

Vergaderjaar 2005–2006

29 543

Herziening van het inburgeringsstelsel

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2005

Op 13 december 2004 heb ik met de algemene commissie voor Integratiebeleid gesproken¹ over mijn brief van 7 december 2004 inzake «de Herziening van het inburgeringsstelsel»². In dat overleg heb ik met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het nieuwe inburgeringsstelsel twee toezeggingen gedaan. Het betreft de toezegging om te reageren op de suggestie om in het nieuwe stelsel bij niet-nakomen van inburgeringsverplichtingen in plaats van een bestuurlijke boete een dwangsom op te leggen. Voorts betreft het de toezegging in te gaan op de juridische mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval van een resultaatverplichting en hierbij de uitspraak van de voorzitter van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) over «bestuursrechtelijke dwaling» te betrekken.

Bestuurlijke boete en dwangsom.

Zowel een boete als een dwangsom zijn bestuursrechtelijke sancties. Beide sancties kunnen worden opgelegd, nadat personen een wettelijke verplichting niet zijn nagekomen. Het doel van het opleggen van beide sancties is echter verschillend.

Het doel van een dwangsom is een overtreding ongedaan te doen maken of een verdere overtreding dan wel een herhaling hiervan te voorkomen. Bij het opleggen van een dwangsom gaat het om een reparatoire of preventieve sanctie. Dat betekent dat in beginsel niet of nauwelijks rekening hoeft te worden gehouden met de persoon van de overtreder of met de vraag of de overtreder schuld treft. De dwangsomoplegging mag er slechts op gericht zijn de burger te laten doen wat hij volgens de wet toch al moet of moest doen. Verbeurte van dwangsom geschiedt van rechtswege.

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, waaraan het karakter van «verging» toekomt. Het is een op de persoon gericht middel om de norm te bevestigen. Het belangrijkste verschil met de dwangsom is dat voor het opleggen van een bestuurlijke boete er sprake moet zijn van

¹ Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 VI, nr. 101.

² Kamerstukken II 2004–2005, 29 543, nr. 4.

verwijtbaarheid, met andere woorden de overtreder moet schuld treffen. Dit element acht ik van doorslaggevende aard om bij het niet nakomen van een inburgeringsverplichting een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete wordt door het college alleen opgelegd indien er sprake is van verwijtbaar niet nakomen van de inburgeringsverplichting. Het college behoeft de verwijtbaarheid niet te bewijzen, maar zal steeds aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval moeten besluiten of de verwijtbaarheid ontbreekt. Indien daarvan sprake is wordt geen bestuurlijke boete opgelegd. Door de keuze voor de bestuurlijke boete als sanctie-instrument in het inburgeringsstelsel wordt gewaarborgd dat geen sanctie wordt opgelegd in gevallen waarin dat niet gepast is.

Juridische mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval van een resultaatsverplichting en de uitspraak van de ACVZ over «bestuursrechtelijke dwaling»

De voorzitter van de ACVZ heeft mij meegedeeld, dat hij met zijn uitspraak over «bestuursrechtelijke dwaling» duidelijk heeft proberen te maken dat volgens de ACVZ het opleggen van een boete zonder dat sprake is van verwijtbaarheid niet succesvol zal kunnen geschieden. Voorts dat in geval van wel examen afleggen maar niet slagen het aantonen van verwijtbaarheid meestal uiterst moeilijk zal zijn. Ook bij niet verschijnen zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid van een aanvaardbare reden daarvoor.

Voorop zij gesteld dat de handhaving van de naleving van de inburgeringsplicht los staat van de eigen verantwoordelijkheid die inburgeringsplichtigen hebben ten aanzien van het behalen van het inburgeringsexamen. Deze eigen verantwoordelijkheid betekent echter niet dat de naleving van de inburgeringsplicht niet getoetst zal worden. Het wetsvoorstel Wet inburgering (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nrs. 1–3) regelt verschillende sanctiemogelijkheden. De voornaamste sanctie is, dat de gemeente een bestuurlijke boete oplegt indien niet binnen de voorgeschreven termijn aan de inburgeringsplicht is voldaan. Deze boete wordt herhaald – elke twee jaar – net zolang tot de inburgeringsplichtige het examen heeft behaald. Het betreft hier het opleggen van een bestuurlijke boete bij het niet-nakomen van een resultaatsverplichting. Een bestuurlijke boete wordt echter alleen opgelegd, zowel bij een inspanningsverplichting als bij een resultaatsverplichting, voor zover niet-nakoming ervan aan de inburgeringsplichtige kan worden verweten. Dit geldt uiteraard ook voor het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval het inburgeringsexamen niet is behaald. Op grond daarvan is in genoemd wetsvoorstel ook de mogelijkheid van termijnverlenging opgenomen. Dit houdt in dat in het geval het niet behalen van het inburgeringsexamen niet aan de inburgeringsplichtige kan worden verweten, het college de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald, verlengt. Het opleggen van een boete blijft in dat geval vanzelfsprekend achterwege. Indien het inburgeringsexamen vervolgens niet binnen de verlengde termijn is behaald, wordt alsnog een bestuurlijke boete opgelegd, tenzij ook deze keer de inburgeringsplichtige geen verwijt treft. In dat geval wordt de termijn nogmaals verlengd.

Zoals al gesteld wordt een bestuurlijke boete opgelegd indien het college geconstateerd heeft dat de inburgeringsplichtige het examen niet heeft behaald, tenzij de inburgeringsplichtige geen verwijt treft. In het algemeen handelt een inburgeringsplichtige niet verwijtbaar als hij bijvoorbeeld:

- tijdig en voldoende heeft meegewerkt aan de intake;
- tijdig een cursus heeft ingekocht die opleidt naar het vereiste niveau

- voor het inburgeringsexamen, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor het tijdig inkopen van de cursus niet mogelijk of nodig was;
- een cursus heeft gevolgd en afgerond, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor het volgen en afronden van de cursus niet mogelijk of nodig was;
 - minstens één keer het examen heeft afgelegd, tenzij er sprake was van goede redenen waardoor dit niet mogelijk was.

Het college bepaalt in het individuele geval of die uitzonderingssituatie zich voordoet.

Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat het juridisch wel degelijk mogelijk is om een bestuurlijke boete op te leggen in geval van niet-nakoming van een resultaatsverplichting en dat geen sprake is van een «bestuursrechtelijke dwaling».

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk