

# Uitspraak Uitgelicht

In deze rubriek een commentaar bij een actuele uitspraak.

**Ellen Nissen** – E.J.W. Nissen LL.M. is als promovenda verbonden aan de vaksectie rechtssociologie en migratierecht van de Radboud Universiteit.<sup>1</sup>

**ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:404**

## Analyse van de medische gronden voor verlenging en ontheffing van de inburgeringsplicht

Kan psychische problematiek leiden tot verlenging van de inburgeringstermijn of ontheffing van de inburgeringsplicht? De adviezen van de deskundige instantie spelen hierbij een cruciale rol. Ellen Nissen beschrijft de casus van de uitspraak van 9 februari jl., plaatst de uitspraak in de context van vergelijkbare uitspraken met deze problematiek en concludeert dat de Afdeling kansen liet liggen om dit uitvloeisel van de wantrouwende staat te voorkomen: een oneindige inburgeringsplicht en dreiging van boetes, procedures en verblijfsrechtelijke gevolgen.

**I**nburgeraars dienen in de regel binnen drie jaar aan hun inburgeringsplicht te voldoen.<sup>2</sup> De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die in deze bijdrage wordt uitgelicht, ziet primair op een verzoek tot verlenging van deze inburgeringstermijn op medische gronden.<sup>3</sup> Het verzoek is ingediend door een inburgeraar met (chronisch) psychische klachten zoals hoofdpijn en concentratieproblemen, die samenhangen met gediagnosticeerde depressie en PTSS. Hoewel psychische problematiek een duidelijke

belemmering kan vormen voor taalverwerving (en dus het bereiken van het taalniveau dat nodig is om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen), blijkt het in de praktijk lastig te zijn om op grond van dergelijke problematiek verlenging van de inburgeringstermijn of ontheffing van de inburgeringsplicht te krijgen. De vraag die in deze zaak centraal staat is of, en wanneer, psychische problematiek kan leiden tot verlenging van de inburgeringstermijn. De adviezen van de aangewezen deskundige instantie in dit kader – Argonaut – spelen daarbij een cruciale rol.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> De auteur dankt Jeannette Kruseman en haar cliënte voor het beschikbaar stellen van het dossier en de redactie voor het waardevolle commentaar.

<sup>2</sup> Deze plicht bestaat onder de Wet inburgering 2013 uit het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen op A2 niveau. Het examen bestaat uit de onderdelen lezen, schrijven, luisteren, spreken en Kennis van de Nederlandse Maatschappij. Daarnaast dient het Participatieverklaringstraject afgelegd te worden en een Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt certificaat behaald te worden.

<sup>3</sup> Het verlengingsverzoek valt binnen de Wet inburgering 2013 en niet binnen de aan het begin van dit jaar ingevoerde Wet inburgering 2021.

<sup>4</sup>

In art. 2.7 van de Ri is neergelegd dat ontheffing op medische gronden alleen verleend kan op basis van een deskundigenverklaring. In artikel 3.9. Ri is neergelegd dat de examenomstandigheden gewijzigd kunnen worden op basis van een deskundigenverklaring wanneer er sprake is van psychische of lichamelijke belemmering, of een verstandelijke beperking. In de 'Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt' is neergelegd dat de beoordeling van medische informatie bij 'langdurige ziekte' geschiedt door een 'door een door DUO aangewezen medisch adviseur.'

De onderliggende casus van deze zaak illustreert daarnaast dat inburgeraars – mede als gevolg van de restrictieve invulling van de medische gronden voor verlenging en ontheffing – vast kunnen lopen in het systeem en daarmee het risico lopen op (onder andere) herhaalde beboeting.<sup>5</sup> Mede omdat er sprake moet zijn van *volledige* afwezigheid van verwijtbaarheid, wordt de invulling van de medische gronden voor verlenging en ontheffing gekenmerkt door zeer strenge maatstaven en een hoge bewijslast.<sup>6</sup> Daarnaast is er geen sprake van een integrale beoordeling van alle relevante omstandigheden.

## 1. De casus

De uitspraak van de Raad van State geeft weinig inzicht in de situatie van de betreffende inburgeraar. Uit de onderliggende stukken blijkt dat het om een uit Burundi gevluchte moeder van vijf kinderen gaat, die sinds 2005 in Nederland verblijft. Haar huidige man heeft zij in het AZC leren kennen. In 2013 kreeg het gezin legaal verblijf op grond van de kinderpardonregeling. Op dat moment werd zij inburgeringsplichtig. Volgens de categorisering van het inburgeringsbeleid valt zij binnen de groep ‘overige’ inburgeraars. Dit betekent dat – in tegenstelling tot situaties die statushouders betreffen – er geen mogelijkheid bestaat tot het kwijtschelden van een afgesloten DUO-lening ten behoeve van de bekostiging van het inburgeringstraject.<sup>7</sup> De inburgeraar zit in de bijstand en is ontheven van de sollicitatieplicht vanwege haar (chronisch) psychische problematiek. Deze problematiek is met name het gevolg van traumatische gebeurtenissen in Burundi en tijdens de vlucht, zoals seksueel geweld en vermissing van naasten. De problematiek heeft zich in de periode voor de verlening van een verblijfsvergunning onder andere gemanifesteerd in de vorm van een postnatale depressie, een suïcidepoging en een affectieve psychose. Het hele gezin is een tijdlang opgenomen geweest in een gespecialiseerde zorginstelling. Tijdens de inburgeringsperiode waarop de uitspraak ziet was er sprake van medicatie, traumabehandeling en neurologische begeleiding.

Op 31 mei 2013 is de inburgeringstermijn van de vrouw uit Burundi gestart.<sup>8</sup> In juni 2016 heeft de vrouw een onthefingsverzoek op medische gronden ingediend. Dit verzoek werd afgewezen omdat niet kon worden uitgesloten dat, met behandeling, haar situatie zou kunnen verbeteren.<sup>9</sup> Vervolgens heeft de inburgeraar, onder andere vanwege de chronische hoofdpijnen, concentratieproblemen, depressie en PTSS, een verzoek om verlenging van de inburgeringstermijn ingediend. In oktober 2016 kreeg zij vanwege

verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn een boete van 1.250 euro opgelegd.<sup>10</sup> Tien dagen later werd positief beslist op het verzoek om verlenging omdat zij volgens Argonaut tijdens de inburgeringstermijn ‘gedurende een periode van in totaal 24 maanden geen onderwijs heeft kunnen volgen’. Bij dit besluit is geen advies beschikbaar gesteld dat inzichtelijk maakt hoe de betreffende arts tot deze conclusie kwam. Als gevolg van de verlenging kwam de boete te vervallen.

In september 2018 heeft de inburgeraar opnieuw om verlenging van de inburgeringstermijn verzocht, nogmaals primair vanwege haar chronische hoofdpijnen, concentratieproblemen, depressie en PTSS. In juni 2019 wordt negatief op dit verzoek beslist omdat Argonaut het ditmaal niet bewezen acht dat de inburgeraar gedurende een periode van tenminste drie aaneengesloten maanden geen onderwijs heeft kunnen volgen. Als gevolg hiervan legt de DUO weer een boete van 1.250 euro op. Tijdens de bezwaarprocedure tegen deze beschikking van juni 2019 blijkt dat de inburgeraar recht had op verlenging van de inburgeringstermijn vanwege een zwangerschap. Om deze reden wordt in februari 2020 de boete weer ingetrokken. De DUO heeft vervolgens op 26 juni 2020 vastgesteld als nieuwe datum waarop aan de inburgeringsplicht moet worden voldaan. In september 2020 wordt het bezwaar, dat is ingesteld tegen de conclusie dat de inburgeraar in staat was om onderwijs te volgen en daarom geen recht had op verlenging, afgewezen. Tegen dit besluit is beroep, en het in deze bijdrage aan de orde zijnde, hoger beroep ingesteld. Ondertussen heeft de DUO verscheidene ambtshalve verlengingen verleend vanwege de COVID-19 restricties. In mei 2022 liep de inburgeringstermijn van de inburgeraar nogmaals af, en is de boete van 1.250 euro opnieuw in zicht gekomen.

### Het ongemotiveerde advies van de arts van Argonaut gaf geen antwoord op de vraag waarom de inburgeraar niet in staat werd geacht om onderwijs te volgen gedurende 24 maanden.

De initiële verlenging van 24 maanden (in 2016) is primair verleend op basis van art. 7b lid 3 onder a van de Wet Inburgering (Wi), waarin staat dat aannemelijk gemaakt dient te worden dat de inburgeraar ‘geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van [de] onderdelen van het inburgeringsexamen’. Deze grondslag voor verlenging is nader uitgewerkt in de ‘Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt’.<sup>11</sup> Volgens deze beleidsregel verlenkt DUO de inburgeringstermijn wanneer er gedurende ten minste drie aaneengesloten maanden sprake is van ‘langdurige ziekte’.<sup>12</sup> De beleidsregel geeft geen inzicht in de vraag of er sprake moet zijn van een bepaalde aard of ernst van de ziekte, noch in de manier waarop het bestaan van de ziekte en de daaruit voortvloeiende belemmeringen voor het inburgeringstraject aannemelijk gemaakt kunnen

5 Ook zijn er verblijfsrechtelijke gevolgen. Hoewel het aan de IND is om af te wegen of het inburgeringsvereiste in het individuele geval tegengeworpen kan worden, wordt in de regel aangesloten bij de manier waarop het inburgeringsstelsel omgaat met individuele omstandigheden. In het onderhavige geval is de inburgeringsplicht ingegaan in mei 2013. De betreffende inburgeraar heeft op dit moment dus negen jaar een verblijfsvergunning, maar komt desondanks (hoogstwaarschijnlijk) niet in aanmerking voor permanent verblijf vanwege het inburgeringsvereiste.

6 De inburgeraar moet aannemelijk maken dat dat hij of zij ‘al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen.’ (zie bijv.: ABRVS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:566).

7 ABRVS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2880.

8 Omdat er sprake was van te late kennisgeving van de inburgeringsplicht is de inburgeringstermijn in 2015 met 4,5 maand verlengd en de einddatum vastgesteld op 17 oktober 2016.

9 Zie de volgende paragraaf over het juridische kader voor de medische ontheffingsgrond.

10 De betreffende inburgeraar komt voornamelijk niet in aanmerking voor boetematiging omdat zij het inburgeringsexamen nooit heeft afgelegd.

11 Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 februari 2019, 2019-0000012235, over de verlenging van de termijnen bij niet-verwijtbare overschrijdingen (Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt).

12 De langdurige ziekte kan, naast de inburgeraar zelf, ook de partner of een gezinslid (in de eerste graad) van de inburgeraar betreffen.

worden. Uit de hierboven besproken besluitvorming van de DUO blijkt dat aangetoond moet worden dat de inburgeraar drie aaneengesloten maanden niet in staat was om onderwijs te volgen.<sup>13</sup>

Het ongemotiveerde advies van de arts van Argonaut gaf geen antwoord op de vraag waarom de inburgeraar niet in staat werd geacht om onderwijs te volgen gedurende 24 maanden. Op verzoek van de inburgeraar heeft DUO (vier jaar later) de arts die het advies schreef nogmaals gecontacteerd, en verzocht om de redenen voor deze verlenging inzichtelijk te maken. Uit de summier, in staccato geschreven, uitleg blijkt dat de arts het met name van belang had geacht dat behandeling van de klachten (in 2016) nog niet kon worden gestart omdat de inburgeraar eerst goed ingesteld moest worden op medicatie en dat – gezien de ernst van de klachten – behandeling sowieso lang zou duren en wellicht niet tot verbetering van haar situatie zou leiden. De bij deze uitleg gevoegde dossierstukken zijn wel opgestuurd naar DUO, maar niet beschikbaar gesteld aan de inburgeraar.

Wonderlijk genoeg ziet de gegeven uitleg niet op de vraag of de inburgeraar in staat was om onderwijs te volgen tijdens de inburgeringsperiode (hoewel dit wel de officiële grondslag voor de *verlenging* was). De uitleg kan eerder begrepen worden in het licht van het criterium dat geldt binnen de medische *ontheffingsgrond*.<sup>14</sup> Een inburgeraar krijgt namelijk ontheffing op medische gronden als hij of zij aantoonbaar *blijvend* niet in staat is om het inburgeringsexamen te halen.<sup>15</sup> De mogelijkheden voor behandeling van de problematiek spelen hierbij een belangrijke rol. Vaak wordt een aanvraag tot ontheffing afgewezen omdat niet uitgesloten kan worden dat verbetering van de situatie van de inburgeraar mogelijk is als gevolg van behandeling.<sup>16</sup> Argonaut kan in dergelijke omstandigheden niet vaststellen dat de problematiek *blijvend* van aard is. Een grond voor verlenging, waarbij niet naar het verleden wordt gekeken (en naar de vraag of iemand onderwijs kon volgen) maar naar de toekomst (en de haalbaarheid van het inburgeringsexamen) is niet in openbare regelgeving neergelegd.

## 2. Uitspraak Raad van State

De Raad van State boog zich in deze uitspraak over de vraag of de inburgeraar verlenging van de inburgeringstermijn had moeten krijgen, primair vanwege de psychische omstandigheden die het voldoen aan de inburgeringsplicht belemmeren. De uitspraak omvat vele (interessante) aspecten. Wegens de beperkte omvang van deze bijdrage bespreek ik er hier drie.

Allereerst heeft de inburgeraar aangevoerd dat bij de toepassing van de beleidsregel die ziet op ‘langdurige ziekte’ een zeer beperkte definitie van ‘ziekte’ wordt gehanteerd. Volgens de inburgeraar moet aangetoond worden dat het een ziekte betreft die in de weg staat aan het fysiek aanwezig zijn in de taalles, en dat dit vrijwel onmogelijk is om te bewijzen wanneer het gaat om (chronisch) psychische aandoeningen. De Raad van State neemt in de uitspraak genoegen met het antwoord van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister van SZW) dat het niet onmogelijk is om een verlenging te krijgen wanneer er sprake is van psychiatrische klachten.<sup>17</sup> Uit de uitspraak blijkt niet onder welke omstandigheden dit precies mogelijk is en welke criteria daarbij gelden.

Een ander centraal vraagstuk dat aan bod komt in de uitspraak, betreft de zorgvuldigheid van het medische advies en de verdeling van de bewijslast tussen de inburgeraar en Argonaut. Eén van de voorliggende vragen was of Argonaut niet-medische verklaringen van de taalschool buiten beschouwing mocht laten. Daarnaast is aangevoerd dat het aan de inburgeraar is om niet-verwijtbaarheid ‘aannemelijk’ te maken (in plaats van onomstotelijk te bewijzen), en dat – wanneer hieraan voldaan is – er een onderzoeksplicht op Argonaut rust. Argonaut had volgens de inburgeraar contact op moeten nemen, met de huisarts, neuroloog en (voormalig) behandelaars om te vragen naar de benodigde aanvullende informatie. Volgens de Raad van State mogen niet-medische stukken buiten beschouwing worden gelaten, en is het aan de inburgeraar om stukken aan te leveren. Volgens de Raad van State rustte in dit geval geen samenwerkings- of onderzoeksplicht op Argonaut.

Een derde aspect van de uitspraak ziet op de ruimte in de wet en het beleid voor maatwerk. De inburgeraar had aangevoerd dat verschillende ontheffingsgronden, en de beleidsregels omtrent verlenging bij niet-verwijtbaarheid, ruimte laten voor maatwerk. De Raad van State stelde zich op het standpunt dat ontheffing niet aan de orde was in de onderhavige procedure, en dat er – op basis van hetgeen in hoger beroep is aangevoerd – geen sprake was van bijzondere omstandigheden.<sup>18</sup> Om deze reden hoefde de minister volgens de Raad van State geen gebruik te maken van de in de wet en het beleid aanwezige ruimte om verlenging te verlenen.

13 Zie ook: Rb. Rotterdam 23 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4298, r.o. 4.4.: ‘Verweerder hanteert blijkens het bestreden besluit het criterium dat medische klachten uitsluitend kunnen leiden tot verlenging van de termijn indien de inburgeringsplichtige gedurende drie aaneengesloten maanden niet in staat is geweest om onderwijs te volgen. Volgens het verweerschrift is dit criterium de vaste invulling die verweerder geeft aan de mogelijkheid die de wet biedt om de inburgeringstermijn te verlengen. Dat verweerder dit criterium hanteert blijkt ook uit de vraagstelling die aan Argonaut is voorgelegd (zie hiervoor in 4.3). De rechtbank overweegt dat het door verweerder gehanteerde criterium niet één op één aansluit bij het in de Beleidsregel genoemde criterium.’

14 De arts verwijst in zijn uitleg naar het in het kader van het ontheffingsverzoek opgestelde advies en de conclusie dat de inburgeraar binnen 5 jaar kan voldoen aan de inburgeringsplicht.

15 Volgens artikel 6 Wi wordt ontheffing verleend op het moment dat de betreffende inburgeraar heeft aangetoond dat hij of zij ‘door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat [is] het inburgeringsexamen te behalen.’ In het Bi staat in plaats van een dwingende bepaling een ‘kan’-bepaling. Als iemand *blijvend* niet in staat is het examen te behalen *moet* de DUO overgaan tot ontheffing, als de inschatting is dat iemand niet *binnen vijf jaar* in staat is het examen te behalen *kan* de DUO overgaan tot ontheffing. Uit het Protocol medische advisering 2014 zoals opgenomen in de Ri blijkt echter dat de vijfjarentermijn een invulling is van de term ‘blijvend’. Het begrip ‘halen’ van het inburgeringsexamen omvat naast het *slagen* voor het examen ook de *voorbereiding* op het examen en het überhaupt kunnen *afleggen* van het examen.

16 Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Holland 7 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3053.

17 ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:404, r.o. 2.2.

18 Ibid., r.o. 2.3.

### 3. Analyse en commentaar

#### 3.1 Kon onderwijs ‘gevolgd’ worden?

Zoals gezegd kan uit de uitspraak niet worden opgemaakt op welke wijze Argonaut beoordeelt of een inburgeraar met psychische klachten in staat kan worden geacht om onderwijs te volgen. Uit de onderliggende stukken blijkt dat de medisch adviseur van Argonaut van mening was dat de inburgeraar gedurende de inburgeringsperiode onderwijs kon volgen omdat er geen sprake was van ‘ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’. Het begrip ‘ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’ komt ook in andere zaken waarin psychische problematiek aan de orde is, als maatstaf naar voren.<sup>19</sup> Mede omdat de Raad van State niet is ingegaan op de vraag wanneer inburgeraars met een chronisch psychische aandoening verlenging kunnen krijgen op grond van de beleidsregel ‘langdurige ziekte’, komt het begrip ‘ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’ niet voor in de uitspraak. Als de Raad van State zich actiever en kritischer had opgesteld ten aanzien van de beoordeling van de mate van (dis)functioneren, was wellicht aan het licht gekomen dat de onderhavige zaak getuigt van een ondoorgondelijke en ronduit inconsistente beoordelingspraktijk.

Uit het medisch advies (afgegeven in het kader van het verzoek om verlenging uit 2018) blijkt dat de arts is uitgegaan van een inburgeringsperiode die liep van 21 mei 2013 tot 18 oktober 2018. Met betrekking tot deze periode kan volgens de arts niet vastgesteld worden dat er sprake was van ‘ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’, met name omdat de GAF-score van 51-60 wees op matige in plaats van ernstige problematiek, en vanwege de bevelingen die plaatsvonden in 2012 en 2015. Het niet-in-schakelen van de polikliniek Psychiatrie, Obstetrie (verloskunde) en Pediatrie (kindergeneeskunde) wordt door Argonaut gezien als bewijs van een zeker niveau van sociaal functioneren.<sup>20</sup> Echter, bij de verlenging van de inburgeringsperiode met 24 maanden in 2016 (vanwege de onmogelijkheid van het volgen van onderwijs tijdens de inburgeringsperiode), waren deze omstandigheden precies hetzelfde en bekend bij de adviseur. Bovendien zien de twee adviezen op (deels) dezelfde periode, waarbij in het eerste advies uit 2016 een verlenging van 24 maanden wordt geadviseerd omdat tijdens de inburgeringsperiode geen onderwijs gevolgd kon worden, en in het tweede advies uit 2020 negatief wordt geadviseerd ten aanzien van dezelfde vraag.

Een uitspraak uit 2020 – in een zaak die opvallende parallellen vertoont met de in deze bijdrage besproken uitspraak – laat zien dat een dergelijke ondoorgondelijke en inconsistente beoordelingspraktijk geen uitzondering is. Rechtbank Midden-Nederland overwoog in deze zaak dat er sprake was onzorgvuldige besluitvorming en een motiveringsgebrek,

‘omdat niet duidelijk is waarom de medische situatie van eiseres nu anders is beoordeeld dan op het moment dat wel verlenging is geadviseerd. Ook toen was de GAF-score van 2014 – 2015 en de toen gestelde diagnose bekend waar de adviseur van Argonaut

zich thans op baseert. Het verschil tussen beide rapporten vindt de rechtbank opmerkelijk nu uit de overgelegde informatie ook volgt dat eiseres voor haar reeds lang bestaande klachten gedurende een aantal jaren – en bijna de hele periode van belang – niet adequaat is behandeld, hetgeen een indicatie ervoor kan zijn dat de medische situatie niet is veranderd en dit lijkt ook te worden bevestigd door het meest recente incident.’<sup>21</sup>

Deze uitspraak is tevens een belangrijke indicatie dat de Raad van State voor een andere benadering had kunnen kiezen in de onderhavige uitspraak.

**Door de grote ruimte voor het medische oordeel van Argonaut moet ook een gezin in financiële moeilijkheden, ter vermijding van boetes en kosten, met dure contraexpertise twijfel aan de deugdelijkheid ervan naar voren brengen.**

#### 3.2 ‘Ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’ en bewijslastverdeling

Het begrip ‘ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’ is nergens terug te vinden in de wet of het beleid. Hierdoor is het voor inburgeraars met psychische problemen lastig om te weten dat dit een belangrijk criterium is om in aanmerking te komen voor verlenging op basis van de in de beleidsregel genoemde grond ‘langdurige ziekte’. Daarnaast is de precieze betekenis van dit begrip onbekend. Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces), is dit een problematisch gegeven. Daarbij heeft de Raad van State onlangs – in een asielaak – zelf geoordeeld dat het onwenselijk is als ‘onvoldoende duidelijk is welke betekenis toekomt’ aan een begrip, omdat dit onduidelijkheid in de rechtspraak tot gevolg heeft.<sup>22</sup> Inzicht in de gehanteerde criteria, en de manier waarop beoordeeld wordt of aan deze criteria is voldaan, is daarnaast van groot belang vanwege de hoge bewijslast die op de vreemdeling rust. Gezien het oordeel van de Raad van State dat het primair aan de inburgeraar is om stukken aan te leveren, is het van essentieel belang om inzichtelijk te maken welke informatie relevant is om aan te leveren.<sup>23</sup> De zware bewijslast is ook het gevolg van de ruimte die wordt gelaten aan het medische oordeel van Argonaut,<sup>24</sup> waarbij het vervolgens aan de inburgeraar is om middels een contraexpertise of ‘stukken van behandelaren’ concrete aanknopingspunten voor twijfel over de deugdelijkheid van de medische adviezen naar voren te brengen.<sup>25</sup> Om

21 Rb. Midden-Nederland 15 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1554.

22 ABRvS 5 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:985

23 Zie Rb Midden-Nederland 31 mei 2021, UTR 20/3393 voor een contrasterende benadering. In deze zaak oordeelde de rechtbank: ‘Argonaut heeft ten onrechte geen informatie opgevraagd bij de psychiaters en psychologen door wie eiser wordt behandeld. Argonaut heeft niet voldaan aan de onderzoeksplicht. Daarbij komt dat op deze wijze de bewijslast ten onrechte bij eiser wordt gelegd. Eiser hoeft slechte aannemelijk te maken dat hij drie maanden niet in staat is geweest onderwijs te volgen. Eiser hoeft dit niet onomstotelijk te bewijzen.’

24 Bijvoorbeeld, ter zitting bij de rechtbank werd de minister gevraagd om een reactie te geven op de stelling dat mensen met een chronische ziekte niet onder de gehanteerde definitie van ‘langdurige ziekte’ kunnen vallen. De minister gaf de volgende reactie: ‘het gaat om een verzoek tot verlenging. En daar wordt getoetst door een medische deskundige. Die zegt dat er onvoldoende medische bewijzen zijn aangedragen dat zij onder het criterium valt. Dat is een medische beoordeling waar ik niet in treed.’

25 ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:404, r.o. 2.2.

19 Rb. Overijssel 9 september 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3484; Rb. Midden-Nederland 15 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1554; Rb. Den Haag 30 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3473; ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:144.

20 Zie ook: Rb. Midden-Nederland 15 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1554.



inburgeraars hiertoe in staat te stellen, is het cruciaal om te weten wie de juiste expertise heeft om uitspraken te doen omtrent de gehanteerde maatstaf (in andere woorden: *wie kan waarover uitspraken doen?*) en op welke informatie de behandelaars en/of experts zich kunnen baseren.<sup>26</sup> Dit is met name het geval als het gaat om een dure contra-expertise in een procedure die een gezin in financiële moeilijkheden betreft,<sup>27</sup> en die primair draait om het vermijden van boetes en kosten.<sup>28</sup>

### 3.3 ‘Ernstig persoonlijk en sociaal disfunctioneren’ en ‘verwijtbaarheid’

Transparantie omtrent de gehanteerde maatstaven is eveneens van belang voor de rechterlijke toetsing, met name ten aanzien van de vraag hoe de medische verlengingsgrond zich verhoudt tot de bredere notie ‘verwijtbaarheid’. De inburgeraar heeft zich in de onderhavige zaak op het standpunt gesteld dat de beleidsregel die ziet op ‘langdurige ziekte’ zich moeilijk verhoudt tot (chronisch) psychische ziektes, omdat het er alle schijn van heeft dat bewezen dient te worden dat iemand als gevolg van psychische problematiek *geheel niet* in staat is om fysiek in de les aanwezig te zijn. Deze schijn kan begrepen worden in het licht van de beleidsregel waarin de gronden voor verlenging zijn neergelegd, de uitspraken van de Raad van State en de systematiek van het inburgeringsstelsel. De omstandigheden genoemd in de beleidsregel lijken omstandigheden te betreffen waarbij niet van een inburgeraar wordt gevergd dat hij of zij zich inschrijft voor, of aanwezig is in, een taal cursus. Zo wordt verlenging verleend bij verblijf in een ‘blijf van mijn lijf huis’ en bij langdurig verblijf in een AZC. Uit de uitspraken van de Raad van State valt eenzelfde logica en patroon op te maken. Zo besliste de Raad van State meermaals in het voordeel van inburgeraars die aannemelijk konden maken dat zij niet eerder konden starten met een (passende) inburgeringscursus.<sup>29</sup>

Deze invulling van het begrip ‘verwijtbaarheid’ heeft te maken met het belang dat binnen het systeem wordt gehecht aan de door de inburgeraar gepleegde inspanningen. De belangrijkste gronden waarop de aanname van verwijtbaarheid (volledig) weerlegt kan worden zien op gepleegde inspanningen in de vorm van het aantal gevolgde taal cursusuren (bij een Blik op Werk instelling) en het

aantal examenpogingen.<sup>30</sup> Deze invulling van het begrip verwijtbaarheid stelt een uitvoeringsinstantie zoals de DUO in staat om antwoord te geven op de vraag of iemand verwijtbaar niet tijdig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan heeft, zonder te treden in het oneindig complexe vraagstuk ten aanzien van de factoren die van invloed zijn op individuele taalverwerving. Volgens de beroepsvereniging van NT2 docenten hangt:

‘de inschatting hoe snel of langzaam mensen een taal leren doorgaans samen met een [breed] scala van persoonskenmerken en omstandigheden zoals leeftijd, eerdere leerervaringen, gezondheid en motivatie, emotionele intelligentie (angst om te leren), en leerhouding en leerstijl’.

Ook de nieuwe Wet Inburgering beoogd rekening te houden met de vele factoren die van invloed zijn op de mogelijkheden van een individu om een bepaald taalniveau te bereiken:

‘De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgeringsplichtige kan bereiken gedurende de inburgeringstermijn. (...) De leerbaarheidstoets is ontwikkeld door Bureau ICE. De inhoud van de leerbaarheidstoets is bepaald door inhoudsdeskundigen met ervaring op het gebied van cognitiewetenschappen, psychologie, Nederlands als tweede taal (NT2) en meertaligheid, onderwijs, toetsen en toetsontwikkeling.’ (curs. EN).<sup>31</sup>

Als gevolg van deze vormgeving lijkt bij de toepassing van de medische verlengings- en ontheffingsgronden niet de vraag centraal te staan of iemand verwijtbaar niet-tijdig aan de inburgeringsplicht heeft voldaan (en wellicht niet het daarvoor noodzakelijke taalniveau heeft weten te bereiken), maar de vraag of iemand verwijtbaar niet-tijdig heeft voldaan aan de criteria voor verlenging of ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen.<sup>32</sup> Daarmee is *de facto* een secundaire (of alternatieve) inburgeringsverplichting ontstaan, namelijk, een zeer specifieke *inspanningsplicht*.<sup>33</sup>

26 Dit geldt niet alleen in relatie tot de gehanteerde begrippen en criteria, maar bijvoorbeeld ook voor de relevante tijdsperiode. In het kader van een ontheffingsverzoek baseert Argonaut zich bijvoorbeeld op informatie die niet noodzakelijkerwijs ziet op de periode van inburgering, omdat het gaat over de toekomstige mogelijkheid om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Bij de beoordeling of onderwijs gevolgd kon worden gedurende de inburgeringsperiode, wordt echter alleen informatie die specifiek ziet op de inburgeringsperiode als relevant beschouwd. Zo nam de minister in hoger beroep het standpunt in dat een aantal van de ingebrachte stukken, opgesteld door behandelaars in de periode van 2010 tot en met 2012, niets zegt over de ‘huidige medische omstandigheid’ van de inburgeraar en bovendien zien op ‘een periode dat [de inburgeraar] niet inburgeringsplichtig was’. De Raad van State heeft zich niet uitgelaten over dit standpunt.

27 Zie ook: Nationale ombudsman, ‘Een status met weinig armslag Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum’, Rapportnummer: 2022/082, 25 april 2022.

28 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 7 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3053, waar 960 euro is besteed om onder andere onderzoek door een specialist ouderengeneeskunde mogelijk te maken, ter vermijding van een boete van 1250 euro.

29 ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3474; ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1961.

30 Wanneer een inburgeraar in de eerste drie jaar van de inburgeringstermijn 300 taal cursusuren heeft gevolgd en twee examenpogingen heeft gedaan wordt de termijnoverschrijding niet verwijtbaar geacht (de inburgeraar krijgt vervolgens twee jaar verlenging). Termijnoverschrijding is eveneens niet verwijtbaar op het moment dat een inburgeraar 600 taal cursusuren heeft gevolgd en vier examenpogingen heeft gedaan (op dat moment wordt de inburgeraar ontheven van de inburgeringsplicht).

31 Zie ook *Kamerstukken II*, 35483, nr. 13, para. 2.5.3.: ‘De uitkomst van de leerbaarheidstoets is een belangrijke indicator voor het vaststellen van de leerroute van de inburgeringsplichtige. Vanzelfsprekend dient de uitslag van de leerbaarheidstoets te worden gewogen in het licht van alle aanvullende informatie die tijdens de brede intake wordt opgehaald, maar de uitslag van de leerbaarheidstoets geeft wel een duidelijke richting. De leerbaarheidstoets geeft een indicatie van het maximaal haalbare taalniveau binnen de inburgeringstermijn. *De kans dat iemand dit ook daadwerkelijk haalt is mede afhankelijk van andere factoren dan alleen de leerbaarheid*. Het gaat dan om contextrijke informatie die verzameld is in de brede intake. *Denk daarbij bijvoorbeeld aan de eerdere onderwijservaring, de persoonlijke omstandigheden zoals de fysieke en mentale gezondheid, de gezinssituatie, het taalniveau bij aanvang, de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie en de mate van zelfredzaamheid.*’ (curs. EN).

32 Zie ook Rb. Amsterdam 28 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:3990: ‘In navolging van Argonaut wijst de rechtbank evenwel op de mogelijkheid om een verzoek te doen om vrijstelling te krijgen op basis van het hebben voldaan aan *de inspanningsverplichting*, in het geval dat na verloop van tijd zou blijken dat ook de door Argonaut en verweerder aangegeven oplossingsrichtingen geen soelaas bieden. Voor die conclusie is het nu echter nog te vroeg.’ (curs. EN).

33 Zie ook ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1079 waarin de nadruk wordt gelegd op gepleegde inspanningen (1047 taal cursusuren).

Niettemin is het plegen van inspanningen volgens de wet geen alternatieve manier om aan de inburgeringsplicht te voldoen, maar een manier om de afwezigheid van (of verminderde) verwijtbaarheid aan te tonen.<sup>34</sup> Een praktijk waarbij de invulling en toepassing van de medische gronden voor verlenging en ontheffing met name gevormd worden door de institutionele opvattingen over welke inspanningen gepleegd dienen te worden, is daarom redelijk kafkaësk te noemen. Op dat moment ziet de beoordeling namelijk op de vraag of het een inburgeraar *verweten* kan worden dat hij of zij – vanwege het ontbreken van aantoonbaar gepleegde inspanningen – *verwijtbaar* de termijn heeft overschreden. Deze vraag is (te) ver verwijderd van het wettelijke criterium zoals neergelegd in artikel 7b Wi.<sup>35</sup>

### De invulling en toepassing van de medische gronden voor verlenging en ontheffing worden met name gevormd door institutionele opvattingen over vereiste inspanningen: redelijk kafkaësk.

#### 3.4 Niet alle relevante omstandigheden in ogenschouw

De Raad van State heeft in deze zaak een kans laten liggen om de ruimte die de regelgeving geeft op te zoeken en om alle relevante omstandigheden – in onderlinge samenhang – in ogenschouw te nemen. In de toelichting bij de ‘Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt’ staat duidelijk vermeld dat het gaat om een ‘niet-limitatieve opsomming van de gronden tot verlenging van de inburgeringstermijn en matiging van de boete, gelet op de wettelijk bevoegdheid (of krachtens de wet gegeven bevoegdheid) in verband met de bijzondere omstandigheden van het geval.’<sup>36</sup> Mijns inziens had de Raad van State op basis van de omstandigheden die in deze zaak naar voren zijn gebracht een motiveringsgebrek kunnen constateren, of de situatie als ‘bijzonder’ kunnen kwalificeren, door deze omstandigheden in onderlinge samenhang te beschouwen.<sup>37</sup>

Een mogelijk relevante overweging in dit kader is bijvoorbeeld de omstandigheid dat de arts die in 2016 het onthefingsverzoek beoordeelde, van mening was dat er geen sprake was van (noodzakelijk geachte) adequate behandeling van de klachten, en dat uit de overige dossierstukken blijkt dat alle therapieën die daarna plaats hebben

gevonden als weinig effectief zijn beoordeeld. De behandelend neuroloog spreekt in een verklaring uit 2019 dan ook van ‘therapieresistentie’. Om met de woorden van de rechtbank Midden-Nederland te spreken, dit is een indicatie dat de medische omstandigheden die eerder tot verlenging hebben geleid nooit veranderd zijn.

Ook aan de naar voren gebrachte niet-medische verklaringen van de taalschool had belang gehecht kunnen worden. Zo lijkt Argonaut er niet per se vanuit te gaan dat bij ernstig disfunctioneren iemand *fysiek* niet aanwezig kan zijn in de les als er sprake is van ernstig disfunctioneren, maar dat diegene niet kan *profiteren* van de les.<sup>38</sup> Dit criterium werpt de vraag op in hoeverre het profiteren van onderwijs een medisch vraagstuk is, en of Argonaut de meest geschikte instantie is om te beoordelen of – en in hoeverre – iemand profijt kan trekken uit onderwijs. In het dossier van deze zaak zijn stukken opgenomen waaruit het beeld naar voren komt dat de taalschool (waar de inburgeraar taallessen heeft gevolgd) van mening was dat zij slecht in staat was om fysiek aanwezig te zijn in de lessen en dat, wanneer zij er was, ze onvoldoende profiteerde van het onderwijs.<sup>39</sup> De inburgeraar lijkt om deze redenen, mede op verzoek van de taalschool, gestopt te zijn met de lessen. Voor de beoordeling van de vraag of een inburgeraar – medisch gezien – onderwijs kon volgen is dergelijk – van talenscholen afkomstig – bewijs irrelevant.<sup>40</sup>

Een laatste noemenswaardige omstandigheid in dit kader, is dat de echtgenoot van de inburgeraar eveneens zwaar getraumatiseerd is, en ontheffing van de inburgeringsplicht heeft gekregen op basis van de (discretionaire) beslissingsbevoegdheid van de Minister van SZW.<sup>41</sup> Volgens de beleidsregel kan ‘langdurige ziekte’ van een partner ook leiden tot verlenging.<sup>42</sup> De Raad van State had dergelijke omstandigheden mee kunnen nemen in een integrale beoordeling van de verwijtbaarheid van de inburgeraar.

### De inburgeraar in deze zaak heeft geen perspectief op het voldoen aan de inburgeringsplicht en geen perspectief op het voldoen aan de voorwaarden voor ontheffing.

#### 4. Wirwar van besluiten

De inburgeraar in de onderhavige zaak loopt vast in het systeem. Ze heeft geen perspectief op het voldoen aan de inburgeringsplicht en geen perspectief op het voldoen aan de voorwaarden voor ontheffing.<sup>43</sup> Hoewel zij nauwelijks (tot geen) profijt heeft van taallessen vergt het systeem toch dat zij de mentale energie en tijd investeert, en een

34 Zie art. 6 onder b Wi: Onze Minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien: (...) b. hij op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige *redelijkerwijs niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen*. (curs. EN)

35 Zie voor een alternatieve benadering Rb. Rotterdam 23 mei 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4298, waarin de rechtbank het volgende overwoog: ‘Hoewel de medische klachten van eiseres dus niet tot gevolg hebben dat zij tenminste drie aaneengesloten maanden geen onderwijs heeft kunnen volgen, zijn deze klachten naar het oordeel van de rechtbank wel relevant voor de vraag of het niet tijdig inburgeren verwijtbaar is in de zin van artikel 7b, derde lid, aanhef en onder a, van de Wi.’

36 Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 november 2019, 2019-0000172310, tot wijziging van de Beleidsregel verlenging inburgeringstermijnen bij geen verwijt en de Beleidsregel boetevaststelling inburgering in verband met uitbreiding van de gronden voor verlenging respectievelijk matiging van de boetebedragen in bepaalde gevallen.

37 Zie voor een uitspraak waarin de Raad van State de aan de orde zijnde omstandigheden als ‘bijzonder’ heeft gekwalificeerd: ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1079.

38 Rb. Midden-Nederland 15 april 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1554.

39 Onder andere wegens in slaap vallen in de les en concentratieproblemen. . . Zie voor een uitspraak die naar analogie toegepast kan worden: ABRvS 17 september 2017, ECLI:NL:RVS:2021:2095.

41 De GAF-score van de echtgenoot was 41-50, wat duidt op ‘ernstige symptomen of ernstige beperkingen in sociaal functioneren, op het werk of op school.’

42 Zie voor rechtspraak omtrent dit onderwerp: Rb. Gelderland 10 juni 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:2911, Rb. en Midden-Nederland 2 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:307.

43 De inburgeraar lijkt 102 uur aan cursussen te hebben gevolgd.

schuld van duizenden euro's maakt. Een dergelijke praktijk, waarbij al het mogelijke van een inburgeraar wordt geveerd om maar te bewijzen dat hij of zij niet 'onwillig' is, kan gezien worden als een uitvloeisel van de wantrouwende staat. De inburgeraar loopt nu het risico blootgesteld te worden aan een oneindige inburgeringsplicht en de daarmee gepaard gaande dreiging van (herhaalde) beboeting, procedures en verblijfsrechtelijke gevolgen. Een mogelijke oplossing is gelegen in de discretionaire ruimte van de (niet-medische) ontheffingsgronden.

In 2018 is op expliciete wijze discretionaire ruimte gecreëerd in de ontheffingsgrond die ziet op aantoonbaar geleverde inspanningen. De woorden 'in ieder geval' zijn in dat jaar toegevoegd aan de aanhef van artikel 2.4b van de Ri, om aan te geven dat de in het artikel genoemde omstandigheden (die kunnen leiden tot ontheffing) een niet-limitatieve opsomming betreft.<sup>44</sup> Daarnaast bestaat de mogelijkheid om 'bij schrijnende gevallen' een beroep te doen op de beslissingsbevoegdheid van de Minister van SZW.<sup>45</sup> Op basis van deze bevoegdheid kan de minister overgaan tot ontheffing van de inburgeringsplicht.<sup>46</sup> Tijdens de procedures in deze zaak heeft de advocaat van de inburgeraar sterk aangedrongen op een ambtshalve

ontheffing van de inburgeringsplicht, mede vanwege de 'niet meer uit te leggen wirwar van besluiten' en de restrictieve invulling van de medische gronden voor verlenging en ontheffing, met name als het gaat om psychische problematiek. Zowel de minister als de Raad van State waren niet ontvankelijk voor deze aangereikte oplossing.<sup>47</sup>

De complexiteit van het Nederlandse inburgeringsstelsel – met de niet uit te leggen wirwar van besluiten en vele procedures tot gevolg – is uniek in Europa.<sup>48</sup> Een uitspraak zoals deze zal buiten Nederland niet snel voorkomen, omdat geen andere lidstaat een soortgelijke inburgeringsplicht met examens op een relatief hoog taalniveau heeft, en al helemaal niet in combinatie met een inburgeringstermijn van drie jaar.<sup>49</sup> Ook het uitgebreide Nederlandse sanctieeringsapparaat krijgt weinig tot geen navolging in Europa. In Duitsland bijvoorbeeld bestaan wel bepaalde inburgeringsverplichtingen, maar deze verplichtingen leiden zelden tot sancties en gerechtelijke uitspraken.<sup>50</sup> De Nederlandse benadering – als gevolg van de voortdurende politieke druk om steeds hogere eisen aan een klein deel van de immigranten te stellen – heeft geleid tot een zeer kostbaar uitvoeringsapparaat met een enorme administratiedruk. Wie heeft er nou eigenlijk baat bij dit systeem? ◀

44 Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2018, nr. 2018-0000037011, tot wijziging van de Regeling inburgering in verband met het aanpassen van de regels omtrent ontheffing en verlenging (*Stcrt.* 2018, 15700): 'Allereerst wordt de aanhef zodanig aangepast dat de opsomming in het artikel niet-limitatief wordt. Op deze wijze kan de Minister ook in andere gevallen overgaan tot ontheffing van de inburgeringsplicht wanneer er sprake is van aantoonbaar geleverde inspanningen.'

45 Brief van minister Koolmees 'Reactie op verzoek tegemoetkoming gedupeerde Inburgeraars' van 12 november 2019.

46 Bij het ter perse gaan van deze Uitspraak Uitgelicht heeft de auteur vernomen dat positief is beslist op het (op basis van deze grondslag ingediende) ontheffingsverzoek van de inburgeraar. Dit is een belangrijke indicatie dat de 600 uren-eis die op de website van DUO staat vermeld (<https://www.inburgeren.nl/minder-of-geen-examens/genoeg-uren-cursus-gedaan.jsp>) in de praktijk niet strikt wordt gehanteerd.

47 De Raad van State overwoog dat het de inburgeraar vrij staat een verzoek in te dienen bij de minister om gebruik te maken van haar beslissingsbevoegdheid, daarbij in het midden latend of de minister überhaupt de bevoegdheid heeft om ambtshalve te ontheffen.

48 Zie ook Groenendijk, C.A., 'Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019- 6/7, p. 278-287.

49 COM(2019)162 van 29 maart 2019, p. 8.

50 *Ibid.*, p.280.