



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Kabinet Rutte IV
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-46840910
datum 7 maart 2022
ons kenmerk ACVZ/ALG/2022/001
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Internetconsultatie over het verbeteren van wetten en regels die mensen ernstig in de knel brengen

Geachte lezer,

Het thema 'effectieve rechtsbescherming' vormt de leidraad van één van de [programmaliijnen](#) van de adviesraad migratie (ACVZ). Omdat de strekking van uw internetconsultatie nauw aansluit bij dit onderwerp, brengt de adviesraad u graag een [serie commentaren](#) onder de aandacht die binnen de programmalijn wordt gepubliceerd en waarin we verkennen hoe de menselijke maat in het migratiebeleid centraler kan komen te staan.

De programmalijn gaat niet alleen over het recht op effectieve rechtsbescherming, maar ook over de uitvoerbaarheid van regelgeving. Met dit programma wil de adviesraad juridische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in kaart brengen die van invloed zijn op (de werking van) effectieve rechtsbescherming. De adviesraad verstaat daaronder dat recht gedaan wordt aan de fundamentele rechten van mensen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving en dat de menselijke waardigheid beschermd wordt. Met de verschillende kennis- en adviesproducten hoopt de raad te kunnen bijdragen aan een eerlijk en zorgvuldig migratiebeleid. Het vinden van de balans tussen de rechten en plichten van zowel burger als overheid is daarbij cruciaal. Rechten en plichten in het kader van effectieve rechtsbescherming spelen ook een rol bij bijvoorbeeld de inrichting van de asielpcedure en het vaststellen van inburgerings- en naturalisatievereisten.

Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: [@ACVZ_advies](https://twitter.com/ACVZ_advies)

In de genoemde serie zijn inmiddels drie commentaren uitgebracht, waarin de volgende onderwerpen aan de orde komen:

1. Het op [afstand horen van asielzoekers](#). Daarin verkent de adviesraad hoe innovaties in het 'telehoren' en het 'schriftelijk horen' zich verhouden tot de rechtsbescherming van asielzoekers;
2. Het [boetestelsel in de Wet inburgering](#). De adviesraad komt in dit commentaar tot de conclusie dat de hoogte van de opgelegde boetes in strijd is met het evenredigheidsbeginsel;
3. De [intrekking van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht](#). In dit commentaar wordt beargumenteerd dat de intrekking van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht vaak op gespannen voet staat met het respecteren van EVRM-rechten (met name artikel 8 EVRM) en het belang van het kind.

Naast deze algemene brief zijn de vragen die in de internetconsultatie worden gesteld, ook nog eens voor ieder afzonderlijk commentaar apart beantwoord.

De adviesraad hoopt met zijn bijdrage de menselijke maat in wet- en regelgeving weer terug te kunnen brengen.

Tot een nadere toelichting zijn wij steeds bereid.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter,



Monique Kremer

Secretaris,



Wolf Mannens

Meten met meerdere maten

HET BOETESTELSEL IN DE WET INBURGERING

Commentaar

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een bij wet ingesteld onafhankelijk adviesorgaan dat regering en parlement adviseert 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

Meten met meerdere maten. Het Boetestelsel in de Wet inburgering.

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

In de [Programmalijs Effectieve Rechtsbescherming](#) publiceert de adviesraad een reeks commentaren gericht op de vraag hoe de menselijke maat in het migratiebeleid centraler kan komen te staan.

Onder de 'menselijke maat' verstaan we dat recht gedaan wordt aan de fundamentele rechten van mensen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving én dat de [menselijke waardigheid](#) beschermd wordt.

Het doel van de commentaren is om te na te gaan of er wel voldoende aandacht is voor de menselijke maat bij de totstandkoming en uitvoering van het migratiebeleid.

1 Het boetestelsel in de Wet inburgering

In dit tweede commentaar¹ van de reeks 'menselijke maat in het migratiebeleid' staat het boetestelsel in de Wet inburgering (Wi) centraal. De adviesraad toetst hier het boetestelsel aan het evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel houdt in dat de voor belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling niet onevenredig (disproportioneel) mogen zijn in verhouding tot de met die regeling te dienen doelen.²

1.1 Evenredigheidsbeginsel

De toepassing en de grenzen van het evenredigheidsbeginsel zijn momenteel onderwerp van drie rechtszaken voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Op 7 juli 2021 werd daarover het advies van de staatsraden advocaten-generaal gepubliceerd. Zij stelden dat de bestuursrechter de evenredigheidstoets van bestuurlijke maatregelen moet aanpassen.³ De bestuursrechter zou - naar het voorbeeld van het EU-recht - in drie stappen aan het evenredigheidsbeginsel moeten toetsen en daarnaast de indringendheid van de toetsing moeten afstemmen op de individuele zaak. Dit betekent dat een bestuurlijke maatregel moet worden beoordeeld op 1) geschiktheid voor het nagestreefde doel, 2) noodzakelijkheid (is er geen minder ingrijpende maatregel die even effectief is?) en 3) de maatvoering.⁴

¹ Voor het eerste commentaar zie: [Op afstand horen. Rechtsbescherming asielzoekers onder druk | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#)

² Bijvoorbeeld artikel 3:4, tweede lid Awb en het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Zie J.H. Gerards (2007), *Het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 Awb en het Europese recht*, in: 'Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht', p. 73-113.

³ Conclusie van de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021: [www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@126011/conclusie-evenredigheidstoets/](#)

⁴ Dit betreft de toetsing van evenredigheid in strikte zin, namelijk het wegen van alle omstandigheden van het geval, met name de ernst en omvang van de overtreding, de mate

De conclusie van de staatsraden gaat overigens niet over de rechterlijke toetsing van het opleggen van bestuurlijke boetes. Dat de bestuursrechter een bestraffende bestuurlijke sanctie indringend op evenredigheid kan toetsen, staat namelijk niet ter discussie. Voor dit soort sancties geldt al langer dat de bestuursrechter deze *vol* moet toetsen op evenredigheid.⁵

De adviesraad vraagt zich af of de strenge uitvoering van de Wi - disproportioneel hoge boetes en het ontbreken van een ruime hardheidsclausule - niet op gespannen voet staat met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel?

1.2 Onevenredig hoge boetes in de Wet inburgering

De Wi is op een beperkte groep migranten van toepassing, zoals asielstatushouders, gezinsmigranten en een kleine groep overige migranten die als nieuwkomers in Nederland inburgeringsplichtig zijn. De grootste groep migranten zoals de EU-migranten en migranten met tijdelijk verblijf (bijv. studie of arbeid), krijgen geen inburgeringsaanbod en begeleiding omdat zij niet verplicht kunnen worden om in te burgeren. Zij kunnen daarom ook niet beboet worden als zij niet inburgeren.

In een eerder advies over de Wi stelde de ACVZ al voor om alle nieuwkomers aan te sporen om vrijwillig mee te doen aan het inburgeringsstelsel.⁶ Het gehele stelsel zou ook meer op aanmoediging en belonen gebaseerd moeten zijn dan op dwingen en straffen. Waarom? De wortel werkt nou eenmaal beter dan de stok.⁷

In het huidige inburgeringsstelsel legt de Dienst Uitvoering en Onderwijs (DUO) van het ministerie van OCW aan inburgeringsplichtigen een bestuurlijke boete op van maximaal € 1.250 als zij 'verwijtbaar' onvoldoende inspanningen leveren om in te burgeren.⁸ In de praktijk gaat het om aanzienlijke inspanningen, gemeten naar het aantal gevolgde lessen en mislukte examenpogingen.⁹ Daarom kunnen persoonlijk moeilijke en stressvolle situaties, waarin sprake is van onmacht en geen onwil, toch als 'verwijtbaar' worden aangemerkt.¹⁰ De ABRvS heeft enkele keren de scherpe kanten van de uitvoeringspraktijk afgevlind en geoordeeld dat de

van verwijtbaarheid van de door de sanctie getroffen en de voorzienbare effectiviteit van de maat van de sanctie.

⁵ Zie ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8810. Toetsing vindt dan plaats aan Unie-(artikel 47 Handvest) of verdragsrecht (artikel 6 EVRM).

⁶ ACVZ (2019), *Wetsadvies Wet inburgering 20...*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/09/11/wet-inburgering.

⁷ Winter, P. de, *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Proefschrift, juli 2019.

⁸ Conform art. 34 Wi bedraagt de boete voor het niet tijdig inburgeren maximaal € 1.250. DUO kan de boete in specifieke gevallen matigen, gelet op de beleidsregel boetevaststelling inburgering, *Stcrt.* 2018, 15704.

⁹ DUO beleidsregel boetevaststelling inburgering, *Stcrt.* 2018, 15704.

¹⁰ Voor een uitleg van het begrip 'verwijtbaar' en het matigingsbeleid van DUO in de praktijk zie E. Nissen (2020), *Boetes zonder verwijtbaarheid*, *A&MR* 2020-1, p. 511-517 en P. Krop en H. Verbatan (2019), *Evenredige boetes in het vreemdelingenrecht*, *JNVR* 3 (20).

minister de inburgeringstermijn had moeten verlengen.¹¹ In één zaak moest de minister de schuld volledig kwijtschelden omdat de termijn om een portfolio aan te leveren maar net overschreden was en die termijn bovendien niet duidelijk gecommuniceerd was met betrokkene.¹² De Ombudsman concludeerde in zijn rapport van oktober 2018 dat, hoewel de boetes bedoeld waren om mensen te prikkelen die niet mee wilden doen, bij een tekortschietend stelsel ook de meest kwetsbare mensen worden getroffen:

*'De knelpunten waar inburgeraars met de overheid tegenaan lopen zijn niet anders dan voor andere burgers. Wel gaat het bij inburgeraars om een zeer kwetsbare groep waardoor knelpunten leiden tot problemen in het kwadraat. Zij kennen de taal noch de wijze waarop Nederland en de overheid is georganiseerd, er zijn grote cultuurverschillen, een sociaal netwerk ontbreekt en er moet in de beginperiode ontzettend veel geregeld worden. Bij nieuwkomers met een vluchtachtergrond komt daar nog bij dat zij niet zelden traumatische ervaringen hebben opgelopen en angstig en argwanend staan ten opzichte van autoriteiten. Als het ergens misgaat, gaat het vaak goed mis.'*¹³

Het boetestelsel houdt volgens de adviesraad onvoldoende rekening met persoonlijke omstandigheden. Door de strenge criteria wordt een medische ontheffing weinig aangevraagd en vaak niet toegekend.¹⁴ Het aantal medische ontheffingen dat wordt verleend geeft daarmee geen realistisch beeld van het aantal inburgeringsplichtigen dat ernstig belemmerende gezondheidsproblemen ervaart.¹⁵ Bovendien moeten zij de kosten van het advies (€ 225) nu nog zelf betalen en daarom zouden zij om die reden afzien van de aanvraag.¹⁶ De ACVZ meent dat de overheid hierdoor tekortschiet in haar zorgplicht.

In het nieuwe inburgeringsstelsel kan de gemeente een boete opleggen als een inburgeringsplichtige, zonder geldige reden, niet verschijnt bij de brede intake, bij de voortgangsgesprekken met de gemeente of andere activiteiten waaraan hij moet deelnemen. Het doel van de brede intake is om de leerroute vast te stellen die past bij het ambitieniveau en de mogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Vervolgens stelt de gemeente een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie

¹¹ ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1961; ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3474.

¹² ABRvS 21 april 2021, 202002746/1/V6, JV 2021/110 m.nt. A.H.A. Mohammad.

¹³ Nationale Ombudsman, 'Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering', 2018/065, oktober 2018, p. 5, www.nationaleombudsman.nl/onderzoeken/2018065-onderzoek-naar-behoorlijke-inburgering.

¹⁴ Ontheffing volgt alleen op basis van een medisch advies dat concludeert dat de aard en de ernst van de psychische of lichamelijke belemmering dan wel verstandelijke beperking zodanig is dat niet binnen vijf jaar na de aanvraag van de ontheffing aan de inburgeringsplicht kan wel aan een of meerdere onderdelen daarvan kan worden voldaan.

¹⁵ KIS (2019), *De rol van gezondheid bij inburgering van statushouders. Naar optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringstelsel*, www.kis.nl/publicatie/de-rol-van-gezondheid-bij-inburgering-van-statushouders.

¹⁶ In het nieuwe stelsel worden de kosten van de deskundigenverklaring vergoed indien er (gedeeltelijke) ontheffing of aangepaste examenomstandigheden worden toegekend. De criteria voor ontheffing blijven echter even streng, zie noot 13.

(PIP) op met afspraken over de thema's inburgering, participatie, ontzorgen en begeleiding. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verplichtingen en boetes in het nieuwe inburgeringsstelsel.

Verplichting	(Maximale) hoogte boete	Uitvoerende partij
1) Inburgeringsplichtige moet (na oproep gemeente) verschijnen voor en meewerken aan de brede intake (incl. leerbaarheidstoets)	€ 250 - Frequentie boete iedere twee maanden	Gemeente
2) Inburgeringsplichtige moet het PIP naleven: - deelnemen aan voortgangsgesprekken (alle inburgeraars); - deelnemen aan activiteiten in het kader van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT) (alle inburgeraars); - deelnemen aan inburgeringslessen (alleen asielstatushouders)	€ 800 -Eerste overtreding € 50, iedere volgende overtreding 100% hogere boete tot maximaal € 800 -Frequentie boete iedere twee maanden	Gemeente
3) Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar het PVT afronden en de participatieverklaring ondertekenen	€ 340 - Frequentie boete iedere twee jaar	Dienst Uitvoering Onderwijs
4) Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar de MAP afronden	€ 340 - Frequentie boete iedere twee jaar	Dienst Uitvoering Onderwijs
5) Inburgeringsplichtige moet binnen drie jaar: - slagen voor het inburgeringsexamen (B1-route); óf - slagen voor het taalschakeltraject (onderwijsroute); óf - voldoen aan de Z-route	€ 1.000 - Na een eerste boete volgt een nieuwe inburgeringstermijn en bij niet voldoen een nieuwe boete van max € 1.000. Frequentie van de boete is in theorie oneindig.	Dienst Uitvoering Onderwijs

Er is sprake van gefixeerde boetes, dat wil zeggen boetes waarvoor een vast bedrag is vastgesteld. Het boetebedrag kan, gelet op de categorieën van verwijtbaarheid,¹⁷ maximaal 75% lager uitvallen indien er geen sprake is van opzet en verminderde verwijtbaarheid. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval van een ernstige ziekte van een familielid. Ondanks de zorg voor een ziek familielid

¹⁷ Artikel 7.1, vierde lid, ontwerpbesluit inburgering. De categorieën opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid zijn gebaseerd op artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

kan de inburgeringsplichtige bij het niet tijdig afronden van alle examenonderdelen een boete van 25% krijgen.¹⁸ Voor eventuele herhaalde boetes tellen de eerder behaalde examens niet meer mee in het kader van boetematiging. Ook is bepaald dat het totale bedrag dat de gemeente aan boetes kan opleggen maximaal € 2.400 bedraagt gedurende de inburgeringstermijn.¹⁹ Daarnaast kan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) boetes opleggen voor het niet tijdig afronden van het Participatieverklaringstraject (PVT; € 340), het niet tijdig afronden van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP; € 340) en voor het niet tijdig slagen voor (onderdelen van) het inburgeringsexamen (€ 1.000). De totale maximale boete die DUO kan opleggen voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van de verschillende onderdelen van de inburgeringsplicht komt uit op € 1.680.²⁰ Dat is hoger dan in het huidige stelsel (€ 1.590).

Een inburgeringsplichtige die zich meermaals verwijtbaar onvoldoende *inspant* tijdens het inburgeringstraject (niet meewerkt aan brede intake, het PIP niet naleeft, lessen en activiteiten mist) én niet tijdig *resultaat* behaalt – dat wil zeggen het PVT, MAP en onderdelen van het inburgeringsexamen verwijtbaar niet haalt – kan in theorie boetes krijgen die in totaal oplopen tot € 4.080.²¹ Dat zowel de inspannings- als de resultaatsverplichting bestraft worden, zou kunnen leiden tot een samenloop van boetes voor hetzelfde 'vergreep'. Dat kan leiden tot een dubbele bestraffing en financiële problematiek bij de inburgeringsplichtige. Hoewel de wetgever gelijktijdige handhaving tijdens het inburgeringstraject probeert te voorkomen door informatie-uitwisseling tussen DUO en gemeenten, blijft stapeling van boetes aan het eind van het inburgeringstraject mogelijk.²² Daarmee is de inburgeringsplichtige niet af van de inburgeringsplicht. Immers, na het niet tijdig halen van het inburgeringsexamen wordt een nieuwe inburgeringstermijn vastgesteld, waarna bij overtreding opnieuw boetes kunnen volgen. Bovendien is er in de Wi geen mogelijkheid om boetes kwijt te schelden.

Hoe rechtvaardigt het kabinet dat inburgeringsplichtigen die enige inspanningen doen, maar tekortschieten om tijdig aan het inburgeringsvereiste te voldoen, zwaar gesanctioneerd worden en bovendien in verschillende fasen van het inburgeringstraject meerdere keren kunnen worden beboet? Hoewel de toelichting bij de nieuwe wet stelt dat de boete een ultieme maatregel is, leert de huidige praktijk dat boetes - in ieder geval tot 2019 - relatief vaak worden opgelegd.²³ Volgens de regering zijn nieuwe boetes tot € 2.400 vanwege het belang van het PIP te rechtvaardigen.²⁴

¹⁸ Ontwerpbesluit tot de uitvoering van de Wet inburgering 20... blz. 27.

¹⁹ Artikel 7.1, vijfde lid, ontwerpbesluit inburgering.

²⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 3, p. 62.

²¹ Gemeenten en DUO zijn op grond van artikelen 22 tot en met 25 Wi verplicht om aan de inburgeringsplichtige een boete op te leggen als er sprake is van een verwijtbare situatie zoals beschreven in deze artikelen.

²² *Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 3, p. 59.

²³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35483, nr. 3, p. 61. Oers, R. van, 'Kroniek inburgering', *A&MR* 2021 nr.2, p. 102.

²⁴ Idem.

1.3 Inburgeringsboetes in vergelijking met andere boetes

De adviesraad vindt inburgeringsboetes tot € 2.400 in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De boete voor het niet opvolgen van COVID-19-maatregelen, zoals het dragen van een mondkapje en het houden van een veilige afstand, werd na ophef en publieke verontwaardiging verlaagd van € 390 naar € 95.²⁵ De Afdeling advisering van de Raad van State had bedenkingen bij de proportionaliteit van deze strafrechtelijke boetes met als gevolg een strafblad en mogelijke problemen met het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag.²⁶ De boete van € 95 is volgens de wetgever gerechtvaardigd vanwege het besmettingsgevaar en de risico's voor de gezondheid van anderen.

Het niet tijdig inburgeren heeft, anders dan de maatregelen ter bestrijding van een epidemie met een boete van € 95, met name gevolgen voor de nieuwkomer zelf. De belangrijkste 'sanctie' op het niet tijdig inburgeren, is immers het niet kunnen verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en de Nederlandse nationaliteit. De meeste inburgeraars zijn intrinsiek gemotiveerd om de taal te leren en mee te doen. Toch telt de nieuwe inburgeringswet maar liefst negen sanctiemomenten,²⁷ met boetes die kunnen oplopen tot respectievelijk € 2.400 (gemeente) en € 1.680 (DUO).

In de politiek en de media was er veel aandacht voor de regels rondom handhaving van de Participatiewet vanwege een 'boodschappenboete' van € 7.000 voor een bijstandsgerechtigde vrouw uit Wijdemeren.²⁸ De zaak deed de Tweede Kamer van standpunt veranderen over het Nederlandse bijstandsbeleid: in de sociale zekerheid zou te weinig ruimte zijn voor maatwerk en individuele omstandigheden.²⁹ Bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen krijgen, naast de Wi, ook te maken met de Participatiewet en zijn verplicht om deel te nemen aan bijvoorbeeld arbeidsinschakeling, re-integratie, sociale activering en de tegenprestatie.³⁰ Daarnaast geldt een inlichtingenplicht naar de gemeente.³¹ Als deze verplichtingen niet worden nagekomen, kan de gemeente hier ook op handhaven door korting op de bijstand.³² Bij ongeveer 2% van het totaal aantal bijstandsgerechtigden was sprake van een gemiddeld invorderingsbedrag tussen de € 2.000 en € 2.500 voor overtreding van de inlichtingenplicht ('bijstandsfraude')³³ en bij de helft van de vorderingen volgde een bestuurlijke

²⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35526, nr. 3, p. 43-44. Naar aanleiding van het amendement van het Lid Veldman c.s. is het boetetarief verlaagd naar € 95. Zie aangepast artikel 68bis, *Kamerstukken I 2020/21*, 35526, B.

²⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35526, nr. 4.

²⁷ Stichting Civic blog, *Het nieuwe inburgeringsbeleid: een hindernisbaan van sancties?* www.stichtingcivic.nl/het-nieuwe-inburgeringsbeleid-een-hindernisbaan-van-sancties.

²⁸ De CRvB oordeelde op 23 augustus 2021 dat de invordering terecht was, maar stelt die vast op een bedrag van € 2.835,41, zie ECLI:NL:CRVB:2021:1918.

²⁹ Volkskrant, *Kamermeerderheid: Een foutje moet niet meer meteen tot een boete leiden*.

Benader mensen met vertrouwen, 2 maart 2021,

www.trouw.nl/politiek/kamermeerderheid-een-foutje-moet-niet-meer-meteen-tot-een-boete-leiden-benader-mensen-met-vertrouwen~b1bc4714/.

³⁰ Artikel 9, eerste lid Participatiewet.

³¹ Artikel 17 Participatiewet.

³² Artikel 18a Participatiewet.

³³ Divosa-monitor, *Factsheet Overtredingen van de Inlichtingenplicht*, april 2021:

boete met een gemiddeld boetebedrag van rond de € 683. In de Wi is in de jaren 2014 tot 2017 tussen de 7 en 15% van de inburgeraars beboet voor niet tijdig inburgeren, met boetes tot maximaal € 1.250.³⁴ Bovendien betaalden asielstatushouders bij overschrijding van de inburgeringstermijn altijd de volledige lening terug (tot € 10.000).

Anders dan bij handhaving van de Wi volgt bij de Participatiewet meestal eerst een waarschuwing en kijkt de boeteoplegger naar de financiële draagkracht van de bijstandsgerechtigde (boetebedrag van maximaal tot 10% van de bijstand). De regering heeft in de Wi het aantal sanctiemomenten en het maximale boetebedrag verhoogd, zonder stil te staan bij de effecten ervan op veelal kwetsbare mensen met vaak een laag inkomen die niet bekend zijn met de complexe regels en de taal niet goed machtig zijn.³⁵

Het is daarom opvallend dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wi 2021 over deze excessief hoge inburgeringsboetes geen ophef ontstond. Dat is waarschijnlijk het resultaat van de jarenlange verharding in de opstelling tegenover nieuwkomers in Nederland. Dat blijkt ook uit de unieke positie die Nederland inneemt in de EU als het gaat om de slaageis op B1-niveau binnen drie jaar, de eenzijdige financiële last voor gezinsmigranten en de hoogte van de sancties op het niet tijdig slagen voor onderdelen van het inburgeringsexamen.³⁶ Dit betekent dat de wetgever de grenzen van het EU-recht bewust verder opzoekt. Bovendien lijkt het erop dat de lessen die getrokken worden uit de toeslagenaffaire vooralsnog geen invloed hebben op het in de Wi gehanteerde boetestelsel.

Voor asielstatushouders geldt nu dat, naast de boete(s), de gehele lening tot € 10.000 moet worden terugbetaald. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkent deels dat de huidige 'alles of niets' bepaling tot onrechtvaardige situaties leidt. Daarom laat hij een verkenning uitvoeren naar de hardvochtige effecten op kwetsbare inburgeraars en eventuele verbetermogelijkheden binnen het huidige stelsel.³⁷ Daarbij wordt ook gekeken naar de bestaande regels voor terugvordering van de lening bij overschrijden van de termijn. In de huidige regelgeving bestaat immers geen mogelijkheid voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening. Om gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk te maken moet de regelgeving inburgering worden aangepast. De vraag is dan onder welke omstandigheden welke mate van terugvordering van de lening proportioneel is.

www.divosa.nl/publicaties/factsheet-overtredingen-van-de-inlichtingenplicht.

³⁴ Idem en Oers, R. van, 'Kroniek inburgering', *A&MR* 2021 nr.2, p. 102.

³⁵ In de memorie van toelichting wordt niet stilgestaan bij de effecten op de doelgroep.

³⁶ K. Groenendijk (2019), *Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief*, *A&MR* 2019-6/7.

³⁷ Antwoord van de minister van SZW van 12 juli 2021 op Kamervragen van Lid Belhaj over niet kwijtschelding van lening voor inburgering bij geringe termijnoverschrijding. www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/wouter-koolmees/documenten/kamerstukken/2021/07/12/beantwoording-kamervragen-van-het-lid-belhaj-d66-over-niet-kwijtschelding-lening.

De minister is voornemens een zogenaamde hardheidsclausule in de Wi 2013 en Wi 2021 op te nemen.³⁸ Echter, de hardheidsclausule zou alleen in enkele (zeer) bijzondere individuele gevallen de mogelijkheid bieden af te wijken van de verplichting om een boete op te leggen.³⁹ Naast disproportionele boetes lijkt het ontbreken van een hardheidsclausule die ziet op niet-sanctionerende belastende maatregelen zoals het opleggen van een inburgeringsplicht, de verlenging van de inburgeringstermijn en de terugbetalingsplicht met betrekking tot de sociale lening, op gespannen voet te staan met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.

De ACZV pleit voor een ruime hardheidsclausule, die ook ziet op niet-sanctionerende maatregelen, waarbij individuele omstandigheden, zoals onder meer de leeftijd, het leervermogen en de financiële draagkracht van de inburgeringsplichtige betrokken worden.⁴⁰ Hoewel de minister een ruime hardheidsclausule niet noodzakelijk vond, heeft hij toegezegd dat ambtshalve rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden indien die bekend zijn bij de boeteoplegger.⁴¹ Er is dus reparatiewerk in de nieuwe wet noodzakelijk.⁴² De vraag is of de nieuwe wet na deze ingrepen wel voldoende ruimte voor maatwerk biedt. Nog belangrijker is of gemeenten en DUO in de praktijk voldoende maatwerk zullen leveren. Zowel de wetgever, uitvoerders als rechter zouden het evenredigheidsbeginsel serieuzer moeten nemen. Daarom houdt de ACZV een vinger aan de pols rondom de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.⁴³

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35483, nr. 67.

³⁹ ACZV (2021), *Advies over wijziging van de Wet inburgering 2021: opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/adviezen/2021/11/05/advies-over-wijziging-van-de-wet-inburgering-2021-opnemen-van-een-hardheidsclausule-en-aanpassing-van-het-overgangsrecht.

⁴⁰ ACZV (2021), *Advies over wijziging van de Wet inburgering 2021: opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/adviezen/2021/11/05/advies-over-wijziging-van-de-wet-inburgering-2021-opnemen-van-een-hardheidsclausule-en-aanpassing-van-het-overgangsrecht.

ACZV (2020), *Advies over het ontwerpbesluit en –regeling inburgering*, www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2020/10/21/wets-advies-besluit-en-regeling-inburgering.

⁴¹ Stc. 2021, 40037, p. 2 en 76.

⁴² Zie voorgenomen aanpassingen van de Wi 2013 en Wi 2021 en Regeling inburgering: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetinburgering2021> en <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingregelinginburgering>.

⁴³ De ACZV organiseert themabijeenkomsten inburgering en participatie: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2021/07/28/themabijeenkomsten-over-inburgering-en-participatie.