

ECLI:NL:CRVB:2015:4831

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	22-12-2015
Datum publicatie	05-01-2016
Zaaknummer	14/1885 WWB
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Intrekking bijstandsuitkering. Inreisverbod. Verlies rechtmatig verblijf. Intrekken in strijd met materiële rechtszekerheid.
Wetsverwijzingen	Wet werk en bijstand Wet werk en bijstand 11 Besluit gelijkstelling vreemdelingen Participatiewet, IOAW en IOAZ Besluit gelijkstelling vreemdelingen Participatiewet, IOAW en IOAZ 1 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 8 Vreemdelingenwet 2000 66a
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2016/59 USZ 2016/119 met annotatie van H.W.M. Nacinovic NJB 2016/163 AB 2016/84

Uitspraak

14/1885 WWB

Datum uitspraak: 22 december 2015

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 maart 2014, 13/5125 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellant] te [woonplaats], Afghanistan (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. P.A. Blaas, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Op verzoek van de Raad heeft mr. Blaas namens appellant vragen beantwoord en stukken overgelegd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 augustus 2015. Voor appellant is verschenen mr. Blaas. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. R.C.F. van Dijk.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van volgende de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellant heeft de Afghaanse nationaliteit. Hij heeft op 3 september 1999 een aanvraag gedaan om toelating als vluchteling. Bij besluit van 8 oktober 2001 is aan appellant een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (tijdelijke vergunning) verleend met ingang van 3 september 1999. Nadien is appellant met ingang van 1 april 2001 een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd verleend.
 - 1.2. Op 15 januari 2001 heeft appellant een eerste delict gepleegd. Op grond van een rechterlijke uitspraak is appellant met toepassing van artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht met ingang van 7 december 2011 voor de duur van twee jaar geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel).
 - 1.3. Bij besluit van 25 januari 2013 heeft het college appellant bijstand verleend op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB).
 - 1.4.1. Bij besluit van 5 maart 2013 (vreemdelingenrechtelijke besluit) heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Staatssecretaris) de onder 1.1 bedoelde verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en de daaraan voorafgaande tijdelijke verblijfsvergunning met ingang 15 januari 2001 ingetrokken en appellant een - zogenoemd zwaar - inreisverbod opgelegd voor de duur van tien jaar. Onder verwijzing naar artikel 3.77 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de ISD-maatregel heeft de Staatssecretaris het inreisverbod gemotiveerd met het standpunt dat appellant een gevaar is voor de openbare orde.
 - 1.4.2. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, heeft, na tussenuitspraak van 22 oktober 2013, bij uitspraak 14 januari 2014 het beroep tegen het vreemdelingenrechtelijke besluit gegrond verklaard, dat besluit wegens een motiveringsgebrek vernietigd en bepaald dat, gelet op het herstel van dat gebrek in de zogenoemde bestuurlijke lus, de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij uitspraak van 23 januari 2014 met toepassing van artikel 91, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) het hoger beroep kennelijk ongegrond verklaard, de uitspraken van de rechtbank Den Haag bevestigd en een verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.
 - 1.5. Naar aanleiding van een melding vanuit de registratie van statussen van vreemdelingen, inhoudende dat appellant code 98 heeft, heeft het college na onderzoek bij besluit van 3 april 2013, gehandhaafd bij besluit van 31 oktober 2013 (bestreden besluit), de bijstand met ingang van 1 februari 2013 ingetrokken op de grond dat appellant niet meer behoorde tot de kring der

rechthebbenden.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. Appellant heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Appellant heeft aangevoerd dat hij ten tijde van de intrekking van de bijstand nog rechtmatig verblijf had dat hem recht op bijstand gaf. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft appellant namelijk meegedeeld dat alle rechtsgevolgen van het vreemdelingenrechtelijke besluit waren opgeschort en dat appellant rechtmatig verblijf had. Bovendien kan een zwaar inreisverbod, gelet op de bepalingen van de Terugkeerrichtlijn, appellant geen rechtmatig verblijf ontnemen. Ten slotte heeft appellant aangevoerd dat het college in ieder geval niet eerder dan met ingang van de datum van het vreemdelingenrechtelijke besluit de bijstand kan intrekken.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Op grond van artikel 11, derde lid, van de WWB in verbinding met artikel 1 van het Besluit gelijkstelling vreemdelingen WWB, IOAW en IOAZ wordt voor de toepassing van de WWB met een Nederlander gelijkgesteld de vreemdeling, die nadat hij niet langer toegelaten is, vóór de beëindiging van die toelating een aanvraag om voortgezette toelating heeft ingediend of tijdig bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen intrekking van die toelating en die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, aanhef en onder g of h, van de Vw 2000. Deze gelijkstelling eindigt zodra onherroepelijk op de aanvraag, het bezwaar of het beroep is beslist.

4.1.2. Tussen partijen is in geschil of appellant in de hier te beoordelen periode op grond van de onder 4.1.1 genoemde bepalingen gelijk moet worden gesteld met een Nederlander en dus recht op bijstand heeft. Die te beoordelen periode loopt vanaf de datum met ingang waarvan de bijstand is ingetrokken, te weten 1 februari 2013, tot en met de datum van het intrekkingbesluit, 3 april 2013 (te beoordelen periode).

4.2.1. Ingevolge artikel 66a, zesde lid, van de Vw 2000 - voor zover hier van belang - kan een vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt in afwijking van artikel 8 van de Vw 2000 geen rechtmatig verblijf hebben, met uitzondering van het rechtmatig verblijf - voor zover hier van belang - (a.) van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 (verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd) heeft ingediend, zolang op die aanvraag nog niet is beslist of (c.) van de vreemdeling wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist.

4.2.2. Ingevolge het zevende lid van dit artikel - voor zover hier van belang - kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt, in afwijking van het zesde lid van dit artikel en artikel 8 van de Vw 2000 en met uitzondering van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist, geen rechtmatig verblijf hebben, in geval de vreemdeling (b.) een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

4.3.1. Nu de Staatssecretaris appellant bij het vreemdelingenrechtelijke besluit een inreisverbod heeft opgelegd op de grond dat appellant een gevaar vormt voor de openbare orde en de rechtsgevolgen van dat besluit en zijn grondslag in stand zijn gebleven, kon appellant gelet op de in 4.2.2 genoemde bepaling met ingang van de datum van dat besluit geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland. In dat besluit heeft de Staatssecretaris ook onder het kopje "Rechtsgevolgen van deze beschikking" doen opnemen de mededeling dat appellant door dat besluit geen rechtmatig verblijf meer heeft in Nederland en dat het instellen van

beroep tegen dat besluit de rechtsgevolgen van dit besluit niet opschort. Dat elders in deze beschikking in algemene termen, en dus zonder in te gaan op het inreisverbod, gesteld is dat de enkele intrekking van een verblijfsvergunning asiel geen einde maakt aan het rechtmatig verblijf, doet daaraan om die reden niet af.

4.3.2. Appellant heeft met de enkele stelling dat hem door de IND anderszins is meegedeeld, zo al een dergelijke mededeling zou afdoen aan de onder 4.2 genoemde bepalingen en het vreemdelingenrechtelijke besluit, niet aannemelijk gemaakt dat hem daarbij te kennen is gegeven dat hij, ondanks het zware inreisverbod, rechtmatig verblijf zou hebben. Dat appellant de uitkomst van de onder 1.4.2 weergegeven vreemdelingenrechtelijke procedure in Nederland mocht afwachten, betekent niet dat hij in weerwil van de onder 4.2 genoemde bepalingen rechtmatig verblijf in Nederland had.

4.3.3. Dat in verband hiermee een verzoek om voorlopige voorziening hangende de vreemdelingenrechtelijke procedure wegens gebrek aan belang niet-ontvankelijk is verklaard, brengt hierin evenmin verandering. Uit de onder 4.2 genoemde bepalingen vloeit voort dat juist bij toepassing van het zevende lid van artikel 66a van de Vw 2000, bijvoorbeeld op de grond dat de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, zoals in dit geval, een rechterlijke uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening hangende bezwaar of beroep, waarbij uitzetting wordt verboden, geen rechtmatig verblijf met zich brengt. Daarmee spoort dat appellant, nu hij de bodemprocedure mocht afwachten in Nederland, geen belang meer had bij een voorziening hangende die procedure.

4.3.4. De omstandigheid dat de Staatssecretaris in sommige, door appellant overgelegde, besluiten met inreisverboden ten aanzien van andere vreemdelingen andere rechtsgevolgen van die besluiten heeft genoemd, verandert het besluit en zijn rechtsgevolgen ten aanzien van appellant niet, en is daarom geen grond om tot een ander oordeel te komen.

4.4.1. Appellant doet een beroep op het arrest van Hof van Justitie van de Europese Unie van 30 mei 2013, C-534/11 in de zaak Arslan vs Tsjechië, ECLI:EEU:C:2013:3433. Volgens deze uitspraak is de Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europese Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98) (Terugkeerrichtlijn), niet van toepassing tijdens een eerste asielverzoek. Dit brengt volgens appellant mee dat de onder 4.2 genoemde bepalingen richtlijnconform moeten worden uitgelegd en dat niet alleen zolang niet is beslist op een eerste asielverzoek, maar ook indien beroep tegen een afwijzing is ingesteld, een betrokkene rechtmatig verblijf heeft, ook al is sprake van een inreisverbod. Appellant stelt zich in dit verband op het standpunt dat hij door het vreemdelingenrechtelijke besluit, dat een intrekking van de verblijfsvergunning asiel met terugwerkende kracht tot aan zijn asielverzoek inhoudt, verkeert in de procedure waarin beslist wordt op zijn eerste asielverzoek of waarin beroep is ingesteld tegen de afwijzing daarvan. Daarom had hij in de te beoordelen periode wel rechtmatig verblijf en recht op bijstand. Appellant verwijst in dit verband naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg, van 30 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1709.

4.4.2. Dit betoog mist feitelijke grondslag. Het eerste asielverzoek van appellant heeft geleid tot de onder 1.1 genoemde inwilliging daarvan. De intrekking van zijn asielvergunning met ingang van de datum van het eerste delict op de grond dat appellant een gevaar vormt voor de openbare orde, aangezien hij hier te lande na zijn toelating is veroordeeld wegens misdrijven en hem de ISD-maatregel is opgelegd, maakt onmiskenbaar duidelijk dat in de onder 1.4 bedoelde procedure niet beslist werd op het eerste asielverzoek van appellant. De toelating van appellant op grond van zijn eerste asielverzoek is immers over de periode van 3 september 1999 tot 15 januari 2001 gehandhaafd en niet, zoals appellant stelt,

ingetrokken. Het beroep op de onder 4.4.1 genoemde uitspraak van de rechtbank faalt reeds omdat in dat geval niet een intrekking van een verblijfsvergunning asiel met terugwerkende kracht onderwerp was van het geschil, maar een beslissing op het eerste asielverzoek.

4.5. Uit 4.3 en 4.4 volgt dat, anders dan appelland stelt, het inreisverbod hem zijn rechtmatig verblijf ontnam en hij daardoor zijn recht op bijstand verloor. Appelland heeft meer subsidiair aangevoerd dat dit rechtsgevolg van het vreemdelingenrechtelijke besluit pas kan intreden vanaf de datum van dat besluit en dat de bijstand niet met verder terugwerkende kracht kan worden ingetrokken op de grond dat de toelating van appelland met terugwerkende kracht is ingetrokken.

4.6.1. Het in 4.5 bedoelde verlies van rechtmatig verblijf is een feit dat van belang is voor het recht op bijstand en dat appelland daarom onverwijld aan het college diende te melden. Appelland heeft dit niet gemeld. Gelet op deze schending van de inlichtingenverplichting was het college bevoegd de bijstand op grond van artikel 54, derde lid, aanhef en onder a, van de WWB met ingang van de datum van het vreemdelingenrechtelijke besluit in te trekken.

4.6.2. Voorafgaand aan het vreemdelingenrechtelijke besluit heeft appelland de inlichtingenverplichting niet geschonden ten aanzien van zijn verblijfstatus. De enkele mogelijkheid dat de Staatssecretaris tot een intrekking van zijn toelating zou kunnen gaan beslissen is nog niet van belang voor het recht op bijstand. Daarom dient nu beoordeeld te worden of het college de bijstand over de periode van 1 februari 2013 tot en met 4 maart 2013 kon intrekken met toepassing van het destijds geldende artikel 54, derde lid, aanhef en onder b, van de WWB, vergelijkbaar met thans artikel 54, derde lid, tweede volzin, van de Participatiewet.

4.7.1. De intrekking met terugwerkende kracht van een toelating van een vreemdeling brengt niet mee dat de over de aan dat besluit voorafgaande periode verleende bijstand reeds op die grond kan worden ingetrokken en/of teruggevorderd. Dit is in strijd met het in de bepalingen van de WWB tot uitdrukking komende beginsel van materiële rechtszekerheid, inhoudende dat een ten tijde van de betaling rechtmatig ontvangen bijstand nadien in beginsel niet kan worden ingetrokken en/of teruggevorderd. Van belang is dat de betrokkene niet redelijkerwijs heeft kunnen begrijpen dat bijstand ten onrechte werd verleend. In de geschiedenis van de totstandkoming van de bijstandswetgeving, in het bijzonder bij de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid, is dit beginsel ook tot uitdrukking gebracht (EK 1995-96, 23 909, nr. 114d, p. 4).

4.7.2. Daarbij komt dat de betrokkene de bijstand moet aanwenden om in zijn bestaan te voorzien en geen rekening kan houden met, of van die middelen kan reserveren voor, de kans dat in de toekomst, niet door wijziging van bijstandbehoevende omstandigheden, maar door verandering met terugwerkende kracht van het verblijfsrecht van de betrokkene, het recht op bijstand met terugwerkende kracht zou kunnen komen te vervallen. Een intrekking van bijstand in gevallen als deze is daarmee samenhangend ook in strijd met het aan de bijstandswetgeving ten grondslag liggende en onder meer in artikel 11, eerste lid van de WWB tot uitdrukking komende, actualiteitsbeginsel, inhoudende dat bij vaststelling van het recht op bijstand zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de feitelijke situatie. Vergelijk de uitspraak van 5 april 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT4429. Latere wijzigingen van omstandigheden tasten dat recht niet aan, doch geven hoogstens aanleiding voor specifieke mogelijkheden van terugvordering voor bijvoorbeeld achteraf verkregen middelen die zien op de periode waarover bijstand is verleend. Een dergelijke specifieke terugvordering voor het hier beoordeelde geval bestaat niet.

4.7.3. Ten slotte is de kennelijke bedoeling van de zogenoemde Koppelingswet

(Stb. 1998, 203) van belang, zoals volgt uit de in 4.1.1 genoemde bepalingen. Vergelijk de uitspraak van 15 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU5036. Het is ongerijmd dat enerzijds de vreemdeling na beëindiging van zijn toelating recht op bijstand wordt toegekend in geval hij rechtmatig verblijf heeft tijdens een aanvraag om verlenging van die toelating of tijdens een rechtsmiddel tegen de beëindiging van die toelating, maar dat anderzijds het recht op bijstand voorafgaande aan die beëindiging zou kunnen worden ingetrokken wegens verlies van die toelating met terugwerkende kracht. Vergelijk de uitspraak van 12 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1495.

4.8. Wat in 4.6 en 4.7 is overwogen voert tot de conclusie dat het college slechts bevoegd was om de bijstand over de periode vanaf het vreemdelingenrechtelijke besluit, dus vanaf 5 maart 2013 tot en met 3 april 2013 in te trekken. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met artikel 54, derde lid, van de WWB, voor zover daarbij de intrekking van de bijstand gehandhaafd is over de periode van 1 februari 2013 tot en met 4 maart 2013. De Raad kan de zaak zelf afdoen en zal het besluit van 3 april 2013 in zoverre herroepen.

4.9. Dit betekent dat, voor zover dat nog niet is geschied, het college de bijstand over de periode van 1 februari 2013 tot en met 4 maart 2013 aan appelland moet nabetalen.

5. Aanleiding bestaat om het college te veroordelen in de kosten van appelland in deze procedure. Deze kosten worden begroot op € 490,- in bezwaar, € 980,- in beroep en op € 980,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 31 oktober 2013 gegrond en vernietigt dat besluit voor zover daarbij de intrekking van bijstand is gehandhaafd over de periode van 1 februari 2013 tot en met 4 maart 2013;
- herroept het besluit van 3 april 2013 voor zover daarbij de bijstand over de periode van 1 februari 2013 tot en met 4 maart 2013 is ingetrokken en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre treedt in de plaats van het vernietigde deel van het besluit van 31 oktober 2013;
- veroordeelt het college in de kosten van appelland tot een bedrag van € 2.450,-;
- bepaalt dat het college aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 166,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door O.L.H.W.I. Korte als voorzitter en M. ter Brugge en S.E. Zijlstra als leden, in tegenwoordigheid van M.S. Boomhouwer als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 22 december 2015.

(getekend) O.L.H.W.I. Korte

(getekend) M.S. Boomhouwer

HD