

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1889

Datum uitspraak

6 juli 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 20 november 2019 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen. Bij besluit van 26 november 2019 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [appellante] een boete opgelegd van € 1.250,00 wegens het niet naleven van artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering. De minister heeft [appellante] bij brief van 12 februari 2016 meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is, dat haar inburgeringstermijn is gestart op 19 januari 2015 en dat zij vóór 17 januari 2019 aan deze plicht moet hebben voldaan. [appellante] stelt dat het door ziekte, met lichamelijke en psychische klachten, voor haar niet mogelijk was om vóór 17 januari 2019 aan haar inburgeringsplicht te voldoen. Zij heeft daarom verzocht om verlenging van de inburgeringstermijn.

Volledige tekst

202103641/1/V6.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel, zittingsplaats Zwolle, van 29 april 2021 in zaak nr. 20/1701 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2019 heeft de minister het verzoek van [appellante] om verlenging van de inburgeringstermijn afgewezen.

Bij besluit van 26 november 2019 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 30 juli 2020 heeft de minister het door [appellante] tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 april 2021 heeft de rechtbank het daartegen door [appellante] 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. R.E. Temmen, advocaat te Bergen op Zoom, en de minister, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Naber, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De minister heeft [appellante] bij brief van 12 februari 2016 meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is, dat haar inburgeringstermijn is gestart op 19 januari 2015 en dat zij vóór 17 januari 2019 aan deze plicht moet hebben voldaan. [appellante] stelt dat het door ziekte, met lichamelijke en psychische klachten, voor haar niet mogelijk was om vóór 17 januari 2019 aan haar inburgeringsplicht te voldoen. Zij heeft daarom verzocht om verlenging van de inburgeringstermijn. Bij medisch advies van 28 oktober 2019 heeft arts X., werkzaam bij de organisatie op het gebied van sociaal medische advisering Argonaut, negatief geadviseerd over het verzoek. Bij het besluit van 20 november 2019 heeft de minister het verzoek afgewezen en bij het besluit van 26 november 2019 heeft hij [appellante] een boete opgelegd van € 1.250,00, omdat zij niet vóór 17 januari 2019 aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Bij het besluit van 30 juli 2020 heeft de minister de afwijzing van het verzoek en de boete gehandhaafd, omdat uit het medisch advies van 18 juni 2020 van verzekeringsarts Y. van Argonaut volgt dat er geen aanleiding is voor verlenging van de inburgeringstermijn. De minister heeft daarom ook geen reden gezien om de boete te matigen.

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet tot het oordeel is gekomen dat de minister haar verzoek om verlenging van de inburgeringstermijn had moeten inwilligen. Uit de door haar overgelegde stukken van haar behandelaars volgt dat zij lijdt aan ernstige, chronische lichamelijke en psychische klachten. In het medisch advies van 18 juni 2020 is geen rekening gehouden met de ernst en het chronische karakter van deze klachten. [appellante] wijst erop dat in een brief van psychiater Z. van Mediant Geestelijke Gezondheidszorg van 6 september 2019 aan Artsengroep Argonaut/DUO staat dat haar GAF(Global Assessment of Functioning)-score tijdens de inburgeringsperiode altijd rond de 40-45 is geweest. Zij wijst er ook op dat uit een brief van de gemeente Enschede van 7 november 2018 volgt dat zij in het kader van de Participatiewet op grond van haar persoonlijke situatie is vrijgesteld van de taaleis.

Verder is de rechtbank ten onrechte niet tot het oordeel gekomen dat de minister haar ten onrechte een boete heeft opgelegd. De minister had haar verzoek om verlenging moeten inwilligen. Los daarvan heeft de rechtbank niet onderkend dat de minister de boete had

moeten matigen.

2.1. In de brief van 6 september 2019 staat dat betreffende [appellante] op 27 april 2009 de volgende diagnoses zijn gesteld: gegeneraliseerde angststoornis, posttraumatische stressstoornis, psychosociale en omgevingsproblemen, chronische depressie en het Stevens Johnson- syndroom, waardoor zij geen medicatie verdraagt. Verder staat in deze brief dat haar GAF-score altijd rond de 40-45 is geweest. Een GAF-score geeft met een score tussen 0 en 100 aan in welke mate een persoon psychisch, sociaal en beroepsmatig functioneert. De GAF-score is opgenomen in de vierde editie van de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (kortweg DSM-IV) en vermeldt over een score van 40-50: 'Ernstige symptomen of ernstige beperkingen in sociaal functioneren, op het werk of op school.'

Deze diagnoses en score zijn niet in geschil.

2.2. In het medisch advies van 18 juni 2020 is vermeld dat het dossieronderzoek bestond uit het bestuderen van opgevraagde en ontvangen info. Daaronder staat opgesomd: 'nieuwe informatie' en: brieven van een psychiater van Mediant Geestelijke Gezondheidszorg van 29 mei 2017, 3 oktober 2014 en 19 september 2014. In het advies is geconcludeerd dat weliswaar sprake is van psychiatrische en algemeen medische problematiek, maar dat uit de overgelegde stukken niet volgt dat [appellante] niet in staat was om onderwijs te volgen. In dat advies is toegelicht dat voor de mogelijkheden tot het volgen van onderwijs wordt aangesloten bij de verzekeringsgeneeskundige criteria voor het hebben van benutbare mogelijkheden. Er zijn geen benutbare mogelijkheden als sprake is van opname, bedlegerigheid, afhankelijkheid voor Algemeen Dagelijkse Levensverrichtingen of ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren. Volgens dit advies wordt uit de overgelegde stukken van behandelaars niet duidelijk dat hier sprake van is.

2.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 14 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1576](#), onder 2.2), is een GAF-score niet bedoeld om beperkingen in beroepsmatig of sociaal functioneren vast te leggen. Aan een GAF-score kan daarom op zichzelf niet de conclusie worden verbonden dat een inburgeraar niet in staat was om onderwijs te volgen. Niettemin kan een GAF-score in combinatie met andere medische informatie wel een concreet aanknopingspunt voor twijfel aan een medisch advies opleveren. In dit geval heeft de Artsengroep Argonaut in een brief van 9 mei 2019 expliciet aan Mediant Geestelijke Gezondheidszorg gevraagd hoe het beloop van de GAF tijdens de inburgeringsperiode was. [appellante] wijst er terecht op dat in de brief van 6 september 2019 door de betreffende psychiater is geantwoord dat de GAF-score tijdens de inburgeringsperiode altijd rond de 40-45 is geweest.

2.4. De Afdeling overweegt dat de inhoud van de brief van 6 september 2019 niet kenbaar is betrokken bij het advies van Argonaut van 18 juni 2020. Het daarin gestelde over de GAF-score in combinatie met de hiervoor onder 2.1 genoemde vaststaande diagnoses vormt, naar het oordeel van de Afdeling, een concreet aanknopingspunt voor twijfel aan dat advies. Uit de brief van 6 september 2019 volgt dat volgens haar psychiater de GAF-score van [appellante] tijdens de inburgeringsperiode altijd rond de 40-45 is geweest. Die score staat, zoals hiervoor al overwogen, voor 'ernstige symptomen of ernstige beperkingen in sociaal functioneren, op het werk of op school.' Zonder nadere uitleg of toelichting, die ontbreekt, maakt het advies dan ook niet inzichtelijk hoe en op welke gronden de betrokken artsen van Argonaut tot hun conclusie zijn gekomen dat ten aanzien van [appellante] uit de stukken niet blijkt van ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren. Dit klemmt te meer, omdat in het advies ook is opgenomen dat als sprake is van ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren er geen benutbare mogelijkheden voor het volgen van onderwijs worden aangenomen.

2.5. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, heeft de minister het medisch advies van 18 juni 2020 dus ten onrechte aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd. Dit betekent dat hij het besluit van 30 juli 2020 ondeugdelijk heeft gemotiveerd.

Het betoog slaagt alleen al om deze reden.

2.6. Het betoog van [appellante] dat de minister haar ten onrechte een boete heeft opgelegd, slaagt in het voetspoor van wat onder 2.4 is overwogen.

3. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het beroep is gegrond en het besluit van 30 juli 2020 wordt vernietigd. Dit betekent dat de minister opnieuw op het bezwaar moet beslissen. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel, zittingsplaats Zwolle, van 29 april 2021 in zaak nr. 20/1701;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juli 2020, kenmerk JSCI240/004414919;

V. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.036,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 182,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

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.

w.g. Bijloos
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

670-488-861.