

Nr. 83

President rechtbank Rotterdam 13 september 2000, Reg.nr.: VABW 00/01481 LUG (mr. Van der Lugt).

De beleidswijziging van de Staatssecretaris inzake het niet meer tegenwerpen van het mvv-vereiste in gevallen van niet tijdig, maar wel binnen 6 maanden na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning ingediende verzoeken om verlenging van de verblijfsvergunning dient, gelet op de door de Koppelingswet gerealiseerde nauwe samenhang tussen de Abw, gevolgen te hebben voor de uitleg van het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, Ioaw, Ioaz. In een dergelijke situatie dient een vreemdeling voor de toepassing van de Abw in beginsel met een Nederlander gelijkgesteld te worden en zijn bijstandsuitkering te behouden.

Art. 1b Vw 1965; art. 7 Abw

M., wonende te Rotterdam (verzoekster), gemachtigde mr. P.E. Vos en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam (verweerder)

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN DE PROCEDURE
Bij besluit van 16 juni 2000 heeft verweerder de uitkering van verzoekster ingevolge de Algemene bijstandswet (hierna: Abw) met ingang van 1 juni 2000 opgeschort omdat verweerder niet beschikt over een kopie van een geldige verblijfsvergunning. Daarbij heeft verweerder aangegeven dat indien verzoekster zich niet binnen drie weken na dagtekening van dit besluit bij verweerder meldt met een geldige verblijfsvergunning, haar Abw-uitkering wordt ingetrokken. Tegen dit besluit heeft verzoekster bij brief van 13 juli 2000 bezwaar gemaakt. Naar aanleiding daarvan heeft verweerder het besluit van 16 juni 2000 ingetrokken. Vervolgens heeft verweerder bij besluit van 14 augustus 2000 (hierna: het bestreden besluit) een nieuwe datum van opschorting vastgesteld en bepaald op 18 juni 2000, omdat – zo heeft verweerder overwogen – dit de dag is waarop verzoekster in redelijkheid kennis heeft kunnen nemen van het besluit. Eveneens bij brief 13 juli 2000 heeft verzoekster de president verzocht een voorlopige voorziening te treffen en te bepalen dat hangende de beslissing op het door haar ingediende bezwaar haar met onmiddellijke ingang bijstand wordt verleend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 september 2000. Verzoekster heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. P.E. Vos. Verweerder was vertegenwoordigd door mr. J.J. Mossel.

II. OVERWEGINGEN

Op grond van artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan, indien tegen een

besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de president van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Voorzover de daartoe uit te voeren toetsing meebrengt dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit wordt beoordeeld, heeft het oordeel van de president een voorlopig karakter en is dat oordeel niet bindend voor de beslissing op bezwaar of eventueel in de hoofdzaak. De president ontleent aan de gedingstukken en het verhandelde ter zitting de volgende feiten en omstandigheden. Aan verzoekster, van voormalig Zaïrese nationaliteit, is wegens het verstrijken van ten minste drie jaren relevant tijdsverloop met ingang van 19 juli 1996 een vergunning tot verblijf zonder beperkingen verleend. Deze vergunning was geldig tot 19 juli 1997. De vergunning is laatstelijk verlengd tot 19 juli 1998. Verzoekster is door de vreemdelingendienst Rotterdam opgeroepen op 14 augustus 1998 te verschijnen in verband met de verlenging van de geldigheidsduur van haar vergunning. Zij heeft aan deze oproeping geen gevolg gegeven; evenmin heeft zij laten weten verhinderd te zijn. Wel heeft verzoekster – op eigen initiatief – zich op 19 augustus 1998 alsnog bij de vreemdelingendienst gemeld en een aanvraag om verlenging ingediend. Aangezien met de invoering van de Koppelingswet per 1 juli 1998 de mogelijkheid is vervallen om na het verstrijken van de geldigheidsduur van een vergunning tot verblijf een aanvraag om verlenging in te dienen, is de aanvraag van verzoekster van 19 augustus 1998 getoetst aan de voorwaarden voor eerste toelating. Namens de Staatssecretaris van Justitie (hierna: de Staatssecretaris) is op 4 maart 1999 besloten deze aanvraag niet in te willigen. Verzoekster heeft hiertegen bij brief van 30 maart 1999 bezwaar gemaakt. Hierop is nog niet beslist. Verweerder heeft vervolgens bij het bestreden besluit de Abw-uitkering opgeschort. Verzoekster is – kort gezegd – van mening dat nu zij zich slechts vijf dagen na de oproep alsnog bij de vreemdelingendienst heeft gemeld, het te laat indienen van een aanvraag om verlenging, met name gelet op de gevolgen voor haar verblijf in Nederland, verschoonbaar is. Voorts heeft zij gewezen op het gewijzigde beleid van de Staatssecretaris, neergelegd in het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (hierna: TBV) nr. 2000/14 van 6 juli 2000, waarin wordt bepaald dat te laat ingediende aanvragen om voortgezette toelating, mits binnen een redelijke termijn gedaan (binnen zes maanden), zullen worden getoetst aan de voorwaarden voor voortgezette toelating. Verzoekster neemt op basis van het voorgaande dan ook het standpunt in dat haar verblijfspositie in materieel opzicht te vergelijken is met die van vreemdelingen op wie het bepaalde van artikel 1b van de Vreemdelingenwet (hierna: de Vw) van toepassing is.

De president overweegt dat per 1 juli 1998 is in werking getreden de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkings-, voorzieningen-, uitkeringen-, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (hierna: de Koppelingswet). Met deze wet zijn wijzigingen aangebracht in onder meer de bijstandsverlening aan vreemdelingen. Zo zover hier van belang verwijst de president ondermeer naar artikel 7, tweede lid, van de Awb, waarin is bepaald dat voor het recht op bijstand ingevolge deze wet, met een Nederlander wordt gelijkgesteld de hier te lande verblijvende vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 1b, aanhef en onder 1 van de Vw. Volgens artikel 7, derde lid, van de Awb kunnen bij algemene maatregel van bestuur, hier te lande verblijvende vreemdelingen, anders dan die bedoeld in artikel 1b, aanhef en onder 1, van de Vw, voor de toepassing van deze wet met een Nederlander gelijk worden gesteld:

(...)

'b. in nader bij die maatregel aan te wijzen gevallen waarin de vreemdeling, na rechtmatig in Nederland verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 1b, aanhef, en onder 1, van de Vw, tijdig toelating in aansluiting op dat verblijf heeft aangevraagd, dan wel bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen de intrekking van het besluit tot toelating, totdat op die aanvraag, dat bezwaar of dat beroep is beslist.'

Het Besluit gelijkstelling vreemdelingen Awb, Ioaw en Ioaz (hierna: Besluit) is gebaseerd op het derde lid van artikel 7 van de Awb. Daarin is ondermeer bepaald dat voor de toepassing van de Awb met een Nederlander wordt gelijkgesteld de vreemdeling die, na rechtmatig in Nederland verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 1b, aanhef, en onder 1 van de Vw voor de beëindiging van dit verblijf een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating. Volgens artikel 1b van de Vw genieten vreemdelingen in Nederland slechts rechtmatig verblijf wanneer zij in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag om toelating, voortgezette toelating daaronder begrepen, terwijl onder meer ingevolge deze wet uitzetting achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is besloten. Ten aanzien van op of na 1 juli 1998 ingediende aanvragen om voortgezette verblijf werd vóór de hierna genoemde brief van 31 januari 2000 van de Staatssecretaris namens deze het beleid gevoerd dat alle niet voor het einde van de toelating ingediende verzoeken om voortgezette toelating in beginsel (behoudens verschoonbaarheid) werden aangemerkt als een verzoek om eerste toelating. Ook het wettelijk vereiste dat een vreemdeling diende te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) – zijnde een visum dat wordt afgegeven aan vreemdelingen die langdurig in Nederland zullen ver-

blijven – werd dan ook tegengeworpen. Bij brief van 31 januari 2000 heeft de Staatssecretaris mede naar aanleiding van een door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (hierna: ACV) op 28 december 1999 uitgebracht advies, aan de Tweede Kamer medegedeeld te hebben gekozen voor een algehele vrijstelling van het wettelijk mvv-vereiste bij voortgezet verblijf, ongeacht de termijn waarbinnen het verlengingsverzoek is ingediend. In een brief van 7 juni 2000 aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris aangegeven als vuistregel te hanteren dat een aanvraag als een aanvraag om voortgezette toelating zal worden aangemerkt als deze binnen zes maanden na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf is ingediend. Vervolgens is het eerdergenoemde TBV 2000/14 op 7 juni 2000 in werking getreden. Daarin is onder meer bepaald dat de niet tijdig ingediende aanvragen, waaronder wordt verstaan vóór afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning maar binnen zes maanden daarna ingediende aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur, na vrijstelling van het mvv-vereiste worden getoetst aan de voorwaarden voor voortgezette toelating. Dit TBV bepaalt dat het van toepassing is op de aanvragen van in Nederland verblijvende vreemdelingen, inclusief de aanvragen waartegen bezwaar en beroep is aangetekend. De president is in navolging van een uitspraak van de President van de rechtbank Maastricht van 3 maart 2000, gepubliceerd in jurisprudentie ABW 08 van 31 mei 2000, van oordeel dat vorenstaande beleidswijziging van de Staatssecretaris, gelet op de door de Koppelingswet gerealiseerde nauwe samenhang tussen de Vreemdelingenwet en de relevante bepalingen uit de Awb, gevolgen dient te hebben voor de uitleg van het Besluit. Het Besluit dient naar voorlopig oordeel van de president zo te worden uitgelegd dat een vreemdeling die rechtmatig in de zin van artikel 1b, eerste lid, van de Vw in Nederland heeft verbleven en de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning te laat heeft ingediend (zoals verzoekster), voor de toepassing van de Awb in beginsel met een Nederlander gelijkgesteld dient te worden. Verweerder heeft, gelet op het hiervoor overwogene, naar het oordeel van de president ten onrechte besloten dat verzoekster op grond van het bepaalde in artikel 7, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb geen recht heeft op bijstand. Uit het voorgaande volgt dat in bezwaar het bestreden besluit naar verwachting niet in stand zal blijven, zodat er aanleiding is voor het treffen van een voorlopige voorziening. De president ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:82, vierde lid, van de Awb te bepalen dat het door verzoekster betaalde griffierecht van f 60,- door verweerder wordt vergoed. De president ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die verzoekster in verband met de behandeling van het verzoek tot aan deze uitspraak redelijkerwijs heeft moeten maken. De president bepaalt de proceskosten op

f 1420,- aan kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Van overige kosten waarop een veroordeling in de proceskosten betrekking kan hebben, is de president niet gebleken. Gelet op het voorgaande wordt als volgt beslist.
(Volgt toewijzing van het verzoek tot voorlopige voorziening; red.)

Noot

1. Bovenstaande uitspraak is een bevestiging van de uitspraak van de President rechtbank Maastricht 3 maart 2000 (JV 2000/151). De gedachtegang van de Maastrichtse en Rotterdamse President lijkt logisch gezien het onderscheid dat de Koppelingswet maakt tussen een verzoek om eerste toelating en om voortgezette toelating. Nu te laat (maar wel binnen 6 maanden na expiratedatum) ingediende verzoeken om voortgezette toelating, volgens de Staatssecretaris, vreemdelingrechtelijk aan de voorwaarden voor voortgezette toelating moeten worden getoetst, is er geen goede reden deze verzoeken op andere terreinen toch als een verzoek om eerste toelating aan te merken. Door deze vreemdelingrechtelijke beleidswijziging (zie TBV 2000/14) vervalt volgens de rechter de grond waarop de verlening van bijstand kan worden geweigerd. Zie verder ook mijn commentaar bij de uitspraak van de President rechtbank Maastricht in JV 2000/151.

2. Een totaal ander oordeel is te vinden in de uitspraak van de President rechtbank Breda 20 juni 2000, (nr. 00/918 NABW AN VV en 00/727 NABW A), gepubliceerd in JABW 2000, 141. In een vergelijkbare situatie is de rechter juist van mening dat de beleidswijziging inzake het mvv-vereiste niet tot gevolg heeft dat het recht op bijstand bij een te laat ingediend verzoek om voortgezette toelating blijft doorlopen. Het belangrijkste argument is voor de rechter de opstelling van de Staatssecretaris van Justitie (in TK 1999 2000, 26975, nr. 5 en TK 19637, nr. 522) dat er geen voornemens zijn om inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de huidige regeling van bijstandsanspraken van vreemdelingen die niet tijdig een voortgezette toelatingsaanvraag hebben ingediend en dat het redelijk geacht moet worden aan niet tijdige verlengingsaanvragen consequenties te verbinden.

3. In de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 en de daarbij horende Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2000, 496) wordt het begrip 'toelating' niet meer gebruikt. Op het eerste gezicht lijkt daarmee ook de bruikbaarheid van het onderscheid dat in de Koppelingswet werd gemaakt tussen de aanspraken van vreemdelingen op voorzieningen bij eerste toelating en bij voortgezette toelating te zijn vervallen. In artikel 8 Vw 2000 is een nieuw onderscheid geïntroduceerd tussen vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning, als bedoeld in

de artikelen 14 en 28 Vw 2000 (zie artikel 8 sub f Vw 2000) en vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag tot het *verlengen* van een dergelijke verblijfsvergunning (zie artikel 8 sub g Vw 2000). Vreemdelingen die onder artikel 8 sub f Vw 2000 vallen hebben geen aanspraken op voorzieningen en uitkeringen, vreemdelingen die onder artikel 8 sub g Vw 2000 vallen hebben dat wel. Deze verandering van systematiek is evenwel niet consequent doorgevoerd in nadere regelgeving. Dit is onder andere het geval bij de wijziging van de regelgeving inzake bijstandsverlening. In het bij de Invoeringswet Vw 2000 gewijzigde artikel 7 Abw is de nieuwe systematiek van artikel 8 Vw 2000 nog wel consequent gehanteerd. Daar is het oude lid 3, sub b in zijn geheel vervangen door een nieuw lid 3, sub b. Artikel 7, lid 3 Abw luidt sinds 1 april 2001: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hier te lande verblijvende vreemdelingen, anders dan die bedoeld in *artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000*, voor de toepassing van deze wet met een Nederlander gelijk worden gesteld:

a. ter uitvoering van een verdrag dan wel een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, of
b. *vreemdelingen die, na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder g of h, van de Vreemdelingenwet 2000.*

In het daarbij behorende artikel 1 Besluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, Ioaw en Ioaz is evenwel gekozen om in lid 1 alleen de oude zinsnede 'artikel 1b, aanhef en onder 1' (waarmee de categorie onvoorwaardelijk toegelaten vreemdelingen voor 1 april 2001 werd aangeduid) te vervangen door 'artikel 8, onder a tot en met e of l' en vervolgens de zinsnede sub a: 'voor de beëindiging van dit verblijf een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating' onveranderd te laten. Hierdoor luidt artikel 1, lid 1 van dit Besluit na 1 april 2001: 'Voor de toepassing van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de *Wet voorzieningen gehandicapten* (waar dit besluit nu ook op van toepassing is, PEM) wordt met een Nederlander gelijkgesteld de vreemdeling die, na rechtmatig in Nederland verblijf te hebben gehouden in de zin van *artikel 8, onder a tot en met e of l, van de Vreemdelingenwet 2000*:

a. voor de beëindiging van dit verblijf een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating, of
b. binnen de termijn, genoemd in *artikel 69, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000* of, buiten die termijn, in geval artikel 6.11 van de Algemene wet bestuursrecht toepassing heeft gevonden, bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen intrekking van de toelating in de zin van *artikel 8, onder a tot en met e of l, van de Vreemdelingenwet 2000.*'

In de formulering van dit Besluit blijft het onderscheid tussen eerste toelating en voortgezette toelating dus gewoon bestaan. In navolging van de hierboven genoemde beleidswijziging inzake het mvv-vereiste, wordt ook in de Vw2000 een niet-tijdige aanvraag om verlenging of wijziging van de verblijfsvergunning, die binnen een redelijke termijn (d.w.z. binnen 6 maanden na expiratedatum) plaatsvindt behandeld als een aanvraag om voortgezet verblijf. Dat betekent dat er in die situatie geen mvv-vereiste is en dat dezelfde openbare orde toets wordt gehanteerd als bij een tijdige aanvraag om verlenging of wijziging. Zie artikel 3.82 Vb 2000. Hoewel een dergelijke aanvraag dus wordt behandeld als een aanvraag om voortgezet verblijf, wordt hij tegelijkertijd gezien als een aanvraag om verlening. Er is formeel dus sprake van een rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 sub f Vw2000. De verblijfsvergunning wordt niet met terugwerkende kracht verleend. Er ontstaat een verblijfsgeen en er bestaat geen recht meer op voorzieningen (zie ook Vc2000 B1/1.2.3). Dit is ook de bedoeling van de regering geweest gezien de volgende passage uit de parlementaire behandeling van de Invoeringswet:

'Als de aanvraag tot verlenging of de aanvraag tot verlening van de vergunning voor onbepaalde tijd te laat wordt ingediend verblijft de vreemdeling sedert het verlopen van de geldigheidsduur niet meer rechtmatig in Nederland en worden zijn voorzieningen beëindigd. Zodra hij de aanvraag heeft ingediend verblijft hij als hoofdregel weliswaar weer rechtmatig in Nederland op grond van artikel 8, onder f, maar deze grond van rechtmatig verblijf geeft geen aanspraak op reguliere voorzieningen'. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26975, nr. 5, p. 30-31).

Deze bedoeling van de regering botst met het oordeel van de Rotterdamse president in de hierboven opgenomen uitspraak en met dat van de President rechtbank Maastricht. Deze bedoeling van de regering is naar mijn mening ook niet in overeenstemming met de toelichting die de regering indertijd bij het conceptbesluit gelijkstelling vreemdelingen Abw, Ioaw en Ioaz tijdens de behandeling van de Koppelingswet heeft gegeven in de Nadere Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (EK 1997-1998, 24233, nr. 149, p. 3). Daar merkte de regering op: '(...) In gevallen van termijnoverschrijding waarbij niet tot uitzetting wordt overgegaan, blijft het bijstandsrecht krachtens de Algemene bijstandswet behouden, totdat op de aanvraag om voortgezette toelating een beslissing is genomen'. Zie hiervoor uitgebreider mijn noot onder JV 1998/199. Er zijn volgens mij geen goede argumenten om vreemdelingen die binnen de redelijke termijn van zes maanden na expiratedatum een verlenging van een verblijfsvergunning vragen in afwachting van de beslissing op hun verzoek alle aanspraak op voorzieningen te ontzeggen. Het feit dat vreemdelingrechtelijk de aanvraag van deze vreemdelingen als een aanvraag om voortgezet verblijf

wordt aangemerkt, betekent dat het op andere rechtsgebieden ook als zodanig moet worden beoordeeld. Een aanvraag om voortgezet verblijf is een aanvraag om voortgezette toelating en zou derhalve recht op voorzieningen moeten geven.

PEM