

Advies concept wetsvoorstel inburgering

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. Drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Datum: 28 augustus 2019
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte heer Koolmees,

Bij brief van 25 juni 2019, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel inburgering (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Met het Wetsvoorstel wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren, richting werk worden geactiveerd en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen.

De Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) stelt namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vast of iemand inburgeringsplichtig is. Het Wetsvoorstel bevat een aantal gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht. Verder is er een mogelijkheid tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Ook stelt DUO vast wanneer de inburgeringstermijn begint en of er redenen zijn om die termijn te verlengen. De door DUO genomen beslissingen zijn besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep openstaan.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij van alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) vaststellen. Het PIP is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep openstaat. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het begeleiden en financieel ontzorgen van asielstatushouders.

Een verplicht onderdeel van de inburgering is het participatieverklaringstraject. Dit is bedoeld om in een vroeg stadium van het inburgeringstraject kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving. De module Arbeidsmarkt en Participatie zorgt ervoor dat inburgeringsplichtigen vroegtijdig bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt.

Gemeenten krijgen de taak toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP. Hierdoor kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen stimuleren om binnen de termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. In het nieuwe stelsel zijn drie leerroutes waarbinnen inburgeringsplichtigen op het voor hen hoogst haalbare niveau aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen.

Het PIP kan door de gemeente worden gehandhaafd door middel van een bestuurlijke boete als daartoe aanleiding bestaat.

DUO kan ook boetes opleggen als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Een ander gevolg van het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht is dat betrokkene niet in aanmerking komt voor een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) of voor naturalisatie.

Wat betreft de rechtsbescherming staat tegen besluiten inzake de huidige Wet inburgering en de Vreemdelingenwet 2000 beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het Wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt¹.

Advies

Het Wetsvoorstel geeft de Raad geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Werklast

Het Wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de Rechtspraak. De verwachting is dat het aantal beroepen dat bij de Rechtspraak aanhangig zal worden gemaakt, toeneemt. Dat leidt tot een jaarlijkse toename van de werklast in financiële zin van ruim € 225.000. Hieronder is dat toegelicht.

Toelichting

Het aantal beroepen bij de bestuursrechter zal naar verwachting structureel, dus elk jaar, met 80 zaken toenemen. Dat aantal zaken is als volgt opgebouwd.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

In de eerste plaats worden jaarlijks ongeveer 40 beroepszaken verwacht tegen het PIP. Uit cijfers verstrekt door uw ministerie blijkt dat per jaar afgerond 18.000 inburgeringsplichtigen samen met de gemeente een PIP moeten opstellen. Door uw ministerie wordt ingeschat dat daar weinig bezwaar tegen zal worden gemaakt, in ongeveer 1% van de gevallen, omdat het PIP in samenspraak tot stand komt. De Raad ziet geen aanleiding om daar anders over te denken. In de Memorie van Toelichting is ook aangegeven dat het opleggen van een boete niet lichtvaardig dient te gebeuren omdat het uitdrukkelijk is bedoeld als een laatste redmiddel. Tegen afgerond 200 PIP's zal dus naar verwachting bezwaar worden gemaakt. Naar inschatting van uw ministerie zal daarvan 20% in beroep gaan. Dit betekent 40 beroepszaken bij de bestuursrechter per jaar.

In de tweede plaats worden jaarlijks ongeveer 20 beroepszaken verwacht tegen een door de gemeente opgelegde boete vanwege bijvoorbeeld het niet verschijnen op afspraken. Gemeenten nemen de begeleiding van een inburgeringsplichtige op zich en krijgen de ruimte om maatwerk te bieden. De verwachting is dan ook dat niet veel boetes worden opgelegd. Uw ministerie gaat ervan uit dat rond de 2% van de inburgeringsplichtigen te maken krijgt met een boete van de gemeente. De Raad heeft geen reden om van die inschatting af te wijken. Uit ervaringscijfers van DUO blijkt vervolgens dat 50% van het aantal opgelegde boetes leidt tot een bezwaarprocedure en dat 10% van de bezwaarprocedures leidt tot een beroepszaak. Samenvattend komt dat dan neer op 20 beroepszaken bij de bestuursrechter.

In de derde plaats worden jaarlijks ongeveer 20 beroepszaken verwacht tegen een boete van de DUO vanwege het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. Uw ministerie gaat uit van ongeveer 400 boetes per jaar en de Raad sluit zich bij dat aantal aan. Uit de hiervoor al aangehaalde ervaringscijfers van DUO blijkt dat 50% van het aantal opgelegde boetes leidt tot een bezwaarprocedure en dat daarvan 10% uitmondt in een beroepszaak bij de bestuursrecht. Samenvattend komt dat neer op 20 beroepszaken.

Tot slot zijn er nog besluiten te verwachten waarbij een sterker verblijfsrecht of naturalisatie wordt afgewezen omdat niet (tijdig) aan de inburgeringsplicht is voldaan. Tegen die besluiten staat eveneens bezwaar en beroep open. De Raad verwacht dat dit een (zeer) beperkt aantal beroepszaken zal opleveren. Naar verwachting zal in een gering aantal gevallen niet (tijdig) worden voldaan aan de inburgeringsplicht, in nog minder gevallen zal dat leiden tot bijvoorbeeld een afwijzing van naturalisatie.

Evenmin verwacht de Raad dat er veel (beroeps)zaken zullen voortvloeien uit de besluiten van DUO over uitstel van de inburgeringstermijn of de vaststelling dat iemand inburgeringsplichtig is.

De beroepszaken bij de bestuursrechter zullen naar verwachting vooral enkelvoudig worden behandeld.

Samenvattend

In totaal verwacht de Raad jaarlijks ongeveer 80 beroepszaken extra te moeten behandelen als gevolg van het Wetsvoorstel. Die zaken zullen vooral enkelvoudig worden behandeld. In tabelvorm zien de financiële gevolgen voor de Rechtspraak er als volgt uit:

Totale werklasterconsequenties

	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 163.531
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	€ 61.886
Effect behandeltime per zaak	€ -
Kosten RC	€ -
Totale effect wetsvoorstel	€ 225.418

De Raad behoudt zich het recht voor om op de berekening terug te komen. Het gaat (elk jaar) om grote aantallen inburgeringsplichtigen. Dat betekent dat, zoals hiervoor ingeschat, bij een geringe beroepsbereidheid toch een substantieel aantal beroepen bij de Rechtspraak aanhangig gemaakt wordt. Het betekent eveneens dat bij een kleine stijging in beroepsbereidheid de aantallen beroepszaken bij de Rechtspraak substantieel kunnen toenemen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastergevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Henk Naves

Voorzitter Raad voor de rechtspraak