

## 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). Allereerst wordt een hardheidsclausule toegevoegd aan de wet. Daarnaast wordt een hardheidsclausule gecreëerd voor de toepassing van de Wet inburgering (verder: de Wi 2013), en een grondslag gecreëerd in het overgangsrecht dat ziet op 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.

Mede gevoed door de lessen van de kinderopvangtoeslagaffaire heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het huidige stelsel en de positie van de veelal kwetsbare groep inburgeraars daarin opnieuw bekeken<sup>1</sup>. Er is een verkenning uitgevoerd naar verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel, 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. Introductie hardheidsclausule in de Wet inburgering 2021

Naar verwachting worden met de Wi 2021 de juiste randvoorwaarden geschapen om inburgeringsplichtigen er alles aan te laten doen om hun inburgering te laten slagen. Toch valt niet uit te sluiten dat er, ondanks alle mogelijke voorzieningen die het nieuwe stelsel biedt, inburgeringsplichtigen zullen zijn voor wie inburgering niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De wet bevat daarom een gedifferentieerd boeteregime voor situaties waarin een inburgeringsplichtige de verplichtingen tijdens het inburgeringstraject niet nakomt, of de leerroute, de MAP of het PVT niet afrondt binnen de inburgeringstermijn.

De wet, het Besluit inburgering 2021 (verder: het besluit) en de Regeling inburgering 2021 (verder: de regeling) bevatten verschillende waarborgen om zoveel mogelijk te voorkomen dat, voor zover deze situaties zich in de praktijk voordoen, eventuele stapeling van boetes tot financiële problematiek bij inburgeringsplichtigen leidt. Ook is bij het bepalen van de (maximale) hoogte van boetes die door gemeenten en DUO aan inburgeringsplichtigen kunnen worden opgelegd, uitdrukkelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat het een relatief kwetsbare groep is, met name daar waar het hun financiële positie betreft.

##### 2.1 Eerder voorgestelde hardheidsclausule

Gemeenten en DUO zijn op grond van de wet echter wel verplicht om aan de inburgeringsplichtige een boete op te leggen als er sprake is van een verwijtbare overtreding van (een van) de in de wet opgenomen verplichtingen. In een mogelijkheid tot het geheel afzien van het opleggen van boetes, is in de wet, of de lagere regelgeving, niet voorzien. Mede gelet op de discussie naar aanleiding van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de aangenomen motie van Van Brenk<sup>2</sup>, waarin de regering wordt verzocht als regel in wetgeving een hardheidsclausule op te nemen en bestaande wetgeving in deze zin aan te passen, is tijdens een algemeen overleg van 3

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 35483, nr. 73.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 37.

februari 2021, dat plaatsvond in verband met de voorhangprocedure van het besluit, door de minister van SZW toegezegd om in de wet een hardheidsclausule op te nemen.

Om deze toezegging gestand te doen, is eerder overwogen om in hoofdstuk 7 van de wet (Handhaving) een extra bepaling op te nemen dat gemeenten en DUO de mogelijkheid zou geven om de boetebepalingen (artikel 22 tot en met 26 van de wet) buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken in schrijnende gevallen. Deze bepaling was bedoeld als een extra 'ventiel' bovenop alle waarborgen die al in het boetesysteem zijn ingebouwd.

In een advies van 14 juli 2021<sup>3</sup> heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geadviseerd om de toegevoegde waarde van deze hardheidsclausule nader te motiveren ten opzichte van de al bestaande mogelijkheden om de evenredigheid bij de boeteoplegging te waarborgen. Daarbij heeft de Afdeling onder andere gewezen op de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 5.25 Hardheidsclausule), waaruit volgt dat een hardheidsclausule slechts wordt overwogen voor situaties waarin gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen. Daarnaast heeft de Afdeling aangegeven dat bij boetebepalingen rekening dient te worden gehouden met de bepaling van artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van dit artikel moet het bestuursorgaan ambtshalve een evenredige boete opleggen en dient, op grond van het derde lid, in het geval van gefixeerde boetes, de boete te worden gematigd als de overtreder aannemelijk maakt dat deze vanwege bijzondere omstandigheden te hoog is.

## 2.2 Voorgestelde hardheidsclausule

Naar aanleiding van dit advies is besloten de toegezegde hardheidsclausule anders vorm te geven. De reden hiervoor is dat de Afdeling heeft aangegeven dat het boetesysteem in de wet mede in combinatie met de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:46 van de Awb), reeds verschillende mogelijkheden bevat om de evenredigheid bij de boeteoplegging te waarborgen. Naast de reeds genoemde omstandigheid, dat bij het bepalen van de hoogte van de (maximale) boetes rekening is gehouden met de kwetsbare positie van inburgeringsplichtigen, bevat de regelgeving voor gemeenten en DUO immers verschillende mogelijkheden om bij het toepassen van de boetebepalingen de individuele omstandigheden mee te wegen. Zo is in het geval van boetes die door gemeenten worden opgelegd, de hoogte van de boetes gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Bij boetes die DUO oplegt wordt rekening gehouden met de inspanningen de inburgeraar gedurende het traject heeft verricht en de resultaten die hij heeft behaald. Daarnaast is naar aanleiding van een advies van de Raad van State van 2 juni 2021 over het besluit<sup>4</sup> eveneens geregeld dat zowel gemeenten als DUO in het geval van het opleggen van een gefixeerde boete (op grond van artikel 22 of artikel 24 van de wet), ambtshalve rekening dienen te houden met bijzondere omstandigheden die bij hen bekend zijn (artikelen 7.1 en 7.2 van het besluit).

Gelet hierop is geconcludeerd dat de gewenste hardheidsclausule zou moeten voorzien in de situatie waarin het huidige wettelijke boetesysteem nog niet voorziet, te weten de mogelijkheid voor gemeenten en DUO om indien het opleggen van een boete leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, ook in situaties van verwijtbaarheid, hiervan *geheel* te kunnen afzien. Vergelijkbare bepalingen zijn middels de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving opgenomen in verschillende wetten (zie onder meer artikel 14a, achtste lid, van de Toeslagenwet).<sup>5</sup> Het gaat hierbij om uitzonderlijke situaties, waarbij er geen sprake is van de afwezigheid van verwijtbaarheid (vgl. 5:41 Awb), de inburgeraar niet op een andere manier tegemoet kan worden gekomen (bijvoorbeeld door middel van het verlagen van een boete of het verlengen van een termijn), maar het opleggen van een boete desalniettemin een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, mede gelet op het doel van de Wet inburgering 2021.

## 2.3 Overwogen alternatieven reikwijdte hardheidsclausule

Tevens is bezien of de toepassing van de wet op andere onderdelen zou kunnen leiden tot schrijnende situaties in onvoorziene gevallen, waardoor het opnemen van een ruime(re) hardheidsclausule, die niet enkel ziet op de boetebepalingen maar op de wet als geheel, in de rede ligt.

---

<sup>3</sup> No.W12.21.0142/III

<sup>4</sup> No.W12.21.0078/III

<sup>5</sup> Stb. 2012, 462.

Hierbij zijn drie situaties in kaart gebracht waarbij de wet voorziet in voor de inburgeringsplichtige belastende maatregelen. Het gaat allereerst om het opleggen van 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. Met betrekking tot al deze situaties is er ofwel reeds voorzien in bepalingen gericht op schrijnende situaties, ofwel het is niet de verwachting dat dergelijke situaties zich zullen gaan voordoen.

Voor de inburgeringsplichtige die, vanwege bijzondere individuele omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten, onmogelijk of uiterst moeilijk kan voldoen aan de inburgeringsplicht, bestaat reeds de mogelijkheid om volledig van de inburgeringsplicht te worden ontheven (artikel 5, tweede lid, van de wet, en artikel 2.8 van het besluit), naast de mogelijkheid tot gedeeltelijke ontheffing (artikel 5, eerste lid, van de wet, en artikel 2.7 van het besluit).

Daarnaast bevat de wet reeds de mogelijkheid om de inburgeringstermijn te verlengen als het overschrijden van de termijn niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten valt (artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van de wet). In het besluit en de regeling, waarin omtrent deze mogelijkheid nadere regels zijn vastgesteld, zijn de situaties beschreven waarin hiervan in ieder geval sprake is. Omdat het niet mogelijk is om vooraf alle situaties te voorzien waarin dit het geval kan zijn, is daarnaast is tevens geregeld dat verlenging van de termijn eveneens aan de orde is als er sprake is van een niet verwijtbare individuele bijzondere omstandigheid (artikel 4.3 van het besluit in samenhang met artikel 4.1, eerste lid en onder i, van de regeling).

Ten slotte is bij de bepalingen die zien op de terugbetaling van de sociale lening, die gezins- en overige migranten kunnen aanvragen ten behoeve van de bekostiging van hun inburgeringscursus en –examen (artikelen 20 en 21 van de wet), al rekening gehouden met personen die zich in een kwetsbare financiële situatie bevinden. Voor die groep is geregeld dat bij terugbetaling van de lening door DUO rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de inburgeringsplichtige (artikel 6.10 tot en met 6.12 van het besluit), waarbij de terugbetalingsperiode bovendien is vastgesteld op tien jaren (artikel 6.6 van het besluit). Wanneer na het einde van deze periode nog een schuld resteert, gaat deze teniet (artikel 6.13 van het besluit).

### **3. Hardheidsclausule en 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 (de beoogde inwerkingtredingsdatum van de WI2021) 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 hardheidsclausule, en 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. Ter inventarisatie van hardheden in de Wi 2013 is daarom een interne verkenning 'Verbeterplan huidig inburgeringsstelsel' uitgevoerd. De voorstellen die een aanpassing van regelgeving vergen, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen.

#### *3.1 Hardheidsclausule*

Allereerst zal er, overeenkomstig de hardheidsclausule die wordt geïntroduceerd in de Wet inburgering 2021, een hardheidsclausule worden opgenomen, die betrekking heeft op de oplegging van bestuurlijke boetes. Met een hardheidsclausule wordt er, naast de overige maatregelen die hierna worden beschreven, een extra vangnet gecreëerd voor situaties waarin

onverkorte toepassing van de regelgeving zou leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Het gaat hierbij om een hardheidsclausule die qua reikwijdte en doel gelijk is aan de hardheidsclausule die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd in de Wi 2021. Voor een verdere toelichting wordt daarom kortheidshalve verwezen naar de toelichting bij die bepaling.

Een bredere reikwijdte voor de hardheidsclausule voor de Wi2013 wordt niet nodig geacht. Een boete wordt alleen opgelegd als binnen de inburgeringstermijn of de verlengde termijn niet voldaan is aan alle vereisten van de inburgeringsplicht. Wanneer er sprake is van niet verwijtbare omstandigheden op grond waarvan iemand niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht kan voldoen, vindt verlenging van de inburgeringstermijn plaats en wordt geen boete opgelegd. Verlengingen kunnen meerdere keren worden verleend. De gronden voor verlenging zijn vastgelegd in een niet limitatieve lijst in de beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt<sup>6</sup>. Indien er wel sprake is van een verwijtbare termijnoverschrijding wordt de boete gematigd conform de beleidsregel Boetevaststelling inburgering. Bij de vaststelling van de boete wordt gekeken naar de door de inburgeraar geleverde inspanningen. Specifiek gaat dit om het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus Nederlands als tweede taal bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk, het aantal keren dat de inburgeringsplichtige de onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd en het aantal onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal dat de inburgeringsplichtige heeft behaald. Op deze manier is bij het bepalen van de (maximale) hoogte van boetes, die door DUO aan inburgeringsplichtigen kunnen worden opgelegd, voldoende rekening gehouden met de omstandigheid dat het een relatief kwetsbare groep is, met name daar waar het hun financiële positie betreft. Het boetesysteem in de wet, mede in samenhang met de hiervoor besproken bepalingen uit de Awb, bevatten daarmee verschillende mogelijkheden om de evenredigheid van de boeteoplegging te waarborgen.

De hardheidsclausule zoals die nu wordt opgenomen is bedoeld voor uitzonderlijke situaties, met inbegrip van verwijtbare situaties, waarbij de inburgeraar niet op een andere manier tegemoet kan worden gekomen (bijvoorbeeld door middel van het verlagen van een boete of het verlengen van een termijn) en wanneer het opleggen van een boete desalniettemin tot een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren.

De hardheidsclausule is niet toepassing op de inburgeraars, die vallen onder het inburgeringsregime dat gold van 2007 tot en met 2012 (verder: Wi2007), waarin gemeenten verantwoordelijk waren voor de inburgering en handhaving. Een dergelijke hardheidsclausule wordt niet nodig geacht, omdat gemeenten onder de Wi2007 voldoende mogelijkheden hebben om een ontheffing af te geven, dan wel de termijn te verlengen, waardoor het opleggen van boetes niet aan de orde is (zie onder meer artikel 31, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van de Wet inburgering). Zo kunnen gemeenten op de volgende gronden een inburgeringsplichtige ontheffen van de inburgeringsplicht:

1. Medische grond en een medisch advies van een onafhankelijke arts;
2. Aantoonbaar geleverde inspanningen (AGI):
3. Aantoonbaar voldoende ingeburgerd (AVI):

In de Wi2007 er geen nadere criteria voor ontheffing in de wet- en regelgeving gespecificeerd. Deze criteria kan ieder gemeente zelf bepalen en vastleggen in een gemeentelijke verordening. De verwachting is daarom ook dat veel gemeenten nog inburgeringsplichtige inburgeraars, met name gezien de lange periode dat deze personen al inburgeringsplichtig zijn, desgewenst, via een AVI dan een AGI ontheffing kunnen ontheffen.

Gemeenten hebben daarnaast ook de mogelijkheid om de inburgeringstermijn te verlengen (artikel 31, tweede lid, onderdeel a) indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet behalen van het inburgeringsexamen. Ook hier worden via de wet geen nadere voorwaarden aan gesteld, zodat gemeenten deze voorwaarden verder zelf in kunnen vullen.

---

<sup>6</sup> Staatscourant 2019-6980, 2019-65727, 2020- 25861 en 2021-19528.

Gezien het feit dat gemeenten op grond van de wet diverse mogelijkheden hebben om inburgeraars te ontheffen van de inburgeringsplicht en/of de inburgeringstermijn te verlengen, wordt het niet nodig geacht om- de hardheidsclausule zoals deze voor de Wi2013 zal gelden, ook door te laten werken voor het regime van de Wi2007.

### *3.2 Grondslagen tot afwijking van onverkorte toepassing overgangsrecht*

Naast de introductie van de hardheidsclausule worden enkele grondslagen gecreëerd, om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van het Besluit inburgering zoals dat luidde voordat het werd 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.<sup>7</sup> 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 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.

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.<sup>8</sup> De grondslag zal worden gebruikt om de verplichting om de volledige lening terug te betalen, wanneer de inburgeringstermijn is overschreden, te beperken.

### *3.3 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.

### *3.4 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 Wi2013 aan hen zijn opgelegd. De recente beperkende maatregelen in verband met het coronavirus 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.

---

<sup>7</sup> Stcrt. 2018, 15700.

<sup>8</sup> Rechtbank Zeeland-West-Brabant 28 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2156, Rechtbank Noord-Holland 1 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4721.

#### **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.

Wat betreft de hardheidsclausule Wi2021: Van het afzien van het opleggen van boetes zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik worden gemaakt. Naar verwachting gaat het om (hooguit) enkele gevallen per jaar. In dit stelsel krijgen de inburgeraars namelijk een op maat gesneden inburgeringstraject en daarbij zullen zij goed worden begeleid door gemeenten. De hardheidsclausule is een extra ventiel naast de andere waarborgen die al in het boetesysteem zijn ingebouwd. De hardheidsclausule kan zowel uit eigen beweging door DUO of gemeenten worden toegepast, of bij een bezwaarzaak aan de orde komen. In het eerste geval hoeft de inburgeraar zelf geen extra informatie aan te leveren. In het laatste geval zal de inburgeraar wel zelf moeten aantonen waarom hij in aanmerking komt voor toepassing van de hardheidsclausule. Aangezien het naar verwachting enkele uitzonderlijke gevallen per jaar betreft, zal de toename aan regeldruk verwaarloosbaar zijn. Bovendien gaat het om een begunstigende regeling voor de inburgeraar.

Wat betreft het overgangsrecht Wi2013: Met het onderhavig wetsvoorstel worden, naast de introductie van een hardheidsclausule - waarvoor wat betreft regeldruk hetzelfde geldt als met betrekking tot de hardheidsclausule Wi2021 - 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 hebben 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 zowel de hardheidsclausule Wi2021 als 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. Advies en consultatie**

##### **5.1 Uitvoeringstoets DUO**

##### **5.2 Internetconsultatie**

#### **II. Artikelsgewijze toelichting**

##### *Onderdeel A (artikel 27, tweede lid)*

Op grond van het tweede lid van artikel 26 van de wet zijn de boetehoogtes bij algemene maatregel van bestuur gedifferentieerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de mate van schuld en verwijtbaarheid bij het opleggen van de bestuurlijke boete. Artikel 5:41 van de Algemene wet

bestuursrecht schrijft voor dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, en bovendien kan de vastgestelde boete, op grond van artikel 5:46, derde lid, van die wet, lager worden vastgesteld wanneer de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Indien deze omstandigheden het bestuursorgaan bekend zijn, dan wordt daar ambtshalve rekening mee gehouden bij de boeteoplegging.

Deze waarborgen bieden echter niet de mogelijkheid om in het *geheel af te zien* van het opleggen van een boete, wanneer hier wegens bijzondere omstandigheden aanleiding toe is. Met de voorgestelde wijziging van artikel 27 wordt een hardheidsclausule opgenomen in het toegevoegde tweede lid. Met deze hardheidsclausule kan er – in omstandigheden waarin het opleggen van een boete zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard – in het geheel worden afgezien van het opleggen van de boete. De hardheidsclausule biedt de mogelijkheid tot het buiten toepassing laten van de bepalingen die zien op het opleggen van een boete aan de inburgeringsplichtige: die niet verschijnt bij de brede intake of hieraan onvoldoende meewerkt (artikel 22), tijdens het inburgeringstraject onvoldoende meewerkt (artikel 23), niet tijdig het PVT en/of de MAP afrondt (artikel 24) en/of de leerroute niet tijdig afrondt (artikel 25).

Het gaat daarbij om situaties waarin de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen. Deze hardheidsclausule is opgesteld conform aanwijzing 5.26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Vanwege de bestaande waarborgen in het besluit en de regeling, is het de verwachting dat er slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden, waarin toepassing van de handhavingsbepalingen – gegeven de doelstelling en de strekking van de wet – een onbillijkheid van overwegende aard opleveren, gebruik gemaakt zal worden van deze hardheidsclausule.

#### *Onderdeel B (artikel 54, derde, vierde, vijfde en zesde 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.

Hierop worden enkele uitzonderingen (mogelijk) gemaakt. Allereerst wordt een hardheidsclausule toegevoegd die ziet op de boeteoplegging op grond van de artikelen 28, 30, 31 en 33 van de Wi 2013. Van het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van deze artikelen kan worden afgezien wanneer de oplegging ervan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Daarnaast wordt het - door de toevoeging aan artikel 54 van enige grondslagen - 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. Gelet op het belang van rechtszekerheid ten aanzien van het overgangsrecht zal er slechts terughoudend gebruik worden gemaakt van deze mogelijkheid.

De grondslag ziet allereerst (vierde 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 Wet inburgering gestelde regels, de voorwaarden waaronder en termijn waarbinnen en de voorwaarden waaronder een ontheffing kan worden afgegeven, te verruimen. 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 (vierde lid, onderdeel b) voorziet de grondslag in de mogelijkheid om de omstandigheden waaronder de lening wordt kwijtgescholden, te verruimen. Het gaat hier specifiek om een afwijking van het bepaalde in artikel 4.13, vierde lid, van het Besluit inburgering. Voor een verdere toelichting hierop zij verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

In het vijfde 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.

Het zesde 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.

CONCEPT