

Minister voor Vreemdelingenzaken en  
Integratie  
D.t.v. mevrouw mr. drs. C.S. Valkenburg  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres  
Juliana van Stolberglaan 4  
2595 CL 's-Gravenhage

correspondentieadres  
Postbus 90614  
2509 LP 's-Gravenhage

t 070 – 361 9723  
f 070 – 361 9746

datum 4 maart 2005  
contactpersoon mevrouw mr. Th.C. Kersten  
doorkiesnummer 070- 361 9835  
e-mail t.kersten@rvdr.drp.minjus.nl  
ons kenmerk UIT 5858 / ONTW RCH  
uw kenmerk 5333591/05/6  
onderwerp Wetsvoorstel wet inburgering - Advies

Geachte mevrouw Verdonk,

Bij brief van 31 januari jl., kenmerk 5333591/05/6 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel wet inburgering (het “wetsvoorstel”). Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de inburgering van de groep van oud- en nieuwkomers in de nederlandse samenleving.

Gehoord de gerechten adviseert de Raad als volgt.

### **Advies**

De Raad heeft geen commentaar op de inhoudelijke merites van het wetsvoorstel.

### *Rechtsgang*

De keuze die in het wetsvoorstel wordt gemaakt om het hoger beroep bij twee verschillende instanties onder te brengen heeft niet de voorkeur van de Raad. Geschillen op grond van de wet inburgering kunnen met elkaar samenhangen. Voorts kan de rechtseenheid in het gedrang komen bij aanwijzing van twee verschillende hoger beroepsinstanties. De Raad adviseert daarom een keuze te maken voor één instantie. Zowel de Centrale Raad van Beroep als de Raad van State heeft ervaring met beide typen van geschillen.

### *Overige opmerkingen*

Zie bijlage.

datum 4 maart 2005  
kenmerk  
pagina 2 van 6

### **Werklast**

Er zijn weinig aanknopingspunten voor het maken van een berekening gezien de aard van het wetsvoorstel en de conflictueuze materie waarop het betrekking heeft. De Raad heeft dan ook een voorzichtige inschatting van de werklast gemaakt. De Raad zal zijn claim bijstellen als blijkt dat de praktijk van de uitvoering van de wet en de aannames van de Raad te ver uiteen lopen.

Bij de berekening van de claim is als volgt te werk gegaan. Er is een inschatting gemaakt van het te verwachten aantal zaken bij de gemeenten en bij de Informatiebeheergroep. Dit zijn dan bijvoorbeeld de bestuurlijke boeten en de aanvragen met betrekking tot krediet/ vergoeding. Op basis hiervan is een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten bezwaarschriften en het aantal zaken in beroep en hoger beroep. De bijlage biedt inzicht in de gehanteerde bezwaar- en (hoger) beroepspercentages en de opbouw van de claim over de jaren. Voor een nadere onderbouwing van de claim wordt dan ook verwezen naar de bijlage.

De claim bedraagt voor:

Jaar 1: € 450.000

Jaar 2: € 600.000

Jaar 3: € 950.000

Jaar 4: €1.050.000

Jaar 5: €1.050.000

De totale claim over een periode van 5 jaar komt hiermee uit op **€4.100.000**.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 4 maart 2005  
kenmerk  
pagina 3 van 6

## **Bijlage**

### Juridisch inhoudelijk

De rechtsbescherming tegen de examenresultaten wordt bij amvb geregeld (artikel 8, derde lid sub e). De Raad geeft in overweging om in de wet zelf aansluiting te zoeken bij de onderwijswetgeving.

De verwijzing in artikel 27 naar artikel 4 derde lid roept vragen op, nu artikel 4, derde lid juist afwijkingen ten gunste van de inburgeringsplichtigen regelt. Wellicht is bedoeld dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als de inburgeringsplichtige handelt in strijd met zijn – weliswaar lichtere- inburgeringsplicht. Dit zou echter duidelijker uit de tekst kunnen spreken.

Onduidelijk is hoe artikel 28, dat ziet op het opleggen van een bestuurlijke boete bij het niet-behalen van het examen zich verhoudt tot de rechtsbescherming tegen de vaststelling van de examenresultaten.

In artikel 32 zou voor alle duidelijkheid geëxpliciteerd kunnen worden op welke overtredingen dit artikel betrekking heeft.

De anti-cumulatiebepaling van artikel 34 laat in het midden welke wet ‘voorrang’ heeft als zowel op grond van de wet inburgering als op grond van de in dit artikel genoemde wetten een sanctie kan worden opgelegd (en er nog geen sanctie is opgelegd). De Memorie van Toelichting vermeldt dat er ‘een keuze moet worden gemaakt’. Dit ware in de verschillende wetten (niet alleen de wet inburgering) duidelijker te specificeren.

In artikel 37, tweede lid, is tolkenhulp geregeld. In artikel 39 zou ook een dergelijke bepaling kunnen worden opgenomen.

Onduidelijk is hoe de in artikel 41, eerste lid, neergelegde verrekeningsbevoegdheid zich verhoudt tot de in de bijstandswetgeving gebruikelijke beslagvrije voet. Verloopt de rechtsbescherming via de uitvoeringshandeling ingevolge de WWB?

Artikel 43 stelt verzet open tegen de invordering van de bestuurlijke boete bij dwangbevel. Artikel 11 regelt dezelfde procedure voor de terugbetaling van het krediet. De verzetsprocedure wordt hier echter niet genoemd. De Memorie van Toelichting (artikelgewijs) vermeldt op pagina 51 dat op grond van de Awb bezwaar en beroep open staan.

Met betrekking tot de voorgestelde wijziging in de Beroepswet (artikel 48) merkt de Raad op dat 24e in de Bijlage onderdeel C reeds in gebruik is. Verder zouden ook de artikelen 19 (bevat een verwijzing naar de bijlage) en 22 (over het griffierecht) gewijzigd moeten worden .

Artikel 22 verwijst naar artikel 10, eerste lid. Dit zou moeten zijn artikel 11, eerste lid.

In artikel 39 is sprake van artikel 4.1.2. Dit moet zijn afdeling 4.1.2.

datum 4 maart 2005  
kenmerk  
pagina 4 van 6

## Werklast

### **1. Eerste aanleg**

#### a. Besluiten van de gemeente

We gaan uit van 65.000 personen op jaarbasis van wie de inburgeringsplicht actief gehandhaafd gaat worden door de gemeente (zie paragraaf 5.1 van de Memorie van Toelichting). Gedurende 4 jaar stroomt er jaarlijks een nieuwe groep in, totdat de eerste uitstroom zich rond jaar 4 gaat voordoen. Na 4 jaar wordt er dan een soort van evenwichtsomvang bereikt van 260.000 personen.

Stel dat van de groep van 65.000 die in het eerste jaar start, er 6.500 personen (10%) te maken krijgen met een bestuurlijke boete of een ander onwettig besluit van de gemeente. Hiervan maken naar verwachting 1.300 personen (20%) bezwaar en gaan uiteindelijk 130 (10% van de bezwaren) in beroep bij de bestuursrechter.<sup>1</sup>

Het wetsvoorstel Wet Inburgering zal hiermee naar verwachting zorgen voor een toename van 130 zaken in eerste aanleg per jaar. Deze toename van 130 zaken vertaalt zich 1-op-1 naar een toename van 130 producten in eerste aanleg. Dit soort zaken wordt gerekend tot de productgroep Rechtbank, Bestuur. Voor genoemde productgroep wordt een kostprijs ghanteerd van €1.652,09. Op basis van de hierboven berekende toename van het aantal producten, betekent dit een kostenstijging in eerste aanleg van 130 producten \* €1.652,09 = €214.770,- per jaar.

Omdat niet aannemelijk is dat ten aanzien van dezelfde groep inburgeringsplichtigen gedurende 4 jaar ieder jaar opnieuw een besluit wordt genomen, waarmee de inburgeringsplichtige het niet eens is, is een “cumulatieve” correctiefactor van 25% toegepast.

Bovenstaande correctie leidt tot de volgende aantallen zaken tgv besluiten van de gemeente: jaar 1: 130, jaar 2: 228 (ipv 260), jaar 3: 301 (ipv 390), jaar 4 en volgende: 355 (ipv 520).

Totdat na 4 jaar deze evenwichtsomvang aan Inburgeringszaken is bereikt, zal elk jaar met een olopende claim rekening gehouden moeten worden (jaar 1: €214.770, jaar 2: €375.850, jaar 3: €496.660, jaar 4 en 5: €587.270).

---

<sup>1</sup> De percentages en aantallen in deze alinea zijn met de nodige voorzichtigheid te betrachten. Het is met de beschikbare gegevens zeer moeilijk een betrouwbare inschatting te maken van het percentage van de inburgeringsplichtigen dat een boete zal krijgen, of te maken krijgt met een onwettig besluit, en van het percentage bezwaarschriften en beroepen dat hieruit zal gaan voortvloeien. Veel zal afhangen van de handhaving door de gemeenten en de filterfunctie van de bezwaarschriftenprocedure. Gezien het belang van de zaak voor de inburgeringsplichtige en de relatief lage kosten, is het echter niet aannemelijk dat men het er in de loop van het traject bij laat zitten. De financiële en werklastconsequenties van de wet kunnen om die reden flink hoger uitpakken.

datum 4 maart 2005  
kenmerk  
pagina 5 van 6

#### b. Besluiten over de verstrekking van krediet en vergoeding (artikelen 10 en 12)

Niet alle inburgeringsplichtigen zullen een lening of vergoeding aanvragen. Een deel van de inburgeringsplichtigen participeert in een traject dat de gemeente heeft aangeboden. Op basis van de prognose van de Informatiebeheergroep, die naar verwachting belast zal worden met de verstrekking van de kredieten en vergoedingen, hanteert de Raad het aantal van 23.000 (jaar 1 en 2) en 46.000 (jaar 3 en verder) aanvragen als uitgangspunt. Daarvan zal naar verwachting 10% in bezwaar<sup>2</sup> gaan, waarna 5% in beroep gaat. Het aantal eerste aanleg zaken komt hiermee uit op 115 cq 230 zaken. Tegen €1.652,09 per zaak, geeft dit een kostenverzwaring van in totaal €189.990 cq. €379.980.

### **2. Hoger beroep**

#### a. Besluiten van de gemeente

Voor alle besluiten, die niet de kredietverstrekking betreffen, is de Raad van State aangewezen als hoger beroepsinstantie. Voor deze zaken dient de Raad uiteraard geen financiële claim in.

#### b. Besluiten over de verstrekking van krediet en vergoeding (artikelen 10 en 12)

De Centrale Raad is aangewezen als bevoegde instantie voor de behandeling van het hoger beroep tegen besluiten rond de kredietverstrekking.

Uitgaande van de 115 cq. 230 zaken in beroep zou het aantal hoger beroepszaken per jaar ten gevolge van besluiten over de verstrekking van krediet uitkomen op ongeveer 15 cq. 30 zaken (13%)<sup>3</sup>. Tegen €2.790,14 per zaak, geeft dit een kostenverzwaring van in totaal €41.852 cq. €83.704.

### **Claim**

De totale claim bedraagt (in euro's):

Jaar 1:	Jaar 2:	Jaar 3:	Jaar 4 en 5:	
214.770	375.850	496.660	587.270	(besluiten gemeente 1e aanleg)
189.990	189.990	379.980	379.980	(krediet/ vergoeding 1e aanleg)
41.850	41.850	83.700	83.700	(krediet/ vergoeding hoger beroep)
446.610	607.690	960.340	1.050.950	(totaal)
450.000	600.000	950.000	1.050.000	(afgerond)

<sup>2</sup> Dit percentage van 10 % bezwaar is gebaseerd op de ervaringscijfers m.b.t. de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering, waarbij de aantallen bezwaren worden gelateerd aan het totale aantal – *zowel positieve als negatieve* – besluiten van de IBG. Onder kopje 'a' wordt een percentage van 20 % bezwaar gehanteerd omdat hier de bezwaren worden gerelateerd aan *alleen de negatieve* besluiten van de gemeente (o.a. bestuurlijke boete).

<sup>3</sup> De (hoger) beroepspercentages zijn gebaseerd op ervaringscijfers hieromtrent van IBG en Centrale Raad van Beroep.

datum 4 maart 2005  
kenmerk  
pagina 6 van 6

In de bovenstaande claim zijn niet meegenomen de te verwachten toename van het aantal zaken op grond van de Vreemdelingenwet-2000, als gevolg van de invoering van de nieuwe inburgeringsvoorwaarde voor de beperkt intrekbare verblijfstitels, en de verzetsprocedures tegen de invordering van de bestuurlijke boete en de lening bij dwangbevel. Er zijn onvoldoende aanknopingspunten voor een concrete berekening.