

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1753
Datum uitspraak	22 juli 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen. De minister heeft [appellante] bij brief van 21 november 2014 meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is en dat haar inburgeringstermijn op 15 september 2014 is gestart. Uit deze brief, in samenhang gezien met een kennisgeving van 1 mei 2015, volgt dat zij vóór 9 november 2017 aan deze plicht moest hebben voldaan. De minister heeft de inburgeringstermijn vervolgens ambtshalve verlengd tot 1 maart 2018. Bij medisch advies van 7 mei 2018 heeft K. Bok, arts van Argonaut, negatief geadviseerd over het verzoek van [appellante] om ontheffing van het inburgeringsexamen. [appellante] heeft de minister daarna verzocht om verdere verlenging van haar inburgeringstermijn wegens haar medische situatie.

Volledige tekst

202000741/1/V6.

Datum uitspraak: 22 juli 2020

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 20 december 2019 in zaak nr. 19/2230 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft de minister het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen.

Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft de minister [appellante] een boete opgelegd van € 1.250,00 wegens het niet naleven van artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering.

Bij besluit van 26 april 2019 heeft de minister het door [appellante] tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 december 2019 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2020, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.J. van Ewijk, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door drs. P.M.S. Slagter, zijn verschenen. Verder is [echtgenoot] van [appellante], verschenen.

Overwegingen

1. De minister heeft [appellante] bij brief van 21 november 2014 meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is en dat haar inburgeringstermijn op 15 september 2014 is gestart. Uit deze brief, in samenhang gezien met een kennisgeving van 1 mei 2015, volgt dat zij vóór 9 november 2017 aan deze plicht moest hebben voldaan. De minister heeft de inburgeringstermijn vervolgens ambtshalve verlengd tot 1 maart 2018. Bij medisch advies van 7 mei 2018 heeft K. Bok, arts van Argonaut, negatief geadviseerd over het verzoek van [appellante] om ontheffing van het inburgeringsexamen. [appellante] heeft de minister daarna verzocht om verdere verlenging van haar inburgeringstermijn wegens haar medische situatie. Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft de minister het verzoek afgewezen en bij besluit van 9 oktober 2018 heeft hij [appellante] een boete opgelegd van € 1.250,00, omdat zij niet voor 1 maart 2018 aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Bij besluit van 26 april 2019 heeft de minister de afwijzing van het verzoek en de boete gehandhaafd, omdat uit het medisch advies van Argonaut van 24 september 2018 (hierna: het advies) volgt dat er geen aanleiding is voor verlenging van de inburgeringstermijn en hij geen reden ziet om de boete te matigen.

2. De rechtbank heeft overwogen dat de minister onzorgvuldig is geweest in zijn informatievoorziening naar [appellante], omdat hij haar pas op 28 februari 2019 tijdens de hoorzitting in bezwaar heeft gewezen op het advies. Echter is niet gebleken dat zij hierdoor in haar belangen is geschaad. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het advies een deskundigenadvies is en de minister zijn besluit hierop mocht baseren. Volgens de rechtbank leidt wat [appellante] heeft aangevoerd niet tot de conclusie dat het advies en het in beroep uitgebrachte aanvullend advies van 11 oktober 2019 (hierna samen: de adviezen) onbegrijpelijk en onvoldoende specifiek zijn. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het niet tijdig voldoen aan haar inburgeringsplicht haar niet valt te verwijten.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij als gevolg van de

hiervoor bedoelde onzorgvuldigheid in haar belangen is geschaad. Als zij eerder op de hoogte was geweest van het advies, had zij haar bezwaar en beroep beter kunnen opstellen.

3.1. [appellante] heeft haar bezwaren tegen het advies weliswaar niet naar voren kunnen brengen voordat de minister haar op 28 februari 2019 hiervan op de hoogte heeft gesteld, maar zij heeft daarna voldoende de gelegenheid gehad om dat alsnog te doen. Van deze gelegenheid heeft zij gebruik gemaakt door haar bezwaar bij brief van 15 maart 2019 aan te vullen en in beroep gronden hierover naar voren te brengen. Daarom faalt het betoog van [appellante] dat zij door de onzorgvuldige informatievoorziening in haar belangen is geschaad.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de adviezen deskundigenadviezen zijn, zij geen contra-expertise heeft overgelegd om deze te bestrijden en geen stukken heeft overgelegd of omstandigheden heeft aangevoerd voor twijfel aan de inhoud ervan. [appellante] voert aan dat zij niet beschikt over voldoende financiële middelen om de adviezen met een contra-expertise te weerleggen en volgens haar zijn stukken van behandelaars hiervoor niet geschikt, omdat zij niet kunnen bepalen in hoeverre haar aandoening het volgen van onderwijs beperkt. Volgens [appellante] geven het door haar overgelegde rapport van 8 september 2015 in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: het Wmo-rapport) en het medisch advies van A-REA van 23 oktober 2019 (hierna: het A-REA-advies) aanleiding voor twijfel aan de adviezen, omdat daarin, anders dan in de adviezen, haar fysieke beperkingen aan de orde komen. [appellante] betoogt verder dat de artsen van Argonaut verschillende aspecten niet hebben onderzocht. Bovendien volgt uit de verslaglegging en communicatie dat Argonaut nauw contact heeft met de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: de DUO), zodat sprake is van belangenverstrengeling en de Afdeling een onafhankelijk medisch deskundige moet benoemen, aldus [appellante].

4.1. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat [appellante] over het advies heeft aangevoerd. De aan de besluiten ten grondslag gelegde adviezen van Argonaut moeten worden aangemerkt als adviezen van een deskundige, omdat deze zijn opgesteld en ondertekend door artsen van Argonaut die hun medische beoordelingen mede hebben gebaseerd op de door de behandelaars van [appellante] ingebrachte stukken.

4.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft [appellante] haar stelling dat zij niet over voldoende financiële middelen beschikt om de adviezen met een contra-expertise te weerleggen niet onderbouwd. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat het door [appellante] overgelegde Wmo-rapport en het A-REA-advies met andere doelen zijn opgesteld en andere beoordelingskaders kennen, zodat daaruit niet volgt dat [appellante] geen onderwijs heeft kunnen volgen gedurende een periode van ten minste drie aaneengesloten maanden. Verder is K. Bok in het eerdere medisch advies van 7 mei 2018 ingegaan op de fysieke beperkingen van [appellante]. B.J. van Smeden-van Oosterom, arts van Argonaut, heeft dit eerdere advies, evenals de door [appellante] overgelegde brieven van de reumatoloog van 26 september 2017 en 20 juni 2018 en de brief van de afdeling reumatologie van 27 juni 2018 waarin haar fysieke beperkingen ook aan de orde komen, in het advies betrokken.

De artsen van Argonaut hebben de adviezen opgesteld ter beoordeling van het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn. B.J. van Smeden-van Oosterom heeft in het advies toegelicht dat de in dit verband te verrichten beoordeling of iemand binnen de inburgeringstermijn wegens medische omstandigheden tijdelijk niet in staat was onderwijs te volgen, ziet op de situatie in het verleden. Deze beoordeling moet volgens haar worden onderscheiden van de beoordeling inzake ontheffing van het inburgeringsexamen, waarbij een medisch adviseur onderzoekt of er duurzame beperkingen zijn waardoor iemand niet binnen vijf jaar het inburgeringsexamen kan voorbereiden en behalen. Gelet op deze toelichting, behoren de aspecten die de artsen van Argonaut volgens [appellante] niet hebben onderzocht, zoals in hoeverre zij een regulier voorbereidingstraject en klassikaal onderwijs zou kunnen volgen, thuis in een beoordeling inzake ontheffing van het inburgeringsexamen, omdat die zien op de voorbereiding op het inburgeringsexamen.

Verder heeft [appellante] de gestelde belangenverstrengeling niet geconcretiseerd. Het enkele betoog dat Argonaut nauw contact heeft met de DUO, is onvoldoende om dit aan te kunnen nemen. Uit de adviezen volgt dat de artsen van Argonaut de stukken die [appellante] heeft overgelegd in hun onderzoeken hebben betrokken. [appellante] heeft dus voldoende ruimte gehad de bevindingen van de artsen van Argonaut te betwisten, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet gebruik te maken van haar bevoegdheid om een deskundige te benoemen met toepassing van artikel 8:47 van de Awb.

Het betoog faalt.

5. [appellante] betoogt ten slotte dat de minister de opgelegde boete had moeten matigen.

5.1. Gelet op het onder 4.2 overwogene, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister het besluit van 26 april 2019, waarin hij de weigering om verlenging van de inburgeringstermijn te verlenen heeft gehandhaafd, mocht baseren op het advies. Omdat er, mede gelet op het aanvullend advies van Argonaut van 11 oktober 2019, geen medische redenen zijn om de inburgeringstermijn te verlengen en [appellante] niet heeft gemotiveerd waarom haar anderszins niet verweten kan worden dat zij niet binnen de inburgeringstermijn aan haar inburgeringsplicht heeft voldaan, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de minister terecht geen aanleiding heeft gezien om de boete te matigen.

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

w.g. Troostwijk

lid van de enkelvoudige kamer

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2020

670-899.