

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:812
Datum uitspraak	1 maart 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 maart 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verzoek van [appellante] om een factuur alsnog uit haar lening te betalen en haar lening dan kwijt te schelden, afgewezen. Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de minister aan [appellante] meegedeeld dat zij de verblijfsvergunning "asiel bepaalde tijd" heeft en tijdig heeft voldaan aan haar inburgeringsplicht. Zij hoeft de lening daarom niet terug te betalen. Ook heeft de minister meegedeeld dat zij facturen kan opsturen tot 30 januari 2020. De minister heeft op 3 oktober 2019 een factuur van € 900,00 ontvangen van Stichting Vluchtelingenwerk Oost Nederland. Vervolgens heeft de minister aan [appellante] een e-mail van 4 oktober 2019 gestuurd waarin hij haar heeft gevraagd de factuur via Mijn Inburgering te accepteren als zij wil dat hij de factuur uit de lening betaalt. Op 10 februari 2020 heeft [appellante] deze factuur geaccepteerd. De minister heeft de factuur niet uit de lening betaald, omdat zij de factuur te laat heeft geaccepteerd.

Volledige tekst

202107609/1/V6.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 18 november 2021 in zaak nr. 21/492 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2020 heeft de minister een verzoek van [appellante] om een factuur alsnog uit haar lening te betalen en haar lening dan kwijt te schelden, afgewezen.

Bij besluit van 17 december 2020 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 november 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 30 augustus 2022, waar [appellante], bijgestaan door mr. J.M.E. van der Haar, advocaat te Nijmegen, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F. Hummel-Fekkes, via een videoverbinding aan de zitting hebben deelgenomen.

Overwegingen

1. Op dit geding is de Wet inburgering (hierna: de Wi) van toepassing zoals die wet luidde tot 1 januari 2022.

2. Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de minister aan [appellante] meegedeeld dat zij de verblijfsvergunning "asiel bepaalde tijd" heeft en tijdig heeft voldaan aan haar inburgeringsplicht. Zij hoeft de lening daarom niet terug te betalen. Ook heeft de minister meegedeeld dat zij facturen kan opsturen tot 30 januari 2020.

De minister heeft op 3 oktober 2019 een factuur van € 900,00 ontvangen van Stichting Vluchtelingenwerk Oost Nederland. Vervolgens heeft de minister aan [appellante] een e-mail van 4 oktober 2019 gestuurd waarin hij haar heeft gevraagd de factuur via Mijn Inburgering te accepteren als zij wil dat hij de factuur uit de lening betaalt.

Op 10 februari 2020 heeft [appellante] deze factuur geaccepteerd. De minister heeft de factuur niet uit de lening betaald, omdat zij de factuur te laat heeft geaccepteerd.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in deze zaak toegepaste buitenwettelijk begunstigend beleid van de minister niet kennelijk onredelijk is. Zij voert aan dat zij de factuur maar tien dagen na 30 januari 2020 heeft geaccepteerd. Ook heeft zij een laag inkomen en een schuld bij de gemeente. Verder heeft de rechtbank volgens [appellante] ten onrechte overwogen dat zij van de gang van zaken op de hoogte kon zijn, omdat zij al haar voorgaande declaraties wel tijdig en op juiste wijze heeft ingediend. Zij voert aan dat haar vaste begeleidster de eerdere declaraties had ingediend, maar dat die was vertrokken waardoor het is misgegaan met de laatste factuur. [appellante] wijst op de gelijkenis met de Toeslagenaffaire en het naar aanleiding daarvan uitgebrachte Reflectierapport van de Afdeling. Zij betoogt dat in deze zaak toepassing van de wet te streng uitpakt. Haar persoonlijke omstandigheden moeten een rol spelen bij de rechterlijke toetsing. Het weigeren de factuur uit de lening te betalen is volgens [appellante] in strijd met het

evenredigheidsbeginsel. Zij wijst er verder op dat de minister maanden heeft gedaan over de behandeling van haar bezwaar en heeft toegegeven fouten te hebben gemaakt. Feitelijke of juridische consequenties zijn er niet voor de minister, terwijl zij door een kleine fout € 900,00 moet betalen.

3.1. Artikel 7b, eerste lid, van de Wi luidt: "De inburgeringsplichtige behaalt binnen drie jaar de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c."

Artikel 16, eerste lid, luidt: "Onze Minister verstrekt op aanvraag een lening aan de inburgeringsplichtige indien is voldaan aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de lening wordt verstrekt en omtrent het volgen bij een cursusinstelling van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c."

Artikel 4.2, eerste lid, van het Besluit inburgering (hierna: het Bi) luidt: "De inburgeringsplichtige heeft, behoudens het bepaalde in artikel 16, eerste lid, tweede zin, van de wet, aanspraak op de lening gedurende de termijn, bedoeld in de artikelen 7a, eerste lid, en 7b, eerste lid, van de wet, gedurende de verlengde termijn bedoeld in de artikelen 7a, derde lid, 7b, derde lid, en 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de wet en gedurende de termijn, genoemd in de boetebeschikking, bedoeld in de artikelen 29 en 32 van de wet. Een persoon als bedoeld in artikel 4.1 heeft aanspraak op de lening gedurende drie jaar nadat hij rechtmatig verblijf verkrijgt."

Artikel 4.2, derde lid, luidt: "Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de betaling van de lening."

3.2. In de besluiten van 18 maart en 17 december 2020 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het begunstigend beleid van DUO is om facturen die binnen vier maanden na het behalen van het inburgeringsdiploma zijn opgestuurd nog wel uit de lening te betalen (hierna: het beleid).

3.3. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het beleid niet is te kwalificeren als buitenwettelijk begunstigend beleid. Uit artikel 4.2, eerste lid, van het Bi volgt dat de inburgeringsplichtige aanspraak heeft op de lening gedurende drie jaar nadat hij rechtmatig verblijf krijgt. Het beleid biedt ter uitvoering van die aanspraak een ruimere termijn waarbinnen een inburgeringsplichtige betaling van facturen uit de lening kan krijgen. Die verzilvering van de aanspraak valt daarmee binnen de bevoegdheden van de minister in de Wi en het Bi. De Afdeling is van oordeel dat het beleid niet onredelijk is.

3.4. Het betoog van [appellante] dat het beleid van de minister onredelijk is, faalt.

4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#), onder 7.3, geldt het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen. In dit geval ligt zo'n besluit voor. De afwijzing van het verzoek van [appellante] berust immers op het beleid. Bij het opstellen daarvan heeft de minister keuzes moeten maken over de invulling ervan. Hiervoor heeft hij een belangenafweging moeten maken. Gelet hierop kan de weigering van de minister om de factuur uit de lening te betalen worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel aan de hand van het onder 3 weergegeven

betoog hierover. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb mogen de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

4.1. De minister heeft er in beroep op gewezen dat het beleid met ingang van 1 maart 2021 is gecodificeerd in artikel 4.2 van de Regeling inburgering (Stcrt 9 maart 2021, nr. 11277). In de toelichting op deze wijziging staat dat de minister een uiterlijke termijn heeft gesteld voor het indienen van facturen voor het volgen van cursussen voor de inburgering zodat DUO in staat is de lening af te sluiten en in bepaalde gevallen de terugbetaling van de lening in gang te zetten. Dat doet er niet aan af dat de beleidsregel die ten tijde in geding gold kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel, gelet op wat hiervoor onder 4 is overwogen.

4.2. De Stichting Vluchtelingenwerk Oost Nederland heeft op 3 oktober 2019 namens [appellante] een factuur ingediend. Vervolgens heeft de minister aan [appellante] een e-mail van 4 oktober 2019 gestuurd waarin de minister haar heeft gevraagd de factuur via Mijn Inburgering te accepteren als zij wil dat hij de factuur uit de lening betaalt, dan wel deze te weigeren als zij dat niet wil. Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de minister haar medegedeeld dat zij tot 30 januari 2020 facturen kan opsturen. [appellante] heeft op 10 februari 2020 via het elektronisch loket van DUO de factuur geaccepteerd.

4.3. De Afdeling stelt vast dat in de e-mail van 4 oktober 2019 en het besluit van 18 oktober 2019 geen fatale termijn is genoemd voor het accepteren van de factuur. De Afdeling is van oordeel dat de communicatie van de minister naar [appellante] over de uiterste datum waarop zij de factuur had moeten accepteren via Mijn Inburgering daarom onduidelijk is geweest. [appellante] heeft voorts de factuur naar aanleiding van de mail van 4 oktober 2019 niet uiterlijk 30 januari 2020 geweigerd, zodat de minister ook niet kon aannemen dat zij geen prijs meer stelde op uitbetaling. Dat [appellante] haar voorgaande facturen wel tijdig en op de juiste wijze heeft ingediend, ontslaat de minister niet van zijn verplichting om duidelijk over dit soort termijnen te communiceren. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:819](#), onder 3.3.

4.4. Verder is de Afdeling van oordeel dat niet duidelijk uit de e-mail van 4 oktober 2019 en het besluit van 18 oktober 2019 volgt wat de consequenties zijn van het niet tijdig indienen van de factuur. In dit verband heeft [appellante] er in bezwaar op gewezen dat de gevolgen van het besluit voor haar groot zijn. Zij woont alleen na een scheiding en ontvangt een bijstandsuitkering. Zij kan de factuur van € 900,00 niet betalen omdat zij naar eigen zeggen nauwelijks rond kan komen, een schuld heeft bij de gemeente en haar financiële situatie nijpend is. Verder heeft zij erop gewezen dat er van de lening voor de inburgering nog € 1.220,00 beschikbaar was. Dit alles heeft de minister niet betwist. De minister heeft ook geen concrete belangen gesteld die voor hem of DUO zouden zijn gediend met de strikte handhaving van de door hem in dit geval gestelde uiterste indienings/acceptatiedatum van 30 januari 2021.

4.5. Gelet op de onvolledige communicatie over de termijnen waarbinnen facturen moesten zijn geaccepteerd via Mijn Inburgering en de consequenties van het niet tijdig indienen van deze facturen, de overige onder 4.1 t/m 4.4 genoemde omstandigheden en de beperkte duur van de overschrijding van de termijn, is de Afdeling van oordeel dat de weigering van de minister om de factuur uit de lening te betalen bij [appellante] tot onevenredige nadelige gevolgen leidt en daarom in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

4.6. Het betoog slaagt. Wat [appellante] verder heeft aangevoerd behoeft daarom geen bespreking meer.

5. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het beroep is gegrond en het besluit van 17 december 2020 wordt vernietigd. De minister moet met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar nemen. Gelet op wat de Afdeling in deze uitspraak heeft overwogen, betekent dit dat de minister het verzoek van [appellante] niet kon afwijzen omdat de factuur te laat was geaccepteerd. 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 Gelderland, van 18 november 2021 in zaak nr. 21/492;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 17 december 2020, kenmerk JSC1280/004435518;

V. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, 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 € 183,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. G. Kamminga, griffier.

w.g. Steendijk
voorzitter

w.g. Kamminga
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

876/670-954.