheugd te zien dat de oude termijn van een jaar uit artikel 7 oud in artikel 11, eerste lid onder A is vervangen door de meer realistische termijn van 18 maanden.

Begeleiding door gemeenten

De begeleiding van mensen met een asielstatus of familieleden of gezinsleden van personen met een asielvergunning door de gemeente in het inburgeringstraject valt toe te juichen (vergelijk artikel 13 e.v.). De adviescommissie begrijpt dat deze keuze voortkomt uit het feit dat gezinsmigranten en anderen beter hun weg hebben kunnen vinden in de aangeboden inburgeringstrajecten. De adviescommissie zou het toejuichen als begeleiding door de gemeente desalniettemin een optie is voor alle verplichte inburgeraars, dus ook voor houders van reguliere vergunningen die geen familielid of gezinslid zijn van een persoon met een asielvergunning.

¹ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121101>

Een groot probleem voor gezinsmigranten met een inburgeringsplicht is dat zij de kosten van het inburgeringstraject zelf moeten betalen. Die kosten zijn hoog, waardoor zij –ook als dat niet de oorspronkelijke keuze was– zich genoodzaakt zien te werken om de kosten te betalen. Werkende inburgeraars ondervinden zeer veel problemen met het vinden van een inburgeringstraject dat voldoende ruimte laat voor (betaald) werk en gezin.² Er zijn weinig inburgeringstrajecten beschikbaar in de avonduren. Zelfstudie is niet voor iedereen een optie: niet alle gezinsmigranten zijn voldoende opgeleid. Dat geldt zeker voor de laaggeschoolden en praktisch analfabete gezinsherenigers. Zij lopen een groot risico op een (hoge) boete omdat zij niet-tijdig inburgeren. Voor hen zou een maatwerk voorziening, zoals die er was voor de wijziging van de Wet Inburgering in 2013, waarbij er meer begeleiding is van overheidswege passend zijn. De adviescommissie wijst erop dat met regelmaat door de Dienst Uitvoering Onderwijs opgelegde boetes door de rechter worden gematigd of vernietigd omdat er onvoldoende rekening is gehouden met individuele omstandigheden van gezinsmigranten.³

Opgemerkt wordt dat de nationale ombudsman constateert dat de aard van de klachten over inburgering voor een belangrijk deel zien op gebrek aan behoorlijke dienstverlening door betrokken overheidsinstanties.⁴ De ombudsman is er niet gerust op dat een stelselwijziging alleen zal leiden tot een substantiële en voor inburgeraars voelbare verbetering. Het wetsvoorstel moet voor wat betreft de inwerkingtreding van de uiteindelijke wet gemeenten en andere instanties voldoende tijd geven om hun dienstverlening naar behoren te kunnen organiseren.

Termijnen voor taken gemeente zoals bedoeld in de artikelen 13 en verder

Blijkens de MvT krijgen de gemeenten een wettelijke plicht om er zorg voor te dragen dat er aan de inburgeringsplichtige asielstatushouder **tijdig** een inburgeringsaanbod wordt gedaan. (MvT, p. 17).

Wat onder tijdig wordt verstaan, wordt in het wetsvoorstel helaas niet uitgewerkt.

Juist vanwege de relatief krappe termijnen waarbinnen participatietrajecten en inburgering op straffe van mogelijk cumulatief op te leggen boetes moet worden gerealiseerd (vergelijk artikel 22 e.v.), verdient het aanbeveling ook de gemeente een termijn te stellen waarbinnen deze de in de wet gestipuleerde taken van de gemeente dient te realiseren zoals bedoeld in artikel 13 e.v.

In dit verband wordt gewezen op artikel 14, dat bepaalt dat gemeentes de inburgeraar oproepen voor een brede intake. Binnen welke termijn dit dient te gebeuren, is niet vast gelegd. Naar aanleiding van die intake wordt door de gemeente een leerroute en de nodige ondersteuning en begeleiding vast gesteld. Ook hiervoor wordt aan de gemeente geen termijn gesteld.

Dit is een gemiste kans, gezien de ambitieuze doelstelling (het zo snel mogelijk laten inburgeren) en gezien het feit dat de termijnen als bedoeld in artikel 11 aanvangen blijkens het tweede lid ervan, op de dag waarop de inburgeringsplichtige in de BRP is ingeschreven, en bij rechtmatig

² <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/duizenden-buitenlandse-partners-van-nederlanders-dreigen-beboet-te-worden-door-trage-inburgering~b2d658e9/>

³ Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3787, Rechtbank Oost-Brabant 16 oktober 2018 ECLI:NL:RBOBR:2018:5223 en Rechtbank Den Haag 5 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:4292.

⁴ Zie rapport van de Ombudsman van oktober 2018: 2018/065 Een valse start: een onderzoek naar behoorlijke inburgering, verkrijgbaar vanaf <https://www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018065-onderzoek-naar-behoorlijke-inburgering>.

verblijf op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, op de dag van inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

Het verdient aanbeveling om voor degenen die de gemeente begeleidt in het traject ofwel de termijn in te laten gaan vanaf de dag dat het persoonlijk plan is vast gesteld in de in artikel 15 bedoelde beschikking, ofwel vanaf de dag van de intake (mits er dan ook aan gemeenten een termijn wordt gesteld binnen welke de beschikking uit artikel 15 er dient te liggen vanaf de intake zoals bedoeld in artikel 14).

Ook artikel 16 stelt de gemeente ten onrechte geen termijn voor het doen van een inburgeringsaanbod aan asielstatushouders.

De adviescommissie wijst in dit verband op een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 16 januari 2019 waarin de Afdeling een boete vernietigde die aan een asielstatushouder was opgelegd omdat hij, door niet aan hem toe te rekenen vertraging, pas een jaar na de start van zijn inburgeringstermijn daadwerkelijk kon beginnen aan zijn inburgeringstraject.⁵ In deze uitspraak was de vertraging te wijten aan het verblijf op een AZC en de gebrekkige communicatie met en door Vluchtelingenwerk en DUO.

Hoofdstuk 7 Handhaving

En er worden aanzienlijke boetes opgelegd bij het niet slagen binnen de daarvoor geldende termijnen. De vraag is of het stellen van boetes een effectieve manier is van het stimuleren van nieuwkomers om aan de inburgeringsverplichting te voldoen.

In het arrest *P. en S. v. Nederland* van 4 juni 2015 (JV 2015/208) heeft het Hof van Justitie van de EU opgemerkt dat de in Nederland in het kader van inburgering maximaal op te leggen boetebedragen van 1000 EUR relatief hoog bevonden worden. En het kijkt tevens kritisch aan tegen het feit dat deze telkens wanneer de voor het behalen van het inburgeringsexamen gestelde termijnen zijn verstreken en dat examen niet is behaald, opnieuw kunnen worden opgelegd, zonder enige begrenzing, totdat het examen wel is behaald.

Ook valt het Hof op dat geen rekening wordt gehouden bij het opleggen van de geldboete met het feit of de inburgeringsplichtige binnen de gestelde termijn al dan niet een examen heeft afgelegd dan wel verschillende keren daaraan heeft deelgenomen.

Dat is in dit nieuwe wetsvoorstel weinig anders, ondanks de reeds genoemde uitspraken over vernietiging of matiging van de boete wegens onvoldoende rekening houden met individuele omstandigheden van de inburgeraar.

Waarom niet eerst met bijvoorbeeld een waarschuwing kan worden volstaan, is niet duidelijk. Aanbeveling zou verdienen eerst een waarschuwing en een termijnstelling te doen. Nu worden veel mensen door het voornemen een boete voor het niet tijdig inburgeren op te leggen overvallen en kunnen ze binnen de resterende termijn niets meer aan doen. Juist voor deze doelgroep is het lastig om al hun verplichtingen goed voor ogen te hebben, met name wanneer het om termijnen gaat die meerdere jaren bestrijken. Als de overheid mensen zoveel mogelijk wil stimuleren, kan tijdige informatievoorziening meer effect hebben dan deze hoge boetes. Met boetes worden bestuursorganen bovendien veel eerder belast met de bezwaarprocedures, die ontegenzeggelijk in

⁵ ECLI:NL:RVS:2019:119

veel gevallen gevoerd zullen worden. Bij het geven van een waarschuwing kan betrokkene voor er geprocedeerd wordt nog zijn uiterste best doen het opleggen van de boete te voorkomen en ligt de inspanning dus bij hem, in plaats van bij het bestuursorgaan dat de bezwaarprocedure in goede banen moet leiden. Vanzelfsprekend kan de vreemdeling dan meteen op de hoogte gebracht worden dat bij een volgend verzuim alsnog een boete zal volgen.

Van belang is dat er acht op wordt geslagen, dat de Minister voor Rechtsbescherming er de afgelopen jaren meermaals op heeft gewezen dat multiproblematiek een verschijnsel is in de gefinancierde rechtsbijstand die het stelsel zwaar belast. Met name wanneer burgers in financiële problemen komen, ontstaat zulke problematiek. Dat moet zoveel mogelijk voorkomen worden en indien het ontstaat, dan is een integrale aanpak aangewezen. De Minister vond in debat met de kamer op 14 februari 2018 nog, dat niemand er baat bij heeft om "ijzerenheinig" vast te houden aan de betaling van een zeer hoge boete, als iemand die wel wil maar niet kan betalen. Juist voor de doelgroep waar het wetsvoorstel zich op richt is de kwetsbaarheid groot: het gaat om mensen die toch al achter staan doordat zij de taal niet voldoende spreken, en met een boete erbij, is de kans op het ontwikkelen van een multiproblematiek groot. Voorkomen moet worden, in het maatschappelijk belang, en óók in het belang van de overheid, die (bijvoorbeeld via gefinancierde rechtsbijstand) moet betalen voor het oplossen van multiproblematiek-casussen, dat boetes worden opgelegd aan deze doelgroep waar dat niet noodzakelijk is, en met andere middelen hetzelfde doel (van integratie en participatie kan worden bereikt.

Mede in dit licht beveelt de adviescommissie aan om in artikel 22 een vijfde lid in te voegen:

"5. er kan afgezien worden van het opleggen van een boete, als aannemelijk wordt gemaakt dat sprake is van overmacht."

In beleid kan vervolgens nader worden uitgewerkt wat hieronder zoal kan worden verstaan.

Ook beveelt de adviescommissie aan om in plaats van de teksten in artikel 22 e.v. "X legt een bestuurlijke boete op als ..." de volgende tekst op te nemen: "X kan een bestuurlijke boete opleggen als..."

Daarmee wordt de manier van handhaven een facultatieve bevoegdheid. Zo hebben gemeenten meer speelruimte met het experimenteren welke manier van handhaven de grootste slagingskans op zo veel mogelijk snelle inburgeraars bevordert. Blijkens de MvT is de nieuwe wet bedoeld om meer maatwerk te leveren om zo meer succesvolle inburgeraars te creëren die onze samenleving actief zullen kunnen versterken. Bij deze doelstelling zou het handhaven beter aansluiten als voorgaande aanbevelingen worden meegenomen.

De adviescommissie juicht het toe dat het boetebedrag voor het niet tijdig halen van de eindstreep niet langer 1250 euro maar maximaal 1000 euro is ingevolge artikel 26, ook al is dit nog altijd een hoog bedrag. De adviescommissie beveelt aan geen uitzondering in het tweede lid voor wat betreft de onderwijsroute te maken.

Juist gezien de doelstelling van actieve participatie in de Nederlandse maatschappij, zijn de personen die deze route als inburgeringsmanier volgen zich stevig aan het voorbereiden op actieve participatie in de Nederlandse maatschappij. Dit wordt in de MvT ook onderkend. Waar het gaat om de onderwijsroute en het taalschakeltraject wordt gesteld dat dit traject bestaat *'uit meer elementen dan alleen het leren van de Nederlandse taal en KNM [...]. Daarnaast zijn deze*

trajecten specifiek gericht op instroom in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Dat als dit traject onverhoopt niet binnen de geboden termijn slaagt hiertegenover de hoogste boete staat, komt de adviescommissie niet redelijk voor. Dit temeer nu juist jonge inburgeraars (jonger dan 28 bij aanvang) doelgroep voor de onderwijsroute zijn (vergelijk p. 22, 23 MvT), bij uitstek degenen die vaak niet veel budget zullen hebben.

In de MvT vindt de adviescommissie geen gegronde reden voor de verhoging van de boete in het tweede lid van artikel 26.

De ervaring van de adviescommissie is dat in individuele gevallen steeds standaard de hoogst mogelijke wettelijke boete wordt opgelegd. Ook in dat licht is aanpassing geboden. Daar komt ook nog bij dat in bestuurlijke procedures, anders dan in strafrechtelijke procedures die een boete betreffen, ook waar het de verdenking voor een misdrijf betreft, de betalingsverplichting voor een eenmaal opgelegde boete hangende bezwaar of beroep niet wordt opgeschort. Dat leidt tot extra procedures die achteraf wellicht niet nodig waren geweest. Het verdient daarom aanbeveling te bepalen dat de betalingsverplichting hangende bezwaar en beroep wordt opgeschort. Dit scheelt ook voorlopige voorzieningsprocedures.

Ook kan om de doelstelling te verwezenlijken van zo snel mogelijke inburgering een beloning in het vooruitzicht gesteld worden voor een ruimschoots eerdere afronding van het traject dan de wettelijk gestelde termijn. Dat kan een geldelijke beloning zijn, of een contractgarantie voor een tijdelijk contract.

Hoofdstuk 10, financiële bepalingen

Blijkens artikel 41, tweede lid, wordt slechts drie maanden voor ieder kalenderjaar de uitkering voor de kosten van verschillende inburgeringstrajecten bekend gemaakt. Dat is, met het oog op het huidige arbeidsmarktaanbod en alle verschillende taken die de gemeenten hebben, ook bijvoorbeeld in het kader van de WMO, een zeer krappe termijn te noemen. De adviescommissie beveelt daarom aan ter bevordering van een soepele uitvoering van de wet en het vergroten van de kans op het behalen van de gestelde doelen een termijn van 6 maanden in te lassen in plaats van 3 maanden. Op die manier hebben de colleges ook nog tijd om naar andere financieringsmiddelen te zoeken om in te kunnen zetten.

Conclusie

De adviescommissie doet artikelsgewijs aanbevelingen op het wetsvoorstel. Terecht wordt beoogd ervoor te zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk meedoen in Nederland, het liefst via betaald werk (p. 3 MvT). Asielstatushouders krijgen hiertoe extra begeleiding van de gemeente. De MvT benadrukt terecht het belang van een tijdige start van het traject (zie ook p. 4 MvT). Juist daarom is een belangrijke aanbeveling (naast de overige aanbevelingen) om ook de gemeenten aan een in de wet te bepalen termijn te verbinden en niet alleen de nieuwkomers.

Daarnaast is van belang voor het slagen van het traject om ook de handhaving stimulerender te maken. Gedacht kan worden aan waarschuwingen of bijvoorbeeld aan een beloning voor eerdere afronding van het traject dan de gestelde termijn. Daarbij zou meer aandacht voor de individuele omstandigheden van inburgeraars moeten zijn.

nabeschouwing

Opmerking verdient nog het volgende. Het starten met het bieden van de mogelijkheid tot inburgering nadat een status is toegekend en inschrijving in de BRP is gerealiseerd, zorgt er in de

praktijk voor dat mensen die graag beter kennis gemaakt zouden hebben met de Nederlandse samenleving jarenlang desondanks geïnactiveerd zijn geweest en hierin niet hebben mogen participeren. Dit geldt met name voor de inburgeringsplichtigen met een asielstatus. Dat vergroot de kans van slagen van een snelle inburgering en kans op betaald werk niet. Dat is een bewuste keuze van de wetgever. Het verdient aanbeveling ook te blijven nadenken over in hoeverre met name personen die asiel hebben aangevraagd uit niet-veilige landen al in een voortraject kunnen worden geactiveerd en kennis kunnen nemen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving. Bijvoorbeeld door hen vergelijkbare zelfstudiepakketten aan te bieden als op www.ikwilnaarnederland.nl voor inburgeraars die met een mvv inreizen vanuit het buitenland. In dit verband wijst de adviescommissie erop dat de IND de afgelopen jaren met zodanige achterstanden te kampen heeft dat veel asielaanvragers maanden en soms jaren wachten tot hun procedure kan starten. Deze realiteit is allesbehalve bevorderlijk voor een snelle inburgering op het hoogst haalbare niveau.