

## **Bezwaar en beroep tegen een bestuurlijk rechtsoordeel**

### **In het bijzonder tegen de DUO-kennisgeving inburgeringsplicht**

**Wanneer is iets een bestuurlijk rechtsoordeel? En staat daartegen bezwaar en beroep open? Deze vraag is relevant voor zowel het sociaal domein als het domein van de fysieke leefomgeving. In deze bijdrage spits ik de vraag toe op de Wet inburgering 2021. Preciezer: op de zogenoemde ‘kennisgeving inburgeringsplicht’ die DUO afgeeft aan inburgeringsplichtigen onder de Wi2021.**

#### ***Een bestuurlijk rechtsoordeel. Wat is dat?***

Een bestuurlijk rechtsoordeel is het definitieve oordeel van een bevoegde overheidsinstantie over hoe regels van toepassing zijn op een bepaalde situatie. Een paar voorbeelden:

- Een bedrijf wil producten gaan op- en overslaan. Het is voor het bedrijf erg onduidelijk welke geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer daarop van toepassing zijn. Het college van B&W informeert het bedrijf welke geluidsnormen op grond van de wettelijke bepalingen gelden. Deze mededeling is een bestuurlijk rechtsoordeel.
- De minister van VWS geeft iemand een waarschuwing die ten onrechte de specialistentitel ‘internist’ voert in het kader van keuringen die hij verricht voor het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Deze waarschuwing kan worden gezien als een mededeling dat artikel 17, tweede lid, Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) is overtreden en derhalve als een bestuurlijk rechtsoordeel.<sup>1</sup>

#### ***DUO-kennisgeving inburgeringsplicht. Een bestuurlijk rechtsoordeel?***

De minister van SZW heeft de (Directeur-Generaal van de) Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) mandaat verleend om aan de inburgeringsplichtige een ‘kennisgeving inburgeringsplicht’ af te geven.<sup>2</sup> Deze kennisgeving komt neer op de mededeling dat iemand inburgeringsplichtig is op grond van de Wet inburgering 2021. De minister heeft DUO ook mandaat verleend om aan de inburgeringsplichtige een ‘kennisgeving inburgeringstermijn’ af te geven.<sup>3</sup> Deze kennisgeving komt neer op de mededeling wanneer de 3-jaarstermijn begint waarbinnen iemand moet inburgeren. Voor de duidelijkheid: de ‘kennisgeving inburgeringstermijn’ is geen besluit en evenmin een bestuurlijk rechtsoordeel.<sup>4</sup>

De DUO-kennisgeving inburgeringsplicht moet wél worden gezien als een bestuurlijk rechtsoordeel. Waarom? Omdat het vaak erg onduidelijk is of iemand inburgeringsplichtig is onder de Wet inburgering 2021. Het hangt namelijk in elk individueel geval af van heel wat feiten en omstandigheden. De

---

<sup>1</sup> Dit voorbeeld is ontleend aan ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3163, AB 2023/9, m.nt. A.C. Hendriks. Zie ook recent S. van Kaam, ‘Bestuurlijk rechtsoordeel, tien jaar jurisprudentie’, *Tijdschrift voor Praktisch bestuursrecht* 2023/3, p. 4-10.

<sup>2</sup> Artikel 1, aanhef en onder a, Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering 2021 (*Stcrt.* 2022, 11944). Men kan erover van mening verschillen of het bij de kennisgeving om een publiekrechtelijke bevoegdheid (mandaat) gaat of over een privaatrechtelijke/feitelijke bevoegdheid (volmacht/machtiging). M.i. gaat het om een publiekrechtelijke bevoegdheid. In het Besluit inburgering 2021 is namelijk geregeld dat de IND aan DUO gegevens verstrekt over het verblijfsdoel en de wijziging daarvan. Het gaat om artikel 9.1, tweede lid, onder a, Besluit inburgering 2021 (dat op artikel 107, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000 is gebaseerd). In het Besluit inburgering 2021 is ook geregeld dat DUO het college gegevens verstrekt over de vaststelling van de inburgeringsplicht. Het gaat om artikel 9.1, derde lid, Besluit inburgering 2021 (dat op artikel 33, aanhef en onder a, Wet inburgering 2021 is gebaseerd). Deze bepalingen impliceren dat DUO bevoegd is vast te stellen of iemand wel of niet inburgeringsplichtig is.

<sup>3</sup> Artikel 1, aanhef en onder a, Besluit mandaat, volmacht en machtiging Dienst Uitvoering Onderwijs Wet- en regelgeving inburgering 2021 (*Stcrt.* 2022, 11944).

<sup>4</sup> Rechtbank Den Haag 4 mei 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:7115. Een kennisgeving inburgeringstermijn van DUO is geen appellabel besluit in de zin van de Awb. De rechtbank onderbouwt dit op zichzelf correcte oordeel in rechtsoverweging 6.1 echter ten onrechte door te stellen dat de inburgeringstermijn rechtstreeks voortvloeit uit artikel 3 inburgering 2021. De inburgeringstermijn vangt namelijk aan op de dag na die van dagtekening van het persoonlijk plan inburgering en participatie (artikel 11, tweede lid, Wet inburgering 2021).

ingewikkelde wetgeving is daar debet aan.<sup>5</sup> Alleen al het toepasselijke overgangsrecht kost heel wat hoofdbreken.<sup>6</sup> Maar niet alleen het overgangsrecht is problematisch. Zo vergt de vraag of er een uitzondering op de inburgeringsplicht geldt vanwege bijvoorbeeld Europees recht soms een enorm gepuzzel met alle feiten en omstandigheden.<sup>7</sup>

Als DUO de gecompliceerde puzzel uiteindelijk heeft weten te leggen en de uitkomst neerlegt in de kennisgeving inburgeringsplicht, dan is deze kennisgeving een oordeel over de toepasselijkheid van de Wet inburgering 2021. Waarover op voorhand onduidelijkheid bestond, heeft DUO een oordeel gegeven: 'Ja, u bent inburgeringsplichtig onder de Wet inburgering 2021.'

### **Bezwaar en beroep mogelijk tegen DUO-kennisgeving inburgeringsplicht?**

Goed, de DUO-kennisgeving inburgeringsplicht moet dus worden gezien als een bestuurlijk rechtsoordeel. Maar staat daartegen dan ook bezwaar en beroep open? In principe niet. Er bestaat echter een uitzondering op deze hoofdregel als het voor een rechtszoekende onevenredig bezwarend is om een écht Awb-besluit af te wachten. In dat uitzonderingsgeval wordt het bestuurlijk rechtsoordeel met een Awb-besluit gelijkgesteld.

In chronologische volgorde is het eerste échte Awb-besluit dat de rechtszoekende kan uitlokken een waarschuwing wegens het niet verschijnen op, of het niet meewerken aan de zogenoemde brede intake die de gemeente uitvoert.<sup>8</sup> De vraag is dus: is het voor betrokkene onevenredig bezwarend om het te laten komen tot een waarschuwing? Ik meen van wel, in ieder geval als het gaat om een asielstatushouder. Ik zal hieronder uitleggen waarom dat onevenredig bezwarend is.

Wanneer asielzoekers hun verblijfsstatus krijgen, stuurt DUO hen een kennisgeving inburgeringsplicht. De meeste asielstatushouders verblijven daarna nog langer dan een dikke 3 maanden in het AZC. Gemeenten wachten vaak met hen uitnodigen voor de brede intake tot ze in de gemeente gehuisvest worden.

Als de asielstatushouder niet verschijnt op de brede intake, dan staat in de waarschuwingsbeschikking een nieuwe datum waarop hij alsnog moet verschijnen. Die datum kan bijvoorbeeld een of twee weken later liggen.<sup>9</sup> Verschijnt hij op die nieuwe datum niet op de brede intake, dan krijgt hij een boete.<sup>10</sup> Het bezwaar tegen de eerdere waarschuwingsbeschikking verhindert niet dat hem die boete wordt opgelegd. Betrokkene kan vervolgens bezwaar maken tegen het besluit tot boeteplegging. De gemeente kan het boetebesluit niettemin gewoon uitvoeren; het bezwaar schorst de werking van het boetebesluit niet.<sup>11</sup> Om te voorkomen dat de gemeente het boetebesluit uitvoert, kan de bezwaarmaker een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de bestuursrechter.<sup>12</sup>

Deze wettelijke systematiek van de waarschuwing en de boete, die daar vrij snel op moet volgen en waar tegen de betrokkene bezwaar moet maken en een bestuursrechtelijk kort geding moet aanspannen om de tenuitvoerlegging daarvan te voorkomen, betekent dat het onevenredig bezwarend voor betrokkene is om het te laten aankomen op een waarschuwing.

---

<sup>5</sup> De toepasselijke wetgeving is te vinden in de Hoofdstukken 2 en 12 van de Wet inburgering 2021 en in de daarop gebaseerde nadere regelgeving.

<sup>6</sup> Gst. 2022/109 - *De scheidslijn tussen oude en nieuwe Wet inburgering 2021*

<sup>7</sup> Zie voor dergelijke uitzonderingen artikel 3, tweede lid, Wet inburgering 2021. Zo kunnen gezinsmigranten aan de inburgeringsplicht ontkomen via de 'België-route': Een Nederlander verhuist bijvoorbeeld met zijn Thaise partner/echtgenoot enige tijd naar een andere EU-lidstaat, bijvoorbeeld België, en claimt na terugkeer in Nederland dat het Unierecht moet worden toegepast. Via deze U-bocht, van Nederland via België terug naar Nederland, kan de partner/echtgenoot aan de inburgeringsplicht ontkomen.

<sup>8</sup> Artikel 14, eerste lid, Wet inburgering 2021

<sup>9</sup> Gemeenten zullen nooit heel veel weken laten verstrijken tussen de eerste en de tweede datum. Relevant in dit verband is dat de inburgeringswetgeving een impliciete termijn kent waarbinnen de gemeente de brede intake moet afronden, namelijk binnen de termijn waarbinnen het – op de brede intake gebaseerde – PIP moet zijn vastgesteld. Die termijn is in beginsel 10 weken, zie artikel 5.3 Besluit inburgering 2021.

<sup>10</sup> Artikel 22 Wet inburgering 2021

<sup>11</sup> Artikel 6:16 Algemene wet bestuursrecht

<sup>12</sup> Artikel 8:81 Algemene wet bestuursrecht

Op deze conclusie zou wat af te dingen zijn als

- a. de gemeente, voordat zij een waarschuwing aan de inburgeringsplichtige geeft, zelfstandig - dat wil zeggen: los van het DUO-oordeel - grondig zou onderzoeken of betrokkene inburgeringsplichtig is; of
- b. de datum van de kennisgeving inburgeringsplicht van DUO en het waarschuwingsbesluit van de gemeente dicht bij elkaar zouden liggen.

Gemeenten conformeren zich echter doorgaans aan het gegeven dat DUO iemand als inburgeringsplichtig in de DUO Portal Inburgering heeft geregistreerd. Dat moge dan juridisch niet helemaal kloppen,<sup>13</sup> maar het is niet vreemd, want de *tools* om een juist oordeel te vellen over de inburgeringsplicht liggen toch echt veel-  
eer bij DUO, die immers relevante gegevens voor deze beoordeling van de Immigratie- en Naturalisatie-  
dienst (IND) ontvangt.<sup>14</sup> Wat de datum van de kennisgeving inburgeringsplicht en de datum van het waar-  
schuwingsbesluit betreft: die liggen zo ver uit elkaar dat de asielstatushouder al lang en breed tegen de  
DUO-kennisgeving had kunnen ageren en DUO zijn kennisgeving al lang en breed had kunnen heroverwegen.

### **Afronding**

De DUO-kennisgeving inburgeringsplicht moet worden gezien als een bestuurlijk rechtsoordeel. Daartegen staat bezwaar en beroep open. Het is voor een rechtszoekende onevenredig bezwaarend om het te laten aankomen op een waarschuwingsbeschikking wegens het niet verschijnen op, of het niet meewerken aan de zogenoemde brede intake.

Het is mijn vurige wens dat DUO zijn praktijk om bezwaarschriften tegen kennisgevingen inburgeringsplicht niet-ontvankelijk te verklaren, stopt en ze voortaan inhoudelijk behandelt. Daarmee kunnen onterechte gemeentelijke waarschuwingen, boetes, en PIP-beschikkingen worden voorkomen.

---

<sup>13</sup> De gemeente geeft immers de waarschuwing en dat kan zij alleen maar doen als het een inburgeringsplichtige betreft.

<sup>14</sup> Zie artikel 9.1, tweede lid, onder a, Besluit inburgering 2021 (dat op artikel 107, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000 is gebaseerd).