

200605521/1.

Datum uitspraak: 28 maart 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

A., appellant en B., appellante, gezamenlijk appellanten,

tegen de uitspraak in de zaken nos. AWB 06/7461 en AWB 06/7463 van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 29 juni 2006 in de gedingen tussen:

appellanten

en

het Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 januari 2006 heeft het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) een aanvraag van appellanten om voortzetting van de verstrekkingen op de voet van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: de Rva 2005) afgewezen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 29 juni 2006, verzonden op 30 juni 2006, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 27 juli 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 21 augustus 2006 heeft het COA een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 februari 2007, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. E.L. Garnett, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het COA, vertegenwoordigd door mr. R. Snelleman, zijn verschenen. Voorts is ter zitting mr. C. Hassefras, werkzaam bij het Ministerie van Justitie, gehoord.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. In de enige grief klagen appellanten dat, samengevat weergegeven, de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het COA in het onderhavige geval alleen tot continuering van de verstrekkingen kan overgaan indien zij zich naar het oordeel van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) feitelijk in dezelfde situatie bevinden als bedoeld in artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), en hun stelling dat het COA ten onrechte niet gemotiveerd is ingegaan op de door hen aangevoerde bijzondere omstandigheden niet heeft gevolgd. Aldus heeft de rechtbank volgens appellanten miskend dat, wanneer er als gevolg van een meeromvattende beschikking geen recht op verstrekkingen meer bestaat en geen sprake is van een van de categorieën aan wie op de voet van artikel 3, tweede en derde lid, van de Rva 2005 opvang wordt geboden, het COA deze verstrekkingen desondanks kan voortzetten indien sprake is van zeer bijzondere omstandigheden.

2.1.1. Ingevolge artikel 3a, eerste lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: de Wet COA), zijn, in afwijking van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000 de afdelingen 1, 3 en 4 van hoofdstuk 7 van die wet, van toepassing op besluiten in het kader van het onthouden dan wel de beëindiging van verstrekkingen bij of krachtens de Wet COA.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, is het COA onder meer belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.

Ingevolge het tweede lid kan de minister het COA taken, als bedoeld in het eerste lid, opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.

In artikel 12 is bepaald dat de minister regels kan stellen met

betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

Krachtens die bepaling heeft de minister de inmiddels vervallen Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (hierna: de Rva 1997) en de Rva 2005 vastgesteld.

Ingevolge artikel 1, tweede lid, onderdeel a, van de Rva 1997, zoals die bepaling, voor zover thans van belang, ten tijde van belang luidde, wordt voor de toepassing van deze regeling verstaan onder 'rechtmatig verwijderbare vreemdeling' een vreemdeling op wiens asielaanvraag in eerste aanleg in negatieve zin is beslist, tenzij de uitzetting van betrokkene ingevolge de Vw 2000 of een rechterlijke uitspraak achterwege dient te blijven.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, onderdeel b, zoals die bepaling, voor zover thans van belang, ten tijde van belang luidde, eindigen de verstrekkingen indien het een vreemdeling betreft die rechtmatig verwijderbaar is vanwege het niet inwilligen van de asielaanvraag op de dag na de dag waarop de vreemdeling rechtmatig verwijderbaar is geworden.

Ingevolge artikel 45, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000, voor zover thans van belang, heeft de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, wordt afgewezen van rechtswege tot gevolg dat de verstrekkingen voorzien bij of krachtens de Wet COA of een ander wettelijk voorschrift dat soortgelijke verstrekkingen regelt worden beëindigd op de bij of krachtens die wet of dat wettelijk voorschrift voorziene wijze en binnen de daartoe gestelde termijn.

Ingevolge artikel 82, eerste lid, wordt de werking van het besluit omtrent een verblijfsvergunning opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

2.1.2. Bij besluit van 12 januari 2001 heeft de Staatssecretaris van Justitie de aanvraag van appellante om toelating als vluchteling niet-ontvankelijk verklaard. Het tegen dit besluit gerichte bezwaarschrift is bij besluit van 13 november 2002 ongegrond verklaard. Bij besluit van dezelfde datum is de aanvraag van appellant om een verblijfsvergunning asiel afgewezen. Bij uitspraak van 20 januari 2004 heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Roermond, de tegen deze besluiten ingestelde beroepen ongegrond verklaard waardoor deze in rechte onaantastbaar zijn geworden. Deze besluiten zijn meeromvattende beschikkingen in de zin van artikel 45 van de Vw 2000, zodat ingevolge het eerste lid, aanhef en onder c, van dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 82, eerste lid, van de Vw 2000, het recht op verstrekkingen, voorzien bij of krachtens de Wet COA, daardoor van rechtswege is geëindigd per 21 januari 2004.

In hoger beroep is niet in geschil dat appellanten ten tijde van belang geen vreemdelingen waren die op grond van artikel 3, derde lid, van de Rva 2005 zijn gelijkgesteld met de in het tweede lid van die bepaling genoemde categorieën asielzoekers aan wie opvang wordt geboden. Evenmin is in geschil dat appellanten anderszins aan de Rva 2005 geen recht op opvang konden ontleen.

2.1.3. Er is geen grond voor het oordeel dat, zoals het COA betoogt, buiten de gevallen waarin de vreemdeling onder de reikwijdte van de Rva 2005 valt, geen aanleiding voor het verlenen van verstrekkingen kan bestaan. De in artikel 3 van de Wet COA neergelegde wettelijke taak van het COA houdt ook in dat het ondanks een meeromvattende beschikking opvang verleent in zeer bijzondere omstandigheden die tot feitelijke opvang nopen, voor zover deze

omstandigheden niet vallen onder het bereik van de door de minister aangewezen categorieën van artikel 3 van de Rva 2005. De rechtbank heeft derhalve miskend dat het COA in zijn besluit van 17 januari 2006 ten onrechte niet heeft beoordeeld of in dit geval van evenbedoelde zeer bijzondere omstandigheden sprake is en op grond daarvan aanleiding bestaat de aanvraag van appellanten te honoreren.

De grief slaagt.

2.2. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van het COA van 17 januari 2006 alsnog gegrond verklaren. Dit besluit komt, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, evenzeer voor vernietiging in aanmerking.

2.3. Het COA dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden verwezen.

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 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 29 juni 2006 in de zaken nos. AWB 06/7461 en AWB 06/7463;
- III. verklaart het door appellanten bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers van 17 januari 2006, kenmerk CB/BJZ/RDU/06uj.000301;
- V. veroordeelt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: eenduizend tweehonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door het COA aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, Voorzitter, en mr. B. van Wagtenonk en mr. M.G.J. Parkins-de Vin, Leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink
Voorzitter

w.g. Groeneweg
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 maart 2007

32-491.
Verzonden:

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak

Noot F.F. Larsson bij JV 2007/187

1. De Afdeling doet uitspraak naar aanleiding van de afwijzing door het COA van een aanvraag van ex-asielzoekers om voortzetting van opvang na een in rechte onaantastbaar geworden meeromvattende beschikking. De vreemdelingen hadden erkend dat hun situatie niet onder het bereik van art. 64 Vw 2000 viel en zij daarom geen recht op opvang op grond van art. 3, derde lid, onder f of onder g van de Rva 2005 konden claimen. Zij stelden echter dat zij wel in een aan art. 64 Vw 2000 vergelijkbare situatie verkeerden, en vanwege deze bijzondere omstandigheid recht op verstrekingen hadden. Zoon van appellanten heeft een waterhoofd, een bewegingsstoornis met verhoogde spierspanning, een algehele ontwikkelingsachterstand, een onvermogen om te spreken en hij lijdt daarnaast aan epilepsie.

Het COA was van mening dat de omstandigheid waarin de vreemdelingen verkeerden, niet valt onder enig in de Rva 2005 omschreven recht en dat zij daarom geen recht op opvang hadden. In beroep volgt de rechtbank 's-Gravenhage zp. Den Bosch¹ de zienswijze van het COA.

De Afdeling oordeelt echter in hoger beroep dat de in art. 3 van de Wet COA geregelde wettelijke taak van het COA inhoudt, dat ondanks een meeromvattende beschikking, ook buiten de in de Rva 2005 geregelde gevallen recht op verstrekingen bestaat, als zeer bijzondere omstandigheden daartoe nopen. De Afdelingsrechtspraak over een besluit over het recht op opvang na een meeromvattende beschikking is met deze uitspraak verrijkt en ziet er nu in chronologische volgorde als volgt uit.

2. De rechtspraak spitste zich eerst toe op de vraag of de beslissing over opvang na een meeromvattende beschikking appellabel is. Na de introductie van de Vw 2000 oordeelde de Afdeling (14 juni 2002, *JV* 2002/244, *NAV* 2002, 192 m.nt. Olivier en Larsson) dat het COA na een meeromvattende beschikking geen publiekrechtelijke bevoegdheid heeft te besluiten over een aanvraag om opvang. In latere rechtspraak oordeelde de Afdeling dat het COA na een meeromvattende beschikking weliswaar geen bevoegdheid heeft te besluiten over opvang, maar dat dit uitzondering lijdt als zich bijzondere omstandigheden voordoen (bijvoorbeeld ABRvS 10 februari 2003, *JV* 2003/155; ABRvS 25 juli 2003, *JV* 2003/399). Die bevoegdheid zou dus bestaan ondanks het feit dat de Afdeling geoordeeld had dat artikel 3 van de Wet COA die bevoegdheid in beginsel niet biedt. Daarna ging de Afdeling om (ABRvS 23 februari 2005, *JV* 2005/155 en *RV* 2005, 83 m. nt. Larsson, *NAV* 2005/80 m.nt. Groenewegen) met het oordeel dat de beoordeling van een aanvraag om opvang in beginsel wel behoort tot de aan het COA gegeven publiekrechtelijke bevoegdheid van artikel 3, eerste lid, van de Wet COA, hetgeen een op rechtsgevolg gericht besluit is in de vorm van een appellabele beschikking. De aanwezigheid van bijzondere omstandigheden is met dat oordeel dus geen voorwaarde meer voor het ontstaan van de bevoegdheid van het COA, en volgens de Afdeling dus niet meer relevant voor de vraag of sprake is van een appellabel besluit op de aanvraag om opvang na een meeromvattende beschikking (zie ook Groenewegen, 'Opvang van asielzoekers', *NAV* 2006, nr.1).

3. Deze bestuursprocesrechtelijke rechtspraak is nu meer in lijn met de eigen Afdelingsjurisprudentie (bijvoorbeeld 12 april 2006, *Gst* 2006, 111 en *JV* 2006/315 m.nt. Larsson), rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (o.a. 15 september 2005, *TAR* 2006, nr. 15) en rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (o.a. 2 februari 2006, *AB* 2006/196 m.nt. de Waard). De genoemde rechtspraak gaat zelfs nog iets verder. Deze houdt in dat de afwijzing van een aanvraag van een recht aan een bestuursorgaan een besluit is in de zin van de Awb, zelfs ondanks het ontbreken van een publiekrechtelijke bevoegdheid om in dat concrete geval te beslissen. Dat het bestuursorgaan het beoogde rechtsgevolg niet kan bereiken wegens die onbevoegdheid, staat volgens literatuur en rechtspraak aan het besluitkarakter van de beslissing niet in de weg (Van Wijk Konijnenbelt & Van Male, 2005, p. 155). Deze rechtspraak vindt zijn

¹ *MigratieWeb* ve07000575 (Red.).

oorsprong in het rechtszekerheidsbeginsel (ABRS 2 juni 1998, AB 1998/261 m.nt. M. Schreuder-Vlasblom) en in de gedachte dat de rechtsbescherming baat heeft bij een brede toegang tot de bestuursrechter. Bij ontkenning of pretentie van het bestaan van de publiekrechtelijke bevoegdheid wordt aangenomen dat deze bevoegdheid door partijen wordt betwist en in dat geval bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Uiteraard moet een aanvraag aan het bestuursorgaan om gebruik te maken van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid wel enigszins raken aan de daadwerkelijk bestaande bevoegdheid. De conclusie is dat de discussie over de bestuursrechtelijke rechtsingang bij opvangbesluiten in het licht van de literatuur en bestaande rechtspraak eigenlijk een achterhoedegevecht was.

4. De procesrechtelijke rechtspraak over de appellabiliteit van het opvangbesluit heeft nu echter mede geleid tot onderhavige rechtspraak over de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag om opvang. De Afdeling oordeelt in onderhavige uitspraak als gezegd, dat het bestuursorgaan (COA) op grond van de wet in formele zin (Wet COA) een publiekrechtelijke bevoegdheid houdt, om los van de in lagere regelgeving (Rva 2005) geregelde gevallen opvang te bieden als zeer bijzondere omstandigheden daartoe nopen. Daarmee verfijnt de Afdeling haar rechtspraak en neemt zij gelijktijd afstand van de rechtspraak van de Hoge Raad (21 maart 2003, C02/019 HR, JB 2003/97). In dat arrest bepaalde de HR dat het COA slechts beschikt over de specifiek in de Rva 1997 (oud) geregelde bevoegdheden tot het verlenen van opvang. Zie ook in die zin HR 14 januari 2005 (JV 2005/115) inzake de bevoegdheid van het COA om een hardheidsbeleid te voeren na het van rechtswege eindigen van de opvang.

5. Blijft de vraag over op welke grond de Afdeling het criterium zeer bijzondere omstandigheden hanteert. Is deze zinsnede een residu van de discussie over de vraag of een overheidshandeling (bijvoorbeeld een uitzettingshandeling) na een meeromvattende beschikking onder bijzondere omstandigheden een andere handeling is die op grond van art. 72, derde lid Vw 2000 aan een beschikking moet worden gelijkgesteld? Het zou kunnen, maar misschien is dat te ver gezocht.

De term komt nadrukkelijker voor in de rechtspraak over het bestaan van een acute medische noodsituatie. Daaruit blijkt dat het COA volgens ongeschreven beleid slechts onder zeer bijzondere omstandigheden, zoals in het geval van een acute medische noodsituatie, aanleiding ziet om de Rva 2005-verstrekingen, hoewel daarop volgens die regeling geen aanspraak bestaat, voort te zetten. Het is aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat van zodanige bijzondere omstandigheden sprake is (ABRS 19 oktober 2006, JV 2006/446 m. nt. Larsson). In onderhavige uitspraak vindt de Afdeling de bevoegdheid van het COA om in zeer bijzondere omstandigheden buiten de Rva 2005 opvang te bieden, in art. 3 Wet COA dat samen met art. 12 Wet COA de wettelijke basis biedt voor het organiseren en het verlenen van opvang. Deze artikelen geven in onderlinge samenhang de minister de discretionaire bevoegdheid om het COA opvangtaken op te dragen, (ook) met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen dan asielzoekers. De minister heeft dit gedaan aan de hand van de Rva 2005. Niet de minister maar het zelfstandig bestuursorgaan COA is vervolgens bevoegd te beslissen over het recht op opvang in individuele gevallen (ABRS 4 maart 2005, JV 2005/162). Bij het uitoefenen van die bevoegdheid kent de wet- en regelgeving wel beoordelingsvrijheid, maar geen expliciete beleidsvrijheid toe aan het COA. Door art. 3 van de wet COA met name te noemen, lijkt de Afdeling aan te geven dat het COA bij een aparte aanvraag om opvang in zeer bijzondere omstandigheden op grond van dat artikel wel degelijk beleidsvrijheid heeft. Sterker nog, het COA heeft dan volgens de Afdeling zelfstandig de taak om af te wijken van de strikte regels van de Rva-2005 die door de minister als wettelijke opdrachtgever zijn opgesteld. Het speelt daarbij ongetwijfeld een rol dat de Afdeling inziet dat de minister het COA al langer de vrijheid biedt na een meeromvattende beschikking in zeer bijzondere omstandigheden opvang te bieden, buiten de Rva 2005 om. Het is natuurlijk ook de taak van het bestuursorgaan dat de belangen afweegt om in het kader van de besluitvorming, mede rekening te houden met

de (bedoeling van de) wet in formele zin (wet COA) en zich niet te verschuilen achter de brede rug van de minister.

6. Deze zwaluw maakt nog geen zomer voor de vreemdeling. Het is niet erg waarschijnlijk dat de Afdeling vaak zal oordelen dat zich zeer bijzondere omstandigheden voordoen. Ik had al eerder het niet onverdeeld genoeg een lijstje van Afdelingsrechtspraak op te stellen waarin een beroep op zeer bijzondere (medische) omstandigheden werd afgewezen (ABRS 19 oktober 2006, JV 2006/446).

Mr. F.F. Larsson

Sectie bestuursrecht

Radboud Universiteit Nijmegen