

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:144

Datum uitspraak

19 januari 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 december 2018 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen. Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij brief van 2 juni 2016 heeft de minister [appellante] meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is, dat haar inburgeringstermijn is gestart op 2 september 2015 en dat zij vóór 22 december 2018 aan deze plicht moet hebben voldaan. Bij brief van 24 december 2018 heeft de minister ambtshalve krachtens artikel 32 van de Wet inburgering een nieuwe inburgeringstermijn gesteld tot 22 december 2020, omdat [appellante] niet op tijd aan haar inburgeringsplicht heeft voldaan. [appellante] stelt dat het door ziekte - rugklachten en psychische klachten in de vorm van depressiviteit en angsten - niet mogelijk was om vóór 22 december 2018 aan haar inburgeringsplicht te voldoen.

Volledige tekst

202103003/1/V6.

Datum uitspraak: 19 januari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 30 maart 2021 in zaak nr. 19/6386 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2018 heeft de minister het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen.

Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 maart 2021 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 16 december 2021, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.H. Kruseman, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Naber, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader en het beleidskader zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Bij brief van 2 juni 2016, gezien in samenhang met een kennisgeving van 24 februari 2016, heeft de minister [appellante] meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is, dat haar inburgeringstermijn is gestart op 2 september 2015 en dat zij vóór 22 december 2018 aan deze plicht moet hebben voldaan. Bij brief van 24 december 2018 heeft de minister ambtshalve krachtens artikel 32 van de Wet inburgering (de Wi) een nieuwe inburgeringstermijn gesteld tot 22 december 2020, omdat [appellante] niet op tijd aan haar inburgeringsplicht heeft voldaan. [appellante] stelt dat het door ziekte - rugklachten en psychische klachten in de vorm van depressiviteit en angsten - niet mogelijk was om vóór 22 december 2018 aan haar inburgeringsplicht te voldoen en zij heeft om deze reden verzocht om verlenging van de initiële inburgeringstermijn. Bij medisch advies van 7 december 2018 heeft B.J. van Smeden-van Oosterom, arts van Argonaut, negatief geadviseerd over het verzoek. Bij besluit van 19 december 2018 heeft de minister het verzoek afgewezen. Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft de minister de afwijzing gehandhaafd, omdat ook uit het medisch advies van 19 juli 2019 van L. ten Hove, verzekeringsarts voor Argonaut, volgt dat er geen medische reden is voor verlenging van de inburgeringstermijn. Bij mondelinge beslissing van 24 november 2020 heeft de rechtbank het onderzoek ter zitting geschorst, omdat enkele door [appellante] in beroep overgelegde medische stukken nog niet waren onderzocht door Argonaut. Bij medisch advies van 15 januari 2021 heeft Ten Hove geconcludeerd dat er geen aanleiding is voor een ander advies op basis van de nieuw aangeleverde informatie. De rechtbank heeft het onderzoek vervolgens gesloten met instemming van partijen.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt (Stcrt 2019, nr. 6980; de Beleidsregel) buiten toepassing moet worden gelaten, omdat de minister artikel 7b, derde lid, van de Wi daarin te beperkt uitlegt. Volgens [appellante] is een inburgeringsplichtige namelijk alleen langdurig ziek in de zin van artikel 2 van de Beleidsregel als het voor hem fysiek niet mogelijk is om onderwijs te volgen. Psychische aandoeningen die het studeren belemmeren vallen volgens

[appellante] dus niet onder die regel. Zulke aandoeningen vallen volgens [appellante] echter ook niet onder een andere regel en volgens artikel 1 bevat de Beleidsregel een limitatieve lijst van situaties waarin een inburgeringsplichtige aannemelijk heeft gemaakt dat hem geen verwijt treft. Volgens [appellante] heeft zij met alle overgelegde stukken evenwel óók aannemelijk gemaakt dat haar geen verwijt treft omdat haar psychische klachten het studeren belemmeren. De Beleidsregel is dan ook in strijd met het verbod op discriminatie op grond van handicap, aldus [appellante]. Zij verwijst hierbij naar artikel 1 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties (VN Gehandicaptenverdrag), artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn (PB 2011 L 337), artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, artikel 3:4 van de Awb en de communicatie van het Comité voor de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties van 7 juli 2014 over de zaak Liliane Gröninger tegen Duitsland, CRPD/C/D/2/2010, paragraaf 6.2 (www.ohchr.org). Ter zitting heeft [appellante] aanvullend verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, P en S, ECLI:EU:C:2015:369. [appellante] verzoekt de Afdeling om over het voorgaande prejudiciële vragen te stellen.

Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij argumenten heeft aangedragen om te onderbouwen dat de medische adviezen van Argonaut niet deugdelijk zijn, aangezien zij in beroep passages heeft overgenomen om te illustreren dat de adviezen niet rijmen met de verklaringen van haar behandelaars. Volgens [appellante] had de rechtbank een onafhankelijke deskundige moeten benoemen. [appellante] verwijst hierbij naar het arrest van het EHRM van 8 oktober 2015, Korošec tegen Slovenië, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212, en artikel 3:9 van de Awb. Ter zitting heeft [appellante] aanvullend betoogd dat medisch adviseur Ten Hove de verklaring van P. Oosterveld, orthopedagoog, van 19 november 2020 ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten omdat die verklaring niet van een arts afkomstig is.

3.1. Anders dan [appellante] betoogt, is de Beleidsregel niet in strijd met het verbod op discriminatie op grond van handicap. Zoals de minister in de schriftelijke uiteenzetting en ter zitting heeft toegelicht, vallen psychische aandoeningen die het studeren belemmeren óók onder artikel 2 van de Beleidsregel. Deze regel biedt namelijk - zoals de rechtbank terecht heeft overwogen - voldoende ruimte voor maatwerk in een individueel geval bij een beroep op medische omstandigheden. Dat Argonaut ook in dit geval heeft onderzocht of [appellante], zoals zij stelt, psychische klachten heeft die het studeren belemmeren, blijkt onder meer uit het medisch advies van 15 januari 2021. Daarin staat namelijk dat uit de verklaring van 5 november 2020 van A. Najjarkakhaki weliswaar blijkt dat er tussen mei 2019 en september 2019 een periode te duiden is waarbinnen [appellante] geen onderwijs kon volgen vanwege ernstig persoonlijk disfunctioneren, maar dat dit geen reden is voor verlenging van de inburgeringstermijn, omdat die termijn eindigde op 22 december 2018 en de verklaring dus gaat over een daarna gelegen periode. Gelet op het voorgaande, bestaat er geen reden om aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over het discriminatieverbod (zie het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335).

3.2. Voorts mag een bestuursorgaan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 30 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1674](#)) op een advies van een deskundige afdaan, 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 Awb voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. De betrokkene kan met stukken van zijn behandelaars 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 brengen.

3.3. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de minister alle door [appellante] ingebrachte stukken over haar gezondheidstoestand voorgelegd aan Argonaut. De aan de besluiten ten grondslag gelegde adviezen van Argonaut moeten worden aangemerkt als adviezen van een deskundige (zie de uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1753](#), onder 4.1). [appellante] heeft, anders dan zij betoogt, geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de deugdelijkheid van de medische adviezen naar voren gebracht. Zij heeft in beroep aangevoerd dat medisch adviseur Ten Hove niet heeft onderkend dat zij zorgmijndend gedrag vertoont. Echter, in de door [appellante] aangehaalde verklaring van Oosterveld en O. Deel, GZ-psycholoog, van 5 juni 2019 staat weliswaar dat de behandeling aanvankelijk moeilijk op gang kwam, enerzijds door angsten en depressieve gevoelens van [appellante] waardoor zij afspraken leek te vermijden en anderzijds door haar zwangerschap, maar dat de hulp rondom de geboorte alsnog goed op gang is gekomen. Hieruit hoefde de medisch adviseur daarom niet af te leiden dat [appellante] zorgmijndend is.

3.4. Verder heeft [appellante] in beroep aangevoerd dat medisch adviseur Ten Hove zich niet heeft uitgelaten over haar belastbaarheid, maar in het medisch advies van 19 juli 2019 staat dat [appellante] kan kiezen voor parttime onderwijs, zodat er meer ruimte is voor herhalen van het geleerde en recuperatietijd van het zich mentaal inspannen tijdens het volgen van onderwijs. Voorts heeft [appellante] in beroep aangevoerd dat Ten Hove in het medisch advies van 19 juli 2019 ten onrechte heeft geconcludeerd dat zij zich handelingsbekwaam acht, nu zij ondersteund wordt om te werken aan die bekwaamheid. De Afdeling stelt vast dat Ten Hove in haar advies heeft vermeld dat in de verklaring van 5 juni 2019 wordt genoemd dat [appellante] zich handelingsbekwaam acht en dat ook nergens uit blijkt dat [appellante] niet handelingsbekwaam wordt geacht. In voormelde verklaring van 5 juni 2019 staat dat het hoofddoel van die ondersteuning is het stellen van grenzen voor de oudste dochter en dat [appellante] zich hierin ondanks haar eigen problematiek handelingsbekwaam voelt. Gelet hierop valt niet in te zien dat Ten Hove ten onrechte in haar advies heeft vermeld dat [appellante] zich handelingsbekwaam acht.

3.5. Ten slotte heeft [appellante] ter zitting tevergeefs betoogd dat medisch adviseur Ten Hove de verklaring van Oosterveld van 19 november 2020 buiten beschouwing heeft gelaten omdat Oosterveld geen arts is. In het medisch advies van 15 januari 2021 heeft Ten Hove geconcludeerd dat de mail van Oosterveld geen relevante nieuwe medische informatie over de gezondheidstoestand van [appellante] oplevert. Daarbij heeft Ten Hove overwogen dat Oosterveld niet als kundig en bevoegd persoon betrokken is bij de gezondheid van [appellante], maar als ondersteuner bij de opvoeding van de oudste dochter. Wat [appellante] heeft aangevoerd bevat geen concrete aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van deze conclusie.

3.6. Gelet op het voorgaande is [appellante] er niet in geslaagd om concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de uitgebrachte medische adviezen naar voren te brengen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de minister op de medische adviezen van Argonaut mocht afgaan. Gelet hierop heeft zij voorts niet ten onrechte geoordeeld dat er geen aanleiding was om een onafhankelijke deskundige te benoemen.

3.7. Naar aanleiding van het betoog van [appellante] over de wijze waarop de minister in de Beleidsregel uitleg geeft aan artikel 7b, derde lid, van de Wi, overweegt de Afdeling het navolgende. Volgens artikel 2 van de Beleidsregel dient een inburgeringsplichtige een verzoek in bij, en verstrekt een gerichte medische machtiging aan, DUO om in aanmerking te

komen voor een verlenging van de inburgeringstermijn vanwege ziekte. De omstandigheid dat een inburgeringsplichtige niet langdurig ziek is in de zin van artikel 2 van de Beleidsregel, verandert niets aan het feit dat gelet op alle aangevoerde feiten en omstandigheden niettemin sprake kan zijn van een bijzondere situatie die maakt dat een inburgeringsplichtige geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject of het niet tijdig afronden van de overige delen van het inburgeringsexamen, als bedoeld in artikel 7b, derde lid, van de Wi. Zoals de minister ter zitting heeft toegelicht, omschrijft de Beleidsregel namelijk een aantal niet limitatieve omstandigheden die maken dat een inburgeringsplichtige aannemelijk heeft gemaakt dat hem geen verwijt treft (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2189](#), onder 3.1). Het is aan de minister om op basis van alle aangevoerde feiten en omstandigheden te beoordelen of sprake is van zo'n bijzondere situatie. Evenwel stelt de Afdeling op basis van wat [appellante] in hoger beroep naar voren heeft gebracht, vast dat van zo'n bijzondere situatie in dit geval geen sprake is.

3.8. De betogen falen.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 januari 2022

670-861.

BIJLAGE

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van de Verenigde Naties

Artikel 1

Doel van dit Verdrag is het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.

Kwalificatierichtlijn (PB 2011 L 337)

Artikel 34

Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma's

welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is.
Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Wet inburgering (zoals deze wet gold tot 1 januari 2022)

Artikel 7b

[...]

3. Onze Minister verlengt de termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid:
 - a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van deze onderdelen van het inburgeringsexamen, of

[...]

Artikel 32

Onze Minister stelt [...] een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaren waarbinnen de inburgeringsplichtige na het bekendmaken van de boetebeschikking alsnog de onderdelen van het inburgeringsexamen [...] moet behalen.

Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt

Artikel 1

De inburgeringsplichtige heeft aannemelijk gemaakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject of het niet tijdig afronden van de overige onderdelen van het inburgeringsexamen, als bedoeld in artikel 7a, derde lid, en 7b, derde lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, indien een of meer van de in deze beleidsregel beschreven omstandigheden zich voordoen.

Artikel 2

Bij langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige, zijn partner of bloedverwant in de eerste graad van ten minste drie aaneengesloten maanden wordt de termijn van het participatieverklaringstraject of de termijn voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen verlengd met een periode die gelijk is aan de duur van die ziekteperiode.

Om in aanmerking te komen voor de verlenging dient de inburgeringsplichtige een verzoek in

bij, en verstrekt een gerichte medische machtiging aan, DUO. Op deze machtiging geeft de inburgeringsplichtige aan op wie de machtiging betrekking heeft en voor welk doel DUO wordt gemachtigd om bij de behandelende arts of specialist informatie op te vragen. Het beoordelen daarvan gebeurt door een door DUO aangewezen medisch adviseur.