

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2598

Datum uitspraak

26 juni 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 juni 2022 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaald dat [wederpartij] vanaf 1 december 2022 moet beginnen met het terugbetalen van een lening voor het volgen van een inburgeringscursus. De schuld bedraagt € 1.166,99 en zij moet maandelijks € 15,00 betalen. Bij brief van 1 november 2013 heeft de minister [wederpartij] meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is. Haar inburgeringstermijn is op 31 mei 2013 gestart en zij had, met verlenging in verband met onder andere medische omstandigheden en corona-maatregelen, tot en met 27 mei 2022 om te voldoen aan haar inburgeringsplicht. Bij besluit van 23 mei 2022 heeft de minister [wederpartij] ontheven van de inburgeringsplicht, omdat het door een samenloop van bijzondere individuele omstandigheden, waaronder psychische problemen, voor haar onmogelijk is om in te burgeren. Bij besluit van 17 juni 2022 met het opschrift "terugbetalen lening" heeft de minister haar vervolgens meegedeeld dat haar schuld € 1.166,99 bedraagt en dat zij maandelijks € 15,00 moet betalen.

Volledige tekst

202304012/1/V6.

Datum uitspraak: 26 juni 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 11 mei 2023 in zaak nr. 22/4738 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2022 heeft de minister bepaald dat [wederpartij] vanaf 1 december 2022 moet beginnen met het terugbetalen van een lening voor het volgen van een inburgeringscursus. De schuld bedraagt € 1.166,99 en zij moet maandelijks € 15,00 betalen.

Bij besluit van 25 augustus 2022 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 mei 2023 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 25 juli 2023 heeft de minister het door [wederpartij] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 17 juni 2022 opnieuw ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 25 juli 2023.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2024, waar de minister, vertegenwoordigd door drs. P.M.S. Slagter, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. J. Sprakel, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage en deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak. Op dit geding is de Wet inburgering (hierna: de Wi) van toepassing zoals die wet luidde tot 1 januari 2022.

Inleiding

2. Bij brief van 1 november 2013 heeft de minister [wederpartij] meegedeeld dat zij inburgeringsplichtig is. Haar inburgeringstermijn is op 31 mei 2013 gestart en zij had, met verlenging in verband met onder andere medische omstandigheden en corona-maatregelen, tot en met 27 mei 2022 om te voldoen aan haar inburgeringsplicht. Bij besluit van 23 mei 2022 heeft de minister [wederpartij] ontheven van de inburgeringsplicht, omdat het door een samenloop van bijzondere individuele omstandigheden, waaronder psychische problemen, voor haar onmogelijk is om in te burgeren. Bij besluit van 17 juni 2022 met het opschrift "terugbetalen lening" (hierna: het terugbetalingsbesluit) heeft de minister haar vervolgens meegedeeld dat haar schuld € 1.166,99 bedraagt en dat zij maandelijks € 15,00 moet betalen. De minister heeft zich in het besluit van 25 augustus 2022 op het standpunt gesteld dat uit de Wi volgt dat de lening moet worden terugbetaald en dat terugbetaling van de lening in het geval van [wederpartij] niet onevenredig is.

Tussenuitspraak en oordeel van de rechtbank

3. De rechtbank heeft op 15 december 2022 een tussenuitspraak gedaan, waarin zij heeft geoordeeld dat de minister ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom het evenredig is dat [wederpartij] de lening moet terugbetalen. De rechtbank heeft de minister in de gelegenheid gesteld om dit motiveringsgebrek binnen zes weken te herstellen. Bij brief van 16 februari 2023 heeft de minister op de tussenuitspraak gereageerd. In haar uitspraak van 11 mei 2023 heeft de rechtbank geoordeeld dat de minister het motiveringsgebrek niet heeft hersteld. De rechtbank heeft het besluit van 25 augustus 2022 wegens strijd met het motiveringsbeginsel vernietigd en de minister opgedragen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak van 11 mei 2023 en de tussenuitspraak van 15 december 2022.

Hoger beroep en beoordeling

4. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom het handhaven van de terugbetalingsplicht in dit geval evenredig is. De minister voert aan dat uit artikel 16, vierde lid, van de Wi volgt dat een sociale lening moet worden terugbetaald en dat er door de dwingende formulering van de bepaling geen beleidsruimte bestaat. Ook is er geen ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. Een uitzondering op de verplichting om terug te betalen is volgens de minister alleen mogelijk op grond van artikel 4.13, eerste en derde lid, van het Besluit Inburgering (hierna: het Bi) indien wordt voldaan aan de daarbij nader vermelde vereisten. De minister betoogt dat de wetgever uitdrukkelijk ervoor heeft gekozen om met deze bepalingen een uitzondering te maken voor de inburgeraar met een asielstatus of asielgerelateerde status. Deze uitzondering is niet van toepassing op [wederpartij], omdat zij in het bezit is van een verblijfsvergunning regulier. De rechtbank heeft niet onderkend dat de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3291](#), waarnaar zij heeft verwezen, ziet op een inburgeraar met een asielstatus of een daarvan afgeleide status.

Subsidiair betoogt de minister dat hij gelet op de beperkte schuld, de mogelijkheid tot draagkrachtmeting, die er in dit geval toe heeft geleid dat [wederpartij] tot nu toe niets heeft hoeven terugbetalen, en het vervallen van de restschuld na tien jaren voldoende rekening heeft gehouden met de individuele belangen van [wederpartij]. De opgelegde betalingsverplichting is hierdoor niet onnodig bezwarend.

4.1. De minister wijst er in hoger beroep op zichzelf terecht op dat het uitgangspunt is dat de inburgeringsplichtige de lening terugbetaalt (artikel 16, vierde lid, van de Wi). De regelgever kan krachtens de Wi regels stellen omtrent de kwijtschelding (artikel 16, vijfde lid, aanhef en onder c, van de Wi). Dit heeft de regelgever ook gedaan. Zo staat in artikel 4.13, eerste lid, van het Bi dat de schuld op verzoek van de inburgeringsplichtige geheel of gedeeltelijk kan worden kwijtgescholden in bij regeling aan te wijzen gevallen. Deze gevallen worden genoemd in artikel 4.17 van de Regeling inburgering.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2952](#), onder 3.2, volgt echter dat de minister verplicht is de regels neergelegd in de Regeling Inburgering buiten toepassing te laten, wanneer toepassing in een bijzonder geval zo nadelige gevolgen heeft dat die onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit geldt ook in gevallen waarin de betrokkene geen asielstatus of asielgerelateerde status heeft. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister in het geval van [wederpartij] een evenredigheidsbeoordeling had moeten maken.

4.2. De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat uit de motivering van de minister in

het besluit van 25 augustus 2022 en de brief van 16 februari 2023 niet blijkt dat hij de individuele omstandigheden van [wederpartij], bedoeld onder 2, in zijn evenredigheidsbeoordeling heeft meegewogen. Dit terwijl hij in die omstandigheden wel aanleiding heeft gezien [wederpartij] te ontheffen van de inburgeringsplicht. De Afdeling volgt de rechtbank dan ook in haar oordeel dat het besluit van 25 augustus 2022 in strijd is met het motiveringsbeginsel (artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)).

4.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroep

5. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd.

Het besluit van 25 juli 2023

6. De rechtbank heeft het besluit van 25 augustus 2022 vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit neemt op het door [wederpartij] gemaakte bezwaar. Bij besluit van 25 juli 2023 heeft de minister dit gedaan. Dit besluit wordt op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, in de beoordeling betrokken.

7. [wederpartij] is het niet eens met het besluit van 25 juli 2023, omdat de minister heeft nagelaten deugdelijk te motiveren waarom het evenredig is dat zij de lening moet terugbetalen. De minister heeft volgens [wederpartij] dus geen uitvoering gegeven aan de uitspraak van de rechtbank.

7.1. Het besluit van 25 juli 2023 heeft een gelijke strekking als het door de rechtbank vernietigde besluit. De motivering van dit besluit vormt een bijna letterlijke herhaling van het hogerberoepsschrift. De minister heeft dus de onder 2 bedoelde individuele omstandigheden opnieuw niet bij zijn beoordeling betrokken. Dit terwijl de rechtbank de minister had opgedragen om bij het nieuwe besluit op bezwaar de uitspraak in acht te nemen. Zoals hiervoor onder 4 tot 4.3 is overwogen, faalt het hoger beroep van de minister tegen die uitspraak en blijft deze in stand. Omdat de minister de uitspraak van de rechtbank niet in acht heeft genomen en daarmee heeft nagelaten een deugdelijke evenredigheidsbeoordeling te maken, slaagt het betoog van [wederpartij].

Conclusie beroep

8. Het beroep tegen het besluit van 25 juli 2023 is gegrond. Dit besluit wordt vernietigd. Het is niet nodig wat [wederpartij] verder heeft aangevoerd te bespreken.

9. De Afdeling ziet geen aanleiding om uit oogpunt van finale geschilbeslechting zelf in de zaak te voorzien, omdat het aan de minister is om een evenredigheidsbeoordeling te maken. De minister moet dan ook een nieuw besluit op bezwaar nemen. Bij de te maken evenredigheidsbeoordeling moet hij alle individuele omstandigheden van [wederpartij] betrekken, niet alleen de financiële omstandigheden. De minister moet daarbij motiveren waarom de individuele omstandigheden die voor ontheffing van de inburgeringsplicht hebben gezorgd, niet leiden tot ontheffing van de terugbetaling. De minister mag dus niet volstaan met het standpunt dat hij voldoende rekening houdt met de individuele omstandigheden door het toepassen van de mogelijkheid tot draagkrachtmeting. Dat geldt ook voor de omstandigheden dat de schuld beperkt is en de restschuld vervalt na tien jaren. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4541](#), onder 5.1. Ten slotte moet de minister [wederpartij] horen, om op die manier een volledig beeld te krijgen van haar individuele omstandigheden. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van 25 juli 2023, kenmerk RG2218166, gegrond;
- III. vernietigt dat besluit;
- IV. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.625,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. bepaalt dat van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.V.T.K. Oei, griffier.

w.g. Steendijk
voorzitter

w.g. Oei
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2024

670-1061

BIJLAGEN

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:12

1. De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

[...]

Wet inburgering (zoals deze wet gold ten tijde van de besluitvorming)

Artikel 16

[...]

4. De inburgeringsplichtige of gewezen inburgeringsplichtige betaalt de lening vermeerderd met de volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels berekende rente terug.

5. Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden tevens regels gesteld omtrent:

- a. de hoogte van de lening;
- b. de betaling en de terugbetaling van de lening, en

c. de kwijtschelding.

Besluit inburgering (zoals dit besluit gold ten tijde van de besluitvorming)

Artikel 4.13

1. De schuld kan op verzoek van de inburgeringsplichtige door Onze Minister in bij regeling van Onze Minister aan te wijzen gevallen geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden.

[...]

3. Aan vreemdelingen als bedoeld in artikel 4.1a, derde lid, die op of na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, wordt volledige kwijtschelding van de schuld ambtshalve verleend indien.

a. het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de wet, is afgerond en de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, van de wet, zijn behaald;

b. een vrijstelling van de inburgeringsplicht van toepassing is op grond van artikel 5 van de wet; of

c. ontheffing is verleend van de inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met derde lid, van de wet.

[...]

Regeling inburgering (zoals deze regeling gold ten tijde van de besluitvorming)

Artikel 4:17

1. De minister kan de achterstallige termijnen alsmede het resterende verschuldigde bedrag van de debiteur die direct voorafgaande aan de beëindiging van de inburgeringsplicht houder is geweest van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, op verzoek geheel kwijtschelden, indien:

a. uit de gegevens in de basisregistratie personen blijkt dat de debiteur geen verblijfsrecht meer heeft, en

b. de Immigratie- en Naturalisatiedienst kan bevestigen dat de debiteur niet langer inburgeringsplichtig is omdat de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000, is ingetrokken aangezien de grond voor verlening daarvan is komen te vervallen.

2. Als tijdstip van indiening van het verzoek wordt aangemerkt het moment dat de minister op grond van de gegevens in de basisregistratie personen heeft geconstateerd dat er geen sprake meer is van een verblijfsrecht.