

## Reactie op internetconsultatie

### *Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht*

## Inhoud

|                                                   |   |
|---------------------------------------------------|---|
| Inleiding.....                                    | 1 |
| Wetsvoorstel wijziging Wet inburgering 2021 ..... | 1 |
| Toelichting.....                                  | 2 |

## Inleiding

Wolters Kluwer maakt graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het concept Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het opnemen van een hardheidsclausule en aanpassing van het overgangsrecht.

Deze internetconsultatie bestaat uit twee onderdelen:

- Het opnemen van de hardheidsclausule
- Aanpassing overgangsrecht Wet inburgering 2013

## Het opnemen van de hardheidsclausule

Met dit concept wetsvoorstel wordt voorgesteld om een hardheidsclausule toe te voegen. Deze hardheidsclausule in het nieuwe artikel 27 lid 2 Wet inburgering 2021 biedt aan gemeenten en DUO de mogelijkheid om in het geheel af te zien van het opleggen van de boete, indien het opleggen van deze boete zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

In de toelichting is aangegeven dat de gewenste hardheidsclausule zou moeten voorzien in de situatie waarin het huidige wettelijke boetesysteem nog niet voorziet, namelijk 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. 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.

Wij kunnen ons vinden in het voorstel om gemeenten en DUO de mogelijkheid te geven om, ook in situaties van verwijtbaarheid, af te kunnen zien van het opleggen van een boete.

- Zoals reeds beschreven regelt artikel 5:41 Awb dat het bestuursorgaan geen boete oplegt, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Dat geen boete mag

worden opgelegd *voor zover* de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, aldus art. 5:41 Awb, brengt mee dat ook verminderde verwijtbaarheid gevolgen moet hebben voor de boeteoplegging. Op grond van art. 5:46 lid 2 Awb moet het bestuur de boete, tenzij de hoogte daarvan bij wettelijk voorschrift is bepaald, afstemmen op de ernst van de overtreding *en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten*. Zie Blomberg, Jurgens & Michiels, Handhavingsrecht (HSB) 2016/4.2.4. Voor situaties waarbij wél sprake is van verwijtbaarheid, geeft artikel 5:41 Awb niet de mogelijkheid om geen boete op te leggen.

- Op basis van artikel 5:46 lid 3 Awb bestaat de mogelijkheid voor gemeenten en DUO om de boete lager vast te stellen wanneer de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. DUO en gemeenten hebben met artikel 5:46 lid 3 Awb dus wel een bevoegdheid tot matiging van de boete, maar niet de bevoegdheid om volledig af te zien van het opleggen van een boete.
- Verder legt het bestuursorgaan op grond van artikel 5:5 Awb geen boete op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat. De klassieke rechtvaardigingsgronden zijn overmacht, noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift en handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. Noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift en handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel zullen niet snel aan de orde zijn bij gedragingen die kunnen leiden tot een boete. Beter voorstelbaar is overmacht. Bij overmacht kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin de inburgeringsplichtige niet op een oproep voor de brede intake verschijnt, omdat hij onderweg naar de brede intake een verkeersongeluk krijgt. Een rechtvaardigingsgrond zoals overmacht moet worden onderscheiden van het ontbreken van verwijtbaarheid. Het ontbreken van verwijtbaarheid is een schulditsluitingsgrond. Het verschil tussen rechtvaardigingsgronden en schulditsluitingsgronden is dat bij rechtvaardigingsgronden de wederrechtelijkheid ontbreekt en bij schulditsluitingsgronden de verwijtbaarheid ('geen straf (boete) zonder schuld'). Vergelijk TK 2003-2004, 29 702, nr. 3, pp. 86-88. Als een rechtvaardigingsgrond de verwijtbaarheid al kan wegnemen, dan is dat in de praktijk van weinig belang. De enige rechtvaardigingsgrond van enig belang in dit verband, te weten: overmacht, wordt in de praktijk namelijk niet snel aangenomen.

Gelet hierop is onze conclusie dat de voorgestelde hardheidsclausule, aanvullend op artikel 5:41Awb, artikel 5:46 lid 3 Awb en artikel 5:5 Awb, van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

### Aanpassing overgangsrecht Wet inburgering 2013

Overeenkomstig de hardheidsclausule die wordt geïntroduceerd in de Wet inburgering 2021, wordt voorgesteld om een hardheidsclausule op te nemen ten aanzien van inburgeringsplichtigen die onder het regime van de Wi 2013 vallen. Wij kunnen ons hierin vinden en verwijzen naar hetgeen beschreven is onder het kopje "Het opnemen van de hardheidsclausule".

### **Over de auteurs**

Deze reactie is afkomstig van het team inburgering van Wolters Kluwer (Schulinck), bestaande uit:

- mr. Guido le Noble (redacteur Schulinck inburgering, redacteur Schulinck schuldhulpverlening en hoofdredacteur Tijdschrift Schuldsanering)
- mr. Denise Maas-Last (redacteur Schulinck inburgering en Schulinck Participatiewet)

Samen zijn zij verantwoordelijk voor Schulinck inburgering (hoofdredacteur mr. Erik Boersma), dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Wet inburgering, brengen zij publicaties uit en stellen zij via Twitter belangstellenden op de hoogte van actualiteiten en rechtspraak op het gebied van inburgering. Wilt u meer weten over Schulinck of Schulinck inburgering? Kijk dan op [www.schulinck.nl](http://www.schulinck.nl).