Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(SZW)
A. Sumter
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
18 september 2025
Kenmerk
TIS/U202500580
Telefoon
06 54394067
Bijlage(n)
-

Bestuurlijk Standpunt over inzet boetes bij inburgering

Geachte mevrouw Sumter,

Hierbij reageren we op uw brief d.d. 14 augustus jl. waarin U de VNG vraagt om een bestuurlijk standpunt over de inzet van de gemeentelijke boetes in het kader van de Wet Inburgering 2021.

U schetst dat door de uitspraak van het Europese Hof van 4 februari 2025 en de uitspraak van de Raad van State van 9 juli jl. de vraag actueel is of de gemeentelijke boetes waarin de Wet inburgering 2021 (WI2021) voorziet, juridisch houdbaar zijn. Gemeenten bekleden binnen het huidige inburgeringsstelsel een belangrijke regierol. Gemeenten hebben op grond van de Wet inburgering 2021 o.a. de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om aan inburgeringsplichtigen een bestuurlijke boete op te leggen gedurende het inburgeringstraject, als zij verwijtbaar niet meewerken aan hun inburgering. U geeft aan dat boetes beleidsmatig uitdrukkelijk bedoeld zijn als een laatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren hun verplichtingen na te komen.

U verzoekt om bij de toelichting op het bestuurlijk standpunt in te gaan op twee punten:

1. Onze appreciatie van het juridische risico, ook na inzet van mogelijkheden om deze risico's te mitigeren, zoals een goede voorbereiding en motivering van dergelijke besluiten.
2. Of de VNG nieuwe inzichten heeft ten aanzien van de handhaving als onderdeel van de gemeentelijk regiefunctie en de inzet van handhavingsinstrumenten daarbij. Met daarbij in acht neming van het gegeven dat DUO sinds 4 februari geen boetes meer oplegt, waardoor het belang van de gemeentelijke handhaving is toegenomen.

Algemeen
De VNG waardeert het een standpunt hierover mee te kunnen geven en onderschrijft het standpunt van de staatssecretaris dat gemeenten boetes kunnen blijven opleggen, mits dit zorgvuldig en individueel gebeurt.

Het is duidelijk dat het opleggen van boetes die aan te merken zijn als ‘stelselmatig’, i.c. de boetes wegens het niet binnen de inburgeringstermijn behalen van het inburgeringsdiploma door deze uitspraak niet meer mogen worden opgelegd. Dit betreft met name de door DUO op te leggen boetes. Wij zullen toelichten hoe wij kijken naar de uitspraak en naar de gevolgen voor de gemeentelijke boetes onder de Wet 2021 zoals die zijn opgenomen in artikel 22 en 23 van de WI2021. Het gaat dan om het opleggen van boetes wegens het niet verschijnen voor de brede intake en meewerkplicht (bij de totstandkoming van het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) – (art. 22) en boetes tijdens het inburgeringstraject wanneer de inburgeringsplichtige niet of onvoldoende meewerkt aan de geboden ondersteuning en begeleiding (art. 23).

Onze juridische interpretatie
De uitspraak van het Hof van Justitie in deze zaak heeft belangrijke implicaties voor de wijze waarop bestuurlijke boetes in het kader van de inburgering worden opgelegd. Twee centrale begrippen die in dit verband moeten worden geduid, zijn “stelselmatige bestraffing” en “onredelijke financiële last”.

Stelselmatige bestraffing
De term “stelselmatig”, zoals gehanteerd in de Nederlandse vertaling van de uitspraak, komt in andere taalversies terug als “systematisch”. Het Hof lijkt met deze term vooral te doelen op een structureel of automatisch sanctiesysteem waarbij boetes van rechtswege worden opgelegd, zonder een individuele, inhoudelijke toetsing van de omstandigheden van het geval. De kritiek van het Hof richt zich dus niet op het bestaan van sancties op zich, maar op de wijze waarop die sancties worden opgelegd: namelijk op grond van een wettelijk stelsel dat leedtoevoeging automatiseert, zonder rekening te houden met verwijtbaarheid of maatwerk.
In dat licht mag het niet slagen voor het inburgeringsexamen niet automatisch leiden tot een boete. Een bestuursrechtelijke sanctie moet gestoeld zijn op:

- Een verwijtbare en objectief vastgestelde schending;
- Van een reële verplichting, die daadwerkelijk en redelijkerwijs nagekomen kan worden;
- Waarbij bijzondere aandacht bestaat voor aanhoudende of herhaalde overtredingen en uitzonderlijke omstandigheden.

De sanctie moet dus altijd worden afgewogen tegen de individuele omstandigheden van de betrokkene, waaronder zijn of haar persoonlijke mogelijkheden en het handelen van het bestuursorgaan. Alleen dan is sprake van een rechtvaardig sanctiemechanisme dat niet in strijd is met het EU-recht.

Onredelijke financiële last
De tweede kernvraag betreft de evenredigheid van de financiële sanctie. Het Hof stelt dat de financiële last die voortvloeit uit een boete niet onredelijk mag zijn, met name gezien de draagkracht van de overtreder. Daarbij spelen onder meer de volgende factoren een rol:

- De ernst en verwijtbaarheid van de overtreding;
- De omstandigheden waaronder deze heeft plaatsgevonden;
- De draagkracht van de betrokkene (inkomen, vermogen);
- De mogelijkheid om de boete binnen een redelijke termijn te betalen, eventueel via afbetaling.

Hoewel de boetebedragen in de Wet inburgering 2021 (WI2021) lager zijn dan die uit de eerdere wet (WI2013), biedt de Regeling inburgering 2021 — met name bijlage 6 — nog onvoldoende waarborgen voor individuele afstemming op deze elementen. De huidige standaardbedragen en boetecategorieën zijn onvoldoende flexibel om recht te doen aan het vereiste van evenredigheid.

Toepassing op de WI2021
De WI2021 voorziet, in tegenstelling tot de WI2013, al in belangrijke waarborgen:

- Boetes worden niet automatisch opgelegd;
- Er is sprake van verwijtbaarheid en het niet nakomen van een reële verplichting;
- Er wordt een hersteltermijn geboden;

- De verplichting is afgestemd op de individuele leerroute en capaciteiten van de inburgeringsplichtige.

Op basis hiervan lijkt het mogelijk om de artikelen 22 en 23 WI2021 te blijven handhaven, mits de beoordeling van boetewaardigheid zorgvuldig en individueel gebeurt.

Aanbeveling: herijking boetebeleid
Om volledig in lijn te handelen met de uitspraak van het Hof én de eisen van evenredigheid, verdient het aanbeveling om het boetestelsel nader te herijken:

- Hanteer bijlage 6 van de Regeling als basis;
- Pas bedragen aan wanneer individuele omstandigheden dat vereisen;
- Zorg voor voldoende beoordelingsruimte voor maatwerk, onderbouwd met motivering.

Slotsom
De kern van de uitspraak van het Hof is dat automatische, systematische sanctionering zonder individuele beoordeling onverenigbaar is met het EU-recht, zeker waar het sancties met een leedtoevoegend karakter betreft. De Wet inburgering 2021 lijkt grotendeels in lijn met de vereisten van het Hof, mits boetes worden opgelegd op basis van verwijtbaarheid, evenredigheid en individuele omstandigheden. Wel is het noodzakelijk dat het beleid rondom de hoogte en invordering van boetes — met name op het niveau van de Regeling — wordt aangepast om voldoende ruimte voor maatwerk en proportionaliteit te waarborgen.

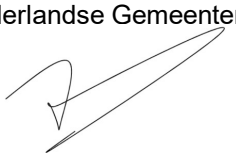
Mogelijkheden handhaving
In uw brief verzoekt u ons ook in te gaan op mogelijke nieuwe inzichten ten aanzien van handhaving.
Wij zien handhaving ook als een laatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren hun verplichtingen na te komen. Het niet kunnen handhaven op voortgang door gemeenten – achten wij onwenselijk. En het is extra belangrijk nu het handhaven van DUO vervalt. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de individuele beoordeling of het opleggen van een boete in een specifiek geval aan de orde is. Deze bevoegdheid ligt bij het college. De minister schept via wetgeving de juridische kaders om deze bevoegdheid bij het college te beleggen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de wetgeving correct is opgesteld en aansluit bij de richtlijnen van het Europese Hof.

De bevoegdheid om te sanctioneren sluit aan bij de regierol van gemeenten. Juist vanuit die rol zijn gemeenten in staat maatwerk te bieden en vast te stellen of er sprake is van ‘bewezen en aanhoudende onbereidheid’. In de praktijk betekent dit dat gemeenten de regie over de inburgering verder kunnen versterken door de handhaving volledig in eigen hand te nemen.

Handelingsperspectief gemeenten
Gemeenten zijn op dit moment terughoudender in het opleggen van boetes omdat een helder handelingsperspectief ontbreekt. Recent hebben VNG en Divosa gecommuniceerd dat – in lijn met de beantwoording van de staatssecretaris op Kamervragen over dit thema – gemeenten hun bestaande praktijk kunnen voortzetten. Voor gemeenten is het belangrijk dat de staatssecretaris een duidelijke boodschap afgeeft over de juridische basis van artikel 22 en 23 in de Wet Inburgering 2021 en hierbij de gemeentelijk mogelijkheden tot handhaving. Vanuit de ketensamenwerking kan de VNG, samen met Divosa, in overleg met het ministerie van SZW bijdragen aan richtinggevende kaders en zoeken naar werkbare en werkende alternatieven die kunnen en mogen worden ingezet wanneer er sprake is van een aanhoudende en pertinente weigering om in te burgeren.
Daarbij verdienen met name drie punten aandacht: het concreet vormgeven van de individuele toetsing en motivering door gemeenten, de reikwijdte van de gemeentelijke aanbodplicht en de mogelijkheden voor het innen van een eventuele boete.

Naast dat verder gedacht kan worden over (extra) mogelijkheden voor handhaving is het ook van belang om inburgeringsplichtigen te motiveren, positief te belonen en/of preventieve maatregelen te nemen om de inburgering tijdig te kunnen afronden. Graag gaan we met Divosa en SWZ in gesprek om hier verder vorm aan te kunnen geven.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



I.G.D. Hoogstrate Ingrid Hoogstrate
18-09-2025
Directeur beleid Inclusieve Samenleving