No.W12.21.0384/III 's-Gravenhage, 9 maart 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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 begunstigende regels te kunnen stellen ten aanzien van de inburgeringsplichtigen die nog onder het regime van de Wet inburgering (2013) vallen.

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.

1. 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.[[1]](#footnote-1)

Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire (hierna: KOT-affaire) en een daaropvolgende interne verkenning naar verbetermogelijkheden binnen de Wi 2013,[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3) 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.[[4]](#footnote-4) 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,[[5]](#footnote-5) maar dat het voorliggende voorstel tot aanpassing van het overgangsrecht los van deze aanleiding op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld.[[6]](#footnote-6)

1. 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.[[7]](#footnote-7)

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 overgangsrecht[[8]](#footnote-8) stuiten op bezwaren van rechtsongelijkheid, willekeur, ingewikkelde financiële trajecten en uiteenlopen van de eisen waarmee inburgeringsplichtigen worden geconfronteerd.[[9]](#footnote-9)

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.

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.[[10]](#footnote-10)

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.[[11]](#footnote-11) 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.[[12]](#footnote-12)

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.[[13]](#footnote-13)

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.

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

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,

1. Artikel 54, eerste en tweede lid, Wi 2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2021/22, 32824, nr. 348. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voorgesteld artikel 54, derde lid, Wi 2021. [↑](#footnote-ref-3)
4. Voorgesteld artikel 54, vierde en vijfde lid, Wi 2021. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. De Afdeling acht het raadzaam in de toelichting de relatie tussen de verkenning en het voorstel in deze zin te verduidelijken. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Die bijvoorbeeld op bepaalde onderdelen versoepelingen zouden aanbrengen. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 3, paragrafen 9.3.6 en 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie de toelichting, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie de toelichting, paragraaf 7.1, alsook afzonderlijk de toets van DUO en het advies van VNG. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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. [↑](#footnote-ref-13)