

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 18/7571


uitspraak van de enkelvoudige kamer voor vreemdelingenzaken van 20 mei 2019 in de zaak tussen


(gemachtigde: mr. E.E.M. Bezem, advocaat te Amsterdam),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 maart 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiseres tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor het doel "verblijf als familie- of gezinslid bij  (referent)" afgewezen.

Bij besluit van 14 september 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 maart 2019. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Voorts is referent verschenen. Verweerder is, met voorafgaand bericht, niet ter zitting verschenen.

Overwegingen

1. Op grond van artikel 72, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw) wordt een beschikking omtrent de afgifte van een visum, waaronder begrepen een mvv, voor de toepassing van hoofdstuk 7 "Rechtsmiddelen" van de Vw 2000 gelijkgesteld met een beschikking omtrent een verblijfsvergunning regulier gegeven krachtens deze wet.

2. De rechtbank betreft bij de beoordeling de volgende feiten. Eiseres is sinds  met referent gehuwd. Zij heeft op 30 oktober 2017 een mvv-aanvraag ingediend.

3. Verweerder heeft de aanvraag van eiseres afgewezen, omdat zij niet aan het inburgeringsvereiste voldoet en niet in aanmerking komt voor ontheffing van deze

verplichting. Op basis van de door eiseres aangedragen bijzondere individuele omstandigheden kan volgens verweerder niet worden geconcludeerd dat zij moet worden ontheven van de verplichting het examen met goed gevolg af te leggen, omdat niet op voorhand duidelijk is dat eiseres niet in staat is het examen af te leggen of daarvoor te slagen. De door eiseres aangevoerde individuele omstandigheden zijn niet dusdanig bijzonder dat verweerder met gebruikmaking van de inherente afwijkingsbevoegdheid verblijf in Nederland moet toestaan. Tevens is de weigering een mvv aan eiseres te verstrekken niet in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

4. Eiseres voert aan dat zij dient te worden ontheven van het inburgeringsvereiste, gelet op haar bijzondere individuele omstandigheden. Eiseres is analfabeet. Zij kan geen gebruik maken van het gratis zelfstudiepakket dat geschikt is voor analfabeten, aangezien dit niet beschikbaar is in de Bengaalse taal. Verder heeft eiseres geen toegang tot digitale voorzieningen en weet zij evenmin een computer te bedienen. Zij heeft geen vrienden of kennissen in haar omgeving die haar kunnen helpen met het leren van de Nederlandse taal. Ook referent is laaggeletterd en zeer beperkt zelfredzaam waardoor hij eiseres niet de juiste begeleiding kan bieden. Hij spreekt weinig Nederlands en amper Engels. Dit wordt ondersteund door een brief van [REDACTED] vrijwilliger bij Stichting de Regenboog, die referent begeleidt naar aanleiding van zijn schuldenproblematiek. Daarnaast kan eiseres geen externe inburgeringslessen volgen. Om haar wil aan te tonen dat zij de Nederlandse taal wil leren, heeft eiseres zich reeds ingeschreven bij Amsterdamse Buurvrouwen Contact, een organisatie die taalesen aanbiedt aan vrouwen. Zij heeft dus de bedoeling om onmiddellijk de taal op te pakken zodra zij in Nederland is. Eiseres voert daarnaast aan dat het kostenaspect een grote belemmering vormt in het al dan niet behalen van het inburgeringsexamen. Eiseres heeft daarnaast een verklaring van de arts van haar moeder overgelegd waarin de arts verklaart dat eiseres al jaren de zorg draagt voor haar moeder en tevens om die reden geen ruimte en tijd heeft om aan het inburgeringstraject te besteden. Eiseres stelt dat het vasthouden aan het inburgeringsvereiste een schending vormt van Richtlijn 2003/86/EG (de Gezinsherenigingsrichtlijn) en in strijd is met het arrest van 9 juli 2015 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) inzake K. en A. (ECLI:EU:C:2015:453, hierna: het arrest K. en A.). Verweerder dient, in lijn met het arrest van het Hof, rekening te houden met de financiële situatie, het opleidingsniveau en de gezondheidstoestand van eiseres en referent. Verweerder dient eiseres te ontheffen van het inburgeringsvereiste, indien sprake is van een omstandigheden die zo zwaar wegen dat het vereiste van inburgering het nuttige effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn ontnemt. Eiseres verwijst verder naar een expert opinion van Stichting Civic. Daarin wordt geconcludeerd dat de Wet Inburgering Buitenland voor bepaalde groepen een onoverkomelijke, of uiterst moeilijk te overkomen hindernis vormt. De hardheidsclausule dient daarom ruimer te worden toegepast. In het licht van de individuele omstandigheden van eiseres heeft verweerder zich ten onrechte niet bereid getoond om de juiste toets uit te voeren en daarbij alle relevante omstandigheden te betrekken. Eiseres voert verder aan dat verweerder haar in de bezwaarfase had moeten horen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is in deze zaak geen sprake

4.1 Verweerder stelt zich op het standpunt dat de door eiseres aangevoerde omstandigheden geen aanleiding vormen om haar te ontheffen van het inburgeringsvereiste. Eiseres kan de hulp inschakelen van haar partner in Nederland en/of familieleden in haar land van herkomst om haar te helpen bij de voorbereiding. De gestelde laaggeletterdheid van referent doet daar niet aan af. Verweerder volgt eiseres niet in haar standpunt dat haar

analfabetisme en het ontbreken van lesmateriaal in haar taal, maken dat het voor haar onmogelijk is om zich voor te bereiden op het examen. Verweerder stelt dat bij de beoordeling of eiseres in aanmerking komt voor ontheffing van het inburgeringsvereiste, de getoonde wil van eiseres om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn verricht een belangrijke rol spelen. Eiseres heeft niet aangetoond dat zij aan haar inspanningsverplichting heeft voldaan. Zij stelt enkel dat ze heeft geprobeerd te leren schrijven door privéonderwijs te volgen, maar niet is aangetoond wanneer dit was en dat dit ter voorbereiding op het inburgeringsexamen was. Eiseres heeft daarnaast niet geprobeerd de onderdelen van het inburgeringsexamen af te leggen. Het is aan eiseres om met objectieve gegevens aannemelijk te maken dat zij vanwege de aangevoerde omstandigheden niet in staat is om (delen van) het inburgeringsexamen te behalen. Eiseres heeft dit naar mening van verweerder onvoldoende aangetoond. Verweerder heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat indien het kostenaspect een grote belemmering vormt, dit onderbouwd dient te worden, hetgeen eiseres heeft nagelaten. De verklaring van [REDACTED] wordt niet onderbouwd met documenten waaruit blijkt dat referent betalingsregelingen heeft getroffen en financiële problematiek heeft. Verweerder stelt verder dat uit het arrest K. en A. volgt dat het lidstaten vrij staat om van derdelanders te eisen dat zij de kosten van een inburgeringsexamen betalen, maar dat de hoogte van die kosten niet tot doel of gevolg heeft de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk te maken. De kosten van het examen zijn daarom verlaagd van € 350,- naar € 150,-. Verweerder heeft zich verder op het standpunt gesteld dat eiseres in de procedure heeft verklaard dat zij privéonderwijs volgde om te leren schrijven. Uit de overgelegde verklaring blijkt dat toen ook sprake was van de medische toestand van haar moeder. Dit valt volgens verweerder niet met elkaar te rijmen. Verweerder heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat in lijn met het arrest K. en A., de bijzondere individuele omstandigheden die eiseres en referent hebben aangevoerd zijn betrokken bij de beoordeling. Op basis van die omstandigheden kan niet worden geconcludeerd dat eiseres dient te worden ontheven van de verplichting het basisexamen buitenland met goed gevolg af te leggen. Eiseres heeft daarnaast haar bijzondere omstandigheden niet onderbouwd aan de hand van documenten. Van het horen van eiseres kon worden afgezien.

4.2 De rechtbank stelt voorop dat uit het arrest K. en A. en de daaropvolgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 19 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3655 en ECLI:NL:RVS:2015:3656) volgt dat een inburgeringsplichtige vreemdeling moet worden vrijgesteld van het inburgeringsvereiste indien blijkt dat dit vereiste de uitoefening van het recht op gezinshereniging in zijn of haar geval onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met één of meer omstandigheden die er objectief aan in de weg staan dat het examen niet (met goed gevolg) kan worden afgelegd. Het Hof noemt hierbij specifiek leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand (ook van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger).

4.3 Naar aanleiding van voornoemd arrest en voornoemde uitspraken heeft verweerder zijn beleid, zoals neergelegd in paragraaf B1/4.7 van de Vreemdelingen-circulaire 2000, gewijzigd (WBV 2015/22, Staatscourant 23 december 2015, nr. 45363). Blijkens dit beleid spelen in de beoordeling van de bijzondere individuele omstandigheden de getoonde wil van de vreemdeling om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen die daartoe zijn gedaan een belangrijke rol.

4.4 De rechtbank overweegt dat niet in geschil is dat eiseres analfabeet is en dat er voor haar een gebrek is aan de mogelijkheid van het volgen van volwassenen onderwijs. Daarnaast is niet in geschil dat eiseres niet éénmaal het inburgeringsexamen heeft afgelegd. Het geschil spitst zich dan ook toe op de vraag of het evenredig is van eiseres te verlangen dat zij voldoende inspanningen verricht om voor het inburgeringsexamen te slagen.

4.5 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich met de hiervoor onder 4.1 weergegeven motivering niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van omstandigheden die ertoe leiden dat het tegenwerpen van het inburgeringsvereiste aan eiseres de gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. De rechtbank acht daarbij met name van belang dat verweerder in het bestreden besluit onvoldoende heeft betrokken dat eiseres analfabeet, geen andere taal machtig is én dat het zelfstudiemateriaal geschikt voor analfabeten niet in de Bengaalse taal wordt aangeboden. Verweerder is weliswaar op deze aspecten afzonderlijk ingegaan, maar (juist) de combinatie van deze omstandigheden maakt dat het voor eiseres juist zo problematisch is om zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen. Daarbij komt dat referent, zoals volgt uit de brief van [REDACTED] eiseres evenmin moeilijk kan helpen nu hij zelf laaggeletterdheid is en beperkt zelfredzaam. Referent is sinds 1995 in Nederland en is de Nederlandse taal slechts beperkt machtig, zoals ter zitting ook is gebleken. Gelet op deze omstandigheden is onvoldoende gemotiveerd dat er iemand in Nederland of in Bangladesh is die eiseres zou kunnen helpen bij de voorbereiding en het studiemateriaal voor eiseres kan vertalen naar het Bengaals, zoals verweerder stelt. Daarbij komt dat, zoals eiseres ter zitting ook heeft aangevoerd, dat de door verweerder gestelde oplossing voor het niet beschikken over digitale faciliteiten, namelijk om het materiaal deels te printen en op te sturen naar eiseres, juist bij iemand die analfabeet is problematisch is. De lesmethode is opgesteld door linguïsten en bevat niet voor niets digitale en analoge elementen. Het wordt voor eiseres, als analfabeet, nog moeilijker om de taal te leren als filmmateriaal of plaatjes bij de tekst ontbreken. Verweerder heeft zich hierover niet uitgelaten. De beroepsgrond slaagt.

4.6 Ten slotte heeft eiseres betoogt dat verweerder de hoorplicht heeft geschonden. De rechtbank overweegt dat het uitgangspunt de in artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vervatte algemene regel is dat er voor het bestuur een hoorplicht bestaat, behoudens de in artikel 7:3 Awb genoemde uitzonderingen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar als bedoeld in artikel 7:3, aanhef en onder b, Awb is sprake indien, aan de hand van de inhoud van het bezwaarschrift, in samenhang met hetgeen eerder door bezwaarmaker is aangevoerd en met de motivering van de primaire beslissing, naar objectieve maatstaven bezien, op voorhand redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Gelet op hetgeen eiseres in bezwaar naar voren heeft gebracht en hetgeen hiervoor is overwogen onder rechtsoverweging 4.5 komt de rechtbank tot het oordeel dat verweerder ten onrechte heeft geconcludeerd dat sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar. Om die reden heeft verweerder niet kunnen afzien van het horen van eiseres en ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 7:3, aanhef en onder b, Awb. De beroepsgrond slaagt.

5. Uit het voorgaande volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de artikelen 3:2, 7:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

6. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren, het bestreden besluit vernietigen en verweerder opdragen binnen zes weken een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

7. Met toepassing van artikel 8:74, eerste lid, Awb gelast de rechtbank dat verweerder het betaalde griffierecht moet vergoeden.

8. De rechtbank zal met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, Awb verweerder veroordelen in de kosten die eiseres heeft gemaakt. De kosten zijn op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht € 1.024,- (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 512,-, wegingsfactor 1).


Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen een termijn van zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaarschrift met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op € 170,- te betalen aan eiseres als vergoeding voor het betaalde griffierecht;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten en draagt verweerder op € 1.024,- te betalen.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. Mac Donald, rechter, in aanwezigheid van mr. M.A.J. van Beek, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 20 mei 2019.


griffier


rechter

afschrift verzonden aan partijen op: **23 MEI 2019**

Coll: ~~NSH~~

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen vier weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



Voor aansluitend afschrift.
De griffier van de rechtbank te 's-Gravenhage