

*Daarbij speelt artikel 15, derde lid, van de ROA, anders dan de rechtbank heeft overwogen, overigens geen rol, omdat een mogelijk besluit tot beëindiging van de verstrekkingen zal worden genomen op grond van artikel III van het wijzigingsbesluit ROA en het bij de toepassing van die bepaling gevoerde beleid dat de verstrekkingen aan documentloze asielzoekers die Nederland dienen te verlaten niettemin niet worden beëindigd, doch slechts indien en zolang zij meewerken aan het verkrijgen van een vervangend reisdocument. Omdat de aan appellant krachtens de ROA toegekende verstrekkingen, ondanks dat hij al geruime tijd is uitgeprocedeerd in de asielprocedure, niet dienovereenkomstig zijn beëindigd en gelet op artikel 15, tweede lid, van de ROA, mede omvatten de betaling van buitengewone kosten, was het college gehouden de aanvraag van appellant aan de hand van die bepaling en artikel 19, eerste en tweede lid, van de ROA te beoordelen.*

#### **Art. 15, tweede lid, onder d, ROA**

A., appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 18 juli 2005 in het geding tussen appellant en het College van Burgemeester en Wethouders van Ede

##### **1. Procesverloop**

Bij besluit van 6 juli 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ede (hierna: het college) een aanvraag van appellant op grond van de Regeling opvang asielzoekers (hierna: de ROA) om vergoeding van door hem te betalen legeskosten afgewezen.

Bij besluit van 22 december 2004 heeft het college het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit, alsmede het advies van de commissie voor de bezwaarschriften van 16 december 2004, waarnaar in het besluit wordt verwezen, zijn aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 18 juli 2005, verzonden op 1 augustus 2005, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, doch de rechtsgevolgen ervan in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 september 2005, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij brief van 27 september 2005 heeft het college van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 januari 2006, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. F.L.M. van Haren, advocaat te Amsterdam, is verschenen.

#### **Nr 90: vergoeding van leges**

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 15 februari 2006, 200507966/1, (mrs. Van Wagtenonk, Bijloos, Roemers).

*Door te overwegen dat het college niet bevoegd was om tot vergoeding van buitengewone kosten over te gaan, omdat appellant niet langer als asielzoeker is aan te merken en aldus niet tot de doelgroep van de ROA behoort, heeft de rechtbank voorts miskend dat de omstandigheid dat appellant is uitgeprocedeerd op zichzelf niet met zich brengt dat de aan hem krachtens de ROA toegekende verstrekkingen eindigen. Eerst indien het college een besluit tot beëindiging van de verstrekkingen zou nemen, zou het niet bevoegd zijn om tot vergoeding van de door appellant te betalen legeskosten over te gaan.*

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 15, tweede lid, van de ROA, voor zover thans van belang, omvat de opvang door de gemeente de volgende verstrekkingen:

- a. [...];
- b. [...];
- c. [...];
- d. betaling van buitengewone kosten;
- e. [...].

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, eindigt de opvang van een asielzoeker in elk geval:

- a. [...];
  - b. [...];
  - c. indien het een asielzoeker betreft die rechtmatig verwijderbaar is vanwege het niet inwilligen van de asielaanvraag: vier weken na de dag waarop de vreemdeling rechtmatig verwijderbaar is geworden.
- Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de ROA houdt het betalen van buitengewone kosten in het betalen van die kosten van de asielzoeker voor het maken waarvan zo mogelijk vooraf aan de gemeente toestemming is gevraagd en door de gemeente is verleend.

Ingevolge het tweede lid wordt de toestemming, als bedoeld in het eerste lid, verleend voor zover de kosten noodzakelijk zijn en niet op andere wijze in de betaling daarvan kan worden voorzien.

Ingevolge artikel III van het besluit van 27 maart 2001 van de Staatssecretaris van Justitie strekkende tot wijziging van de ROA (Stcrt. 2001, 63, hierna: het wijzigingsbesluit ROA), eindigen de verstrekkingen van de asielzoeker op wiens asielaanvraag voor de datum van inwerkingtreding van deze regeling in eerste aanleg of in bezwaar in negatieve zin is beslist, ten aanzien van wie een last tot uitzetting is gegeven en door de korpschef is medegedeeld dat hij de verstrekkingen moet verlaten, in afwijking van artikel 15, derde lid, aanhef en onder c, van de ROA, op de dag waarop hij Nederland ingevolge de mededeling van de korpschef dient te verlaten.

2.2. Het betoog van appelland dat de rechtbank, door te overwegen dat het college het verzoek ten onrechte niet in het kader van de ROA, maar in het kader van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 heeft beoordeeld, buiten het geschil is getreden, faalt reeds omdat het besluit van 6 juli 2004, gelet op het opschrift daarvan, een besluit op grond van de ROA betreft.

2.3. Appelland klaagt verder dat de rechtbank, door te overwegen dat het college niet bevoegd was om tot vergoeding van buitengewone kosten op grond van de ROA over te gaan, heeft miskend dat hij de rechten die hij aan de ROA ontleent niet reeds heeft verloren, omdat hij is uitgeprocedeerd in zijn asielprocedure.

2.3.1. Vooropgesteld zij dat de rechtbank heeft miskend dat de regeling op grond van de door haar aangehaalde artikelen van de ROA is gewijzigd als gevolg van het wijzigingsbesluit ROA.

Door te overwegen dat het college niet bevoegd was om tot vergoeding van buitengewone kosten over te

gaan, omdat appelland niet langer als asielzoeker is aan te merken en aldus niet tot de doelgroep van de ROA behoort, heeft de rechtbank voorts miskend dat de omstandigheid dat appelland is uitgeprocedeerd op zichzelf niet met zich brengt dat de aan hem krachtens de ROA toegekende verstrekkingen eindigen. Eerst indien het college een besluit tot beëindiging van de verstrekkingen zou nemen, zou het niet bevoegd zijn om tot vergoeding van de door appelland te betalen legeskosten over te gaan.

Daarbij speelt artikel 15, derde lid, van de ROA, anders dan de rechtbank heeft overwogen, overigens geen rol, omdat een mogelijk besluit tot beëindiging van de verstrekkingen zal worden genomen op grond van artikel III van het wijzigingsbesluit ROA en het bij de toepassing van die bepaling gevoerde beleid dat de verstrekkingen aan documentloze asielzoekers die Nederland dienen te verlaten niettemin niet worden beëindigd, doch slechts indien en zolang zij meewerken aan het verkrijgen van een vervangend reisdocument. Omdat de aan appelland krachtens de ROA toegekende verstrekkingen, ondanks dat hij al geruime tijd is uitgeprocedeerd in de asielprocedure, niet dienovereenkomstig zijn beëindigd en gelet op artikel 15, tweede lid, van de ROA, mede omvatten de betaling van buitengewone kosten, was het college gehouden de aanvraag van appelland aan de hand van die bepaling en artikel 19, eerste en tweede lid, van de ROA te beoordelen. De conclusie is dat het betoog slaagt.

2.4. Het hoger beroep is gegrond. Hetgeen overigens is aangevoerd behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, doch slechts voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 22 december 2004 in stand zijn gelaten. Het college zal een nieuw besluit dienen te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak van de rechtbank en in deze uitspraak is overwogen.

2.5. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

## 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
  - II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 18 juli 2005, in zaak no. AWB 05/237, doch slechts voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het besluit van 22 december 2004 in stand zijn gelaten;
  - III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- (..., red.).

## Noot

1. De hoogte van de leges voor het bekostigen van een verblijfsvergunning is sinds het jaar 2002 fors gestegen, soms met meer dan 1.000 procent. De rechtma-

tigheid van het heffen van zeer hoge leges in het kader van gezinshereniging wordt in sommige gevallen in de literatuur betwist wegens strijd met het proportionaliteitsbeginsel als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht (Hof van Justitie EG, JV 2006/440, m.nt. P. Boeles). De vraag naar de rechtmatigheid van de hoogte van de leges kan mede worden gezien in het licht van de vraag of het bestuursorgaan dat opvang biedt, de mogelijkheid heeft om ten aanzien van die leges op aanvraag van de vreemdeling tot vergoeding van die kosten over te gaan. Ik denk aan de situatie dat het recht op gezinshereniging wordt gefrustreerd door de onmogelijkheid van betaling van de leges, en ook legesvrijstelling op aanvraag van de vreemdeling op grond van artikel 3.34 f lid 1 en lid 4 Vreemdelingenvoorschrift niet plaatsvindt.

2. In onderhavige uitspraak is een aanvraag van een onder de Regeling opvang asielzoekers (ROA) vallend gezin om 1.860 euro aan legeskosten te vergoeden, onderwerp van het hoger beroep. Het college van B&W van Ede (hierna: het college) stelde dat de uitgeprocedeerde vreemdeling die geen asielzoeker meer is in de zin van art. 1 aanhef en onder c van de Regeling opvang asielzoekers (ROA), niet meer onder die regeling valt en dus ook geen recht meer heeft op een vergoeding van buitengewone kosten. De Afdeling oordeelt anders en overweegt allereerst ten aanzien van de reikwijdte van de ROA dat kennelijk geen rekening is gehouden met artikel III van die regeling (Stcrt. 2001, 63) dat gelijktijdig met de introductie van de Vw 2000 het licht zag.

Deze bepaling schrijft voor dat de verstrekkingen van de verwijderbare asielzoeker op wiens asielaanvraag voor de datum van inwerkingtreding van deze regeling in eerste aanleg of in bezwaar in negatieve zin is beslist, voor wie een last tot uitzetting is gegeven en door de korpschef is medegedeeld dat hij de verstrekkingen moet verlaten, in afwijking van artikel 15, derde lid, aanhef en onder c, van de ROA eindigen, op de dag waarop hij Nederland ingevolgt de mededeling van de korpschef dient te verlaten.

Bij de toepassing van dit onderdeel wordt beleid gevoerd dat de verstrekkingen aan documentloze asielzoekers die Nederland dienen te verlaten niettemin *niet* worden beëindigd, als en zolang zij meewerken aan het verkrijgen van een vervangend reisdocument. Dit soms wel 'buitenwettelijk' genoemd beleid is vervat in de Herzene werkwijze Stappenplan III, Stcrt. 2002, nr. 127 (hierna: Stappenplan III). Volgens rechtspraak van de Afdeling (ABRvS 15 juli 1996, AB 1996, nr. 424) is overigens zowel de ROA-regeling als het Stappenplan III aan te merken als een samenstel van beleidsregels, dus normenhierarchisch gezien staan zij op gelijke hoogte (zie mijn artikel Naar Vlagtwedde en terug, de *Gst* 2005, 128, p.465).

3. Het voorgaande betekent dat zolang het bestuursorgaan geen besluit neemt tot beëindiging van de verstrekkingen, de vreemdeling recht houdt op de in art. 15, lid 2 van de ROA genoemde verstrekkingen.

Deze omvatten op grond van lid 1 in samenhang met lid 2, onder d van de ROA ook de plicht van het bestuursorgaan om buitengewone kosten te vergoeden. Art. 19 van de ROA schrijft voor dat de kosten worden vergoed voor zover deze noodzakelijk zijn en niet op andere wijze in de betaling daarvan kan worden voorzien. Als het bestuursorgaan de ROA-verstrekkingen en daarmee ook de aanspraak op vergoeding van buitengewone kosten wil beëindigen, dient dit ook volgens het Stappenplan III per besluit te geschieden. Een logische conclusie lijkt me.

4. Anders is de situatie volgens de Afdeling voor de verwijderbare asielzoeker met een definitieve, afwijzende meeromvattende beschikking die in de *centrale* opvang aan het COA vergoeding vraagt, maar zich nog wel op grond van het Project Terugkeer (o.a. TK 2003-2004, 19637, nr. 793) in de opvang bevindt. De Afdeling (ABRvS 21 juli 2006, JV 2006/331) oordeelt dat de verstrekkingen van de verwijderbare asielzoeker volgens artikel 45, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000, in samenhang met de Rva 1997 of de Rva 2005 van rechtswege eindigen. De omstandigheid dat het Project Terugkeer in fase 1 toch opvang blijft bieden, maakt dat volgens de Afdeling niet anders, zodat hij geen aanspraak kan maken op de in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder g, en artikel 17 van de Rva 2005 geregelde verstrekkingen (zie in gelijke zin ABRvS, 8 november 2006, JV 2007/10). Ik vind dit minder vanzelfsprekend. Buiten kijf staat dat de opvang van rechtswege eindigt. Maar voor het bieden van opvang na het intreden van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking vindt de minister onder het Project Terugkeer kennelijk wel een grondslag (vgl voor het aannemen van een besluit na een meeromvattende beschikking ook ABRvS 23 februari 2005, RV 2005, 83, m.nt. F.F.Larsson). Er zou dan op grond van de Wet COA in samenhang met artikel art 3, lid 2 van de Rva 2005 sprake kunnen zijn van een besluit tot het bieden van een wettelijk geregeld recht op opvang. Daarmee zou ook het schriftelijk beëindigen van dat recht een Awb-besluit zijn en zou er tot het eindigen van de opvang aanspraak op vergoeding van buitengewone kosten bestaan. Volgens de Afdelingsrechtspraak over vergelijkbare materie inzake het recht op opvang op grond van 14/1-aanvragen (31 juli 2006, JV 2006/353) gaat die vlieger echter niet op en eindigt de opvang wel van rechtswege.

5. Nu de vreemdeling in onderhavige uitspraak onder de ROA valt, zal het standpunt van de minister dat het uitgangspunt dat voor min- en onvermogenen geen soepeler legestartief geldt en evenmin in een hardheidsclausule wordt voorzien (TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 165), zijn invloed hebben op de door de Afdeling opgedragen besluitvorming door het college over de vergoeding van leges (als het college niet al direct besluit tot beëindiging van de verstrekkingen). Ik ken overigens geen (recente) rechtspraak van de Afdeling met een inhoudelijk oordeel over legesvergoeding op grond van de ROA-regeling, maar aansluiting zou

*Nr. 90: vergoeding van leges*

kunnen worden gevonden bij de rechtspraak over de aanvraag van bijzondere bijstand onder art. 39, eerste lid van de Algemene bijstandswet. De Centrale Raad van Beroep heeft over de legesvergoeding in dat kader een groot aantal uitspraken gedaan. Daarin stelt de Raad vast dat legeskosten gewoon uit de reguliere bijstandsuitkering moeten worden voldaan, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden (o.a. CRvB, 24 januari 2006, 04/6902 NABW, *Gst* 2007, 24, m.nt. van Deutekom met een interessante verhandeling over de bewijslastverdeling in dit soort procedures). Voor de wijze waarop de Afdeling inhoudelijk oordeelt over de vergoeding van leges op grond van de Rva 2005, zie o.a. ABRvS 8 november 2006, JV 2007/11.

FFL

---