

Vergaderjaar 2021–2022

36 078

Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 maart 2022 en het nader rapport d.d. 13 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 december 2021, nr. 2021002534, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 maart 2022, nr. W12.21.0384/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2021, no.2021002534, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met aanpassing van het overgangsrecht, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een aantal delegatiegrondslagen toe te voegen aan het overgangsrecht van de Wet inburgering 2021. Hiermee wordt beoogd om bij algemene maatregel van bestuur nadere begunstige regels te kunnen stellen ten aanzien van de inburgeringsplichtigen die nog onder het regime van de Wet inburgering (2013) vallen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding van het voorstel tot eerdere bezwaren tegen een aangepast en soepeler overgangsrecht en over de concrete uitwerking van het voorstel. In verband daarmee adviseert de Afdeling om de toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Inleiding

Met de Wet inburgering 2021 (Wi 2021) is de inburgeringsregelgeving op een aantal punten ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de Wet inburgering (Wi 2013). Bij de invoering van de Wi 2021 is er voor gekozen de Wi 2013 en de daarmee samenhangende bepalingen in andere wetten van toepassing te laten blijven ten aanzien van inburgeringsplichtigen voor wie de inburgeringstermijn voor 1 januari 2022 is aangevangen.²

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire (hierna: KOT-affaire) en een daaropvolgende interne verkenning naar verbetermogelijkheden binnen de Wi 2013,³ voorziet dit voorstel in enkele delegatiegrondslagen voor nadere begunstigende regels. De delegatiegrondslagen zien op de ontheffing van de inburgeringsplicht, op het verlengen van de termijnen van het inburgeringsexamen en op versoepeling van de regels inzake terugbetaling van de lening.⁴ Ook wordt de maatschappelijke begeleiding voor inburgeringsplichtigen in de laatste fase van het inburgeringstraject uitgebreid en wordt een grondslag gecreëerd voor nadere regels met betrekking tot een goede uitvoering van de Wi 2013.⁵ Voorgesteld wordt om deze bepalingen aan het overgangsrecht van de Wi 2021 toe te voegen.

De Afdeling leidt uit de toelichting af dat de KOT-affaire en de daaruit voortgevloeide discussie over hardheden in wetgeving weliswaar een belangrijke aanleiding vormen voor de verrichte verkenning naar verbetermogelijkheden binnen de Wi 2013,⁶ maar dat het voorliggende voorstel tot aanpassing van het overgangsrecht los van deze aanleiding op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld.⁷

Beoordeling

a. Algemeen

Het wetsvoorstel voorziet in enkele aanpassingen in het overgangsrecht van de Wi 2021, zodat meer rekening kan worden gehouden met individuele omstandigheden bij de ontheffing van de inburgeringsplicht, verlenging van examentermijnen en terugbetaling van de lening. Ook wordt de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtigen uitgebreid.⁸

De Afdeling heeft begrip voor de voorgestelde aanpassingen. Wel wijst zij erop dat de regering er bij de recente invoering van de Wi 2021 voor heeft gekozen om het wettelijk kader van de Wi 2013 onverkort van toepassing te laten blijven op degenen die op het moment van de inwerkingtreding van de Wi 2021 het inburgeringstraject nog niet hadden afgesloten. Als reden hiervoor is aangevoerd dat andere vormen van overgangsrecht⁹

² Artikel 54, eerste en tweede lid, Wi 2021.

³ Kamerstukken II 2021/22, 32 824, nr. 348.

⁴ Voorgesteld artikel 54, derde lid, Wi 2021.

⁵ Voorgesteld artikel 54, vierde en vijfde lid, Wi 2021.

⁶ Toelichting, paragraaf 3.

⁷ De Afdeling acht het raadzaam in de toelichting de relatie tussen de verkenning en het voorstel in deze zin te verduidelijken.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.

⁹ Die bijvoorbeeld op bepaalde onderdelen versoepelingen zouden aanbrengen.

*stuiten op bezwaren van rechtsongelijkheid, willekeur, ingewikkelde financiële trajecten en uiteenlopen van de eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd.*¹⁰

De Afdeling acht het van belang dat de regering motiveert waarom de eerder genoemde bezwaren tegen een aangepast en soepeler overgangsrecht niet meer van toepassing zijn. De toelichting gaat op deze bezwaren echter onvoldoende in. In dat verband adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen.

Zoals de Afdeling terecht constateert, zijn bij de totstandkoming van de Wi2021 verschillende vormen van overgangsrecht ten behoeve van de Wi2013 onderzocht.¹¹ Zo is onderzocht of inburgeringsplichtigen (vrijwillig of verplicht) konden worden overgezet naar het nieuwe stelsel. Verder is nagedacht over een periode van opschorten van de inburgeringsplicht in een periode voorafgaand aan inwerkingtreding van de nieuwe wet. En tot slot is de mogelijkheid van ontheffing van alle inburgeringsplichtigen op het moment van inwerkingtreding verkend.¹² Met name vanwege de onduidelijkheid die over (de toepassing van) de verschillende regimes zou kunnen ontstaan en de andere, in sommige gevallen hogere, eisen van het nieuwe stelsel waarmee inburgeringsplichtigen zouden worden geconfronteerd, is besloten om hiervan af te zien. De Wi2013 is dan ook onverkort van toepassing gebleven op inburgeringsplichtigen voor wie de inburgeringstermijn is aangevangen vóór de inwerkingtreding van de Wi2021. Op deze manier zijn de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor deze groep inburgeringsplichtigen gewaarborgd. Zodoende bestaan er nu verschillende inburgeringsregimes naast elkaar.

De voorgestelde aanpassingen in het regime van de Wi2013 betreffen versoepelingen. De eerdere constatering dat het «overhevelen» van inburgeraars onder de Wi2013 naar de Wi2021 stuit op bezwaren van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid, en willekeur, etc. blijft echter onveranderd. De voorgestelde aanpassingen pogen enkele hardheden van de Wi2013 te verzachten, waarbij de kaders van de Wi2013 als zodanig overeind blijven, evenals de keuze voor twee naast elkaar bestaande inburgeringsregimes.

Deze hardheden waren mede aanleiding voor het opbouwen van een nieuw inburgeringsstelsel, maar door de harde knip tussen de beide wetten kunnen inburgeraars onder de Wi2013 niet profiteren van sommige verbeteringen, die in het nieuwe inburgeringsstelsel zijn doorgevoerd. Voor zover, door het invoeren van het voorgestelde overgangsrecht, verschil gaat kunnen bestaan binnen de groep van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 – namelijk degenen die wel en niet meer kunnen profiteren van de versoepelingen – kan het volgende gezegd worden. De mogelijke versoepelingen worden van dusdanig belang geacht dat de regering deze wil doorvoeren voor de inburgeraars die de komende jaren nog onder de Wi2013 moeten inburgeren. In het licht van het nieuwe stelsel dat op 1 januari 2022 is ingegaan en tegen de achtergrond van de kinderopvangtoeslagaffaire wordt het onwenselijk geacht om deze begunstigende maatregelen niet door te voeren. Te meer omdat DUO in de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel heeft aangegeven dat de wijzigingen uitvoerbaar zijn.

Om de gewenste aanpassingen door te kunnen voeren zijn er grondslagen in het overgangsrecht in de Wi2021 nodig, omdat de Wi2013 is ingetrokken toen Wi2021 inwerking is getreden. De voorstellen worden in lagere regelgeving uitgewerkt. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is de toelichting bij het wetsvoorstel in deze zin aangepast,

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3, paragrafen 9.3.6 en 10.

¹¹ Zie ook de MvT Wi 2021 (Kamerstukken II 2019/20, 35 483, nr. 3, paragraaf 10).

¹² PM verwijzing.

waarmee is verduidelijkt dat de wijziging van het overgangsrecht ziet op enkele versoepelingen van de Wi2013.

b. Uitwerking

Het wetsvoorstel voorziet in enkele delegatiegrondslagen 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.¹³

De Afdeling merkt op dat de toelichting, ondanks enkele voorbeelden van nieuwe begunstigende regels, onvoldoende duidelijk maakt wat de reikwijdte van de voorgestelde delegatiegrondslagen is.¹⁴ In samenhang daarmee ontbreekt een nadrukkelijke afweging van de uitvoeringsgevolgen die de voorgestelde aanpassingen met zich brengen. Dit blijkt onder meer uit de reacties van DUO en VNG, die de (financiële) uitvoerbaarheid en haalbaarheid in sterke mate laten afhangen van de precieze uitwerking van de lagere regelgeving.¹⁵

Mede gelet op het feit dat de Wi 2021 inmiddels al in werking is getreden en uitvoeringsorganisaties gebaat zijn bij een scherpe afbakening, ligt het in de rede dat duidelijkheid wordt geboden over de wijze waarop de uitvoeringsinstanties in het licht van de verschillende inburgeringsregimes dienen te handelen.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat sinds de inwerkingtreding van de Wi 2021 twee inburgeringsstelsels moeten worden uitgevoerd, de Wi 2021 en de Wi 2013 (als overgangsrecht). Het voorstel leidt er toe, dat binnen de groep inburgeringsplichtigen die nog onder de Wi 2013 vallen, onderscheid zal ontstaan. Degenen die na 1 januari 2022 maar voor de inwerkingtreding van de op dit voorstel gebaseerde regelingen aan hun verplichtingen hebben voldaan, zullen niet van de versoepelingen kunnen profiteren.¹⁶

Degenen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze regelingen nog niet aan hun verplichtingen hebben voldaan, zullen klaarblijkelijk wel van de versoepelingen kunnen profiteren. Een en ander is evenwel afhankelijk van de vormgeving van die versoepelingen. Het is daarom wenselijk dat het voorstel duidelijk maakt welke gevolgen worden beoogd voor welke groep inburgeringsplichtigen. Daarbij dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat in een later stadium zal moeten worden teruggekomen op eerder genomen besluiten.

c. Conclusie

Het voorstel creëert in het overgangsrecht van de Wi 2021 meer discretionaire ruimte om rekening te kunnen houden met de individuele omstandigheden van inburgeringsplichtigen onder de Wi 2013. De Afdeling heeft begrip voor de voorgestelde aanpassingen. Wel merkt zij op dat de regering in de toelichting onvoldoende ingaat op de vraag waarom de eerder gesignaleerde bezwaren tegen versoepelingen in het kader van het overgangsrecht van de Wi 2021 niet meer van toepassing zijn. De Afdeling wijst er daarnaast op dat de toelichting en het voorstel onvoldoende rekenschap geven van de uitvoeringsgevolgen die de voorgestelde delegatiegrondslagen met zich brengen.

¹³ Toelichting, paragraaf 2.

¹⁴ Zie de toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁵ Zie de toelichting, paragraaf 7.1, alsook afzonderlijk de toets van DUO en het advies van VNG.

¹⁶ Het voorstel voorziet niet in terugwerkende kracht tot 1 januari 2022. Als wel beoogd wordt om (enkele) maatregelen terugwerkende kracht te verlenen, dan dient dit in de voorgestelde wettekst tot uitdrukking te komen. Voorts moet dan, ook als het gaat om louter begunstigende maatregelen, worden nagedacht over de voorwaarden voor terugwerkende kracht en over de uitvoeringsgevolgen daarvan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting uitgebreid en nader gespecificeerd. Zo is meer concreet aangegeven welke gevolgen worden beoogd en voor welke groep(en) de versoepelingen van toepassing zijn. De Afdeling wijst erop dat het voorstel niet voorziet in terugwerkende kracht. Wanneer dat wel de bedoeling is, moet dat duidelijk worden en onder welke voorwaarden en met welke uitvoeringsgevolgen. Inmiddels bevat het voorstel op een punt zonder meer terugwerkende kracht, namelijk met betrekking tot de (gedeeltelijke) kwijtschelding van de lening. Op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel is terugwerkende kracht niet mogelijk of bezwaarlijk, en op een aantal andere onderdelen hangt de wenselijkheid in belangrijke mate af van de uitvoerbaarheid voor DUO. Op de laatstgenoemde onderdelen bevat het wetsvoorstel nu de mogelijkheid van invoering met terugwerkende kracht tot een nader te bepalen datum. Dit is momenteel, mede gelet op de uitwerking van de lagere regelgeving, onderwerp van gesprek met DUO. Daarnaast is het goed om te vermelden dat DUO en gemeenten op regelmatige basis betrokken zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Op de lagere regelgeving worden DUO en de VNG gevraagd om respectievelijk een uitvoeringstoets en advies uit te brengen met de betrekking tot de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. In de uitvoeringstoets van DUO zal ook worden gekeken naar de mogelijkheden rondom terugwerkende kracht op enkele voorgestelde wijzigingen.

De toelichting is ten aanzien van de voorgenomen wijzigingen – met betrekking tot de ontheffing van de inburgeringsplicht, het verruimen van de mogelijkheden tot verlenging, de mogelijkheden voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening na verwijtbare termijnoverschrijding, de draagkrachttoets bij terugbetaling van de lening en de maatschappelijke begeleiding – waar mogelijk uitgebreid en specifiek gemaakt. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de ontheffing van de inburgeringsplicht hebben betrekking op een ontheffingsgrond op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen voor jongeren, in aanvulling op de reeds in het Besluit en de regeling inburgering bestaande ontheffingsgronden. De bepaling is bedoeld voor jonge nieuwkomers die na hun aankomst in Nederland eerst regulier onderwijs hebben gevolgd en niet in staat zijn om op het niveau van het inburgeringsexamen (A-2) kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te verwerven. De bepaling zal in principe onmiddellijke werking kennen, na inwerkingtreding van deze wetswijziging en de daarbij horende lagere regelgeving, en daarmee gelden voor alle jongeren die op het moment van inwerkingtreding inburgeringsplichtig zijn onder de Wet inburgering. Met DUO wordt onderzocht of vooruitlopend op inwerkingtreding kan worden geanticipeerd op deze versoepeling, dus gebruik kan worden gemaakt van terugwerkende kracht, en tot en met wanneer.

Het verruimen van de mogelijkheden tot verlenging van de inburgeringstermijn op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen, ziet op het verlagen van het aantal benodigde examenpogingen van het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). Voorgesteld wordt om te bepalen dat het doorlopen van één ONA-examenpoging voldoende is om in aanmerking te komen voor de verlenging vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen. Ook dit onderdeel zal in beginsel van toepassing zijn op de personen die op het moment van inwerkingtreding van de bepaling inburgeringsplichtig zijn. Met DUO wordt onderzocht of zij deze bepaling met terugwerkende kracht kunnen doorvoeren.

Verder is per 1 januari 2022 de Regeling inburgering 2013 (Ri2013) gewijzigd, waardoor een asielstatushouder/debiteur nu reeds – op aanvraag en onder bepaalde voorwaarden – in aanmerking kan komen voor gedeeltelijke kwijtschelding van de lening na een verwijtbare termijnoverschrijding op grond van artikel 4.16a Ri2013. Hiermee is een eerste uitwerking van een van de onderdelen van het «verbeterplan Wi2013» inzake het beperken van de verplichting om de volledige lening terug te betalen reeds mogelijk geworden. Door middel van de grondslag in het wetsvoorstel zal via wijziging van het Beluif inburgering 2021 worden voorzien in de mogelijkheid van ambtshalve toepassing hiervan door DUO. Voor dit onderdeel is voorzien in de mogelijkheid van terugwerkende kracht, zodat gedeeltelijke kwijtschelding van de lening in dat geval kan plaatsvinden met betrekking tot personen die reeds voor de inwerkingtreding van de bepaling hebben voldaan aan de criteria voor toepassing ervan.

Ook voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de draagkrachttoets bij terugbetaling van de lening ambtshalve kan worden toegepast. Op dit moment doet DUO op aanvraag van de inburgeraar een draagkrachttoets, maar vanaf inwerkingtreding van dit onderdeel en de lagere regelgeving, is een aanvraag van een voormalig inburgeraar niet meer noodzakelijk, omdat DUO dit standaard zal toetsen. Het vooruitlopend op deze wijziging anticiperen op ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets is bezwaarlijk. Ambtshalve toepassing van de draagkrachttoets vereist gegevensuitwisseling tussen DUO en de Belastingdienst, welke nodig is om de draagkrachttoets uit te voeren. De precieze grondslag om die gegevens zonder aanvraag te kunnen gebruiken wordt pas met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gecreëerd.

Aan de (uitbreiding van) de maatschappelijke begeleiding, te weten de begeleiding door de gemeente van inburgeringsplichtigen in de laatste fase van het inburgeringstraject, gericht op het voldoen aan de inburgeringsplicht (ELIP) zoals deze nu reeds plaatsvindt, zal een element worden toegevoegd. Hierdoor is het mogelijk dat, wanneer een inburgeringsplichtige asielstatushouder voldoet aan bepaalde kenmerken die gelden voor de ELIP-groep, DUO de gegevens over deze personen beschikbaar kan stellen aan de gemeente. Het gaat daarbij over gegevens die voor gemeenten noodzakelijk zijn voor het begeleiden van deze ELIP-groep. Met deze wijziging wordt er vanaf het moment van inwerkingtreding een grondslag gecreëerd voor deze gegevensuitwisseling. Het is vanwege de AVG niet toegestaan dat DUO vooruitlopend op deze grondslag al eerder gegevens gaat uitwisselen met gemeenten.

Overige wijziging

Naast aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele andere wijzigingen in de memorie van toelichting door te voeren. Dit betreft hoofdzakelijk technische en redactionele wijzigingen. Daarnaast is één inhoudelijke wijziging doorgevoerd in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting. Aan het overgangsrecht is een nieuwe bepaling toegevoegd, ter verduidelijking van de situatie waarin een inburgeringsplichtige reeds voor de inwerkingtreding van de Wi2021 een opleiding volgde, ten gevolge waarvan hij niet inburgeringsplichtig was.¹⁷ In het overgangsrecht is een wijziging aangebracht waardoor voortijdige beëindiging van deze vrijgestelde opleiding, dus zonder diploma, certificaat, of ander document, leidt tot de inburgeringsplicht onder de Wi2021 als het

¹⁷ Zie artikel 5, eerste lid, onderdeel e, Wet inburgering.

moment van voortijdige beëindiging van de opleiding ligt op of ná 1 januari 2022.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip