

Advies over wijziging van de Wet inburgering 2021: opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht

Wetsadvies

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Wetsadvies 'Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht' (Advies over wijziging van de Wet inburgering 2021: opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht)

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, november 2021

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Op 27 september 2021 is het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht voorgelegd in een internetconsultatie. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) brengt hierbij ongevraagd advies uit over dit voorstel aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

2. Inhoud wetsvoorstel

De voorgestelde wijziging van de Wet inburgering 2021 (Wi 2021) voorziet in het opnemen van een hardheidsclausule naar aanleiding van aangenomen moties over de kinderopvangtoeslagenaffaire en een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer¹ om een dergelijke bepaling op te nemen in de wet in aanvulling op de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wetgever kiest voor een beperkte hardheidsclausule die alleen betrekking heeft op het opleggen van bestuurlijke boetes. Het gaat hierbij dus niet om andere maatregelen die ook op grond van de Wi 2021 kunnen worden opgelegd, zoals het opleggen van een inburgeringsplicht, de verlenging van de inburgeringstermijn en de verplichting om een sociale lening terug te betalen. Het bestuursorgaan stemt de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Volgens de wetgever biedt artikel 5:46, tweede lid, Awb niet de mogelijkheid van boeteoplegging af te zien. Om die reden heeft de wetgever besloten een hardheidsclausule in de wet op te nemen op grond waarvan door gemeenten en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) *geheel* van het opleggen van een boete kan worden afgezien. De hardheidsclausule is bedoeld voor uitzonderlijke situaties, met inbegrip van verwijtbare situaties, waarbij de inburgeringsplichtige niet op een andere manier tegemoet kan worden gekomen, en het opleggen van een boete een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren.

In het wetsvoorstel wordt verder geregeld dat, in afwijking op het geldende overgangsrecht, een hardheidsclausule wordt toegevoegd die ziet op de boeteoplegging op grond van de (nu nog geldende) Wet inburgering 2013 (Wi 2013).² Daarnaast 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.³

¹ Motie van het Lid Omtzigt c.s. motie van de Leden Ploumen en Jetten, motie van het Lid Van Brenk, Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 24 en 37.

² Boeteoplegging op grond van de artikelen, 28, 30, 31 en 33 van de Wi 2013.

³ Zie het voorgestelde vierde en vijfde lid van artikel 54 Wi 2021:

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan in afwijking van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 6 en 16 van de Wet inburgering gestelde regels:

a. de voorwaarden waaronder en de termijn waarbinnen een ontheffing kan worden afgegeven, worden verruimd;

3. Beoordeling van het voorstel

Met de voorgestelde wijzigingen van de Wi 2021 wordt de mogelijkheid gecreëerd om van het opleggen van een boete af te zien als dat zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. De ACVZ vindt dit een positieve wijziging, maar is er niet van overtuigd dat toepassing van een hardheidsclausule alleen tot boetebepalingen beperkt moet worden. De motivering van de voorgestelde beperking overtuigt niet. In de toelichting bij het wetsvoorstel⁴ worden drie situaties onderscheiden waarin sprake is van niet-sanctionerende belastende maatregelen. Deze zijn hiervoor genoemd. De wetgever stelt dat bij deze situaties óf reeds voorzien is in bepalingen gericht op schrijnende situaties, ófwel het niet de verwachting is dat dergelijke situaties zich gaan voordoen.

De motivering overtuigt in de eerste plaats niet omdat onduidelijk is welke bepalingen de wetgever daarbij voor ogen heeft en of ook die bepalingen de mogelijkheid bevatten om van boeteoplegging af te zien.

In de tweede plaats brengt het toepassen van een hardheidsclausule met zich dat niet op voorhand is in te schatten voor welke gevallen of groepen op deze voorziening dient te worden teruggevallen. Toepassing van de hardheidsclausule wordt volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving slechts 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*.⁵ Daarom zou ook een hardheidsclausule voor niet-sanctionerende maatregelen in de wet moeten worden opgenomen.

De adviesraad vindt dat in afwijking van het overgangsrecht ook een hardheidsclausule moet worden toegevoegd voor niet-sanctionerende maatregelen die worden opgelegd op grond van de Wi 2013.

Aanbeveling 1

Neem in de Wet inburgering 2021 een hardheidsclausule op voor niet-sanctionerende maatregelen.

Aanbeveling 2

Neem in afwijking van het overgangsrecht een hardheidsclausule op voor niet-sanctionerende maatregelen die worden opgelegd op grond van de Wet inburgering 2013.

b. de verplichting om de lening terug te betalen wanneer de inburgeringstermijn is overschreden, worden beperkt.

5. 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.

⁴ Toelichting bovenaan pagina 3.

⁵ Zie aanwijzing 5.25 Hardheidsclausule, Aanwijzingen voor de regelgeving.

De ACVZ vindt ook dat wat al te stellig wordt uitgedragen dat toepassing van de hardheidsclausule slechts in uitzonderlijke situaties aan de orde kan zijn. Het criterium zou louter moeten zijn of in een concreet geval, gelet op het doel en de strekking van de regeling, beboeting kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Door in lagere regelgeving nader invulling te geven aan dit criterium kan toepassing van de hardheidsclausule in gevallen waarin dat is aangewezen worden bevorderd. Hiermee wordt voorkomen dat de hardheidsclausule een stoplap wordt die vrijwel nooit wordt gebruikt.

Aanbeveling 3

Leg in de motivering van het wetsvoorstel minder de nadruk op het uitzonderlijke karakter van toepassing van de hardheidsclausule.

Aanbeveling 4

Geef in lagere regelgeving nader invulling aan het criterium 'onbillijkheid van overwegende aard'.

Tot slot wijst de adviescommissie erop dat de minister van SZW in het algemeen overleg van 18 februari 2021 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd dat in de wet wordt opgenomen dat toepassing van de hardheidsclausule zal worden gemonitord.⁶ De ACVZ roept de minister op om aan de Tweede Kamer jaarlijks te rapporteren over de toepassing van de hardheidsclausules in de Wi 2013 en Wi 2021, en de toepassing ervan binnen drie jaar te evalueren.

Aanbeveling 5:

Rapporteer jaarlijks aan de Tweede Kamer over de toepassing van de nieuwe hardheidsclausules en evalueer de toepassing ervan binnen drie jaar.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 32824, nr. 323, p. 46.