

fischergroep



reader / lezing 16 januari 2019

reader / lezing 16 januari 2019

Deze reader is samengesteld door Pim Fischer. Het geeft een juridisch overzicht van de periode 2008 - 2018 en behoort bij de lezing, georganiseerd door Amsterdam City Rights, woensdag 16 januari 2019 in de Keizersgrachtkerk te Amsterdam.



reader / inhoudsopgave

CRvB 22 december 2008 / artikel 8 EVRM	4
CRvB 19 april 2010 / recht op bescherming	10
CRvB 6 juni 2012 / zorgverlener rechtstreeks aanspreken	21
ECSR 25 oktober 2013 / <i>immediate measures</i>	27
Brief Teeven 5 november 2013 / reactie voorlopig standpunt	30
ECSR 1 juli 2014 / <i>decision on the merits</i>	33
CRvB 17 december 2014 / voorlopige voorziening	59
Brief Teeven 22 april 2015 / standpunt kabinet	65
CRvB 26 november 2015 / thans wel sluitend	69
ABRvS 29 juni 2016 / bevoegdheid gemeente	75
EHRM 28 juli 2016 / Hunden tegen Nederland	82
Brief Dijkhoff 21 november 2016	100
ABRvS 5 juli 2017 / <i>too much welcome</i>	103
ABRvS 5 juli 2017 / weg weg weg jij	109
Rb Den Haag 28 november 2017 / adequaat	115
Beslissing staatssecretaris 11 mei 2018	122
CRvB 3 oktober 2018 / toereikend aanbod	126
Brief Leger des Heils 2 november 2018 / standpunt zorgaanbieders	131
Brief VNG 29 november 2018 / samenwerkingsafspraken	132
Rb Den Haag [Haarlem] 14 december 2018 / beslissen op aanvraag	137
Beslissing CAK 26 juli 2018 / gecontracteerde zorgaanbieders	143

ECLI:NL:CRVB:2008:BG8776

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	22-12-2008
Datum publicatie	05-01-2009
Zaaknummer	08-4731 WWB + 08-4734 WWB
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Afwijzing aanvraag bijstand ten behoeve van kinderen. Geen rechtstreeks werkende bepaling van de artikelen 13 en 17 ESH en artikelen 11 en 12 van IVESCR. Zie ook uitspraak LJN: AY9940, d.d. 09-10-2006. Geen uitzondering op de hoofdregel dat toepassing van artikel 16, tweede lid, WWB geoorloofd is op kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. De weigering van bijstand had niet tot effect dat de normale ontwikkeling van het privé- en gezinsleven van de kinderen onmogelijk werd gemaakt. Beroep op artikel 8 EVRM slaagt niet.
Wetsverwijzingen	Grondwet Grondwet 94 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 8 Wet werk en bijstand Wet werk en bijstand 16
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl RSV 2009/139 JWWB 2009, 52 NJB 2009, 251 JB 2009/62 JV 2009/99 USZ 2009/62 met annotatie van Red.

Uitspraak

08/4731 WWB

08/4734 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

UITSpraak

op het hoger beroep van:

[appellanten], wettelijk vertegenwoordigd door [wettelijk vertegenwoordigers van appellanten],
wonende te Hilversum (hierna: appellanten),

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 juli 2008, 08/2240 en 08/2094 WWB (hierna:
aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellanten

en

het College van burgemeesters en wethouders van de gemeente Hilversum (hierna: College).

Datum uitspraak: 22 december 2008

I. PROCESVERLOOP

Namens appellanten heeft mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem, hoger beroep ingesteld en een
verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. In overleg met partijen heeft de Raad besloten het
geding versneld te behandelen.

Mr. Fischer heeft vervolgens het verzoek om een voorlopige voorziening ingetrokken.

Namens appellanten zijn nog nadere stukken in het geding gebracht.

Het College heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2008. Namens appellanten zijn
verschenen mr. Fischer voornoemd, zijn kantoorgenoot mr. J. Klaas, alsmede de wettelijke
vertegenwoordigers van appellanten. Het College heeft zich laten vertegenwoordigen door M.
Roodhorst en E.K. Miedema.

II. OVERWEGINGEN

1.1. De Raad gaat uit van de volgende voor dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.2. De ouders van appellanten zijn in 2001 vanuit Afghanistan naar Nederland gekomen. Appellanten
zijn in 2001 respectievelijk 2004 geboren. In 2004 is de asielaanvraag van het gezin afgewezen en
vervolgens is het gezin in mei 2005 uit de COA-opvang gezet. Sedertdien woont het gezin in Hilversum
en werd het door een particulier financieel ondersteund. Nadat deze persoon was overleden, hebben
appellanten met ingang van 27 november 2007 een aanvraag ingediend voor een uitkering krachtens
de Wet werk en bijstand (WWB) om te kunnen voorzien in de woonkosten en het levensonderhoud
van het gezin, dat in een acute noodsituatie verkeert. Tussen partijen is niet in geschil dat appellanten
en hun ouders niet rechtmatig in Nederland verblijven.

1.3. Bij besluit van 17 januari 2008 heeft het College de aanvraag om bijstand afgewezen onder de
overweging dat het gezin op grond van artikel 11 van de WWB niet behoort tot de groep
rechthebbenden om voor bijstand in aanmerking te komen. Ingevolge artikel 16, tweede lid, van de
WWB kunnen appellanten naar het oordeel van het College tevens niet in aanmerking komen voor
bijstand op grond van dringende redenen, aangezien zij geen vreemdelingen zijn als bedoeld in artikel
11, tweede en derde lid, van de WWB.

1.4. In bezwaar hebben appellanten in verband met hun noodsituatie een beroep gedaan op de artikelen 13 en 17 van het Europees Sociaal Handvest (ESH), de artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en artikel 27 van het Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) op grond van welke bepalingen artikel 16, tweede lid, van de WWB ten opzichte van hen buiten toepassing zou moeten worden gelaten. Voorts is gewezen op de op 26 maart 2008 ingediende aanvraag om toepassing van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw).

1.5. Bij besluit van 8 mei 2008 heeft het College het tegen het besluit van 17 januari 2008 ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. Hiertoe heeft het College overwogen dat de namens appellanten aangehaalde verdragsbepalingen niet behoren tot de een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet (Gw). Voorts is onder verwijzing naar de uitspraak van deze Raad van 24 januari 2006 (LJN AV0197), overwogen dat toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB niet in strijd is met het IVRK, nu appellanten niet rechtmatig in Nederland verblijven in de zin van de Vw. De aanvraag om toepassing van artikel 64 van de Vw verandert de status van appellanten niet.

2. De rechtbank heeft het namens appellanten tegen het besluit van 8 mei 2008 ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen. Daartoe is - kort samengevat - geoordeeld dat de namens appellanten aangehaalde verdragsartikelen uit het ESH en IVESCR onvoldoende concreet zijn om te kunnen spreken van een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Gw. Voorts is het beroep op de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verworpen omdat van schending van deze artikelen geen sprake is. De rechtbank heeft de toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB aanvaardbaar geacht.

3.1. Namens appellanten is in de procedure onder meer het volgende naar voren gebracht. Het gezin bewoont met totaal tien mensen een pand boven een discotheek, waarvan het gezin één kamer bewoont, en keuken en douche deelt met de andere bewoners. Deze huisvesting is door de Stichting Jeugdzorg ongeschikt bevonden. Het gezin kan de huur niet meer betalen, waardoor mogelijk huisuitzetting dreigt. De vader in het gezin heeft depressieve klachten, appellant [appellant] heeft gedragsproblemen en het gezin lijdt wegens de stress-situatie aan gezondheidsschade. Appellanten gaan naar school en naar de crèche. Zij krijgen kleding en eten van de voedselbank, maar er is geen geld voor fruit en melk op school en de kosten voor schooluitjes kunnen niet worden betaald. Het gezin moet leven van liefdadigheid en voedsel van de voedselbank. De ouders kunnen op grond van deze omstandigheden niet goed voor appellanten zorgen, waardoor de zorgplicht op de Nederlandse Staat rust. Het koppelingsbeginsel mag in de gegeven omstandigheden niet worden tegengeworpen. Hieraan is toegevoegd dat door de Nederlandse overheid geen actief uitzettingsbeleid naar Afghanistan wordt gevoerd en dat een eventuele vrijwillige terugkeer naar Afghanistan door de ouders wordt uitgesloten gezien de slechte veiligheidssituatie in dat land. Het gezin bevindt zich in een situatie van overmacht, nu terugkeer feitelijk niet tot de mogelijkheden behoort.

3.2. Namens appellanten is een beroep gedaan op de artikelen 13 en 17 van het herziene ESH alsmede op de artikelen 9 en 11 van het IVESCR, welke artikelen volgens appellanten bepaalde subjectieve (sociaal economische) rechten genereren, waarop door appellanten rechtstreeks een beroep kan worden gedaan en waardoor voor de overheid de verplichting bestaat ook aan de groep niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen sociale bijstand te verlenen. In dit verband is met betrekking tot het ESH nog gewezen op Conclusion no XVIII-1 van het European committee of social rights (ECSR) en de Decision on the merits op klacht 14/2003 en met betrekking tot het IVESCR op de verschillende door het Committee on economic, social and cultural rights (CESCR) uitgebrachte General Comments, alsmede op de Concluding Observations van 1998 en 2006. Voorts is namens appellanten betoogd dat indien aan appellanten in de gegeven omstandigheden geen zorg wordt geboden, sprake is van een onmenselijke behandeling zoals bedoeld in artikel 3 van het EVRM, in welk verband het arrest van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) inzake Mayeka en Mitunga vs België van 12 oktober 2006, nr. 13178/03, is aangehaald. Tevens is door de overheid het recht op

privé-leven van appellanten in de zin van artikel 8 van het EVRM geschonden, nu zij door het ontbreken van zorg in hun persoonlijke ontwikkeling worden geschaad. Ten slotte is namens appellanten betoogd dat het recht op onderwijs zoals dat is neergelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP) en in artikel 13 van het IVESCR wordt uitgehold als appellanten door geldgebrek niet aan alle schoolverplichtingen kunnen voldoen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. In zijn uitspraak van 24 januari 2006 heeft de Raad met het oog op de aanvaardbaarheid van toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB op kinderen een onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de kinderen (en hun ouders) rechtmatig in Nederland verblijven doch niet tot Nederland zijn toegelaten, en gevallen waarin de kinderen (en hun ouders) niet rechtmatig in de zin van de Vw hier te lande verblijven. De Raad heeft de toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB op deze laatste categorie van kinderen ook tegen de achtergrond van het IVRK in beginsel een evenredig middel geacht ter verwezenlijking van de doelstelling van de koppelingswetgeving.

4.2. De Raad heeft hiertoe overwogen dat het verstrekken van mogelijk langdurige uitkeringen aan kinderen wier verblijf in Nederland op geen enkele wijze als rechtmatig kan worden bestempeld, de voortzetting van hun verblijf - en wellicht het verblijf van hun ouders - hier te lande kan stimuleren, waardoor het Nederlandse vreemdelingenbeleid ernstig zou worden doorkruist.

4.3. Onder verwijzing naar zijn uitspraak van 9 oktober 2006 (LJN AY9940), waarin bovengenoemd oordeel is bevestigd, overweegt de Raad voorts dat het op de weg van appellanten ligt om aan te geven waarom moet worden afgeweken van het uitgangspunt dat de toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB op kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, in beginsel geoorloofd is. Een uitzondering op de hoofdregel zou gelegen kunnen zijn in de onmogelijkheid terug te keren naar het land van herkomst, daargelaten dat in deze situatie een beroep kan worden gedaan op een aan de bijstand voorliggende voorziening. In de situatie van het gezin van appellanten is de Raad in ieder geval niet gebleken dat er sprake is van een onmogelijkheid om terug te keren. Hetgeen is aangevoerd rechtvaardigt naar het oordeel van de Raad geen uitzondering op de hoofdregel dat toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB geoorloofd is op kinderen die niet rechtmatig hier te lande verblijven.

4.4. Ook het beroep van appellanten op diverse verdragsbepalingen kan geen doel treffen. De Raad heeft reeds in eerdere uitspraken overwogen (zie onder meer de uitspraak van 18 juni 2004, RSV 2004, 298) dat de door appellanten in dit geding aangehaalde bepalingen van het ESH en het IVESCR niet een ieder kunnen verbinden in de zin van artikel 94 van de Gw. Bij deze vaststelling zijn zowel de bewoordingen als de strekking van deze bepalingen in aanmerking genomen alsmede hetgeen ter zake in algemene zin in de Memorie van Toelichting bij de wetten tot goedkeuring van deze verdragen is opgemerkt. De Raad ziet in hetgeen namens appellanten met betrekking tot bedoelde verdragsbepalingen is aangevoerd, waaronder de verwijzing naar de diverse op die verdragen betrekking hebbende stukken, onvoldoende basis om een afwijkend standpunt in te nemen in die zin dat die bepalingen thans wel als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Gw moeten worden aangemerkt. Naar het oordeel van de Raad is in genoemde verdragsartikelen sprake van algemeen omschreven sociale doelstellingen waaruit geen onvoorwaardelijk en nauwkeurig bepaalbaar subjectief recht in de vorm van een (afdwingbare) aanspraak op bijstand valt te ontleen.

4.5. Ten aanzien van het beroep dat namens appellanten is gedaan op artikel 8 van het EVRM oordeelt de Raad als volgt.

De Raad stelt voorop dat het EHRM als "the very essence" van het EVRM aanmerkt, respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid. Het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privé-leven van een persoon omvat mede de fysieke en psychische integriteit van die persoon en is er primair op gericht, zonder inmenging van buitenaf, de ontwikkeling van de

persoonlijkheid van elke persoon in zijn betrekkingen tot anderen te waarborgen. Het artikel beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook inherente positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborg van het recht op privé-leven. Daarbij hebben kinderen en andere kwetsbare personen in het bijzonder recht op bescherming. Het EHRM heeft meerdere malen geoordeeld dat artikel 8 van het EVRM ook relevant is in zaken die betrekking hebben op de besteding van publieke middelen. Daarbij is wel van belang dat in een dergelijk geval aan de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt, terwijl het EHRM bij de bepaling van de bescherming die betrokkenen genieten onder het EVRM belang toekent aan de al dan niet legale status van het verblijf van betrokkene. De Raad wijst in dit verband onder meer op het arrest van het EHRM van 27 mei 2008, in de zaak N. vs het Verenigd Koninkrijk, nr. 26565/05 (EHRC 2008, 91).

In het onderhavige geval acht de Raad primair van belang dat appellanten ten tijde hier in geding weliswaar in een moeilijke situatie verkeerden, maar dat niet kan worden gezegd dat de weigering van bijstand tot effect had dat de normale ontwikkeling van het privé- en gezinsleven van de kinderen onmogelijk werd gemaakt (vgl. het arrest van het EHRM van 3 mei 2001, in de zaak Domenech Pardo vs Spanje, nr. 55996/00). Daar komt bij dat appellanten niet legaal in Nederland verbleven, terwijl - zoals hierboven reeds is overwogen - niet is gebleken dat het voor appellanten niet mogelijk was terug te keren naar het land van herkomst. Naar het oordeel van de Raad kan in die omstandigheden in redelijkheid niet worden volgehouden dat de weigering van bijstand geen blijk geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen betrokken bij de weigering van bijstand en de particuliere belangen van appellanten. Het beroep op artikel 8 van het EVRM slaagt dan ook niet.

Naar aanleiding van het beroep van appellanten op de beslissing van het ECSR van 8 september 2004, inzake klacht 14/2003 (JV 2005, 339) merkt de Raad op dat deze beslissing gaat over de aanspraak op medische bijstand van niet-legaal in een verdragsstaat verblijvende kinderen. In dat verband is van belang dat ook onder de Koppelingswet de verstrekking van medische zorg aan niet-legaal in Nederland verblijvende personen niet is uitgesloten. Deze beslissing geeft de Raad geen grond om artikel 8 van het EVRM, gezien in het licht van artikel 17 van het herziene ESH, wat betreft de verstrekking van bijstand aan kinderen, ruimer uit te leggen dan de Raad tot nu toe heeft gedaan.

4.6. Nu de klacht onder artikel 8 van het EVRM naar het oordeel van de Raad geen doel treft, behoeft de klacht onder artikel 3 van het EVRM, dat een veel zwaardere norm stelt, verder geen bespreking.

4.7. Wat betreft het verzoek om bijstand voor enkele met de school van appellanten verband houdende kosten en het in dat kader gedane beroep op het recht op onderwijs zoals dat is gegarandeerd door artikel 2 van het EP overweegt de Raad dat er in de situatie van appellanten geen sprake is van het ontbreken van voorzieningen waardoor de essentie van het recht op onderwijs wordt aangetast.

4.8. Gelet op het bovenstaande heeft het College op goede gronden de aanvraag van appellanten om bijstand afgewezen. De aangevallen uitspraak komt voor bevestiging in aanmerking.

5. De Raad acht geen termen aanwezig om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door M.M. van der Kade als voorzitter en T.L. de Vries en H.J. de Mooij als leden. De beslissing is, in tegenwoordigheid van W. Altenaar als griffier, uitgesproken in het openbaar op 22 december 2008.

(get.) M.M. van der Kade.

(get.) W. Altenaar.

WA

ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 19-04-2010

Datum publicatie 22-04-2010

Zaaknummer 09-1082 WMO

Rechtsgebieden Bestuursrecht
Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Afwijzing nieuwe aanvraag om toegelaten te worden tot de daklozenopvang. De beslissing van het College om een persoon al dan niet toe te laten tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, Awb. De aanvraag heeft betrekking op een andere datum dan waarop een eerdere afwijzing betrekking heeft, art. 4:6 Awb is om die reden niet van toepassing. Art. 11, lid 2, aanhef en onder b, van de Vw 2000 heeft tot gevolg dat appelland is uitgesloten van maatschappelijke opvang.

Appelland behoort, gelet op zijn ten tijde in dit geding van belang bestaande, naar objectief medische maatstaf vastgestelde, gezondheidstoestand, tot de categorie van kwetsbare personen die gezien artikel 8 van het EVRM in het bijzonder recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven. Naar het oordeel van de Raad kan onder deze omstandigheden niet in redelijkheid worden volgehouden dat de weigering van toelating tot maatschappelijke opvang in de vorm van nachtopvang blijk geeft van een “fair balance” tussen de publieke belangen die betrokken zijn bij de weigering van die toegang en de particuliere belangen van appelland om wel toegelaten te worden. Dit betekent niet dat appelland moet worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Artikel 2 van de Wmo zou daaraan in de weg kunnen staan, nu dat artikel bepaalt dat geen aanspraak op maatschappelijke ondersteuning bestaat voor zover voor de problematiek die aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning een voorziening bestaat op grond van een andere wettelijke bepaling. De Raad is van oordeel dat in deze bepaling besloten ligt dat de positieve verplichting van de staat om recht te doen aan artikel 8 van het EVRM zich primair richt tot het bestuursorgaan dat belast is, of de bestuursorganen die belast zijn, met de uitvoering van wettelijk geregelde voorliggende voorzieningen als bedoeld in artikel 2 van de Wmo. Het College zal primair dienen te onderzoeken of appelland in aanmerking komt voor een voorziening als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 28 maart 2007 (LJN BA4652). Omdat appelland gezien zijn beperkte medische belastbaarheid niet de dupe mag worden van het complexe besluitvormingsproces, ziet de Raad aanleiding om op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening te treffen in die zin dat appelland wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang tot zes weken na de datum waarop het College een nieuw besluit op bezwaar aan appelland zal hebben bekend gemaakt.

Wetsverwijzingen	<p>Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 1:3 Algemene wet bestuursrecht 4:6 Wet maatschappelijke ondersteuning Wet maatschappelijke ondersteuning 1 Wet maatschappelijke ondersteuning 5 Wet maatschappelijke ondersteuning 8 Wet maatschappelijke ondersteuning 20 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 8 Vreemdelingenwet 2000 11</p>
Vindplaatsen	<p>Rechtspraak.nl JWWB 2010, 144 met annotatie van H.F. van Rooij RSV 2010/190 NJB 2010, 1077 ABkort 2010/167 JB 2010/165 USZ 2010/211 met annotatie van Red. JV 2010/291</p>

Uitspraak

09/1082 WMO

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

UITSpraak

op het hoger beroep van:

[Appellant], wonende te [woonplaats], (hierna: appellant)

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 januari 2009, 08/1948 (hierna: aangevallen uitspraak)

in het geding tussen:

appellant

en

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam (hierna: College)

Datum uitspraak: 19 april 2010

I. PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. E.C. Cerezo-Weijzenfeld, advocaat te Haarlem, hoger beroep ingesteld.

Het College heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 22 april 2009. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Cerezo-Weijzenfeld en door haar kantoorgenoot, mr. W.G. Fischer. Het College heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J. Bootsma, advocaat te 's-Gravenhage, en H.D. Visser, werkzaam bij de gemeente Rotterdam.

II. OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Binnen de gemeente Rotterdam is vanaf 1 januari 2006, eerst in het kader van de Welzijnswet 1994 en per 1 januari 2007 in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), een nieuwe aanpak opgezet voor maatschappelijke opvang in de vorm van opvang van dak- en thuislozen. Deze aanpak, die de naam Centraal Onthaal heeft gekregen, is erop gericht een bestaan als dakloze zoveel mogelijk te voorkomen en te bekorten en elk individu zo snel mogelijk naar zijn hoogst haalbare niveau van zelfredzaamheid te brengen. Hierbij zijn onder meer de volgende uitgangspunten van toepassing:

- elk in Rotterdam in de maatschappelijke opvang verblijvend individu dat gebruik wil (blijven) maken van de opvang wordt via een centrale intake geregistreerd; mensen die voor het eerst aanspraak maken op opvang moeten zich bij deze centrale intake melden;
- de centrale intake wordt verzorgd door de gemeente en vindt op één plek plaats, te weten de balie van Centraal Onthaal in het gebouw van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam;
- de centrale intake houdt in dat de melding wordt geregistreerd; voorts wordt beoordeeld of de persoon die zich meldt kan worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang;
- indien de persoon die zich aanmeldt tot de doelgroep behoort wordt hem of haar een pasje verstrekt;
- de centrale registratie en de pasjesregeling zijn verplicht voor de passantenverblijven, nachtopvang, sociale pensions, begeleid wonen en ambulante woonbegeleiding;
- voor de dagopvang is een pasje niet verplicht.

Om toegelaten te kunnen worden tot de voorzieningen van Centraal Onthaal dient de dakloze blijkens de Beleidsregels Centraal Onthaal van 17 september 2007 (Stadskrant Rotterdam, week 39 van 2007) 23 jaar of ouder te zijn, rechtmatig in Nederland te verblijven, een binding met de regio Rotterdam te hebben, de thuissituatie te hebben verlaten en zich zonder opvang niet te kunnen handhaven in de samenleving.

1.2. Appellant, geboren in 1948, heeft de Algerijnse nationaliteit. Op 20 november 2006 heeft hij een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) ingediend onder de beperking "medische noodsituatie". De staatssecretaris van Justitie (hierna: staatssecretaris) heeft deze aanvraag bij besluit van 27 juni 2007 afgewezen. Appellant heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Bij uitspraak van 11 december 2007 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage beslist dat de staatssecretaris zich dient te onthouden van iedere maatregel tot verwijdering of uitzetting buiten het grondgebied van Nederland van appellant en van voorbereidingen tot zodanige maatregelen, totdat vier weken zijn verstreken nadat de beslissing op bezwaar bekend is gemaakt.

1.3. Op 4 juni 2007 heeft appellant zich bij Centraal Onthaal gemeld met het verzoek toegelaten te worden tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang waarvoor de gemeente

Rotterdam als centrumgemeente is aangewezen. Bij besluit van 4 juni 2007 heeft het College deze aanvraag afgewezen, onder meer op de grond dat appellant geen geldige verblijfstitel heeft. Het tegen het besluit van 4 juni 2007 gemaakte bezwaar is bij besluit van 3 oktober 2007 ongegrond verklaard. Hiertegen is geen beroep ingesteld.

1.4. Op 19 december 2007 heeft appellant zich opnieuw bij Centraal Onthaal gemeld met het verzoek om toegelaten te worden tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang. Het College heeft deze aanvraag bij besluit van 20 december 2007 onder verwijzing naar zijn besluit van 4 juni 2007 en met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afgewezen op de grond dat niet is gebleken van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden.

1.5. Bij besluit van 18 maart 2008 heeft het College het bezwaar tegen het besluit van 20 december 2007 ongegrond verklaard. Het College heeft zich primair op het standpunt gesteld dat niet is aangetoond dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, zodat de aanvraag terecht en op goede gronden is afgewezen op grond van artikel 4:6 van de Awb. Subsidiar heeft het College overwogen dat, nu appellant rechtmatig in Nederland verblijft op grond van artikel 8, aanhef en onder f (lees: h), van de Vw 2000, hij op grond van artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 is uitgesloten van maatschappelijke opvang.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het besluit van 18 maart 2008 ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank is geen sprake van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zodat het College in redelijkheid onder toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb de aanvraag van 19 december 2007 heeft kunnen afwijzen en voor de motivering daarvan heeft kunnen volstaan met een verwijzing naar de eerdere besluitvorming.

3. Appellant heeft in beroep en hoger beroep onder meer aangevoerd dat geen sprake is van een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb, nu om toelating tot de daklozenopvang vanaf 19 december 2007 wordt gevraagd. Voor zover wel sprake zou zijn van een herhaalde aanvraag zijn er volgens appellant nieuwe relevante feiten en omstandigheden aanwezig. Appellant heeft in dit verband gewezen op de winterse koude en op de achteruitgang in de gezondheid van appellant. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft appellant medische verklaringen overgelegd van de behandelend cardioloog van het Erasmus MC, van de RIAGG Rijnmond en van zijn huisarts. Appellant heeft een beroep gedaan op de artikelen 2, 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de artikelen 13 en 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH), en de artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Met betrekking tot het EVRM heeft appellant verwezen naar arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Ten slotte heeft appellant verzocht om vergoeding van de geleden schade.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Wet- en regelgeving

Wmo

4.1.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wmo wordt in de Wmo en de daarop berustende bepalingen verstaan onder maatschappelijke opvang: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

4.1.2. Artikel 1, eerste lid, onder g, van de Wmo bepaalt dat in de Wmo en de daarop berustende bepalingen onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan: "(...)

6°. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
7°. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
(...)”

4.1.3. Artikel 2 van de Wmo luidt:

“Er bestaat geen aanspraak op maatschappelijke ondersteuning voor zover met betrekking tot de problematiek die in het gegeven geval aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning, een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat.”

4.1.4. Artikel 5 van de Wmo luidt als volgt:

“1. De gemeenteraad stelt met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet bij verordening regels vast over de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen individuele voorzieningen en de voorwaarden waaronder personen die aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget.

2. De verordening, bedoeld in het eerste lid, bevat ten minste de bepaling:

- a. op welke wijze de toegang tot het aanvragen van individuele voorzieningen in samenhang met voorzieningen op het gebied van wonen en zorg als bedoeld in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is geregeld;
- b. op welke wijze de verkrijging van individuele voorzieningen samenhangend afgestemd op de situatie van de aanvrager worden bepaald.”

4.1.5. Artikel 8, eerste lid, van de Wmo bepaalt dat een vreemdeling voor het verlenen van een individuele voorziening slechts in aanmerking kan komen indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vw 2000.

Blijkens de toelichting bij artikel 8 van de Wmo is het de bedoeling van dit artikel om duidelijk te maken dat de bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Vw 2000 van toepassing zijn op onder meer alle op het verlenen van individuele voorzieningen betrekking hebbende onderdelen van de verschillende in artikel 1, eerste lid, onder g, van de Wmo genoemde beleidsterreinen. Zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen wat deze onderdelen betreft aan de Wmo in beginsel geen rechten ontleen (Tweede Kamer 2004 - 2005, 30 131, nr. 3, p. 32).

4.1.6. Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Wmo kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering worden verstrekt ten behoeve van beleid op het terrein van de openbare geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid.

4.1.7. Artikel 20, vierde lid, van de Wmo, voor zover van belang, bepaalt dat een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste lid wordt verstrekt en die financiële middelen verstrekt aan instellingen, ervoor zorg dient te dragen dat die instellingen overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels hun werkzaamheden registreren en de geregistreeerde gegevens verstrekken aan een door de minister daartoe aangewezen instelling.

4.1.8. Artikel 20, zesde lid, van de Wmo, voor zover van belang, bepaalt dat de door gemeenten

ingevolge het eerste lid bekostigde voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid toegankelijk dienen te zijn voor iedereen die in Nederland woont.

Deze bepaling is blijkens de wetsgeschiedenis van de Wmo overgenomen van artikel 12 van de Welzijnswet 1994, met welke bepaling de wetgever destijds wilde voorkomen dat mensen tussen gemeenten heen en weer worden geschoven (Tweede Kamer 2005 - 2006, 30 131, nr. 74).

4.1.9. Artikel 38, eerste lid, van de Wmo bepaalt dat na de inwerkingtreding van artikel 20 van deze wet het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (hierna: Besluit) op het eerste en tweede lid van dat artikel berust.

4.1.10. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit bepaalt, voor zover van belang, dat de gemeente Rotterdam onder de G31 valt.

4.1.11. Artikel 1, aanhef en onder c, van het Besluit bepaalt dat in dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder gemeente: een tot de G31 behorende gemeente.

4.1.12. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen onder centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid verstaan: de G31 met uitzondering van de gemeenten Hengelo (Overijssel), Lelystad, Schiedam en Sittard-Geleen.

4.1.13. Artikel 13, eerste lid, van het Besluit bepaalt dat artikel 20, vierde lid, van de Wmo, en de krachtens dat artikellid vastgestelde ministeriële regelingen van toepassing zijn met dien verstande dat in dat artikellid voor "Een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt verstrekt" wordt gelezen: Een gemeente die behoort tot de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid of voor vrouwenopvang, bedoeld in artikel 1, onderdelen f en g, van het Besluit.

4.1.14. Artikel 13, derde lid, van het Besluit bepaalt dat de door de gemeente uit de uitkering bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en van vrouwenopvang toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont.

Vw 2000

4.2.1. Ingevolge artikel 8 van de Vw 2000 heeft de vreemdeling in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

"(...);

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20 en 33, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

(...)"

4.2.2. Artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 bepaalt dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

4.2.3. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Vw 2000 kan van het eerste lid worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.

4.2.4. Artikel 11, eerste lid, van de Vw 2000 bepaalt dat de aanspraken van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in overeenstemming zijn met de aard van het verblijf. Tenzij bij of krachtens het wettelijk voorschrift waarop de aanspraak is gegrond anders is bepaald, is daarbij het tweede lid van toepassing.

4.2.5. Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 kan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, aanspraken maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, indien hij:

a. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder a, tot en met e en l;

b. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder f, g, h, en een aanspraak wordt toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dan wel bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift, waarin aanspraken van deze vreemdelingen zijn neergelegd;

c. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder i tot en met k, voor de aanspraken die uitdrukkelijk aan deze vreemdelingen zijn toegekend. Blijkens de wetsgeschiedenis hebben vreemdelingen die in procedure zijn over het verblijfsrecht als hoofdregel geen aanspraak op voorzieningen met uitzondering van vreemdelingen aan wie een aanspraak wordt toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers dan wel een andere regeling (Tweede Kamer 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 23).

Openbare orde

4.3. De Raad stelt allereerst vast dat op grond van het bepaalde bij en krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wmo aan daartoe aangewezen gemeenten een zorgtaak is opgedragen om beleid te realiseren ter zake van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wmo. De Raad stelt verder vast dat de gemeente Rotterdam tot die gemeenten behoort. Nu de Wmo niet bepaalt welk orgaan van de gemeente over de toelating tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang beslist, is de Raad van oordeel dat de bevoegdheid om daarover een beslissing te nemen, in de gemeente Rotterdam ingevolge artikel 147, derde lid, in verbinding met artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet bij het college van burgemeester en wethouders berust.

4.4. De Raad is verder van oordeel dat de beslissing van het College om een persoon al dan niet toe te laten tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste en tweede lid, van de Awb. Hij overweegt daartoe dat maatschappelijke opvang een op artikel 20, eerste lid, in verbinding met artikel 1, eerste lid, onder en c, berustende publieke taak is en dat de beslissing om al dan niet tot die opvang te worden toegelaten op rechtsgevolg is gericht. Dit rechtsgevolg bestaat hierin dat beslist wordt of de persoon die daartoe wenst te worden toegelaten al dan niet recht heeft op die toelating.

Herhaalde aanvraag

4.5.1. De Raad is van oordeel dat, nu appellant geen beroep heeft ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van 3 oktober 2007, in rechte onaantastbaar vaststaat dat hij in de periode van 4 juni 2007 tot 3 oktober 2007 geen recht had op toelating tot de maatschappelijke opvang. De Raad stelt echter

tevens vast dat de onderhavige aanvraag van appellant niet ziet op zijn toelating per 4 juni 2007, maar op zijn toelating met ingang van 19 december 2007. Met deze latere aanvraag is, reeds omdat de voor de beoordeling ervan relevante feiten en omstandigheden naar hun aard gewijzigd kunnen zijn, een nieuw beoordelingsmoment gegeven, zodat niet kan worden gesproken van een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb. Dit betekent dat het College dat artikel ten onrechte ten grondslag heeft gelegd aan het in de beslissing op bezwaar van 18 maart 2008 gehandhaafde besluit van 20 december 2007. Het betekent voorts dat de rechtbank, door in de aangevallen uitspraak te oordelen dat het College de aanvraag van 19 december 2007 bij afweging van de betrokken belangen onder toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb in redelijkheid heeft kunnen afwijzen, een onjuiste beoordelingsmaatstaf heeft aangelegd. Dit betekent dat de primaire grond van het besluit van 18 maart 2008 in rechte geen stand houdt.

Individuele voorziening?

4.6.1. De Raad ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de subsidiaire grond van het besluit van 18 maart 2008 in rechte stand houdt. Dienaangaande wordt het volgende overwogen.

4.6.2. Het College heeft deze subsidiaire grond gebaseerd op artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. De Raad ziet zich voor de vraag gesteld of het College zich terecht op dat artikel beroept, dan wel dat artikel 8 van de Wmo het hier in aanmerking te nemen beoordelingskader zou moeten zijn. Voor de beantwoording van die vraag is van belang of maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang, zoals deze wordt aangeboden in de gemeente Rotterdam, aangemerkt moet worden als een individuele voorziening als bedoeld in artikel 8 van de Wmo.

4.6.3. De Raad is van oordeel dat maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c van de Wmo geen individuele voorziening is als bedoeld in de artikelen 5 en 8 van de Wmo. Hij heeft daarbij in aanmerking genomen dat het bij maatschappelijke opvang om in beginsel voor een ieder toegankelijke, collectief aangeboden voorzieningen gaat, op basis van een beperkte toelatingsbeoordeling aan de hand van beperkt aantal algemeen geformuleerde maatstaven. Voorts heeft hij daarbij in aanmerking genomen dat bij de toelatingsbeoordeling geen acht wordt geslagen op de specifieke (persoons)kenmerken van de individuele aanvrager en dat deze opvang naar zijn aard niet is afgestemd op de kenmerken van de individuele aanvrager.

4.6.4. Dit betekent dat appellant die om toelating tot maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang heeft verzocht een aanvraag heeft ingediend om een andere dan een individuele voorziening, zodat artikel 8, van de Wmo, welke bepaling slechts ziet op het verlenen van individuele voorzieningen, daarop niet van toepassing is. Nu ook overigens in de Wmo geen aan artikel 8 van de Wmo gelijke bepaling met betrekking tot de verlening van andere dan individuele voorzieningen is opgenomen, is de Raad van oordeel dat voor de vraag of appellant aanspraak heeft op toelating tot de nachtopvang, de artikelen 10 en 11 van de Vw 2000 het in aanmerking te nemen beoordelingskader vormen.

4.7.1. Vaststaat dat appellant ten tijde in geding op grond van artikel 8, aanhef en onder h, van de Vw 2000 rechtmatig in Nederland verbleef. De Raad is niet gebleken dat aan appellant ten tijde in geding ook een aanspraak was toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, dan wel bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Dit betekent dat appellant ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Vw 2000 en artikel 11, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 geen aanspraak kon maken op toelating tot de maatschappelijke opvang in de zin van de Wmo in de gemeente Rotterdam. Het betekent voorts dat het standpunt van het College dat de aanvraag van 19 december 2007 op die grond niet kan worden gehonoreerd, door de Raad wordt onderschreven.

4.7.2. De grief dat appellant ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Vw 2000 aanspraak heeft op onder meer medisch noodzakelijke zorg leidt de Raad niet tot een ander oordeel, nu de door appellant verlangde maatschappelijke opvang niet kan worden aangemerkt als medisch noodzakelijke zorg.

4.8. Met betrekking tot het beroep dat namens appellant is gedaan op diverse verdragsbepalingen overweegt de Raad het volgende.

4.8.1. De Raad heeft reeds eerder overwogen (zie onder meer de uitspraak van 18 juni 2004, RSV 2004, 298) dat de bepalingen van het ESH en het IVESCR waarop appellant zich beroept, niet een ieder kunnen verbinden als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet (Gw). De Raad ziet in hetgeen namens appellant met betrekking tot bedoelde verdragsbepalingen is aangevoerd, waaronder de verwijzing naar diverse stukken, onvoldoende basis om een afwijkend standpunt in te nemen in die zin dat die bepalingen thans wel als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Gw moeten worden aangemerkt. De Raad wijst in dit verband naar hetgeen reeds is overwogen in de uitspraken van 11 oktober 2007 (LJN BB5687) en van 22 december 2008 (LJN BG8789). Naar het oordeel van de Raad is in genoemde verdragsartikelen sprake van algemeen omschreven sociale doelstellingen waaruit geen onvoorwaardelijk en nauwkeurig bepaalbaar subjectief recht in de vorm van een (afdwingbare) aanspraak op maatschappelijke opvang in de vorm van daklozenopvang valt te ontleen.

4.8.2. Ten aanzien van het beroep van appellant op artikel 8 van het EVRM overweegt de Raad dat voorop dient te worden gesteld dat het EHRM als "the very essence" van het EVRM aanmerkt respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid. De Raad verwijst naar zijn uitspraak van 22 december 2008 (LJN BG8776). Het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven van een persoon omvat mede de fysieke en psychische integriteit van die persoon en is er primair op gericht, zonder inmenging van buitenaf, de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elke persoon in zijn betrekkingen tot anderen te waarborgen. Dit artikel beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging in het privéleven te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook aan het recht op eerbiediging van het privéleven inherente positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborging ervan. Daarbij hebben kinderen en andere kwetsbare personen in het bijzonder recht op bescherming. Het EHRM heeft meerdere malen geoordeeld dat artikel 8 van het EVRM ook relevant is in zaken die betrekking hebben op de besteding van publieke middelen. Daarbij is wel van belang dat in een dergelijk geval aan de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt, terwijl het EHRM bij de bepaling van de bescherming die betrokkenen genieten onder het EVRM belang toekent aan de al dan niet legale status van het verblijf van betrokkenen. De Raad wijst in dit verband onder meer op het arrest van het EHRM van 27 mei 2008, in de zaak N. vs het Verenigd Koninkrijk, nr. 26565/05 (EHRC 2008, 91).

4.8.3. De Raad acht primair van belang dat appellant een vreemdeling is die ten tijde in geding rechtmatig in Nederland verbleef als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder h van de Vw 2000. De Raad stelt vast dat uit de medische stukken genoegzaam naar voren komt dat de fysieke en psychische gezondheid van appellant substantieel wordt bedreigd wanneer hij verstoken blijft van opvang. De Raad kent in dit verband betekenis toe aan de combinatie van ernstige lichamelijke en geestelijke klachten, zoals deze in samenhang is gepresenteerd door de huisarts, die er voorts op heeft gewezen dat het effect van alle medische interventies gering is wanneer niet in opvang wordt voorzien. De Raad stelt voorts vast dat het College hier geen - bijvoorbeeld op basis van een medisch onderzoek door de GGD - andersluidend standpunt tegenover heeft gesteld. De aan de verklaringen van de huisarts ten grondslag liggende specialistische rapportages zien ook op de periode in geding, waarbij de Raad ook betekenis toekent aan de tijd van het jaar. De Raad is van oordeel dat appellant, gelet op zijn ten tijde in dit geding van belang bestaande, naar objectief medische maatstaf vastgestelde, gezondheidstoestand, tot de categorie van kwetsbare personen behoort die gezien artikel 8 van het EVRM in het bijzonder recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven. Naar het oordeel van de Raad kan onder deze omstandigheden niet in redelijkheid worden volgehouden dat de weigering van toelating tot maatschappelijke opvang in de vorm van nachtopvang blijk geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen die betrokken zijn bij de weigering van die toegang en de particuliere belangen van appellant om wel toegelaten te worden.

4.8.4. Met hetgeen onder 4.8.3 is overwogen is niet gegeven dat appellant moet worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang. De Raad is van oordeel dat artikel 2 van de Wmo daaraan in de weg zou kunnen staan, nu dat artikel bepaalt dat geen aanspraak op maatschappelijke ondersteuning bestaat voor zover voor de problematiek die aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning een voorziening bestaat op grond van een andere wettelijke bepaling. De Raad is van oordeel dat in deze bepaling besloten ligt dat de positieve verplichting van de staat om recht te doen aan artikel 8 van het EVRM zich primair richt tot het bestuursorgaan dat belast is, of de bestuursorganen die belast zijn, met de uitvoering van wettelijk geregelde voorliggende voorzieningen als bedoeld in artikel 2 van de Wmo.

4.8.5. De Raad stelt vast dat op voorhand niet mag worden uitgesloten dat appellant valt onder het bereik van de met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 28 maart 2007 (LJN BA4652) gegeven uitleg van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: Wet COA). Op grond van deze uitleg heeft het COA de publiekrechtelijke bevoegdheid

- en gehoudenheid - om in zeer bijzondere omstandigheden buiten de in de Rva 2005 voorziene gevallen opvang te bieden. De Raad wijst in dit verband - vergelijkenderwijs - op de ter uitvoering van de motie Spekman c.s. van 17 december 2008 (TK 2008-2009, 30 846, nr. 4) door de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer gezonden brief van 7 december 2009. In deze brief is aangegeven dat - eerst bij wijze van proef - per 1 januari 2010 zal worden gestart met de opvang van asielzoekers, die een verblijfsaanvraag op medische gronden doen. Teneinde ongewenste neveneffecten, zoals aanzuigende werking, toename van procedures en oplopende kosten tegen te gaan wordt onder meer de eis gesteld, dat de betrokken vreemdeling een volledig medisch dossier overlegt. De Raad is van oordeel dat indien vast komt te staan dat appellant niet in aanmerking komt voor een opvangvoorziening als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder h, van de Rva 2005, en de Wet COA derhalve niet is aan te merken als een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 2 van de Wmo, het College appellant, in de gegeven omstandigheden en met voorbijgaan aan artikel 11 van de Vw 2000, dient toe te laten tot de maatschappelijke opvang.

4.9. Uit het voorgaande vloeit voort dat het hoger beroep slaagt. Het beroep is gegrond en de beslissing op bezwaar van 18 maart 2008 dient te worden vernietigd wegens strijd met de wet. De aangevallen uitspraak waarin het beroep tegen dat besluit ongegrond is verklaard dient eveneens te worden vernietigd. Het College zal primair dienen te onderzoeken of appellant in aanmerking komt voor een voorziening als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 28 maart 2007 (LJN BA4652).

4.10. Omdat appellant gezien zijn beperkte medische belastbaarheid niet de dupe mag worden van het complexe besluitvormingsproces, ziet de Raad aanleiding om op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening te treffen in die zin dat appellant wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang tot zes weken na de datum waarop het College een nieuw besluit op bezwaar aan appellant zal hebben bekend gemaakt.

5. Omdat niet duidelijk is hoe het nieuwe besluit op bezwaar zal luiden komt de Raad niet toe aan een beoordeling van het verzoek om schadevergoeding. Het College zal zich bij het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar over dit verzoek moeten uitlaten.

6. Er is aanleiding om het College te veroordelen in de proceskosten. Deze worden voor proceskosten begroot op € 644,- in beroep en € 644,- in hoger beroep.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep gegrond;

Vernietigt het besluit van 18 maart 2008;

Draagt het College op om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;

Treft de voorlopige voorziening dat appellant wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang tot zes weken na de datum waarop het nieuwe besluit op bezwaar aan appellant wordt bekend gemaakt;

Veroordeelt het College tot vergoeding van de proceskosten tot een bedrag van

€ 1.288,--;

Bepaalt dat het College aan appellant het in beroep betaalde griffierecht van € 39,-- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male als voorzitter en G.M.T. Berkel-Kikkert en H.C.P. Venema als leden, in tegenwoordigheid van J. Waasdorp als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 19 april 2010.

(get.) R.M. van Male.

(get.) J. Waasdorp.

IJ

ECLI:NL:CRVB:2012:BW7703

Instantie Centrale Raad van Beroep

Datum uitspraak 06-06-2012

Datum publicatie 07-06-2012

Zaaknummer 11-4653 AWBZ

Rechtsgebieden Bestuursrecht
Socialezekerheidsrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Afwijzing verzoek om de geïndiceerde zorg te realiseren omdat appellant illegaal in Nederland verblijft en daarom niet AWBZ-gerechtigd is. Procesbelang. Het hoger beroep van appellant is ontvankelijk. Appellant behoort op grond van het bepaalde bij en krachtens artikel 5 van de AWBZ niet tot de kring van verzekerden ingevolge de AWBZ, omdat op hem het in artikel 5, tweede lid, van de AWBZ neergelegde koppelingsbeginsel van toepassing is. Dit betekent dat hij aan de AWBZ geen recht kan ontleen op de in die wet verzekerde prestaties. Toetsing aan artikel 8 EVRM. De Staat heeft er uitdrukkelijk voorgekozen om ter invulling van de verplichtingen die onder meer voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM het vergoedingsstelsel van artikel 122a van de Zvw te introduceren. Niet gebleken is dat dit systeem in zijn algemeenheid de toegankelijkheid van medisch noodzakelijke zorg aan de hier bedoelde doelgroep niet faciliteert. Uit het rapport van Berenschot "Evaluatie van de bijdrageregeling van artikel 122a van de Zorgverzekeringswet" van 7 november 2011 blijkt dat CVZ in april 2011 met 27 AWBZ-instellingen en 40 GGZ-instellingen had gecontracteerd, en dat de Inspectie voor de volksgezondheid nauwelijks tot geen signalen had ontvangen dat de toegankelijkheid van de zorg in het geding is. Deze door de Staat gemaakte keuze valt binnen de ruime "margin of appreciation" die de Staat toekomt waar het gaat om de besteding van publieke middelen. Hieruit vloeit voort dat niet kan worden geoordeeld dat door de weigering van het zorgkantoor om voor appellant de geïndiceerde zorg te realiseren, de normale ontwikkeling van zijn privéleven onmogelijk wordt gemaakt. Van een ongerechtvaardigde schending van artikel 8 van het EVRM is dan ook geen sprake. Appellant kan zich rechtstreeks wenden tot een zorgverlenende instelling, zoals dat in dit geval overigens ook heeft plaatsgevonden en tot een behandelaanbod heeft geleid.

Wetsverwijzingen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 5
Zorgverzekeringswet
Zorgverzekeringswet 122a

Vindplaatsen Rechtspraak.nl
RSV 2012/198
RZA 2012/49 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman
USZ 2012/238

Uitspraak

11/4653 AWBZ

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

UITSpraak

op het hoger beroep van:

[appellant] verblijvende te [woonplaats] (hierna: appellant),

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 29 juli 2011, 11/1156 en 11/1157 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellant

en

Achmea Zorgkantoor, gevestigd te Zwolle, (zorgkantoor)

Datum uitspraak: 6 juni 2012

I. PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. W.G. Fischer, advocaat, hoger beroep ingesteld tegen de aangevallen uitspraak en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.

Het zorgkantoor heeft een verweerschrift ingediend.

Bij uitspraak van 9 september 2011 (LJN BT1738) heeft de voorzieningenrechter van de Raad het verzoek van appellant om toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toegewezen, in die zin dat het zorgkantoor de in het besluit van de Stichting Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) van 7 april 2011 geïndiceerde zorg diende te verlenen met ingang van 9 september 2011 tot de datum van de uitspraak in de bodemprocedure van heden.

Op 4 december 2011 heeft appellant de Raad verzocht de getroffen voorlopige voorziening te wijzigen.

Bij uitspraak van 16 maart 2012 (LJN BV9894) heeft de voorzieningenrechter van de Raad het verzoek van appellant afgewezen. De op 9 september 2011 getroffen voorlopige voorziening, in de vorm van de geïndiceerde zorg, is gehandhaafd.

Het geding is gevoegd behandeld met de zaak, aanhangig onder registratienummer 11/7055, ter zitting van 28 maart 2012, waar appellant zich heeft laten vertegenwoordigen door mr. W.G. Fischer, mr. C.J. Forder en S. van Dijk. Het zorgkantoor heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. drs. T.R.M. van Helmond, advocaat, en mr. I. Punt.

Na afronding van het onderzoek zijn de zaken gesplitst en wordt in de onderhavige zaak heden

afzonderlijk uitspraak gedaan.

II. OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant, geboren [in] 1971, heeft de Somalische nationaliteit. In 1992 is appellant vanuit Somalië naar Nederland gekomen.

1.2. Bij besluit van de Minister van Justitie (de Minister) van 4 augustus 2000 is appellant ongewenst vreemdeling verklaard. Deze ongewenstverklaring is onherroepelijk geworden.

1.3. Op 7 augustus 2008 heeft appellant verzocht om opheffing van de ongewenstverklaring, welk verzoek bij besluit van 4 september 2009 is afgewezen. Bij besluit van 22 juli 2010 zijn de bezwaren van appellant tegen het besluit van 4 september 2009 ongegrond verklaard. De Minister heeft daarbij -voor zover van belang- overwogen dat op basis van het advies van het Bureau Medische Advisering (BMA) van 14 april 2010 sprake is van schending van artikel 3 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) op medische gronden, indien appellant terug zou moeten keren naar Somalië. Appellant is niet reisvaardig en de behandel mogelijkheden in Somalië zijn onvoldoende. Appellant zal niet worden uitgezet naar Somalië. De ongewenstverklaring blijft bestaan zodat op appellant een vertrekplicht rust. Eerst als artikel 3 van het EVRM duurzaam aan uitzetting in de weg staat, er geen ander land is waar appellant zich kan vestigen en er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan de ongewenstverklaring disproportioneel is, kan de ongewenstverklaring worden opgeheven. Bij de uitspraak van 23 december 2010 heeft de rechtbank 's-Gravenhage het beroep van appellant tegen het besluit van 22 juli 2010 ongegrond verklaard.

1.4. Op 22 augustus 2010 heeft appellant het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verzocht om hem toe te laten tot de opvang. Bij besluit van 10 september 2010 heeft het COA de aanvraag afgewezen, omdat appellant niet behoort tot een van de categorieën asielzoekers die voor opvang in aanmerking komt. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA) is appellant als ongewenstverklaarde vreemdeling uitgesloten van het recht op opvang. Bij uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 19 januari 2011 is het beroep van appellant tegen het besluit van 10 september 2010 ongegrond verklaard.

1.5. Bij besluit van 7 april 2011 heeft CIZ appellant in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ) voor de periode van 7 april 2011 tot en met 6 april 2016 geïndiceerd voor het zorgwaartepakket GGZ05C.

1.6. Appellant heeft het zorgkantoor op 10 april 2011 verzocht de geïndiceerde zorg te realiseren op grond van het bepaalde bij en krachtens de AWBZ.

1.7. Bij besluit van 14 april 2011 heeft het zorgkantoor de aanvraag van appellant van 10 april 2011 afgewezen op de grond dat appellant illegaal in Nederland verblijft en daarom niet AWBZ-gerechtigd is.

1.8. Bij besluit van 11 juli 2011 heeft het zorgkantoor het bezwaar van appellant tegen het besluit van 14 april 2011 ongegrond verklaard. Het zorgkantoor heeft daarbij overwogen dat uit artikel 5, tweede lid, van de AWBZ volgt dat appellant niet verzekerd is ingevolge de AWBZ. Door het zorgkantoor wordt erkend dat de Staat een zorgplicht heeft ten aanzien van te verlenen medische noodzakelijke zorg aan bepaalde categorieën vreemdelingen. Deze plicht is echter ingevuld door de in artikel 122a van de Zorgverzekeringswet (Zvw) neergelegde vergoedingsregeling. Deze regeling wordt uitgevoerd door het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Zij houdt in dat voor door zorgaanbieders geboden zorg aan in betalingsmacht verkerende niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voorzien

is in een financiële vergoeding.

1.9. Door zorginstelling Dimence is appellant, in ieder geval op 24 maart 2010, opname op een van haar afdelingen in Zwolle aangeboden in verband met zijn psychiatrisch toestandsbeeld (schizofrenie met psychoses). Appellant heeft dit aanbod afgeslagen.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank, voor zover in dit geding van belang, het beroep van appellant ongegrond verklaard. Daarbij heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat gelet op de zorgindicatie die door CIZ is afgegeven en gezien het bepaalde in artikel 122a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Zvw in samenhang met het vijfde lid van dat artikel het aangaan van een zorgovereenkomst tussen appellant en een geschikte zorgaanbieder een aangelegenheid is in de relatie tussen appellant en die zorgaanbieder, waarbij het CVZ onder voorwaarden voor de financiering zorg dient te dragen. Het zorgkantoor heeft ten aanzien van appellant noch enige taak noch verantwoordelijkheid.

3.1. Appellant heeft zich in hoger beroep tegen deze uitspraak gekeerd. In dit verband is aangevoerd dat appellant de benodigde zorg dient te verkrijgen in Nederland, nu deze zorg in Somalië niet kan worden geleverd. Het niet bieden van zorg is in strijd met artikel 3 van het EVRM. Voorts is sprake van strijd met artikel 8 van het EVRM en zijn in casu het publieke en private belang gelijk, nu ook derden belang hebben bij het verlenen van de geïndiceerde zorg aan appellant. Appellant stelt dat hij het zorgkantoor nodig heeft ter bemiddeling naar een zorgverlener, zodat hij een overeenkomst met deze zorgverlener kan aangaan.

3.2. Het zorgkantoor heeft in verweer naar voren gebracht dat geen sprake is van schending van de artikelen 3 en 8 van het EVRM, omdat het publieke belang om zorg te weigeren zwaarder weegt dan het particuliere belang van appellant om zorg te ontvangen, in welke belangenafweging de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt. Het zorgkantoor verwijst in dit verband naar de parlementaire geschiedenis bij artikel 122a van de Zvw, waaruit volgens het zorgkantoor blijkt dat de wetgever voor een andere regeling heeft gekozen dan de route die appellant wenst te bewandelen. De in artikel 122a van de Zvw neergelegde vergoedingsregeling aan zorgaanbieders heeft onder meer tot gevolg dat zorgaanbieders verantwoordelijk zijn voor het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan vreemdelingen als bedoeld in artikel 10 van de Vreemdelingenwet (Vw).

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Met betrekking tot het procesbelang van appellant in hoger beroep overweegt de Raad het volgende.

4.1.1. Appellant is door CIZ geïndiceerd voor de functie verblijf en andere zorgfuncties in de vorm van een zorgzwaartepakket. In hoger beroep is duidelijk geworden dat appellant niet wil(de) worden opgenomen in een zorginstelling, maar dat hij in aanmerking wenst te komen voor een andere vorm van zorg, te weten ambulante begeleiding door een zorginstelling, in combinatie met opvang als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning, te verlenen door het college van burgemeester en wethouders van Zwolle. In de onderhavige procedure vormt het indicatiebesluit van CIZ van 7 april 2011 evenwel het uitgangspunt voor de beoordeling, aangezien voor de realisering van zorg een besluit tot indicatie van die zorg is vereist en het indicatiebesluit van 7 april 2011 niet is ingetrokken of vernietigd. Aan de realisering van andere door appellant gewenste zorg, dient een door CIZ te nemen daarop gericht indicatiebesluit ten grondslag te liggen.

4.1.2. Gelet op de gewijzigde zorgvraag van appellant dient te worden beoordeeld of appellant nog belang heeft bij het beroep ter zake van de vraag of het zorgkantoor appellant in aanmerking had moeten brengen voor de bij het besluit van CIZ van 7 april 2011 geïndiceerde zorg. Het belang van appellant bij een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van het besluit van 11 juli 2011, waarbij de aanvraag om realisering van de door CIZ geïndiceerde zorg werd afgewezen, is mede – in verband met zijn wens om ambulante zorg te verkrijgen - gelegen in de beoordeling of op het zorgkantoor de

verplichting rust om tot zorgrealisering over te gaan dan wel of deze verplichting op enige ander persoon of instantie rust.

4.1.3. Gelet op het voorgaande is het hoger beroep van appellant ontvankelijk.

4.2. Met betrekking tot de afwijzing van de aanvraag tot realisering van zorg overweegt de Raad als volgt.

4.2.1. Met de invoering van de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Stb.1998, 203), de zogenaamde Koppelingswet, op 1 juli 1998 is in de sociale verzekeringen het uitgangspunt opgenomen dat de aard van het verblijfsrecht richtinggevend is bij het vestigen en toekennen van aanspraken op collectieve voorzieningen. Appellant behoort op grond van het bepaalde bij en krachtens artikel 5 van de AWBZ niet tot de kring van verzekerden ingevolge de AWBZ, omdat op hem het in artikel 5, tweede lid, van de AWBZ neergelegde koppelingsbeginsel van toepassing is. Dit betekent dat hij aan de AWBZ geen recht kan ontleen op de in die wet verzekerde prestaties.

4.2.2. Vervolgens rijst de vraag of artikel 5, tweede lid, van de AWBZ in het geval van appellant met een beroep op artikel 8 van het EVRM buiten toepassing dient te blijven. Zoals de Raad in zijn uitspraak van 22 december 2008 (LJN BG8776) heeft overwogen merkt het EHRM respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid als "the very essence" van het EVRM aan. Het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven van een persoon omvat mede de fysieke en psychische integriteit van die persoon en is er primair op gericht, zonder inmenging van buitenaf, de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elke persoon in zijn betrekkingen tot anderen te waarborgen. Daarbij hebben kinderen en andere kwetsbare personen in het bijzonder recht op bescherming. Indien er omstandigheden zijn die tot gevolg hebben dat de normale ontwikkeling van het privé- en gezinsleven onmogelijk wordt gemaakt (EHRM 3 mei 2001, Domenech Pardo tegen Spanje, nr. 55996/00) kan er sprake zijn van een zodanige aantasting van de "very essence" van artikel 8 van het EVRM dat er een positieve verplichting op de Staat berust om de situatie in overeenstemming te brengen met de in artikel 8 van het EVRM opgenomen waarborg. Daarbij is wel van belang dat bij de besteding van publieke middelen aan de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt, terwijl het EHRM bij de bepaling van de bescherming die betrokkenen genieten belang toekent aan de al dan niet legale status van het verblijf van betrokkenen. De Raad wijst in verband met dit laatste onder meer op het arrest van het EHRM van 27 mei 2008, N. tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 26565/05 (EHRC 2008/91, LJN BD6647).

4.2.3. Anders dan de Raad in zijn uitspraak van 4 augustus 2011 (LJN BR5381) heeft geoordeeld acht de Raad artikel 122a van de Zvw thans wel van belang voor de beoordeling van het beroep op artikel 8 van het EVRM.

4.2.4. De Raad stelt voorop dat het koppelingsbeginsel de toegang van vreemdelingen tot de openbare gezondheidszorg ongeacht hun verblijfspositie geheel onverlet laat. Een belemmering zou gelegen kunnen zijn in de bekostiging van deze in beginsel toegankelijke zorg. In artikel 122a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Zvw is bepaald, dat het CVZ bijdragen verstrekt aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan vreemdelingen als bedoeld in artikel 10 van de Vw. In het vierde lid van artikel 122a van de Zvw is bepaald op welke wijze de bijdrage wordt verstrekt voor de zorg die doorgaans zonder verwijzing, recept of zonder indicatie als bedoeld in de AWBZ wordt verleend. In het vijfde lid van artikel 122a van de Zvw is bepaald dat in bijdragen als bedoeld in het eerste lid voor andere zorg dan de zorg, bedoeld in het vierde lid, wordt voorzien door middel van met het oog op verlening van die zorg tussen het CVZ en zorgaanbieders gesloten overeenkomsten. Hiermee heeft de wetgever beoogd medisch noodzakelijke zorg (uit het zorgpakket van de verzekering ingevolge de AWBZ en de Zvw) voor vreemdelingen als bedoeld in artikel 10 van de Vw toegankelijk te maken door ingeval van

betalingsonmacht van de vreemdeling op grond van artikel 122a van de Zvw een financieringsregeling te treffen die voorziet in een nagenoeg volledige vergoeding van de kosten van de zorgaanbieder aan een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling geboden zorg. Daarbij is de wetgever uitgegaan van het bestaan van een zorgplicht van de zorgaanbieder om medisch noodzakelijke hulp te verlenen (Kamerstukken II 2007/2008, 31 249, nr. 3 p. 4 en 5). De wetgever heeft er niet voor gekozen om deze doelgroep rechtstreeks aanspraken op grond van de Zvw en de AWBZ toe te kennen. Met de invoering van het betalingssysteem van artikel 122a van de Zvw is beoogd te voldoen aan de verdragsverplichtingen die Nederland heeft (Kamerstukken II 2007/2008, 31 249, nr. 7).

4.2.5. De Staat heeft derhalve uitdrukkelijk gekozen om ter invulling van de verplichtingen die onder meer voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM het in rechtsoverweging 4.2.4 omschreven vergoedingsstelsel van artikel 122a van de Zvw te introduceren. Niet gebleken is dat dit systeem in zijn algemeenheid de toegankelijkheid van medisch noodzakelijke zorg aan de hier bedoelde doelgroep niet faciliteert. Uit het rapport van Berenschot "Evaluatie van de bijdrageregeling van artikel 122a van de Zorgverzekeringswet" van 7 november 2011 blijkt dat CVZ in april 2011 met 27 AWBZ-instellingen en 40 GGZ-instellingen had gecontracteerd, en dat de Inspectie voor de volksgezondheid nauwelijks tot geen signalen had ontvangen dat de toegankelijkheid van de zorg in het geding is (p. 16 en 18). Deze door de Staat gemaakte keuze valt binnen de ruime "margin of appreciation" die de Staat toekomt waar het gaat om de besteding van publieke middelen.

4.2.6. Hieruit vloeit voort dat niet kan worden geoordeeld dat door de weigering van het zorgkantoor om voor appellant de geïndiceerde zorg te realiseren, de normale ontwikkeling van zijn privéleven onmogelijk wordt gemaakt. Van een ongerechtvaardigde schending van artikel 8 van het EVRM is dan ook geen sprake. Appellant kan zich rechtstreeks wenden tot een zorgverlenende instelling, zoals dat in dit geval overigens ook heeft plaatsgevonden en tot een behandelaanbod heeft geleid.

4.2.7. Uit het vorenstaande volgt dat het hoger beroep geen doel treft en dat de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door R.M. van Male als voorzitter en H.C.P. Venema en G.M.T. Berkel-Kikkert en als leden, in tegenwoordigheid van J. van Dam als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 6 juni 2012.

(get.) R.M. van Male.

(get.) J. van Dam.

HD



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

**DECISION
ON IMMEDIATE MEASURES**

25 October 2013

**Conference of European Churches (CEC)
v. the Netherlands**

Complaint No. 90/2013

The European Committee of Social Rights (“the Committee”), committee of independent experts established under Article 25 of the European Social Charter (“the Charter”); during its 267th session,

Having regard to the request for immediate measures registered on 20 June 2013 and submitted by the Conference of European Churches (“the CEC”), asking the Committee, primarily “to invite the Dutch authorities to suspend the operation of the Linkage Act with regard to shelter, food and clothing for all persons currently excluded through the Linkage Act, so as to prevent further harm and safeguard health and life”, and alternatively to suspend the operation of several provisions of domestic law (in particular, Article 16.2 of the Employment and Social Assistance Act as well as Article 8.1 of the Social Support Act) “to such an extent that undocumented migrants have access to shelter, food and clothing in order to safeguard their human dignity and prevent further harm”;

Having regard to the response of the Government of the Netherlands (“the Government”), dated 2 September 2013, where the Government objects to this request, firstly, on grounds of the “potentially far-reaching consequences” of adopting general measures connected with the “nature of the collective right of complaint”; secondly, the constitutional impact deriving from a suspension of an Act of Parliament; thirdly, the fact that the existence of a possible irreparable harm is what the parties disagree on and, therefore, immediate measures could not be adopted before considering the merits of the complaint; as well as, finally, since the request goes beyond the boundaries of the Charter, as it seeks a measure on behalf of persons not covered by the provisions of the Charter;

Having regard to the decision on the admissibility of the complaint adopted by the Committee on 1 July 2013;

Having regard to the Charter and to the Rules of the Committee (“the Rules”), in particular to Rule 36, which reads as follows:

Rule 36 – Immediate measures

1. Since the adoption of the decision on the admissibility of a collective complaint or at any subsequent time during the proceedings before or after the adoption of the decision on the merits the Committee may, at the request of a party, or on its own initiative, indicate to the parties any immediate measure the adoption of which seems necessary with a view to avoiding the risk of a serious irreparable injury and to ensuring the effective respect for the rights recognised in the European Social Charter.

2. In case of a request of immediate measures made by a complainant organisation, the request shall specify the reasons therefore, the possible consequences if it is not granted, and the measures requested. A copy of the request shall forthwith be transmitted to the respondent State. The President shall fix a date for the respondent State to make written submissions on the request of immediate measures.

3. The Committee’s decision on immediate measures shall be accompanied by reasons and be signed by the President, the Rapporteur and the Executive Secretary. It shall be notified to the parties. The Committee may request information from the respondent State on the implementation of the indicated measures.”

Having deliberated on 22, 24 and 25 October 2013;

Delivers the following decision, adopted on the latter date:

1. The Committee underlines the exceptional character of immediate measures, the adoption of which must appear “necessary with a view to avoiding the risk of a serious and irreparable injury and to ensuring the effective respect for the rights recognized in the European Social Charter” (Rule 36§1), insofar as “the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact” (International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1999, decision on the merits of 9 September 1999, § 32).

2. In light of Rule 36, it considers that the persons concerned by the complaint evidently find themselves at risk of serious irreparable harm to their lives and their integrity when being excluded from access to shelter, food and clothing.

3. Assessing the information at its disposal, the Committee considers that the requested measure on the suspension of the Linkage Act *in toto* or of two specific provisions (of the Employment and Social Assistance Act and the Social Support Act) must be rejected. It notes that in light of the information provided on the Dutch situation in connection to the Complaint No. 86/2012, it is possible to find solutions in order to not exclude irregular migrants from access to facilities relevant to the fulfillment of their basic needs (shelter, clothing and food).

4. In this context, the Committee considers it necessary to indicate immediate measures.

5. For these reasons, the Committee,

INVITES THE RESPONDENT GOVERNMENT TO TAKE THE IMMEDIATE MEASURES INDICATED BELOW:

- Adopt all possible measures with a view to avoiding serious, irreparable injury to the integrity of persons at immediate risk of destitution, through the implementation of a co-ordinated approach at national and municipal levels with a view to ensuring that their basic needs (shelter, clothes and food) are met; and
- Ensure that all the relevant public authorities are made aware of this decision.

Requests the Executive Secretary to notify the complainant organisation and the Respondent State of the present decision and to publish the decision on the Internet site of the Council of Europe.



Luis JIMENA QUESADA
President and Rapporteur



Régis BRILLAT
Executive Secretary

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
447714

Bijlagen
1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 5 november 2013
Onderwerp Voorlopig standpunt van het Europees Comité voor Sociale Rechten

Bij Regeling van Werkzaamheden van 31 oktober jl. verzocht uw Kamer om een reactie op het voorlopig standpunt van 25 oktober jl. van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) betreffende de klacht van de Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland. Bijgaand treft u het voorlopig standpunt van het ECSR aan en mijn reactie hierop.

Ik wijs er op dat het ECSR in het voorlopig standpunt het verzoek van de CEC heeft afgewezen om de toepassing van het koppelingsbeginsel in zijn algemeenheid, en in het bijzonder de toepassing van het koppelingsbeginsel in artikel 16, tweede lid, van de wet Werk en Bijstand en artikel 8, eerste lid, van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), op te schorten. De Nederlandse wetgeving, waaronder het koppelingsbeginsel dat personen zonder legaal verblijf uitsluit van toegang tot voorzieningen, blijft in stand. Op basis van informatie over de Nederlandse situatie komt het ECSR tot de conclusie dat er mogelijkheden zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving om oplossingen te vinden waarmee wordt voorkomen dat uitgeprocedeerde vreemdelingen worden uitgesloten van basisvoorzieningen.

De conclusie is gerechtvaardigd dat een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid, namelijk het koppelingsbeginsel, onverkort kan worden gehandhaafd. In dat kader plaats ik ook de oproep van het ECSR tot onmiddellijke maatregelen (*immediate measures*) om te voorkomen dat ernstige, onherstelbare schade wordt berokkend aan personen in preciaire situaties. Hiermee wordt niet gevraagd om in elke situatie onbeperkt voorzieningen te bieden, want dan zou het handhaven van het koppelingsbeginsel volkomen illusoir zijn, maar wel inspanningen te plegen om te voorkomen dat vreemdelingen zonder recht op verblijf in Nederland, op straat terecht komen. Dit kan de Nederlandse overheid alleen maar onderschrijven en de Nederlandse overheid spant zich daartoe ook maximaal in. In Nederland heeft elke vreemdeling in een medische noodsituatie recht op zorg. Daarnaast worden er voor specifieke groepen, zoals kinderen, extra maatregelen getroffen.

Het voorlopig standpunt van het ECSR van 25 oktober 2013 betreft zoals hiervoor reeds is aangegeven geen inhoudelijke beoordeling van de klacht. Zo moet het ECSR zich bijvoorbeeld nog uitspreken over het ontvankelijkheidsverweer van Nederland betreffende de personele reikwijdte van het ESH. Personen die geen

rechtmatig verblijf hebben, zijn op basis van artikel 31 ESH juncto paragraaf 1 van de appendix bij het ESH uitgesloten van de reikwijdte van dit verdrag.

Het ECSR is een comité van experts op het terrein van sociale vraagstukken dat toeziet op de naleving van de bepalingen die zijn opgenomen in het Europees Sociaal Handvest (hierna: 'ESH'). Onder dit verdrag bestaat de mogelijkheid om collectieve klachten in te dienen. Standpunten van het ECSR naar aanleiding van een ingediende collectieve klacht zijn juridisch niet bindend. In de onderhavige zaak heeft het Comité nog geen definitief inhoudelijk standpunt ingenomen. In casu is sprake van een voorlopig standpunt. De mogelijkheid om een voorlopig standpunt af te geven is neergelegd in het Procesreglement van het ECSR (regel 36). Het comité heeft deze procedurereguleer zelf in 2011 geïntroduceerd. De onderhavige zaak is de eerste keer dat het Comité daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van het instrument dat evenmin juridisch bindende verplichtingen met zich meebrengt voor de staat in kwestie. Er zijn derhalve geen precedënten waaruit een bepaalde statenpraktijk ten aanzien van deze voorlopige standpunten valt af te leiden.

De regering is van mening dat dergelijke voorlopige standpunten zich slecht verhouden met een collectief klachtrecht. Bij een collectieve klacht staat de wet- en regelgeving in abstracto ter discussie en niet de onherstelbare schade die dreigt voor een specifiek individu zoals bij een voorlopige voorziening van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die bedoeld is als een bevroeringsmaatregel. Een collectieve klacht onder het ESH zal derhalve per definitie beleidsconsequenties kunnen impliceren. De regering acht het onlogisch om dergelijke beleidsconsequenties door te voeren in een fase dat nog geen sprake is van een inhoudelijk oordeel van het toezichthoudend comité. Voor zover een voorlopig standpunt van het comité het opschorten van Nederlandse regelgeving zou impliceren, heeft de regering ook meer constitutionele bezwaren tegen het instrument. Het is onwenselijk om een democratisch tot stand gekomen wetgevingsproduct van het parlement op te schorten naar aanleiding van een voorlopig en niet juridisch bindend standpunt. Nederland heeft de bovenstaande bedenkingen gedeeld met het comité. Ook Ierland heeft zijn bedenkingen kenbaar gemaakt aan het comité.

Nog daargelaten deze procedurele opmerkingen, wordt het volgende opgemerkt. Vreemdelingen die geen recht op verblijf hebben in Nederland, zijn zelf verantwoordelijk om hun vertrek uit Nederland te organiseren. Dit is vastgelegd in artikel 61 van de Vreemdelingenwet. De vreemdeling beschikt over een wettelijke vertrektermijn van 28 dagen. Gedurende deze termijn krijgt de vreemdeling als regel opvang in het asielzoekerscentrum waar hij tot dan toe verbleef. De vreemdeling kan zijn vertrek organiseren terwijl hij opvang heeft. Om de vreemdeling zijn verantwoordelijkheid voor het organiseren van zijn vertrek te kunnen laten nemen, wordt hem ondersteuning geboden door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Daarnaast kan de vreemdeling ook gebruik maken van de ondersteuning die de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere maatschappelijke organisaties bieden. De Nederlandse overheid creëert op deze manier mogelijkheden voor vreemdelingen om snel terug te keren naar hun land van herkomst binnen de wettelijke vertrektermijn.

In het geval dat na de vertrektermijn van 28 dagen de vreemdeling zijn vertrek niet heeft kunnen realiseren, is het mogelijk om vanuit de vrijheidsbepalende locatie (VBL) gedurende een periode van in beginsel maximaal 12 weken met de

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
5 november 2013

Ons kenmerk
447738

DT&V verder te werken aan vertrek. Als gemeenten worden geconfronteerd met vreemdelingen die om onderdak verzoeken en niet rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen ze contact opnemen met de DT&V die op basis van maatwerk naar een oplossing zoekt. Ook dan is het uitgangspunt dat vreemdelingen vanuit de VBL kunnen werken aan het vertrek en niet zonder voorzieningen hoeven te zijn. Overleggen over individuele zaken waarmee gemeenten worden geconfronteerd komen aan bod in een structureel overleg, namelijk het Lokaal Terugkeeroverleg. Dit sluit aan bij de oproep van het ECSR om een gecoördineerde aanpak op nationaal en lokaal niveau. Vreemdelingen die bereid zijn om actief te werken aan hun terugkeer krijgen onderdak van de Rijksoverheid om zo het vertrek te realiseren.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
5 november 2013

Ons kenmerk
447738

Er zijn derhalve voorzieningen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen beschikbaar. Bovendien is de verlening van medisch noodzakelijke zorg te allen tijde mogelijk. Het Nederlandse stelsel geeft daarmee blijk van een evenwichtige balans tussen de belangen van de Staat en de bescherming van de rechten van het individu. Dit sluit ook aan bij de jurisprudentie van het EHRM. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat rekening wordt gehouden met de verblijfstatus van vreemdelingen en de plichten die de Staat zou hebben om bepaalde rechten te waarborgen.¹

De stelling van onder meer Vluchtelingenwerk dat een eerdere uitspraak van het ECSR via de nationale rechter heeft geleid tot de huidige gezinslocaties is onjuist. Uit de uitspraak van de Hoge Raad van 21 september 2012 volgt dat een verplichting rust op de Staat om te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden – waaronder kinderen zonder rechtmatig verblijf.² Op basis van deze uitspraak wordt aan minderjarige kinderen onderdak geboden om te voorkomen dat zij in een humanitaire noodsituatie geraken als gevolg van keuzes van de ouders. Hoewel de Hoge Raad het standpunt van het ECSR en het standpunt van het Comité van Ministers over de reikwijdte van het ESH noemde in zijn oordeel, waren deze standpunten niet dragend voor zijn uitspraak. Dat gold wel voor de rechtspraak van het EHRM, de beginselen die ten grondslag liggen aan de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn en het IVRK. Ook is relevant dat de Hoge Raad overwoog dat kinderen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gedragingen van hun ouders. Nu gaat het om volwassenen die zelf kunnen meewerken aan vertrek en dan ook aanspraak kunnen maken op basisvoorzieningen.

Overigens zie ik dit voorlopig standpunt van het comité in de pogingen van het kabinet om een vreemdelingenbeleid te bewerkstelligen dat streng en rechtvaardig is, en tevens in de uitvoering de menselijke maat voorop stelt. Ik wacht het definitieve standpunt van het comité af, waarna bespreking in het kabinet zal volgen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

¹ EHRM, N. t. Verenigd Koninkrijk van 27 mei 2008, appl. no. 26565/05.

² ECLI:NL:HR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2.

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

DECISION ON THE MERITS

Adoption: 1 July 2014

Notification: 9 July 2014

Publicity: 10 November 2014

Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands

Complaint No. 90/2013

The European Committee of Social Rights, committee of independent experts established under Article 25 of the European Social Charter (“the Committee”), during its 272nd session attended by:

Luis JIMENA QUESADA, President
Monika SCHLACHTER, Vice-President
Petros STANGOS, Vice-President
Lauri LEPPIK
Birgitta NYSTRÖM
Rüçhan IŞIK
Jarna PETMAN
Elena MACHULSKAYA
Giuseppe PALMISANO
Karin LUKAS
Eliane CHEMLA
Jozsef HAJDU
Marcin WUJCZYK

Assisted by Régis BRILLAT, Executive Secretary

Having deliberated on 13 May and 1 July 2014,

On the basis of the report presented by Luis JIMENA QUESADA,

Delivers the following decision adopted on the latter date:

PROCEDURE

1. The complaint submitted by the Conference of European Churches (CEC) ("CEC") was registered on 17 January 2013. It was communicated to the Government on 7 February 2013.

2. The complainant organisation alleges that in the Netherlands, the relevant legislation and practice concerning irregular adult migrants are in violation of Article 13§4 (right to social and medical emergency assistance) and Article 31§2 (right to housing) of the European Social Charter ("the Charter").

3. On 8 February 2013, a request was made by CEC that precedence be given to the complaint in accordance with Rule 26 *in fine* of the Rules of the Committee ("the Rules").

4. In accordance with Rule 29, paragraph 1 of the Rules, on 22 March 2013, the President of the Committee asked the Government of the Netherlands ("the Government") to make, before 3 May 2013, written observations on the admissibility of the complaint.

5. The Government's submissions on the admissibility were registered on 3 May 2013.

6. On 1 July 2013, the Committee declared the complaint admissible, without acceding to the complainant organisation's request to give priority to the complaint. It also decided not to hold a public hearing in this case. On 5 July 2013, the admissibility decision was communicated to the parties and the Government was simultaneously invited to make written submissions on the merits of the complaint by the time-limit of 27 September 2013.

7. On 5 July 2013, referring to Article 7§1 of the Protocol providing for a system of collective complaints ("the Protocol"), the Committee invited the States Parties to the Protocol, having made a declaration in accordance with Article D§2 of the Charter, to transmit to it any observations they may wish to make on the merits of the complaint before 27 September 2013.

8. No such observations were received.

9. On 20 June 2013, the complainant organisation made a request for immediate measures in accordance with Rule 36§1 of the Rules. On 17 July 2013, the Government was asked to make written submissions on the request no later than 6 September 2013.

10. The Government's submissions on the request for immediate measures were registered on 2 September 2013.

11. The Government's written observations on the merits were registered on 27 September 2013. On 13 November 2013, CEC submitted its reply to the Government's submissions.

12. On 25 October 2013, the Committee decided to invite the Government to adopt immediate measures. The decision was communicated to the parties on 29 October 2013.

13. On 3 December 2013, the President of the Committee agreed to the request by the Government to submit a further response on the merits of the complaint within the time-limit of 3 February 2014. The response was registered on 30 January 2014.

SUBMISSIONS OF THE PARTIES

A – The complainant organisation

14. The complainant organisation asks the Committee to find that the right of undocumented adult migrants to food, clothing and shelter has not been respected, in violation of Article 13§4 and 31§2 of the Charter.

B – The respondent Government

15. The Government primarily maintains that the persons at concern in the current complaint, namely foreigners staying within the territory of the Netherlands in an irregular manner, do not fall within the scope of application of the Charter. The complaint should accordingly be dismissed.

16. It subsidiarily rejects the complainant organisations' assertions in their entirety and asks the Committee to declare the complaint unfounded in all respects.

RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

17. The contested provisions of the domestic law are set out in the Aliens Act 2000 (*Vreemdelingenwet 2000* of 23 November 2000; translation by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Documentation Center; available at <<http://www.legislationline.org/documents/id/4680>>).

18. According to Section 5§1 of the said Act,

“An alien who has been refused entry into the Netherlands shall leave the Netherlands immediately, duly observing such directions as may have been given to him for this purpose by a border control officer.”

19. Lawful residence in the Netherlands is defined in Section 8 of Aliens Act 2000 in the following terms:

“An alien is lawfully resident in the Netherlands only:

- a) on the ground of a residence permit for a fixed period as referred to in section 13;
- b) on the ground of a residence permit for an indefinite period as referred to in section 18;
- c) on the ground of a residence permit for a fixed period as referred to in section 26;
- d) on the ground of a residence permit for an indefinite period as referred to in section 31;
- e) as a Community citizen as long as this citizen is resident on the grounds of an arrangement under the Treaty establishing the European Community or the Treaty establishing the European Economic Area;
- f) pending a decision on an application for the issue of a residence permit as referred to in sections 14 and 28 in circumstances where, by or pursuant to this Act or on the ground of a judicial decision, expulsion of the applicant should not take place until the decision on the application has been given;
- g) pending a decision on an application for the issue of a residence permit as referred to in sections 20 and 33 or for the renewal or alteration of a residence permit as referred to in sections 14 and 28 in circumstances where, by or pursuant to this Act or on the ground of a judicial decision, expulsion of the applicant should not take place until the decision on the application has been given;
- h) pending a decision on a notice of objection, review or appeal, in circumstances where, by or pursuant to this Act or on the grounds of a judicial decision, expulsion of the applicant should not take place until the decision on the notice of objection or notice of appeal has been given;
- i) during the ‘free period’ referred to in section 12, as long as the residence of the alien is permitted by or pursuant to section 12;
- j) if there are obstacles to the expulsion as referred to in section 64;
- k) during the period in which an alien is given the opportunity by Our Minister to lay an information about an act constituting an offence under article 250a of the Criminal Code;
- l) if the alien has a right of residence pursuant to Association Decision 1/80 of the EEC/Turkey Association Council.”

20. Section 10 of the Aliens Act 2000 provides as follows:

“1. An alien who is not lawfully resident may not claim entitlement to benefits in kind, facilities and social security benefits issued by decision of an administrative authority. The previous sentence shall apply mutatis mutandis to exemptions or licenses designated in an Act of Parliament or Order in Council.

2. The first subsection may be derogated from if the entitlement relates to education, the provision of care that is medically necessary, the prevention of situations that would jeopardise public health or the provision of legal assistance to the alien.

3. The granting of entitlement does not confer a right to lawful residence.”

21. Section 45 of the said Act provides the following on the legal consequences of a rejection of an application for a residence permit in the Netherlands:

“1. The consequences of a decision whereby an application for the issue of residence permit for a fixed period [...] or a residence permit for an indefinite period [...] is rejected shall, by operation of law, be that:

(a) the alien is no longer lawfully resident [...];

(b) the alien should leave the Netherlands of his own volition within the time limit prescribed in section 62, failing which the alien may be expelled;

(c) the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Reception Organisation for Asylum-Seekers or another statutory provision that regulates benefits in kind of this nature will terminate in the manner provided for by or pursuant to that Act or statutory provision and within the time limit prescribed for this purpose;

(d) the aliens supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit within which the alien must leave the Netherlands of his own volition, to enter every place, including a dwelling, without the consent of the occupant, in order to expel the alien;

(e) the aliens’ supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit referred to in (c), to compel the vacation of property in order to terminate the accommodation or the stay in the residential premises provided as a benefit in kind as referred to in (c).

2. Subsection 1 shall apply mutatis mutandis if:

[...]

(b) A residence permit has been cancelled or not renewed.

3. The consequences referred to in subsection 1 shall not take effect as long as the application for review lodged by the alien suspends the operation of the decision.

4. Our Minister may order that, notwithstanding subsection 1, opening words and (c), the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Reception Organisation for Asylum-Seekers or another statutory provision that regulates benefits in kind of this nature will not terminate for certain categories of alien. The order shall be repealed no later than one year after its notification.

5. An alien to whom an order as referred in subsection 4 is applicable shall be deemed to be lawfully resident as referred to in section 8 (j).”

22. From 1 January 2014 onwards, Section 8 of the Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*; Stb. 2006, 351; "WMO") reads as follows:

“1. An alien can only be eligible for individual assistance, women’s shelter services or a payment as referred to in section 19a if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the Aliens Act 2000.

2. An alien can only be eligible for community shelter services if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the Aliens Act 2000, except in cases referred to in article 24, paragraph 2 of Directive 2004/38/EC.

3. Notwithstanding subsections 1 and 2, in cases designated by order in council, if necessary notwithstanding section 10 of the Aliens Act 2000, categories of aliens residing unlawfully in the Netherlands specified by or pursuant to that order may be wholly or partially eligible for assistance specified by that order or for a payment as referred to in section 19a. Eligibility for assistance or a payment as referred to in section 19a does not confer any right to lawful residence on an alien.

4. The order referred to in subsection 3 may provide that the municipal executive is responsible for delivering the assistance designated by that order.”

RELEVANT INTERNATIONAL MATERIALS

I. The Council of Europe

23. The European Convention of Human Rights (“the Convention”) includes the following provision:

“Article 3 – Prohibition of torture

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

24. The European Court of Human Rights (“the Court”) has made the following observations with regard to the situation of migrants in an irregular situation in the Netherlands (*Fatma Afif v. the Netherlands*, admissibility decision of 24 May 2011, §32):

“If no residence permit is granted to an asylum seeker, he/she will remain entitled to benefit from the reception facilities for asylum seekers for a period of four weeks after the date of the final decision taken on his/her request. During this period, the person concerned is to seek ways – if need be assisted by the International Organisation for Migration – to leave the Netherlands voluntarily as he/she is no longer lawfully staying in the Netherlands and under a legal obligation to leave. After the expiry of this period, access to reception facilities is automatically terminated without a specific decision. Nevertheless, an alien in such a situation may request COA for continued reception facilities. In case highly exceptional circumstances so require, COA can take a decision to that effect [...]”

25. Pursuant to established case-law of the Court, it is the Contracting States’ right, “as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry, residence and expulsion of aliens” (e.g. *Moustaquim v. Belgium*, judgment of 18 February 1991, §43).

26. Article 3 of the Convention does moreover not entitle irregular aliens to claim a right to remain in the territory of a State Party in order to continue to benefit from medical, social or other forms of assistance and services (*N. v. the United Kingdom*, judgment of 27 May 2008 [Grand Chamber], §29).

27. In *M.S.S. v. Belgium and Greece* (judgment of 21 January 2011) [Grand Chamber], it was further recalled that Article 3 could not be interpreted as obliging the States Parties to provide everyone within their jurisdiction with a home. Nor did it entitle refugees to financial assistance enabling them to maintain a certain standard of living (§ 249, referring to *Chapman v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 2001 [Grand Chamber], §99; *Müslim v. Turkey*, judgment of 26 April 2005, §85).

28. Expulsion of an irregular migrant may however amount to inhuman treatment in very exceptional circumstances, where, among other requirements, no basic level of food, shelter or social support would be available to the applicant in the receiving State (N. v. the United Kingdom, cited above, §§ 42, 44). In M.S.S. v. Belgium and Greece, the combined effect of the applicant's unacceptable living conditions, the prolonged uncertainty of the situation and the total lack of prospects for improvement of the situation were considered to have attained the level of severity required for a violation on grounds of inhuman and degrading treatment (cited above, §263).

29. The Court has furthermore not excluded "the possibility that the responsibility of the State may be engaged in respect of treatment where an applicant, who was wholly dependent on State support, found herself faced with official indifference in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity" (M.S.S. v. Belgium and Greece, cited above, §253. Also O'Rourke v. the United Kingdom, decision of 26 June 2001).

30. The Committee of Ministers of the Council of Europe (Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies)) has recommended the Member States to:

"[...] put into practice the principles in [...] this Recommendation in order to recognise, at national level, an individual universal and enforceable right to the satisfaction of basic material needs (as a minimum: food, clothing, shelter and basic medical care) for persons in situations of extreme hardship."

"The exercise of this right should be open to all citizens and foreigners, whatever the latter's position under national rules on the status of foreigners, and in the manner determined by national authorities."

31. More recently, it has held as follows with regard to housing for undocumented migrant children ("Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern" – Parliamentary Assembly Recommendation 1985 (2011); Reply adopted by the Committee of Ministers on 24 October 2012 at the 1153rd meeting of the Ministers' Deputies; CM/AS(2012)Rec1985 final):

"[...] The Committee of Ministers acknowledges the complexity and indeed importance of this question and whilst reiterating the obligation to provide at least a shelter for undocumented migrants in an irregular situation, it considers that the question of housing as such falls to each Member State to address in the framework of their relevant national policies."

32. Resolution 1509 (2006) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (adopted on 27 June 2006) provides the following with regard to the status of migrants:

“5. The Assembly considers that, as a starting point, international human rights instruments are applicable to all persons regardless of their nationality or status. Migrants in an irregular situation, as they are often in a vulnerable situation, have a particular need for the protection of their human rights, including basic civil, political, economic and social rights.”

“13. In terms of economic and social rights, the Assembly considers that the following minimum rights, inter alia, should apply:

13.1. adequate housing and shelter guaranteeing human dignity should be afforded to migrants in an irregular situation;

[...]

[13.7. all children, but also other vulnerable groups such as the elderly, single mothers and more generally single girls and women, should be given particular protection and attention.”]

33. In its Recommendation 1755 (2006) (adopted on 27 June 2006), the Parliamentary Assembly recommended the Committee of Ministers to:

“3.3. keep under review the effectiveness of the human rights instruments relevant to the protection of the rights of migrants in an irregular situation, in particular the European Social Charter (ETS. No. 35) and the revised European Social Charter (ETS. No. 163), with a view to examining whether there is a need to strengthen the human rights instruments in order to protect the rights of migrants in an irregular situation more effectively.”

II. The United Nations

a. The Universal Declaration of Human Rights

34. Article 25§1 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights sets out the following with regard to the universal right to an adequate standard of living:

“1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

b. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

35. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, 16 December 1966; entry into force 3 January 1976, United Nations Treaty Series, vol. 993, p. 3; ratified by the Netherlands on 11 December 1978; “the ICESCR”) includes the following provision:

“Article 11

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.

[...]”

36. When interpreting the ICESCR, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations considers the right to food to be indivisibly linked to the inherent dignity of the human person, as well as indispensable for the fulfilment of other human rights. Moreover, whenever an individual or a group is unable to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States Parties have the obligation to provide for the fulfilment of the right (General Comment No. 12; The right to adequate food; E/C.12/1999/5, §§4, 15).

37. Similarly, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights considers the inherent dignity of the human person to require that housing should be ensured to all persons and that everyone should be provided with the right to live somewhere in security, peace and dignity (General Comment No. 4; The right to adequate housing; 13/12/1991, §§6, 7).

38. Lastly, the said Committee considers the non-derogable core obligations under the Covenant to include, *inter alia*, the right to access to health facilities, the minimum essential food, basic shelter and essential drugs (General Comment No. 14; The right to the highest attainable standard of health; E/C.12/2000/4, §§43, 47).

III. The European Union

39. Article 151§1 of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU") provides as follows on social policy:

"The Union and the Member States, having in mind fundamental social rights such as those set out in the European Social Charter signed at Turin on 18 October 1961 and in the 1989 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, shall have as their objectives the promotion of employment, improved living and working conditions, so as to make possible their harmonisation while the improvement is being maintained, proper social protection, dialogue between management and labour, the development of human resources with a view to lasting high employment and the combating of exclusion."

40. Article 153 of the TFEU sets out the following:

"1. With a view to achieving the objectives of Article 151, the Union shall support and complement the activities of the Member States in the following fields:

[...];

(j) the combating of social exclusion;

[...]."

41. Article 1 and 34 of the Charter on the Fundamental Rights of the European Union ("the Fundamental Rights Charter") provide as follows:

"Article 1 - Human dignity

Human dignity is inviolable. It must be respected and protected."

"Article 34 - Social security and social assistance

[...]

3. In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices.”

42. According to the Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02) paragraph 3 of Article 34 of the Fundamental Rights Charter “draws on Article 13 of the European Social Charter and Articles 30 and 31 of the revised Social Charter and point 10 of the Community Charter. The Union must respect it in the context of policies based on Article 153 of the Treaty on the Functioning of the European Union”.

43. Furthermore, provisions on the minimum standards for the reception of asylum seekers in the European Union are contained in Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the Member States (OJ 2003 L 31, p. 18, “Directive 2003/9”).

44. According to the Directive, the area of freedom, security and justice established by the Union is open to those legitimately seeking protection in the Community (Section 1 of the Preamble).

45. Article 2 of the said Directive reads, *inter alia*, as follows:

“For the purposes of this Directive:

[...]

(i) "reception conditions" shall mean the full set of measures that Member States grant to asylum seekers in accordance with this Directive;

(j) "material reception conditions" shall mean the reception conditions that include housing, food and clothing, provided in kind, or as financial allowances or in vouchers, and a daily expenses allowance;

[...].”

46. According to the Court of Justice of the European Union, the period when the material reception conditions must be granted to applicants begins when an application for asylum is made by an asylum seeker. A Member State is accordingly obliged to provide the material conditions not only to asylum seekers present in its territory, but also to those awaiting a decision on which Member State will be held responsible for the processing of their application. An applicant moreover retains his/her status as an asylum seeker within the meaning of the Directive as long as no final decision has been taken in their matter (C-179/11, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration*, judgment of 27 September 2012, §§39, 43, 53, 56. Also C-411/10 and C-493/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, judgment of 21 December 2011 [Grand Chamber]).

47. The Court of Justice has likewise held that “the general scheme and purpose of Directive 2003/9 and the observance of fundamental rights, in particular the requirements of Article 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, under which human dignity must be respected and protected, preclude the asylum seeker from being deprived – even for a temporary period [...] – of the protection of the minimum standards laid down by that directive” (C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Saciri* and others, judgment of 27 February 2014, §35; *GISTI v. Ministre de l’Intérieur*, cited above, §56).

48. Moreover, housing, food and clothing must be provided to those within the scope of application of the directive, either in kind or as financial allowances in order to ensure a dignified standard of living (*Saciri* and others, cited above, §§38, 40).

49. Finally, Article 16 of the Directive authorises the Member States to withdraw the reception conditions in certain cases listed in the Article.

IV. Other international material

50. Information on the reception services offered to asylum-seekers in the Netherlands has been made available in a report by the Asylum Information Database (Asylum Information Database, National Country Report, The Netherlands, May 2013; available at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands>)

51. According to the report, all asylum seekers are entitled to material reception conditions. An asylum-seeker has the right to accommodation, food and clothes as long as the asylum application is pending (p. 9).

52. The right to reception facilities terminates once an asylum application has been rejected and the responsibility for reception facilities transferred to the Repatriation and Departure Service (“DT&V”) (p. 9).

53. Within what is known as “the short regular procedure” of asylum application, an applicant has the right to accommodation for the period of four weeks once their application has been rejected. The applicant is given this period to leave the Netherlands and is accordingly entitled to reception facilities for the above period only. This is “regardless of whether the asylum seeker appeals the rejection and whether this has suspensive effect due to a granted provisional measure”. If the appeal decision is not issued within four weeks, the applicant must make a further application for an urgent provisional measure in order to maintain the right to reception facilities (pp. 9, 10, 14).

54. Similarly, in an “extended procedure, an appeal must be submitted within four weeks, during which time the applicant maintains their right to accommodation (pp. 10, 14).

55. Applicants, whose applications have been rejected, may be detained on certain conditions. In these cases, reception conditions are provided by the authority in charge of the detention facilities, on condition that the applicant cooperates with the authorities in the organisation of the departure (pp. 19, 35).

56. Once the entitlement to reception conditions ends, the asylum applicant must immediately leave the facility providing the reception conditions (pp. 32, 33).

57. While the asylum application is pending, health care is provided to the asylum seeker. Health care of the same level is also available in the detention centres (pp. 41, 45). Rejected asylum seekers and other migrants in an irregular situation are entitled to health care in cases of medical emergency (p. 41).

58. Rejected applicants with physical or psychological problems severe enough to make travelling impossible may furthermore make an application for the delay of departure under Section 64 of the Aliens Act 2000. The expulsion is suspended for the duration of the severe medical condition and the migrant concerned is granted a right to accommodation (pp. 18, 27).

59. Further details on the level of the reception conditions are provided in the European Migration Network (EMN) Focused Study 2013 (The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Different Member States: The Netherlands, available at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/). According to it, “asylum seekers in the Netherlands are entitled to a weekly financial allowance for food, clothing and other personal expenses” (p. 13).

60. Pursuant to the study, if a rejected asylum seekers fails to leave the country within the return period of 28 days, “he/she is no longer entitled to reception in one of the asylum seekers’ centres. This does not necessarily mean that he/she ends up on the streets. He/she may be imposed a freedom-restricting measure at a centre with restricted movement or at a family centre if it concerns a family with minors. At these locations, the departure [...] is intensified further for a period of maximum 12 weeks in principle. Families with minors are also offered accommodation after this period, during which assistance is focused on return.” (p. 22).

THE LAW

FIRST PART: ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13§4 OF THE CHARTER

61. Article 13 of the Charter, for its relevant parts, reads as follows:

“Article 13 – The right to social and medical assistance”

“Part I: Anyone without adequate resources has the right to social and medical assistance.”

“Part II: With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1. to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;

[...]

4. to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11 December 1953.”

A. APPLICABILITY OF ARTICLE 13§4 TO THE PERSONS CONCERNED BY THE COMPLAINT

62. The Committee observes that the issues raised in the complaint relate to migrant adults in an irregular situation staying within the jurisdiction of the Netherlands as undocumented migrants or asylum-seekers, whose applications for protection have been rejected.

63. It observes that the main objection raised by the Government refers to the applicability *ratione personae* of the Charter to the complaint, since the group of persons to whom the complaint relates, is viewed by the Government as not covered by the relevant articles of the Charter.

64. In particular, the Government supports its position by referring to paragraph 1 of the Appendix of the Charter read in light of the previous case-law of the Committee on undocumented minors (Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands, Complaint No. 47/2003, decision on the merits of 20 October 2009), as well as to the letter of 13 July 2011 of the Committee, in which the States Parties are invited to make a declaration extending the personal scope of the rights enshrined in the Charter since “such a limitation is hardly consistent with the nature of the Charter”, as well as by recalling that this invitation was replied to by a letter of 14 October 2011 from the Government, stating that it “could not accept the proposal to abolish the limitation on the personal scope of the Charter as specified in paragraph 1 of the Appendix”.

65. The Committee recalls that pursuant to paragraph 1 of the Appendix, the persons covered by Articles 1 to 17 and 20 to 31 of the Charter include foreigners

only insofar as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned.

66. When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity (Defence for Children International (DCI) v. Belgium, Complaint No. 69/2011, decision on the merits of 23 October 2012, §28).

67. In the same vein, the Committee also recalls that “the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact” (International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1999, decision on the merits of 9 September 1999, §32). It considers that assessments of the Committee concerning the substantial provisions of the Charter must be based on this human rights approach, which has consistently been applied by the Committee (Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25 June 2010, §107; DCI v. the Netherlands, cited above, §81. In this context, the Committee has recently emphasised (Statement of interpretation on Article 30, Conclusions 2013, General Introduction) the very close link between the effectiveness of the right recognised by Article 30 of the Charter and the enjoyment of the rights recognized by other provisions, such as among other the right to social and medical assistance (Article 13) or the right to housing (Article 31).

68. The Charter is furthermore and in as far as possible to be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part (DCI v. the Netherlands, cited above, §35; International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France; Complaint No. 14/2003, decision on the merits of 8 September 2004, §26).

69. In this respect, the Committee equally refers to Article H of the Charter (Relations between the Charter and domestic law or international agreements), according to which the provisions of the Charter shall not prejudice the provisions of any multilateral treaties, under which more favourable treatment would be accorded to the persons protected.

70. It moreover follows from the Committee’s case-law that the restriction in the Appendix attaches to a wide variety of social rights and impacts on them differently, which is why not all the Charter rights will be applicable to those with an irregular residence status (FIDH v. France, cited above, §30). The Committee therefore considers that each situation needs to be assessed on a case by case basis.

71. The Committee reiterates that in certain cases and under certain circumstances, the provisions of the Charter may be applied to migrants in an irregular situation. The application of the Charter to migrants in an irregular situation is justified solely where excluding them from the protection afforded by the Charter would have seriously detrimental consequences for their fundamental rights, and would consequently place the foreigners in question in an unacceptable situation regarding the enjoyment of these rights, as compared with the situation of nationals or foreigners in a regular situation (DCI v. Belgium, cited above, §35).

72. In connection with complaints concerning children, the Committee has held that this is the case with regard to health (FIDH v. France, cited above, §32; DCI v. Belgium, cited above, §102), medical assistance (DCI v. Belgium, cited above, §122), social, legal and economic protection (DCI v. Belgium, cited above, §§39, 86) and shelter (DCI v. the Netherlands, cited above, §§47-48, 66; DCI v. Belgium, cited above, §136).

73. With regard to Article 13§4 in particular, the Committee recalls that emergency social assistance should be provided under the said provision to all foreign nationals without exception (Conclusions 2003, Portugal). Also migrants having exceeded their permitted period of residence within the jurisdiction of the State Party in question have a right to emergency social assistance (Conclusions 2009, Italy). The beneficiaries of the right to emergency social assistance thus include also foreign nationals who are present in a particular country in an irregular manner (Conclusions 2013, Malta).

74. The Committee observes in this connection that the complaint concerns the provision of the necessary food, water, shelter and clothing to adult migrants in an irregular situation. It considers the issues at hand to be closely linked to the realisation of the most fundamental rights of these persons, as well as to their human dignity.

75. Pursuant to the above, Article 13§4 applies to migrants in an irregular situation.

76. Lastly, the Committee refers to its recently published Statement of interpretation on Article 13§1 and 13§4 (Conclusions 2013, General introduction), providing that issues in respect of adequate social assistance granted to any person, including migrants in an irregular situation, without adequate resources will in the future be considered under Article 13§1, and not under Article 13§4. The Committee recalls that the Statement of interpretation will first be applied when examining the reports on Article 13 in 2017.

B. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13§4 OF THE CHARTER

A – Arguments of the parties

1. The complainant organisation

77. CEC alleges that legislation and policy in the Netherlands are not in line with the requirements of Article 13§4 of the Charter in so far as adult migrants in an irregular situation are not granted such emergency assistance as food, clothing and shelter when staying without adequate resources within the jurisdiction of the Netherlands.

78. It refers to information provided by the Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*), pursuant to which there are approximately between 60,000 and 133,000 undocumented migrants in the Netherlands.

79. CEC observes that access by migrants to food, clothing and shelter is made conditional upon a residence permit. As provided by the Categories of Aliens Regulations (*Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen*; "RVB"), the right to food, clothing and shelter does not cover migrants in an irregular situation, except in the extraordinary cases discussed below.

80. Firstly, migrants in an irregular situation receive food, clothing and shelter, when they participate into the preparations of their voluntary return to their country of origin.

81. Secondly, following the decision in the Complaint No. 47/2008 (DCI v. the Netherlands, cited above), migrant children in an irregular situation should, according to domestic court practice, always be provided with food, clothing and shelter. Similarly, families having received negative decisions on their asylum applications may request for a so-called liberty-restricting measure, permitting them to continue to receive reception facilities.

82. In addition, CEC refers to three decisions of the Central Administrative Court (19 April 2010 LJN: BM0956; 9 September 2011, BT1738; 14 March 2012, BV9270), where conditions of "extreme vulnerability and hardship" have exceptionally been recognised and shelter granted to three adult migrants in an irregular situation. According to CEC, the decisions were all based on medical reasons of a serious nature.

83. Moreover, food, clothing and shelter are additionally provided in extreme winter conditions, for the prevention of security problems posed by encampments of migrants in an irregular situation, as well as where migrants in an irregular situation are genuinely unable to return to their countries of origin, either for the lack of identity documents or for another reason.

84. A request of information on the provision of shelter in the winter was made by CEC to the responsible authorities. According to the information provided by the authorities, shelter was provided to 23 migrants on grounds of extreme winter conditions during the period between 23 December 2011 and 12 September 2013. CEC maintains that during the said period, there were 50 days with temperatures below zero centigrade. It argues that in light of the overall number of migrants in an irregular situation, the possibility to grant emergency shelter on the grounds of extreme winter conditions is not properly applied in practice. This finding is supported

by the observations made by its member organisations working with undocumented migrants in the Netherlands.

85. CEC further maintains that no food, clothing or shelter is provided to migrants submitting a second asylum request, requesting a permit to stay with family, or to those, who according to the obligations arising from Article 3 of the Convention may not be expelled.

86. It argues that the majority of irregular adult migrants do not fall within the exceptions listed above and describes the circumstances, in which this majority lives, as frightful. The individuals at issue live on the streets, without food and sufficient clothing, and are deprived of sleep. A “deterioration of health and premature death ensues”. According to CEC, no exceptions to the right to emergency assistance should be allowed in situations where human dignity or life is at stake.

87. It acknowledges that necessary medical assistance is available to everyone in the Netherlands. Pursuant to a recent study by the National Ombudsman of the Netherlands (*Medische zorg vreemdelingen*; 2013/215, 3 October 2013; available at <<http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/125#>>), undocumented migrants were however found to experience difficulties in obtaining medical treatment due to the lack of shelter.

88. The complainant organisation further argues that the denial of food, clothing and shelter from adult migrants in an irregular situation is a disproportionate means for an objective of migration policy, as the withholding of this type of emergency assistance will not significantly affect a country’s immigration flows.

89. In addition, with regard to the Government’s argument on the personal responsibility of a migrant in assisting in the preparations of their expulsion, CEC argues that an adult living without sufficient resources in an irregular situation should never be made to live in inhuman conditions.

90. It considers that the Netherlands possess sufficient resources for the organisation of basic emergency assistance. This is evidenced by the fact that even though expensive emergency medical care is made available, cheaper basic necessities like food, clothing and shelter are not.

91. CEC further refers to a practice of “a number of municipalities” to financially support private organisations providing help to migrants in an irregular situation. Help is also provided by churches and certain individuals. There is nevertheless no entitlement to this type of assistance. It may furthermore often be provided only to migrants in an irregular situation belonging to the most vulnerable groups. CEC furthermore observes that adult migrants seeking help from private individuals in an irregular situation run a risk of being exploited in return for the necessary assistance.

92. It argues that the State should not circumvent its obligation to provide social emergency assistance to everyone regardless of legal status by referring to help provided by private actors, but should always provide minimum assistance in order to protect those within its jurisdiction from extortion.

93. CEC further argues that need should be the only criterion for the distribution of the emergency social assistance referred to in Article 13§4. It does not question the right of the State to control the entry of aliens into its territory; nor does it attempt to raise the rights of adult migrants in an irregular situation to the same level with those of citizens.

94. In view of the above information, CEC submits that the current legislation and practice of the Netherlands on the distribution of emergency assistance to migrant adults in an irregular situation amount to a violation of Article 13§4 of the Charter.

2. The respondent Government

95. The Government argues that its immigration policy is directed towards the encouragement of voluntary return. This is why reception services are only provided temporarily and only to the certain groups. Illegal residence is discouraged by making reception services conditional.

96. It further admits that irregular adult migrants are for the most part excluded from the scope of governmental services, except for the provision of primary and secondary education to children, as well as of legal assistance and the necessary medical treatment.

97. It maintains that the migrants in question are obliged to leave the Netherlands and must thus bear their personal responsibility by participating in the organisation of their departure. The Government considers the irregular status of adult migrants to often result of a conscious choice. In such circumstances, adult migrants are able to end their irregular stay by agreeing to return, which is furthermore their legal obligation.

98. The Government further maintains that the 23 aliens mentioned as those to whom emergency shelter had exceptionally been provided in winter conditions were only those who had not been removed from reception facilities pursuant to the cold-weather rule (see paragraph 84). Furthermore, the figures mentioned in the letter do not take into account the municipal provision of shelter.

99. It argues having taken into account the situation of migrants who are genuinely unable to leave the territory of the Netherlands on the grounds of having been refused entry to their place of previous residence. These migrants are eligible for a “no-fault” residence permit.

100. It likewise maintains that those migrant adults who cannot be returned pursuant to the principle of *non refoulement* are often persons in respect of whom indications of war crimes exist. A State cannot be obliged to offer refuge for suspected human rights violators.

101. Refusal to cooperate with the authorities should not, in the Government’s opinion, lead to situations where the irregular stay is continued and the persons concerned are tacitly permitted to stay in the country. Such circumstances would undermine objectives of migration policy and the enforcement of statutory obligations, as well as run counter to the right of a sovereign State to control the entry of aliens into its jurisdiction. Campaigns encouraging refusals to voluntarily leave the country regardless of a final judicial decision should never be accepted as grounds for altering the official asylum policy.

102. Finally, the Government considers the complainant organisation’s argument about the fatal consequences of the current policy as a misinterpretation, since every migrant in an irregular situation is entitled to the necessary medical treatment. This type of treatment is available regardless of any residence requirements.

103. With regard to the study by the National Ombudsman (see paragraph 87 above) in particular, the Government notes having contested the claim on a lack of shelter being an obstacle to healthcare access. It notes that a financial reimbursement is available to healthcare providers in situations where persons residing in the Netherlands in an irregular manner are unable to pay for their healthcare.

104. The Government concludes that the right of adult migrants in an irregular situation to reception facilities has been restricted by duly balancing humanitarian interests with those of law enforcement. The national legislation and policy accordingly fulfil the requirements of the Charter.

B – Assessment of the Committee

105. The Committee firstly recalls that under Article 13§4 of the Charter, the States Parties have undertaken to provide appropriate short-term assistance to persons in a situation of immediate and urgent need (Conclusions 2013, Malta). For this purpose, accommodation, food, emergency medical care and clothing should be provided. While an individual’s need must be sufficiently urgent and serious to entitle them to assistance under Article 13§4, this criterion must not be interpreted too narrowly. No conditions on the length of presence on the territory of the State Party in question may be set on the right to emergency assistance (Conclusions 2013, Montenegro).

106. It also recalls that emergency social assistance should be supported by a right to appeal to an independent body (Conclusions 2004, the Netherlands).

107. With regard to the Netherlands in particular, the Committee has found the situation not to be in conformity with Article 13§4, because emergency social assistance was not made available to all categories of foreigners present in a regular manner (Conclusions 2003, the Netherlands). In particular, such assistance was not granted to nationals of the States Parties to the Charter other than European Union Member States and Parties to the Agreement on the European Economic Area, who are regularly present but not resident in the country (Conclusions 2005, the Netherlands).

108. With regard to migrants in an irregular situation, the Committee recalls having concluded within the reporting procedure that the national situation was not in conformity with Article 13§4 of the Charter as “it has not been established that all persons without resources, whether or not legally present in the Netherlands, have a legally recognised right to the satisfaction of basic human material need (food, clothing, shelter) in situations of emergency” (Conclusions 2009, the Netherlands).

109. In addition, in its most recent Conclusions concerning the implementation of Article 13§4 in the Netherlands, the Committee noted that “in some cases, aliens in irregular situation, [and] victims of violence of human trafficking, can also have access to cash benefits under the "Certain Categories of Aliens Order" (RVB) and if they cooperate with the police they can get a residence permit and become eligible to claims under the Work and Social Assistance Act (WWB). Furthermore, aliens in irregular situation who are being detained with a view to deportation fall under the Custodial Institutions Agency and are entitled to the provisions for detainees. The report does not indicate however that, outside these circumstances, aliens in an irregular situation have, in general, access to emergency social assistance (provision of emergency accommodation, food, and clothing).” (Conclusions 2013, the Netherlands).

110. The Committee notes from another source (Fundamental Rights Agency of the European Union (“FRA”); Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union; 2011, pp. 32, 35) that migrants in an irregular situation who have not been removed are not provided with accommodation. Insofar as the migrants in question do not fall into a group to whom an exception is applied, this finding is supported by the other international studies referred to above (see paragraphs 50 to 60).

111. Turning to the material provided to it in connection with the current complaint, the Committee considers that in spite of the efforts made by the domestic authorities (see also submissions of the Government in response to the request for immediate measures in the framework of Complaint No. 86/2012 (European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, registered at the Secretariat on 9 September 2013), there is nothing to demonstrate that the situation that has been found to be in violation of Article 13§4 has been redressed with regard to adult migrants in an irregular situation.

112. To the contrary, the Committee notes from the submissions of the parties that a large majority of the said adult migrants are not offered any emergency social assistance under the domestic legislation.

113. The Committee considers that in light of the international materials mentioned above, it cannot accept the Government's argument on the lack of international obligations to offer protection to adult migrants in an irregular situation. It firstly notes in this regard that also the relevant instruments of the United Nations guarantee an adequate standard of living, that is, food, clothing and housing, to everyone without limitations based on the regularity of residency (see paragraphs 34-35).

114. The Committee secondly takes note of the so-called core obligations defined by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations, which the said Committee considers as non-derogable, as well as linked to the dignity of the human person. These obligations include access to basic shelter and minimum essential food for everyone, regardless of residence status (see paragraphs 36-38).

115. The Committee recalls that human dignity is the fundamental value and the core also of European human rights law (*FIDH v. France*, cited above, §31).

116. Even though the Convention and the relevant legal rules of the European Union on asylum are applicable only to foreigners staying in a regular manner within the jurisdiction of the States Parties, the Committee observes that both the Court and the Court of Justice in their recent case-law have acknowledged the importance of preserving human dignity in connection with the minimum protection provided to migrants (see paragraphs 28-29, 47-48).

117. The Committee observes in this connection that the scope of the Charter is broader and requires that necessary emergency social assistance be granted also to those who do not, or no longer, fulfil the criteria of entitlement to assistance specified in the above instruments, that is, also to migrants staying in the territory of the States Parties in an irregular manner, for instance pursuant to their expulsion. The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those States Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.

118. The Committee recalls that while States may decide to delegate certain tasks to local authorities, such a delegation does not relieve them from the obligations entered into under international agreements (*The Central Association of Carers in Finland v. Finland*, Complaint No. 70/2010, decision on the merits of 4 December 2012, §§55-56; *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18 March 2013, §54).

119. While it is undisputed between the parties that the local authorities may grant emergency assistance to adult migrants in need of such assistance when in an irregular situation, and while this is also done by such third parties as non-governmental organisations, churches and individuals, the Committee considers that especially in a situation where this delegation of tasks or responsibilities is not based on any legal, administrative or financial agreements or safeguards agreed upon between the Government and the bodies factually providing assistance in order to provide for legal certainty, the prevailing situation cannot fulfil the positive obligations assumed by the Government under Article 13§4.

120. The Committee takes note of the reasons of immigration policy behind this situation, and recalls that pursuant to international law, States are indeed entitled to control the entry, residence and expulsion of aliens in their territory. It does not wish to call into question the legitimacy of this aim.

121. It is nevertheless unable to consider that the denial of emergency shelter to those individuals who continue to find themselves in the territory of the Netherlands is an absolutely necessary measure for achieving the aims of the immigration policy. No indications on the concrete effects of this measure have been referred to by the Government.

122. The Committee observes, similarly, that the persons concerned by the current complaint undeniably find themselves at risk of serious irreparable harm to their life and human dignity when being excluded from access to shelter, food and clothing. It refers to its established case-law under the reporting procedure (see paragraphs 73, 106) and holds that access to food, water, as well as to such basic amenities as a safe place to sleep and clothes fulfilling the minimum requirements for survival in the prevailing weather conditions are necessary for the basic subsistence of any human being.

123. It considers that even within the framework of the current migration policy, less onerous means, namely to provide for the necessary emergency assistance while maintaining the other restrictions with regard to the position of migrants in an irregular situation, remain available to the Government with regard to the emergency treatment provided to those individuals, who have overstayed their legal entitlement to remain in the country. The Committee cannot accept the necessity of halting the provision of such basic emergency assistance as shelter, guaranteed under Article 13 as a subjective right, to individuals in a highly precarious situation.

124. The Committee finds that the practical and legal measures denying the right to emergency assistance accordingly restrict the right of adult migrants in an irregular situation and without adequate resources in the Netherlands in a disproportionate manner.

125. Lastly, as regards the allegations related to access to medical care, the Committee reiterates that persons staying in the Netherlands in an irregular manner are entitled to necessary medical care (Conclusions 2009, the Netherlands; also paragraph 57). Legislation and practice denying entitlement to medical assistance from foreign nationals irregularly within the territory of a State Party are contrary to the Charter, as access to sufficient health care has been considered a prerequisite for the preservation of human dignity (FIDH v. France, cited above, §§31-32). The Committee however considers that nothing in the material submitted justifies a different conclusion in the current complaint with regard to emergency medical assistance available to migrants in an irregular situation.

126. In view of the above, the Committee holds that there is a violation of Article 13§4 of the Charter.

SECOND PART: ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 31§2 OF THE CHARTER

127. Article 31§2 of the Charter reads as follows:

“Article 31 – The right to housing”

“Part I: Everyone has the right to housing.”

“Part II: With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

[...]

2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;

[...].”

A. APPLICABILITY OF ARTICLE 31§2 TO THE PERSONS CONCERNED BY THE COMPLAINT

128. The Committee recalls that eviction from shelter of persons present within the territory of a State Party in an irregular manner should be banned as it would place the persons concerned, particularly children, in a situation of extreme helplessness, which is contrary to the respect for their human dignity. States are not obliged to provide alternative accommodation in the form of permanent housing within the meaning of Article 31§1 for migrants in an irregular situation (DCI v. the Netherlands, cited above, § 63).

129. The Committee further reiterates that a national situation is not in conformity with Article 31§2 of the Charter, where the right to shelter is not guaranteed to persons irregularly present, including children, for as long as they are within the jurisdiction of the state (Conclusions 2011, Ukraine).

130. Referring also to its observations on the applicability of the Charter made under Article 13§4 above, the Committee considers that Article 31§2 applies to migrants in an irregular situation.

B. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 31§2 OF THE CHARTER

A – Arguments of the parties

1. The complainant organisation

131. CEC alleges that legislation and policy in the Netherlands are in breach of the requirements of Article 31§2 of the Charter, because adult migrants in an irregular situation are denied unconditional access to emergency shelter.

132. It maintains that pursuant to the legislation and practice described above, access to shelter is not guaranteed to everyone and homelessness accordingly not prevented on part of the adult migrants in question.

133. It follows that the Netherlands should be found to be in breach of Article 31§2 of the Charter.

2. The respondent Government

134. The Government's observations have been summarised under the first part of the complaint.

B – Assessment of the Committee

135. The Committee first recalls that under the Charter, homeless persons are those who legally do not have at their disposal a dwelling or another form of adequate housing in terms of Article 31§1 (Conclusions 2003, France).

136. Under Article 31§2, States Parties have undertaken to take measures to reduce homelessness with a view to gradually eliminating it. Reducing homelessness requires the introduction of emergency measures, such as the provision of immediate shelter. It likewise requires measures to help the homeless to overcome their difficulties and to prevent them from returning to a situation of homelessness (Conclusions 2003, Italy).

137. The Committee has repeatedly considered that the right to shelter is closely connected to the right to life and crucial for the respect of every person's human dignity (DCI v. the Netherlands, cited above, §47).

138. According to Article 31§2 of the Charter, shelters are required to meet health, safety and hygiene standards and, in particular, be equipped with basic amenities such as access to water and heating and sufficient lighting in order to ensure that the dignity of the persons sheltered is respected. Another basic requirement is the security of the immediate surroundings (DCI v. the Netherlands, cited above, § 62).

139. Support should moreover be routinely offered to help the persons within the shelter facilities so that they may attain the greatest possible degree of independence (European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, §108).

140. With regard to persons accommodated in emergency shelters, who are regularly resident or regularly working within the territory of the State Party concerned, the Committee recalls that the provision of shelter, however adequate, cannot be considered a lasting solution. They thus must be offered either long-term accommodation suited to their circumstances or housing of an adequate standard as provided by Article 31§1 within a reasonable time (Conclusions 2011, Andorra).

141. However, States cannot be required to provide alternative accommodation to those present in an irregular manner within the territory of a State Party. Eviction from shelter should accordingly be banned, as it would place the persons concerned, particularly children, in a situation of extreme helplessness which is contrary to the respect for their human dignity (DCI v. the Netherlands, cited above, §63).

142. With regard to the Netherlands, the Committee recalls that the domestic situation has been found not to be in conformity with Article 31§2 of the Charter due to the lack of a legal requirement to provide shelter to irregular migrant children for as long as they were in the jurisdiction of the Netherlands (Conclusions 2011, the Netherlands).

143. With regard to the instant complaint, the Committee has held under Article 13§4 that the large majority of adult migrants in an irregular situation are provided shelter neither in law, nor in practice.

144. In light of the Committee's established case-law, shelter must be provided also to adult migrants in an irregular situation, even when they are requested to leave the country and even though they may not require that long-term accommodation in a more permanent housing be offered to them. The Committee again refers to its findings above under Article 13§4 and reiterates that the right to shelter is closely connected to the human dignity of every person regardless of their residence status. It considers that the situation, on the basis of which a violation has been found under Article 13§4, also amounts to a violation of Article 31§2.

145. In the view of the above, the Committee holds that there is a violation of Article 31§2 of the Charter.

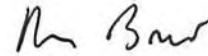
CONCLUSION

For these reasons, the Committee concludes:

- unanimously, that there is a violation of Article 13§4 of the Charter; and
- unanimously, that there is a violation of Article 31§2 of the Charter.



Luis JIMENA QUESADA
President and Rapporteur



Régis BRILLAT
Executive Secretary

ECLI:NL:CRVB:2014:4178

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	17-12-2014
Datum publicatie	17-12-2014
Zaaknummer	14-5507 WMO-VV
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	

De Voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep heeft in twee uitspraken van 17 december 2014 een ordemaatregel getroffen voor uitgeprocedeerde asielzoekers uit Amsterdam, die Nederland moeten verlaten. Op grond van de uitspraken moet de gemeente Amsterdam met ingang van 17 december 2014 nachtopvang, een douche, ontbijt en een avondmaaltijd bieden. De Voorzieningenrechter heeft dit besloten, omdat hij niet uitsluit dat de twee beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van 1 juli 2014 van invloed kunnen zijn op de inhoud van het Nederlandse opvangrecht. De ordemaatregel dat de gemeente sobere opvang moet bieden geldt tijdelijk en loopt door tot twee maanden nadat het Comité van Ministers van de Raad van Europa standpunt heeft ingenomen over de beslissingen van het ECSR.

Wetsverwijzingen	Grondwet Grondwet 94
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl BA 2015/15 JWWB 2015/26 RSV 2015/24 NJB 2015/107 AB 2015/61 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman JV 2015/35 USZ 2015/30 met annotatie van M.J.A.C. Driessen

Uitspraak

14/5507 WMO-VV, 14/5453 WMO-VV, 14/5444 WMO-VV

Datum uitspraak: 17 december 2014

Centrale Raad van Beroep

Voorzieningenrechter

Uitspraak op de verzoeken om voorlopige voorziening

Partijen:

[verzoeker1] (verzoeker 1), [verzoeker2] (verzoeker 2) en [verzoeker3] (verzoeker 3), allen verblijvend te [woonplaats]

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college)

PROCESVERLOOP

Namens verzoekers heeft mr. E.C. Cerezo-Weijzenfeld, advocaat, hoger beroepen ingesteld tegen de uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 9 september 2014, 14/4987 en 14/4989 (aangevallen uitspraak 1), 14/5109 en 14/5112 (aangevallen uitspraak 2), en 14/5006 en 14/5007 (aangevallen uitspraak 3). Voorts heeft mr. Cerezo-Weijzenfeld verzoeken om voorlopige voorzieningen ingediend.

Het college heeft verweerschriften ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 november 2014. Verzoeker 1 heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Cerezo-Weijzenfeld en mr. W.G. Fischer. Verzoeker 2 en 3 zijn verschenen, bijgestaan door mr. Cerezo-Weijzenfeld en mr. Fischer. Voorts zijn verzoekers bijgestaan door een tolk. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. P.I. Algoe en mr. H. Joutay.

OVERWEGINGEN

1. De voorzieningenrechter gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Verzoeker 1, geboren [in] 1982, is afkomstig uit Eritrea. Verzoeker 2, geboren [in] 1975, en verzoeker 3, geboren [in] 1980, zijn afkomstig uit Somalië. Verzoekers zijn uitgeprocedeerde asielzoekers en houden in Nederland geen rechtmatig verblijf. Zij leiden een zwervend bestaan. Zij verblijven nu in de zogenoemde Vluchtgarage, [Adres A.], te Amsterdam.
 - 1.2. Het college heeft bij besluiten van 31 maart 2014 aan verzoeker 1 en 2, en bij besluit van 2 april 2014 aan verzoeker 3, aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), waaronder toelating tot de opvang aan de [Adres B.] te Amsterdam (Vluchthaven), afgewezen. Tegen deze drie primaire besluiten hebben verzoekers afzonderlijk bezwaar gemaakt.
 - 1.3. Bij afzonderlijke besluiten van 30 juli 2014 (bestreden besluiten) heeft het college het bezwaar tegen de primaire besluiten ongegrond verklaard. Daarbij heeft het college zich op het standpunt gesteld dat verzoekers geen deel uitmaakten van de oorspronkelijke groep van 159 personen die sinds december 2012 in de St Josephkerk te Amsterdam (de zogenoemde Vluchtkerk) verbleven, zodat het door de burgemeester van Amsterdam in zijn brief van 5 april 2013 gedane aanbod tot opvang in de Vluchthaven voor hen niet gold. Verder heeft het college overwogen dat een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling die geen aanspraak heeft op voorzieningen vanwege het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COa) en die meent op grond van op de Staat rustende verdragsrechtelijke verplichtingen aanspraak te hebben op opvang, zich moet wenden tot de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (de staatssecretaris). Uitsluitend in zeer bijzondere omstandigheden acht het college zich nog gehouden opvang te bieden op grond van de Wmo. Een bijzondere situatie waarin geen opvang wordt geboden door het Rijk, terwijl de betrokkenen aantoonbaar wel willen terugkeren, maar dat niet kunnen, doet zich bij verzoekers niet voor.

2. Bij de aangevallen uitspraken heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank, voor zover hier van belang, de beroepen tegen de bestreden besluiten ongegrond verklaard.

3. Verzoekers hebben zich in hoger beroep tegen deze uitspraken gekeerd.

4. Verzoekers hebben zich naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:722 ook tot de staatssecretaris gewend voor opvang en leefgeld. De staatssecretaris heeft deze verzoeken afgewezen en het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat de opvang waar door verzoekers om is verzocht, voorhanden is. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen zich daarvoor melden bij de Dienst Terugkeer en Vertrek voor onderdak in een zogenoemde vrijheidsbeperkende locatie (vbl). Het verblijf in een vbl wordt door de staatssecretaris verbonden met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000. De staatssecretaris heeft verder te kennen gegeven dat een essentieel onderdeel van het onderdak in een vbl is dat wordt gewerkt aan het vertrek van de vreemdeling. Omdat de mogelijkheid van feitelijke opvang in een vbl bestaat, is volgens de staatssecretaris geen sprake van schending van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Nu op verzoekers een vertrekplicht rust, is het opleggen van bedoelde maatregel en de voorwaarde dat ze dienen mee te werken aan vertrek uit Nederland volgens de staatssecretaris niet ontoelaatbaar. De voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam heeft in zijn uitspraak van 9 juli 2014 (14/3400 en verder) in vergelijkbare gevallen het beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. Dit beroep is op 4 november 2014 ter zitting behandeld. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek heropend en de staatssecretaris verzocht een nadere reactie te geven in het licht van de beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van 1 juli 2014 (gepubliceerd op 10 november 2014) inzake Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands (No. 90/2013) en European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands (No. 86/2012). Deze reactie is tot nu toe niet bekend.

5. De voorzieningenrechter komt tot de volgende beoordeling.

5.1. Ingevolge de artikelen 8:104, eerste lid, en 8:108, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verbinding met artikel 8:81 van de Awb kan, indien tegen een uitspraak van de rechtbank of de voorzieningenrechter van de rechtbank hoger beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de Raad op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

5.2. Verzoekers hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen inhoudende dat zij in aanmerking worden gebracht voor een opvangvoorziening inhoudende bed, bad en brood op grond van de Wmo. Verzoekers hebben daarbij verwezen naar de onder 4 genoemde beslissingen van het ECSR. Het ECSR is daarin tot de conclusie gekomen dat het onthouden van voedsel, water, onderdak en kleding aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen een schending is van de rechten zoals deze zijn beschermd in de artikelen 13, vierde lid, en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH).

5.3. De voorzieningenrechter ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of in de gegeven omstandigheden sprake is van voldoende spoedeisend belang. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Daarbij kent de voorzieningenrechter betekenis toe aan de door verzoekers ter zitting van de Raad gegeven toelichting op hun huidige situatie, de brief van het College voor de Rechten van de Mens aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 1 juli 2014, waarin staat dat bij een bezoek van het College voor de Rechten van de Mens aan de Vluchtgarage is gebleken dat de personen die daar verblijven onder mensonwaardige omstandigheden leven, en

aan verschillende door verzoekers overgelegde perspublicaties met een feitelijk verslag van de leefomstandigheden in de Vluchtgarage.

- 5.4. De voorzieningenrechter moet vervolgens de vraag beantwoorden of een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat de aangevallen uitspraken in de bodemprocedure niet in stand zal kunnen blijven. In samenhang daarmee dient de afweging plaats te vinden van het belang van verzoekers dat onverwijld een voorziening wordt getroffen en het belang van het college bij een onmiddellijke uitvoering van de bestreden besluiten. De voorzieningenrechter neemt bij deze beoordeling de volgende elementen in aanmerking.
- 5.5. Vastgesteld wordt dat het ECSR in de onder 4 genoemde beslissing van 1 juli 2014, inzake CEC v. the Netherlands, geconcludeerd heeft dat sprake is van schending van de artikelen 13, vierde lid, en 31, tweede lid, van het ESH en dat daarin het volgende is overwogen:

“117. The Committee observes in this connection that the scope of the Charter is broader and requires that necessary emergency social assistance be granted also to those who do not, or no longer, fulfil the criteria of entitlement to assistance specified in the above instruments, that is, also to migrants staying in the territory of the States Parties in an irregular manner, for instance pursuant to their expulsion. The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those States Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.

118. The Committee recalls that while States may decide to delegate certain tasks to local authorities, such a delegation does not relieve them from the obligations entered into under international agreements (The Central Association of Carers in Finland v. Finland, Complaint No. 70/2010, decision on the merits of 4 December 2012,

§§55-56; International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 75/2011, decision on the merits of 18 March 2013, §54).”

- 5.6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat uit vaste rechtspraak van de Raad voortvloeit dat artikel 13 van het ESH niet kan worden beschouwd als een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet (zie onder meer de uitspraak van de Raad van 26 januari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1686). Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is dit voor artikel 31 van het ESH niet anders. De voorzieningenrechter stelt ook voorop dat beslissingen van het ECSR, zoals die van 1 juli 2014 inzake CEC en FEANTSA v. the Netherlands, niet rechtstreeks bindend zijn voor de (verdrags)partij(en). Zij worden ter verdere besluitvorming toegezonden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa (Comité) en zijn voor dat Comité in die zin bindend dat het dient uit te gaan van de juistheid van het juridisch oordeel van het ECSR. Wanneer het ECSR heeft beslist dat sprake is van schending van het ESH, is het Comité gehouden daarover een aanbeveling te doen aan de lidstaat. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben in een brief van 11 november 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de verwachting uitgesproken dat het Comité niet eerder dan begin 2015 een standpunt zal innemen over de bevindingen van het ECSR. Zodra dit standpunt is ingenomen zal de Kamer hierover worden geïnformeerd, alsook over hoe het kabinet denkt daarmee te zullen omgaan.
- 5.7. Alhoewel, zoals in 5.6 is overwogen, de door verzoekers ingeroepen bepalingen van het ESH geen een ieder verbindende bepalingen zijn als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet en de beslissingen van het ECSR niet juridisch bindend zijn voor de lidstaten, betekent dit niet zonder meer dat zij zonder betekenis zijn voor de beoordeling van aanvragen om opvang als bedoeld in 1.2. De voorzieningenrechter wijst vergelijkenderwijs op de uitspraak van de Raad van 21 juli 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560. In deze uitspraak gaat de Raad in op de inzichten van het Comité voor de rechten van de Mens, dat is ingesteld op basis van artikel 28 van het

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en politieke rechten. Daarbij heeft de Raad vastgesteld dat het standpunt van dit Comité formeel gesproken niet bindend is, maar in het algemeen als een gezaghebbend oordeel moet worden aangemerkt waaraan ook in procedures voor de nationale rechterlijke instanties betekenis toekomt. De voorzieningenrechter laat meewegen dat niet op voorhand mag worden uitgesloten dat de beslissingen van het ECSR van 1 juli 2014 over de uitleg van de artikelen 13, vierde lid, en artikel 31 van het ESH ook met terugwerkende kracht van invloed blijken te kunnen zijn op de inhoud van het Nederlandse opvangrecht, in die zin dat de bestreden besluiten in rechte geen stand zullen kunnen houden. Niet kan worden uitgesloten dat deze beslissingen dienen te worden betrokken bij de rechtsvinding van de Raad bij de toepassing van de artikelen 3 en 8 van het EVRM (zie vergelijkenderwijs de uitspraak van de Hoge Raad van 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328). In het licht van deze onduidelijkheid is de voorzieningenrechter van oordeel dat de in 5.4 bedoelde belangenafweging moet leiden tot het treffen van een voorlopige voorziening. Wat de inhoud van de te treffen voorziening betreft, zoekt de voorzieningenrechter aansluiting bij de brief van de burgemeester van Amsterdam van 11 november 2014 aan de leden van de gemeenteraad waarin hij onder meer het volgende heeft meegedeeld:

“Inmiddels heeft staatssecretaris Teeven aangegeven dat een kabinetsreactie op de uitspraak van het ECSR medio januari 2015 zal volgen, nadat het Comité van Ministers zich heeft uitgesproken. Helaas betekent dit dat er pas na de winter een definitief kabinetsstandpunt wordt ingenomen. Gelet op de naderende winter en bij wijze van overbrugging tot het kabinetsstandpunt, wordt in lijn met de bijna raadsbreed gesteunde motie bed, bad en brood een provisionele voorziening in Amsterdam gerealiseerd. Deze tussenvoorziening wordt vanaf medio december voor de duur van drie maanden vormgegeven. Deze basisvoorziening is qua vorm en inhoud zoveel mogelijk gelijk aan de huidige dak- en thuislozenopvang. Door middel van nachtopvang (20.00 tot 08.00 uur), een douche, een maaltijd, ontbijt wordt derhalve een humanitaire ondergrens gewaarborgd. Daarnaast worden er, in lijn met het advies van ECSR en tevens mede op uw verzoek, voorbereidingen getroffen voor een duurzame basisvoorziening bed, bad en brood.”

De voorzieningenrechter sluit hierbij aan door bij wege van voorlopige voorziening te bepalen dat het college ten behoeve van verzoekers voorziet in nachtopvang, een douche, ontbijt en de avondmaaltijd vanaf de datum van deze uitspraak tot twee maanden nadat het Comité zijn standpunt heeft bepaald ter zake van de onder 4 genoemde beslissingen van het ECSR. De voorzieningenrechter voegt hieraan toe - in deze gedingen ten overvloede, maar wel uit een oogpunt van proceseconomie en ter voorlichting - dat in voorkomende gelijke gevallen vanaf de datum van deze uitspraak tot twee maanden nadat het Comité zijn standpunt heeft bepaald - geen inhoudelijk andere dan deze voorlopige voorziening zal worden getroffen, ook niet als deze zou worden gevraagd met betrekking tot de opvang in andere centrumgemeenten dan Amsterdam.

6. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van verzoekers. Deze kosten worden begroot op € 2.922,- voor verleende rechtsbijstand (per verzoeker een punt voor het verzoekschrift en per verzoeker een punt voor het verschijnen ter zitting).

BESLISSING

De voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep

- wijst het verzoek om toepassing van artikel 8:81 van de Awb toe, in de zin dat het college verzoekers opvangt zoals in rechtsoverweging 5.7 van deze uitspraak is neergelegd;
- veroordeelt het college in de kosten van verzoekers tot een bedrag van € 2.922,-;
- bepaalt dat het college aan verzoeker 1, 2 en 3 het door hen betaalde griffierecht van elk € 122,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij, in tegenwoordigheid van M.P. Ketting als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 17 december 2014.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) M.P. Ketting

IvR

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
640647

Datum 22 april 2015
Onderwerp Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Uw Kamer is eerder geïnformeerd¹ over het feit dat de ESH-zaak *Conference of European Churches* (CEC) tegen Nederland (klacht nr. 90/2013) voor besluitvorming door het Comité van Ministers van de Raad van Europa stond geagendeerd op 15 april 2015. Bijgaand doen wij, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uw kamer de resolutie van het Comité van Ministers van 15 april 2015 toekomen in de collectieve klachtprocedure *CEC tegen Nederland*. Met de besluitvorming door het Comité van Ministers is deze collectieve klachtprocedure afgerond. Het kabinet zal als gevraagd het Comité in kennis stellen van verdere ontwikkelingen.

In reactie op het rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) wijst het Comité van Ministers in de resolutie expliciet op de beperking in de personele reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het Comité van Ministers deelt de bevindingen van het ECSR niet, nu deze geen grondslag vinden in het ESH. Hiermee bevestigt het Comité van Ministers het Nederlandse standpunt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf niet vallen onder de reikwijdte van het ESH. Een principiële uitspraak over de reikwijdte van het verdrag en het feit dat deze alleen kan worden uitgebreid door de verdragsluitende partijen zelf en niet door het ECSR was voor Nederland van groot belang. Hiermee wordt helder dat illegaal in ons land verblijvende personen de volledige en uitgebreide rechten zoals beschreven in het ESH niet wordt toegekend.

Thans is nog in geschil of internationale verdragen waar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich op beroepen zoals het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM), in voorkomende individuele gevallen kunnen leiden tot toekenning van opvangvoorzieningen, mede in het licht van de interpretatie van het ECSR. De uitspraak van de Raad van State hierover wordt later dit jaar verwacht. Ongeacht dit geschil ziet het kabinet binnen het huidige stelsel ruimte voor een intensievere aanpak op het gebied van terugkeer.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 19 637, nr. 1958 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 19 maart 2015).

Huidig stelsel

Nederland kent momenteel een stelsel van opvang en onderdak voor (ex-) asielzoekers, waarbij het voor een vreemdeling niet nodig is om in Nederland op straat te staan.

Binnen het huidige stelsel wordt tijdens de asielprocedure opvang geboden. Bij vergunningverlening vindt aansluitend op deze opvang gemeentelijke huisvesting plaats. Bij afwijzing van de aanvraag wordt de vreemdeling een termijn gegund om het vertrek te realiseren (ondersteund door de overheid). Als na deze termijn het vertrek nog niet is gerealiseerd, kan de vreemdeling verder onderdak krijgen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) om aan zijn vertrek te werken. Voorwaarde is dan wel dat de vreemdeling vooraf aangeeft te willen meewerken aan vertrek. Als de vreemdeling niet aangeeft bereid te zijn tot vertrek volgt geen plaatsing in de VBL en wordt gekeken of gedwongen vertrek mogelijk is. Als gedwongen vertrek mogelijk is, zal dat (al dan niet via bewaring) plaatsvinden. Als gedwongen vertrek niet mogelijk is en de vreemdeling niet bereid is mee te werken aan (vrijwillig) vertrek, zal de vreemdeling op straat komen te staan. Ook als een vreemdeling op straat staat, kan hij zichzelf steeds weer in het stelsel plaatsen door alsnog te gaan werken aan vertrek. Dan volgt plaatsing in de VBL.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen bestaan in aanvulling op het bovenstaande de gezinslocaties. Daar worden gezinnen met minderjarigen geplaatst, ook als zij niet werken aan hun vertrek. Redengevend hier is dat de kinderen niet de dupe mogen worden van de keuze van de ouders.

Binnen dit stelsel ziet het kabinet mogelijkheden tot verbetering om de effectiviteit van de terugkeer te versterken. Hieronder schetsen wij u de voorgenomen wijzigingen.

VBL termijn

Onder het huidige stelsel heeft een vreemdeling van wie bij voorbaat niet kan worden verwacht dat het vertrek binnen 12 weken te realiseren is, geen toegang tot de VBL. Ook niet als dit buiten de invloedssfeer van de vreemdeling ligt, bijvoorbeeld door administratieve obstakels bij het land van herkomst. Daarmee raakt deze vreemdeling uit zicht ondanks dat deze wil meewerken aan vertrek. Om dit te ondervangen heeft het kabinet besloten om, in voorkomende gevallen, de termijneis van 12 weken niet te strikt toe te passen indien de terugkeer van de vreemdeling daarmee gediend is. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat de plaatsing geen einde zal kennen. Wanneer de vreemdeling niet (langer) werkt aan vertrek en er derhalve geen perspectief meer bestaat voor (vrijwillig) vertrek, wordt de vreemdeling alsnog uit de voorziening gezet. Door goed casemanagement van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) wordt gewaarborgd dat vreemdelingen in de VBL aan vertrek blijven werken. Als de vreemdeling ook na geruime tijd en volledige inzet niet blijkt te kunnen terugkeren, kan deze op grond van het buiten-schuld-criterium een verblijfsvergunning krijgen. Indien medewerking van de vreemdeling uitblijft, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet.

Voorfase VBL

Onder het huidige stelsel kan een vreemdeling alleen toegang krijgen tot de VBL indien hij vooraf aangeeft dat hij bereid is mee te werken aan vertrek. Het kabinet heeft besloten deze voorwaarde aan te passen door een voorfase in te voeren. Concreet betekent dit het volgende. De vreemdeling wordt eerst de ruimte geboden, waarin deze slechts algemene informatie over terugkeer ontvangt en vertrouwd raakt met de locatie. Daarna volgt een periode met vertreksgesprekken om terugkeerbereidheid te stimuleren bij de vreemdeling. Het weer bieden van perspectief met het oog op de terugkeer maakt daarvan onderdeel uit. Als die terugkeerbereidheid (oprecht en aantoonbaar) aanwezig is, wordt de opvang voortgezet in de reguliere VBL in Ter Apel om uiteindelijk het vertrek te kunnen effectueren. Als na deze periode geen sprake is van terugkeerbereidheid, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet. De duur van het verblijf in de voorfase bedraagt een beperkt aantal weken teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.

Nieuwe locaties voorfase VBL

Zich beroepend op hun zorgplicht dan wel hun verantwoordelijkheid op grond van openbare orde heeft een aantal gemeenten noodvoorzieningen getroffen. De in dergelijke gemeentelijke opvang niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen onttrekken zich thans ten dele aan het zicht van het rijk. Hierdoor vallen zij buiten het terugkeerbeleid. Om deze onwenselijke situatie te doorbreken zal de voorfase VBL op meerdere locaties beschikbaar zijn. Dit is, naast Ter Apel, beperkt tot de vijf grootste steden, zijnde Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

Onder aansturing van de DT&V wordt op deze vijf locaties in een gezamenlijke voorziening van rijk en gemeente opvang geboden met als doel terugkeerbereidheid bij de betreffende vreemdeling te realiseren.

De duur van het verblijf in de voorfase bedraagt een beperkt aantal weken teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.

De vreemdeling die bereid is te werken aan vertrek kan zijn traject verder gestalte geven in de reguliere VBL in Ter Apel. In de voorfase VBL is derhalve geen langdurige opvang voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen mogelijk. Het is een voorbereiding op het daadwerkelijk realiseren van het vertrek in de reguliere VBL. Rijk en gemeenten zullen gezamenlijk zorgdragen voor deze locaties, waarbij de rijksfinanciering gekoppeld wordt aan de mate waarin succes geboekt wordt in het laten terugkeren van vreemdelingen. De resultaten worden (maandelijks) gemonitord en na een jaar zal een eerste evaluatie van deze voorziening plaatsvinden op grond waarvan wordt besloten of de voorfase locaties worden gecontinueerd.

Doorverwijzing naar VBL door gemeenten

Met de hiervoor beschreven uitbreiding van de mogelijkheden om vanuit de VBL te werken aan vertrek(bereidheid), is er een reële mogelijkheid voor alle gemeenten om in voorkomende gevallen de vreemdeling naar een van deze locaties door te verwijzen. Wanneer een gemeente een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling aantreft, kan de gemeente deze vreemdeling ook aanmelden bij de DT&V. De vreemdeling kan dan door de dienst worden opgehaald en naar de voorfase VBL in Ter Apel worden overgebracht.

Misbruik voorkomen

Doordat de vreemdelingen geregistreerd staan, wordt voorkomen dat vreemdelingen herhaaldelijk gebruik maken van de voorzieningen in verschillende locaties, zonder dat er zicht is op terugkeer.

Investeren in vrijwillige terugkeer

Het daadwerkelijk realiseren van betere terugkeerresultaten wordt met name bepaald door een hoger percentage vrijwillige terugkeer.

De in deze brief genoemde aanpassingen dragen hieraan bij en ter ondersteuning hiervan zal extra worden geïnvesteerd in activiteiten die vrijwillige terugkeer bevorderen.

Voor de bedoelde aanpassingen in de VBL en de voorfase VBL locaties stelt het kabinet uit de generale middelen structureel 15 miljoen euro beschikbaar. Ook zal uit de generale middelen worden geïnvesteerd in terugkeer en terugkeerprojecten, waarvoor een bedrag van 5 miljoen euro beschikbaar is.

De migratie- en ontwikkelingsgelden van het ministerie van Buitenlandse Zaken (4 miljoen euro) worden blijvend ingezet voor terugkeerprojecten en deze worden verhoogd naar een jaarlijks bedrag van 10 miljoen euro.

Naast investeringen in de nationale terugkeeraanpak is het van belang om in het kader van duurzame terugkeer ook te investeren in landen van herkomst. Het kabinet zal vanuit het budget van Ontwikkelingssamenwerking extra investeren in opvang in de regio en in projecten in terugkeerlanden die daadwerkelijk bijdragen aan duurzame terugkeer. Het conditioneel maken van deze investeringen aan het door deze landen meewerken aan terugkeer is hierbij het uitgangspunt.

Het kabinet blijft inzetten op zoveel mogelijk opvang in de regio. Ook *Search and Rescue* door Noord-Afrikaanse landen draagt hieraan bij. Ter ondersteuning daarvan zullen middelen uit het budget van Ontwikkelingssamenwerking worden aangewend.

Consequenties

Met deze verbeteringen in ons stelsel van terugkeer is er geen noodzaak meer voor gemeenten om zelf structureel opvang aan te bieden dan wel te financieren voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, boven hetgeen verplicht zou kunnen worden gesteld op basis van de eerder in deze brief genoemde te verwachten uitspraak van de Raad van State. Conform de oorspronkelijke doelstelling van het bestuursakkoord dienen dergelijke vormen van opvang dan ook te worden gesloten.

Het kabinet laat de hierboven beschreven uitgangspunten bij voorkeur onderdeel uitmaken van een aanvulling op het vigerende bestuursakkoord met de gemeenten. Het bestuursakkoord zal bindend worden vormgegeven zodat het voldoende prikkels bevat ten einde uitvoering van het bestuursakkoord te bevorderen.

Wanneer op 1 november 2015 het aangevulde bestuursakkoord niet gesloten is, dan valt het kabinet terug op het vigerende bestuursakkoord en zal op die basis handhaven, bijvoorbeeld door het inhouden van het voor gemeenten bestemde speciale budget voor integratie van nieuwkomers.

Juridische ontwikkelingen

Op 11 mei 2015 zal de Raad van State een aantal procedures behandelen waarin de vraag centraal staat of Nederland op basis van verdragen gehouden is tot verderstreckende verplichtingen dan die thans in het beleid zijn neergelegd. De verwachting is dat de Raad van State naar aanleiding daarvan een richtinggevende uitspraak zal doen, waaraan wij uiteraard gevolg zullen geven.

De verwachte richtinggevende strekking van deze uitspraak is voor ons aanleiding toe te zeggen dat, indien deze uitspraak wordt gedaan na 15 juni 2015, de door de toenmalige staatssecretaris toegezegde financiële tegemoetkoming voor gemeenten die een sobere opvang bieden zal worden voortgezet tot het moment dat de Raad van State uitspraak doet.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Buitenlandse Zaken,

A.G. Koenders

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

ECLI:NL:CRVB:2015:3834

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	26-11-2015
Datum publicatie	26-11-2015
Zaaknummer	15/4189 WMO
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>- Ontbreken van noodzaak voor opvang vanwege beschikbaarheid van opvang in een VBL.</p> <p>- Van door gemeenten getroffen opvangvoorzieningen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen wordt niet langer een grondslag in de Wmo en Wmo 2015 aangenomen. Raad acht zich niet langer bevoegd.</p>
Wetsverwijzingen	<p>Wet maatschappelijke ondersteuning Wet maatschappelijke ondersteuning 4 Wet maatschappelijke ondersteuning 8 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 10 Vreemdelingenwet 2000 11 Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 8:105</p>
Vindplaatsen	<p>Rechtspraak.nl ABkort 2015/408 NJB 2015/2197 BA 2016/9 AB 2016/39 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman JWWB 2016/11 RSV 2016/29 met annotatie van C.W.C.A. Bruggeman USZ 2016/11 JV 2016/19</p>

Uitspraak

15/4189 WMO, 15/4353 WMO, 15/4252 WMO, 15/4351 WMO, 15/4255 WMO, 15/4350 WMO, 15/4267 WMO, 15/4268, 15/4354 WMO

Datum uitspraak: 26 november 2015

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 8 mei 2015, 14/4474 (aangevallen uitspraak 1), 14/5856 (aangevallen uitspraak 2), 15/656 (aangevallen uitspraak 3), 14/3887 en 14/5609 (aangevallen uitspraak 4)

Partijen:

[betrokkene 1] te [woonplaats 1] (betrokkene 1), [betrokkene 2] te [woonplaats 2] (betrokkene 2), [betrokkene 3] te [woonplaats 3] (betrokkene 3), [betrokkene 4] te [woonplaats 3] (betrokkene 4)

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college)

PROCESVERLOOP

Namens betrokkenen heeft mr. W.G. Fischer, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft hoger beroep ingesteld.

Partijen hebben verweerschriften en nadere stukken ingediend.

Het college heeft ter uitvoering van aangevallen uitspraak 4 op 24 juni 2015 een nader besluit genomen.

Het onderzoek ter zitting in de zaken heeft gevoegd plaatsgehad op 28 oktober 2015. Betrokkenen 3 en 4 zijn verschenen, bijgestaan door mr. Fischer. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. E. Pans en mr. E.T. 't Jong.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Betrokkenen waren ten tijde hier van belang uitgeprocedeerde asielzoekers die geen rechtmatig verblijf in Nederland hadden. Op 30 december 2013 (betrokkene 1), 7 januari 2014 (betrokkene 2), 18 april 2014 (betrokkene 4) en 13 augustus 2014 (betrokkene 3) hebben zij opvang als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aangevraagd.

1.2. Het college heeft die aanvragen bij besluiten van 31 maart 2014 (betrokkenen 1 en 2), 30 juni 2014 (betrokkene 4) en 22 september 2014 (betrokkene 3) afgewezen. Het college heeft aan die afwijzingen ten grondslag gelegd dat betrokkenen niet rechtmatig in Nederland verblijven en mitsdien ingevolge de artikelen 10 en 11 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) geen recht hebben op opvang op grond van de Wmo. Betrokkenen kunnen zich, gelet

op de brief van 5 november 2013 van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie (staatssecretaris) aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wenden tot de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) voor opvang in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL). Voor de opvang in de Vluchthaven komen zij niet in aanmerking omdat zij niet tot de doelgroep behoren.

1.3. Bij beslissingen op bezwaar van 11 juli 2014 (bestreden besluit 1), 30 juli 2014 (bestreden besluit 2), 26 januari 2015 (bestreden besluit 3) en 28 augustus 2014 (bestreden besluit 4) heeft het college het bezwaar van respectievelijk betrokkene 1, 2, 3 en 4 ongegrond verklaard.

2.1. Betrokkenen hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld.

2.2. Bij de aangevallen uitspraken, en voor zover van belang, heeft de rechtbank het beroep tegen de bestreden besluiten gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigd. Bij de aangevallen uitspraak 4 heeft de rechtbank voorts bepaald dat het college binnen zes weken een nieuwe beslissing op het bezwaar moet nemen met inachtneming van de uitspraak. Bij de aangevallen uitspraken 1, 2 en 3 heeft de rechtbank voorts zelf voorzien door de besluiten van 31 maart 2014 en 30 juni 2014 te herroepen en te bepalen dat de uitspraken in de plaats treden van de vernietigde bestreden besluiten 1, 2 en 3.

2.3. De rechtbank heeft, samengevat, het volgende overwogen. Gelet op het bepaalde in de artikelen 13 en 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en in het licht van de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van 1 juli 2014 (gepubliceerd op 10 november 2014) inzake Conference of European Churches (CEC) en European Federation of National Organisations working for the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland, No. 90/2013 (EHRC 2015/24) en No. 86/2012, raakt het verstoken zijn van toegang tot (enig) onderdak, eten en kleding voor vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel zodanig het respect voor de menselijke waardigheid, dat dit leidt tot een situatie waarin het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) besloten liggende recht op privéleven van een persoon onmogelijk wordt gemaakt. Zij heeft daaraan de conclusie verbonden dat vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus een onvoorwaardelijk recht hebben op een sobere basisvoorziening en dat de door het college per 15 december 2014 in het leven geroepen bed-bad-broodvoorziening hieraan voldoet. Deze voorziening moet worden aangemerkt als een voorziening als bedoeld in artikel 1, sub c, van de Wmo. De getroffen bed-bad-broodvoorziening is volgens de rechtbank, gelet op bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van 15 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583, een algemene voorziening. Het college kan er in beginsel mee volstaan te verwijzen naar deze algemene voorziening. Indien een betrokkene meent dat deze niet toereikend is, ligt het op zijn weg om dat met een begin van bewijs aannemelijk te maken. Betrokkenen 1, 2 en 3 zijn daarin niet geslaagd. Dit betekent dat de bed-bad-broodvoorziening voor hen voor toereikend moet worden gehouden. Zij hebben daarop met terugwerkende kracht recht vanaf de datum van de aanvraag. Betrokkene 4 heeft wel een begin van bewijs geleverd dat de bed-bad-broodvoorziening in zijn geval niet toereikend is. Het ligt op de weg van het college om te onderzoeken of en in hoeverre de bed-bad-broodvoorziening passend en toereikend voor betrokkene 4 is te achten. De rechtbank heeft het standpunt van het college dat betrokkenen zich tot de DT&V konden wenden voor opvang in een VBL, zodat er geen noodzaak is voor opvang op grond van de Wmo verworpen. Uit de beslissing van het ECSR volgt dat de aan opvang in een VBL verbonden voorwaarde dat een vreemdeling moet meewerken aan zijn terugkeer niet mag worden gesteld. De rechtbank heeft eveneens het standpunt van het college verworpen dat de door de gemeente georganiseerde opvang in de Vluchthaven in het kader van de Wmo onverplicht was. De beroepsgrond dat recht bestaat op een uitkering op grond van het Fonds Gevolgen Vreemdelingenbeleid (FGV) naar de norm van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 heeft de rechtbank verworpen omdat betrokkenen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij aan de criteria voor die uitkering voldoen.

3.1. Betrokkenen hebben in hoger beroep aangevoerd dat zij in aanmerking moeten komen voor een

FGV-uitkering. Voor die uitkering gelden als cumulatieve voorwaarden dat sprake is van medische problematiek en van juridisch perspectief op voortgezet rechtmatig verblijf in Nederland. Zij voldoen aan de voorwaarden voor die uitkering en voor zover zij dat niet zouden doen dan mogen die voorwaarden niet onverkort op hen worden toegepast.

3.2. Het college heeft in hoger beroep aangevoerd dat noodzaak voor opvang op grond van de Wmo ontbrak nu betrokkenen zich tot DT&V hadden kunnen wenden voor opvang in een VBL. Verder is aangevoerd dat de vanaf 15 december 2014 aangeboden sobere bed-bad-broodvoorziening geen maatschappelijke opvang is als bedoeld in artikel 1, sub c, van de Wmo, omdat deze niet voldoet aan elementen van de begripsdefinitie. Over de opvang in de Vluchthaven is aangevoerd dat deze gezien het koppelingsbeginsel onverplicht is in het kader van de Wmo. Het college is verder van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat betrokkenen recht hadden op bed, bad en brood vanaf de datum van hun aanvraag en niet eerst vanaf 15 december 2014, de datum waarop het college deze voorziening heeft ingesteld. Ten slotte heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de aangevallen uitspraken in strijd zijn met de uitspraken van de Raad van 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1995, en van 5 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3598.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Bij het besluit van 24 juni 2015 is het college niet volledig aan de bezwaren van betrokkene 4 tegemoet gekomen. Dit besluit dient gelet op de artikelen 6:19 en 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht bij het hoger beroep van betrokkene 4 te worden betrokken.

4.2. De Raad begrijpt de bestreden besluiten aldus dat de grondslag voor de afwijzing primair is gebaseerd op het ontbreken van een noodzaak om betrokkenen op te vangen omdat zij zich tot de onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris vallende DT&V kunnen wenden voor opvang in een VBL en subsidiair dat betrokkenen niet voor opvang of een uitkering op grond van het gemeentelijke beleid in aanmerking komen omdat zij niet tot de doelgroep behoren.

4.3. De beroepsgrond van het college dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat opvang in een VBL geen voorliggende voorziening kan zijn die de noodzaak van Wmo-opvang doet vervallen, omdat uit de beslissing van het ECSR volgt dat niet de voorwaarde van meewerken aan terugkeer mag worden gesteld, slaagt. De Raad heeft in zijn uitspraak van heden, ECLI:NL:CRVB:2015:3803, overwogen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2015:3415, heeft geoordeeld dat het gevolg van de keuze van een vreemdeling om niet mee te werken aan zijn vertrek, te weten dat de staatssecretaris hem de toegang tot de VBL weigert, in beginsel voor zijn risico komt, maar dat dit niet wegneemt dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen waarin de staatssecretaris aan het bieden van onderdak in een VBL niet bij voorbaat de voorwaarde mag verbinden dat een vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland. Zodanige bijzondere omstandigheden doen zich voor, indien uit hetgeen de vreemdeling aan zijn verzoek ten grondslag heeft gelegd, blijkt dat hij vanwege zijn psychische gesteldheid niet in staat kan worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien. Zolang deze omstandigheden zich voordoen kan die vreemdeling niet verantwoordelijk worden gehouden voor zijn weigering mee te werken aan vertrek. Het is aan de vreemdeling om aan zijn verzoek om opvang zodanige bijzondere omstandigheden ten grondslag te leggen.

4.4. Uit 4.3 volgt dat het college de aanvraag van betrokkenen om maatschappelijke opvang op grond van de Wmo terecht heeft afgewezen op de grond dat zij zich bij de staatssecretaris kunnen melden voor opvang in een VBL. Deze opvang is een aan de Wmo voorliggende voorziening die de noodzaak van maatschappelijke opvang op grond van die wet wegneemt. Het is aan de staatssecretaris om te beoordelen of in een concreet geval sprake is van een bijzondere omstandigheid die in de weg staat aan de voorwaarde dat wordt meegewerkt aan vertrek uit Nederland. Colleges van burgemeester en wethouders zijn bevoegd om een verzoek om opvang

op grond van de Wmo of de Wmo 2015 van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling af te wijzen op de grond dat de noodzaak om opvang te bieden ontbreekt, omdat de aanvrager gebruik kan maken van opvangvoorzieningen van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers of de staatssecretaris.

4.5. Uit 4.3 en 4.4 volgt dat het hoger beroep van het college slaagt en dat de aangevallen uitspraken moeten worden vernietigd. Aan een beoordeling van de andere gronden van de hoger beroepen van het college en betrokkenen wordt niet toegekomen. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad de beroepen ongegrond verklaren. Hiermee is tevens gegeven dat de grondslag aan het jegens betrokkene 4 genomen uitvoeringsbesluit van 24 juni 2015 is komen te ontvallen, zodat dit besluit dient te worden vernietigd.

4.6. In deze gedingen ten overvloede, maar ter voorlichting van partijen, acht de Raad het om reden van rechtszekerheid niettemin aangewezen enige overwegingen te wijden aan de beroepsgrond dat de op 15 december 2014 getroffen bed-bad-broodvoorziening van de gemeente Amsterdam geen maatschappelijke opvang als bedoeld in de Wmo is.

4.7.1. Uitgaande van het thans geldende stelsel van wet- en regelgeving, het daarop gebaseerde beleid en de uitvoeringspraktijk, zal een beslissing over een dergelijke opvangvoorziening jegens een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, gelet op het koppelingsbeginsel, zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Vw 2000, artikel 8 van de Wmo en artikel 1.2.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), anders dan voorheen, niet (meer) worden aangemerkt als een besluit over maatschappelijke opvang op grond van de Wmo, onderscheidenlijk opvang op grond van de Wmo 2015. Dat een dergelijke beslissing eerder wel is aangemerkt als een op de Wmo berustend besluit, vindt zijn grond hierin dat het toen geldende, onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris vallende stelsel van opvangrecht voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen vanuit verdragsrechtelijk perspectief niet geheel sluitend was, waardoor een lacune resteerde waarin de rechtspraak op basis van de Wmo voorzag. Uit de uitspraak van de Raad van 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1995, en de hiervoor onder 4.3 genoemde uitspraken van de Afdeling en de Raad van heden, volgt dat dit stelsel thans wel sluitend moet worden geacht, waardoor onder deze omstandigheden deze grond is komen te vervallen. Nu de Wmo 2015 voorziet in een generieke regeling voor de (maatschappelijke) opvang van dak- en thuislozen en de staatssecretaris verantwoordelijk is voor specifiek opvangrecht voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, leiden overwegingen van rechtszekerheid en het belang van een transparante rechtsmachtverdeling ertoe dat door gemeenten getroffen specifieke opvangvoorzieningen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen op wie het koppelingsbeginsel van toepassing is, niet langer zullen worden aangemerkt als (maatschappelijke) opvang op grond van de Wmo, onderscheidenlijk de Wmo 2015. Hierbij heeft meegewogen dat deze specifiek voor vreemdelingen getroffen voorzieningen verwant zijn met de door de staatssecretaris in het leven geroepen specifieke voorzieningen voor vreemdelingen.

4.7.2. Dit betekent dat primaire besluiten van een college van burgemeester en wethouders ter uitvoering van specifieke regelingen als de bed-bad-broodvoorziening, de Vluchthavenvoorziening en het FGV, die alle specifiek bestemd zijn voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, na 31 december 2014 geen grondslag kunnen vinden in de Wmo 2015. De Raad zal zich uitgaande van de bevoegdheid van de Raad om te oordelen over geschillen op grond van de Wmo 2015, gelet op het vorenstaande en uitgaande van de thans geldende wet- en regelgeving, het daarop gebaseerde beleid en de uitvoeringspraktijk, niet langer bevoegd achten om in hoger beroep kennis te nemen van geschillen over de uitvoering van ten opzichte van de Wmo en de Wmo 2015 buitenwettelijke gemeentelijke opvangregelingen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep:

- vernietigt de aangevallen uitspraken;
- verklaart de beroepen ongegrond;
- vernietigt het aan betrokkene 4 gerichte besluit van 24 juni 2015.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij als voorzitter en R.M. van Male en J. Brand als leden, in tegenwoordigheid van I. Mehagnoul als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 26 november 2015.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) I. Mehagnoul

AP

ECLI:NL:RVS:2016:1782

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-06-2016
Datum publicatie	29-06-2016
Zaaknummer	201601397/1/V1, 201601400/1/V1, 201601402/1/V1, 201601406/1/V1 en 201601407/1/V1
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij brieven van 15 en 27 januari en 9, 16 en 18 februari 2015 heeft het college, voor zover thans van belang, gereageerd op verzoeken van de vreemdelingen om aan hen onderdak dan wel leefgeld te verstrekken.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 8:117 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 56 Vreemdelingenwet 2000 72
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2016/244 AB 2016/355 met annotatie van P.R. Rodrigues JV 2016/242 JB 2016/169

Uitspraak

201601397/1/V1, 201601400/1/V1, 201601402/1/V1, 201601406/1/V1 en 201601407/1/V1.

Datum uitspraak: 29 juni 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [vreemdeling 1],
2. [vreemdeling 2],
3. [vreemdeling 3],
4. [vreemdeling 4], en
5. [vreemdeling 5] (hierna: vreemdeling 1, 2, 3, 4 onderscheidenlijk 5; tezamen hierna: de vreemdelingen) en
6. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2015 in zaken nrs. 15/2577, 15/2583, 15/2887, 15/2983 en 15/2994 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

het college.

Procesverloop

Bij brieven van 15 en 27 januari en 9, 16 en 18 februari 2015 heeft het college, voor zover thans van belang, gereageerd op verzoeken van de vreemdelingen om aan hen onderdak dan wel leefgeld te verstrekken.

Bij besluiten van 12 maart en 24 april 2015 heeft het college de daartegen door de vreemdelingen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Deze besluiten zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 7 oktober 2015 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard, deze besluiten vernietigd, de brieven van 15 en 27 januari en 9, 16 en 18 februari 2015 aangemerkt als besluiten en herroepen, bepaald dat de vreemdelingen in de periode in geding recht hebben op onderdak overeenkomstig de zogenoemde bed-bad-broodvoorziening en dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen hoger beroepen ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB). De hogerberoepschriften zijn aangehecht.

Het college heeft verweerschriften ingediend en incidenteel hoger beroepen ingesteld bij de CRvB. De incidenteel hogerberoepschriften zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:622, heeft de CRvB zich onbevoegd verklaard kennis te nemen van de hoger beroepen voor zover deze zien op de bed-bad-broodvoorziening, het zogenoemde Fonds Gevolgen Vreemdelingenwetgeving (hierna: het FGV) en het overige gemeentelijke beleid betreffende opvangregelingen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De CRvB heeft die hoger beroepen in zoverre doorgezonden naar de Afdeling.

De vreemdelingen hebben een nader stuk ingediend.

Bij brief van 14 april 2016 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Afdeling met toepassing van artikel 8:45, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) schriftelijk inlichtingen gegeven. Deze brief is aan partijen toegezonden.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaken, tegelijkertijd met ECLI:NL:RVS:2016:1783, ter zitting behandeld op 21 april 2016, waar de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. Hagen-Pot en mr. E.T. 't Jong, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. De staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen en mr. E.E. van der Kamp, beiden advocaat te Den Haag, heeft ter zitting van de Afdeling een toelichting gegeven.

Overwegingen

Aanleiding

1. In hoger beroep is onbestreden dat de vreemdelingen niet rechtmatig in Nederland verblijven. De vreemdelingen hebben het college verzocht om aan hen onderdak dan wel leefgeld te verstrekken. Zij hebben daarbij een beroep gedaan op het beleid van het college dat betrekking heeft op voorzieningen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. In hoger beroep is in geschil of het college in de besluiten van 12 maart en 24 april 2015 in reactie op de verzoeken van de vreemdelingen mocht volstaan met een verwijzing naar de bed-bad-broodvoorziening.

Bevoegdheid rechtbank

2. Uit de uitspraak van de Afdeling van 28 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY8256, volgt dat de wetgever heeft beoogd de rechtsbescherming van een vreemdeling in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) bij uitsluiting op te dragen aan de bestuursrechter, in het bijzonder de vreemdelingenrechter, om te voorkomen dat twee verschillende rechters, namelijk de bestuursrechter en de civiele rechter, oordelen over geschillen in het kader van de Vw 2000; vergelijk Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 71. Dit doel wordt gediend door voor een vreemdeling niet alleen beroep open te stellen tegen jegens hem als zodanig gegeven besluiten, maar ingevolge artikel 72, derde lid, van de Vw 2000 ook tegen door een bestuursorgaan jegens hem als zodanig verrichte, rechtens relevante handelingen. Aldus bevat de Vw 2000 een stelsel van rechtsbescherming dat beoogt te verzekeren dat een vreemdeling de rechtmatigheid van zulke besluiten en handelingen aan de bestuursrechter kan voorleggen.

2.1. Het college heeft beleid ontwikkeld voor het verstrekken van voorzieningen aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit beleid betreft verstrekkingen uit het FGV, de bed-bad-broodvoorziening en het zogenoemde Programma Vreemdelingen. Uit de door het college overgelegde stukken over die voorzieningen en de toelichting ter zitting kan het volgende worden afgeleid. Het FGV is een fonds waaruit het college uitkeringen verstrekt voor onderdak en leefgeld aan vreemdelingen. Het FGV is met ingang van 1 juli 2015 opgeheven. Per diezelfde datum bestaat het Programma Vreemdelingen. Als gevolg daarvan biedt het college vreemdelingen onder meer 24-uursopvang, in natura of door middel van financiële ondersteuning. Vanaf 15 december 2014 biedt het college vreemdelingen bovendien onderdak in de bed-bad-broodvoorziening.

2.2. Het beleid met betrekking tot de onder 2.1. vermelde voorzieningen is niet gebaseerd op een wettelijke regeling die het college een specifieke bevoegdheid toekent om die voorzieningen te verstrekken aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Bij gebreke van een specifieke publiekrechtelijke bevoegdheid tot het verstrekken van die voorzieningen, zijn de reacties van het college aangaande die voorzieningen in de brieven van 15 en 27 januari en 9, 16 en 18 februari 2015 geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Die reacties zijn feitelijke handelingen van het college jegens de vreemdelingen, die hen in hun hoedanigheid van vreemdeling raken, en derhalve feitelijke handelingen in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000.

2.3. Het voorgaande brengt met zich dat laatstgenoemde brieven van het college in zoverre moeten worden gelijkgesteld aan besluiten genomen krachtens de Vw 2000. Het college heeft het daartegen door de vreemdelingen aangewende rechtsmiddel terecht aangemerkt als bezwaar. De besluiten van 12 maart en 24 april 2015 moeten worden aangemerkt als beslissingen op bezwaar als bedoeld in de artikelen 7:10 tot en met 7:12 van de Awb. Gelet op artikel 8:7, derde lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, is de rechtbank Amsterdam onbevoegd kennis te nemen van de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen, nu de rechtbank Den Haag daartoe bij uitsluiting bevoegd is. Met het oog op effectieve geschilbeslechting ziet de Afdeling evenwel aanleiding om de aangevallen uitspraak krachtens artikel 8:117 van de Awb als bevoegdlijk gedaan aan te merken.

In de incidenteel hoger beroepen van het college

Betreffende vreemdeling 2

3. Het college heeft erkend dat het zijn incidenteel hoger beroep in de zaak betreffende vreemdeling 2 niet tijdig heeft ingediend. Het college heeft geen feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat het in verzuim is geweest.

3.1. Het incidenteel hoger beroep is niet-ontvankelijk.

Betreffende vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5

4. In de grieven betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft bepaald dat vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5 in de periode in geding recht hebben op onderdak overeenkomstig de bed-bad-broodvoorziening. Het college voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat die vreemdelingen gebruik kunnen maken van het onderdak dat de staatssecretaris niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen biedt. Nu de staatssecretaris daarmee invulling geeft aan de uit het internationaal recht voortvloeiende positieve verplichting onderdak te bieden, bestaat geen verplichting voor het college om die vreemdelingen onderdak te bieden, aldus het college. Het college voert aan dat de rechtbank dan ook niet heeft onderkend dat het niet gehouden is om in een besluit vast te leggen dat een vreemdeling aanspraak maakt op onderdak in de bed-bad-broodvoorziening.

4.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 24 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:722, moet een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling die geen aanspraak heeft op verstrekkingen vanwege het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en meent toch aanspraak te hebben op voorzieningen, waaronder onderdak, zich wenden tot de staatssecretaris. De staatssecretaris biedt die vreemdelingen onderdak in een vrijheidsbeperkende locatie (hierna: een VBL), onder de voorwaarde dat zij meewerken aan hun vertrek uit Nederland, en met dien verstande dat het onderdak gepaard zal gaan met de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel krachtens artikel 56, eerste lid, van de Vw 2000. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415, kan de staatssecretaris in het licht van de artikelen 3 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 13, aanhef en vierde lid, en 31, aanhef en tweede lid, van het Europees Sociaal Handvest en de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 1 juli 2014 in zaak nr. 90/2013 (CEC tegen Nederland; www.coe.int/socialcharter) in beginsel met dat aanbod volstaan.

4.2. Nu het college geen specifieke bevoegdheid heeft om onderdak te bieden aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en de staatssecretaris daarin reeds voorziet door het bieden van voorwaardelijk onderdak in een VBL, is het college niet op basis van enige internationale of wettelijke verplichting gehouden om de onder 2.1. vermelde voorzieningen te verstrekken. Het beleid betreffende die voorzieningen moet dan ook worden aangemerkt als buitenwettelijk begunstigend beleid.

Uit het voorgaande volgt dat de vreemdelingen hun betoog onder verwijzing naar verschillende verdragen, richtlijnen en arresten van het Hof van Justitie dat, anders dan het college aanvoert, de staatssecretaris met zijn aanbod van voorwaardelijk onderdak in een VBL niet voldoet aan de op de Staat rustende verdragsrechtelijke verplichting aan hen onderdak te bieden, moeten richten aan de staatssecretaris.

De rechtbank heeft niet onderkend dat het college gezien het voorgaande in overeenstemming met zijn beleid heeft gehandeld door te volstaan met een verwijzing van vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5 naar de bed-bad-broodvoorziening.

4.3. De grieven slagen.

In de hoger beroepen van de vreemdelingen

5. In de grieven betogen de vreemdelingen dat de rechtbank hen ten onrechte niet is gevolgd in hun betoog dat de bed-bad-broodvoorziening niet adequaat is. De vreemdelingen voeren aan dat de

rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of de bed-bad-broodvoorziening in hun geval toereikend is. Vreemdelingen 4 en 5 verwijzen daarbij naar het Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen van de gemeente Amsterdam van 2 juni 2015. Vreemdeling 2 voert aan dat de bed-bad-broodvoorziening in haar geval ongeschikt is, omdat het slechts nachtopvang betreft, mannen en vrouwen niet van elkaar worden gescheiden en het college geen leefgeld verstrekt. Verder voeren vreemdelingen 1, 4 en 5 aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat onderdak in de bed-bad-broodvoorziening niet beschikbaar is, nu zij verschillende keren niet zijn toegelaten omdat er geen plaats was of omdat zij niet dakloos zouden zijn. Zij voeren aan dat het college aan hen ten onrechte geen uitkering heeft verstrekt voor iedere dag dat voor hen geen onderdak beschikbaar was.

5.1. Het college heeft de vreemdelingen in de besluiten van 12 maart en 24 april 2015 in overeenstemming met zijn beleid naar de bed-bad-broodvoorziening verwezen. Reeds omdat het college niet op basis van enige internationale of wettelijke verplichting gehouden is onderdak in de bed-bad-broodvoorziening te verstrekken, faalt het betoog van de vreemdelingen dat het college had moeten beoordelen of de bed-bad-broodvoorziening in hun geval toereikend was en kan het betoog van vreemdeling 2 dat de bed-bad-broodvoorziening voor haar ongeschikt is niet leiden tot het ermee beoogde resultaat. De verwijzing door vreemdelingen 4 en 5 naar het Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen doet aan het voorgaande niet af, nu dat Programma dateert van na de besluiten van 24 april 2015, zodat het beleid dat daarop betrekking heeft niet bij de toetsing van die besluiten kan worden betrokken.

Verder heeft het college toegelicht dat het een enkele keer is voorgekomen dat onderdak in de bed-bad-broodvoorziening niet beschikbaar was, namelijk toen een grote groep vreemdelingen onderling had afgesproken zich op hetzelfde moment voor onderdak te melden. Gelet op deze toelichting bestaat geen grond voor het oordeel dat onderdak in de bed-bad-broodvoorziening over het algemeen niet beschikbaar is. Overigens heeft het college toegelicht dat op het moment dat een vreemdeling zich thans meldt voor onderdak in de bed-bad-broodvoorziening en dat onderdak niet beschikbaar is, het college contact opneemt met een andere gemeente om aldaar onderdak voor die vreemdeling te regelen. Het betoog van vreemdelingen 1, 4 en 5 dat het college hun ten onrechte geen uitkering heeft verstrekt toen geen plaats voor hen beschikbaar was in de bed-bad-broodvoorziening, faalt reeds omdat het college niet verplicht was de bed-bad-broodvoorziening aan te bieden. Vreemdelingen 1, 4 en 5 konden zich in dat geval voor onderdak wenden tot de staatssecretaris. Verder heeft het college zich op het standpunt gesteld dat voor het verkrijgen van onderdak in de bed-bad-broodvoorziening niet van belang is of een vreemdeling ergens anders onderdak heeft of kan krijgen en dat het een vreemdeling niet om die reden weigert. Met hun enkele stelling hebben vreemdelingen 1, 4 en 5 niet gestaafd dat het college hen wel om die reden heeft geweigerd.

5.2. In zoverre falen de grieven.

5.3. In de grieven klagen vreemdelingen 1 tot en met 3 ook dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij niet hebben gestaafd dat zij aan de vereisten voor een verstrekking uit het FGV hebben voldaan. Zij voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hun situatie vergelijkbaar is met verschillende van de 66 op een geanonimiseerde lijst vermelde gevallen waarin het college een verstrekking uit het FGV heeft toegekend.

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4830) vergt het gelijkheidsbeginsel een consistent en dus doordacht bestuursbeleid. Het veronderstelt dat het bestuur welbewust richting geeft en derhalve een algemene gedragslijn volgt bij zijn optreden in individuele vergelijkbare gevallen. Het bewaken van de consistentie van het eigen optreden is bij uitstek de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur.

Het college heeft toegelicht dat het FGV sinds 2001 bestaat en de vereisten om voor een verstrekking uit het FGV in aanmerking te komen in de loop van de tijd strenger zijn toegepast. Dit geldt zeker

sinds vreemdelingen kunnen worden verwezen naar de bed-bad-broodvoorziening, aldus het college. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de op de lijst vermelde gevallen niet vergelijkbaar zijn met die van vreemdelingen 1 tot en met 3, nu in de op de lijst vermelde gevallen een verstrekking is toegekend in een periode ruim voor de openstelling van de bed-bad-broodvoorziening. Gezien deze toelichting heeft het college deugdelijk gemotiveerd dat zich geen vergelijkbare gevallen voordoen.

5.5. Ook in zoverre falen de grieven.

Conclusie

6. De hoger beroepen van de vreemdelingen zijn ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van het college in de zaak betreffende vreemdeling 2, zaak nr. 201601400/1/V1, is niet-ontvankelijk. De incidenteel hoger beroepen van het college in de zaken betreffende vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5, zaken nrs. 201601397/1/V1, 201601402/1/V1, 201601406/1/V1 en 201601407/1/V1 zijn gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd voor zover de rechtbank de door vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5 ingestelde beroepen gegrond heeft verklaard, de besluiten van 12 maart en 24 april 2015 betreffende die vreemdelingen heeft vernietigd, de brieven van 27 januari en 9, 16 en 18 februari 2015 heeft aangemerkt als besluiten en herroepen, heeft bepaald dat die vreemdelingen in de periode in geding recht hebben op onderdak overeenkomstig de bed-bad-broodvoorziening en dat de uitspraak in de plaats treedt van die vernietigde besluiten. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van vreemdelingen 1 en 3 tot en met 5 tegen de besluiten van 12 maart en 24 april 2015 alsnog ongegrond verklaren. De aangevallen uitspraak moet voor het overige worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van de vreemdelingen ongegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam in zaak nr. 201601400/1/V1 niet-ontvankelijk;

III. verklaart de incidenteel hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam in zaken nrs. 201601397/1/V1, 201601402/1/V1, 201601406/1/V1 en 201601407/1/V1 gegrond;

IV. vernietigt de aangevallen uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2015 voor zover deze betrekking heeft op zaken nrs. 15/2577, 15/2887, 15/2983 en 15/2994;

V. verklaart de in die zaken ingestelde beroepen ongegrond;

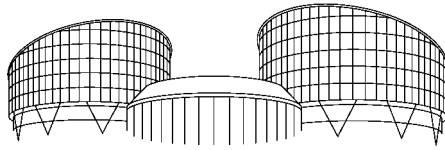
VI. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.D.J. van Heijst, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Van Heijst
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2016

787.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

THIRD SECTION

DECISION

Application no. 17931/16
Gadaa Ibrahim HUNDE
against the Netherlands

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting on 5 July 2016 as a Chamber composed of:

Luis López Guerra, *President*,

Helena Jäderblom,

Johannes Silvis,

Branko Lubarda,

Pere Pastor Vilanova,

Alena Poláčková,

Georgios A. Serghides, *judges*,

and Stephen Phillips, *Section Registrar*,

Having regard to the above application lodged on 23 March 2016,

Having regard to the decision to grant priority to the above application under Rule 41 of the Rules of Court,

Having deliberated, decides as follows:

THE FACTS

1. The applicant, Mr Gadaa Ibrahim Hundé, is an Ethiopian national who was born in 1992 and lives in Amsterdam. He was represented before the Court by Mr P. Fischer, a lawyer practising in Haarlem. The facts of the case, as submitted by the applicant and as apparent from public documents, may be summarised as follows.

A. Background to the case

2. In December 2012 a group of approximately 200 irregular migrants in the Netherlands who – as rejected asylum-seekers – were no longer entitled

to State-sponsored care and accommodation for asylum-seekers, squatted the St. Joseph Church in Amsterdam. These irregular migrants formed an action group called “*We Are Here / Wij Zijn Hier*” seeking attention for and relief from their situation. During their stay there, the St. Joseph Church was colloquially referred to as the Refuge Church (*Vluchtkerk*). It appears that the group was evicted from the Refuge Church on 31 March 2013.

3. On 4 April 2013 the municipality of Amsterdam offered temporary shelter to the original members of the group “We Are Here” who had been staying in the Refuge Church since December 2012. Accordingly, 159 persons were housed temporarily in a former detention facility on the Havenstraat in Amsterdam – which came to be known as the Refuge Haven (*Vluchthaven*) – until 31 May 2014. The remaining persons from the Refuge Church who had been evicted from there and not been offered shelter in the Refuge Haven, squatted an indoor car park, which came to be known as the Refuge Garage (*Vluchtgarage*).

4. A number of residents of the Refuge Garage initiated administrative proceedings against the municipality of Amsterdam demanding that they be provided with shelter, food and clothing. In one of those proceedings, lodged by three residents of the Refuge Garage, not including the applicant, a provisional measure (*voorlopige voorziening*) was granted on 17 December 2014 pending further appeal proceedings before the Central Appeals Tribunal (*Centrale Raad van Beroep*). At the request of the three petitioners, the provisional-measures judge (*voorzieningenrechter*) of the Central Appeals Tribunal ordered the municipality of Amsterdam to provide overnight shelter, a shower, breakfast and dinner to the petitioners. In that decision, account was taken of the fact that the Netherlands Institute for Human Rights (*College voor de Rechten van de Mens*) had found degrading living conditions in the Refuge Garage. In addition, regard was had to two decisions of the European Committee of Social Rights (hereinafter the “ECSR”) of 1 July 2014, in which the Netherlands was found to have breached Articles 13 § 4 and 31 of the European Social Charter (hereinafter the “Charter”) by failing to provide adult irregular migrants with adequate access to emergency assistance, that is food, clothing and shelter (see paragraph 37 below).

5. In response to this provisional measure, the Association of Netherlands Municipalities (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) – in agreement with the Deputy Minister of Security and Justice (*Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) – set up a scheme to offer basic provisions to irregular migrants, the so-called Bed, Bath and Bread Scheme (*bed-bad-broodregeling*). That scheme entailed that the central municipalities¹ would provide basic accommodation to irregular migrants

1. In the Dutch administrative system, a central municipality performs a specific function for surrounding communities in the setting of an intercommunal cooperation scheme under the Joint Regulations Act (*Wet Gemeenschappelijke Regelingen*).

including night shelter with shower facilities, breakfast and dinner, starting from 17 December 2014. It was announced from the outset that this scheme would be temporary, awaiting the adoption of a resolution by the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the ECSR's two decisions, pursuant to Article 9 of the Additional Protocol to the European Charter Providing for a System of Collective Complaints. Although these resolutions were adopted by the Committee of Ministers on 15 April 2015 (see paragraph 38 below), the scheme has been prolonged and is currently still in place.

B. Particular circumstances of the case

6. The applicant fled from Ethiopia to the Netherlands in September 2011. His application for asylum was rejected as unfounded. Apart from the fact that, for reasons found imputable to him, the applicant did not hold any identity or travel documents, he was found to have given inconsistent, contradictory, vague and summary statements to the immigration authorities. In July 2013 he was released from immigration detention (*vreemdelingendetentie*) because, according to the applicant who has not provided any further details, an effective removal to his country of origin proved not possible. As a rejected asylum-seeker who had failed to leave the country within the voluntary return grace period of four weeks, the applicant was no longer entitled to State-sponsored accommodation and care in one of the reception centres for asylum-seekers.

7. In December 2013 the applicant, having joined the group "We Are Here", took shelter in the Refuge Garage in Amsterdam together with approximately 100 other irregular migrants. It appears that he lived in the Refuge Garage until March 2015. Meanwhile, the applicant instituted the proceedings set out in paragraphs 9-19 and 20-24 below.

8. On 11 February 2015 the applicant filed a fresh asylum application, which was accepted on 30 March 2015. He was provided with a temporary residence permit for asylum purposes valid from 30 March 2015 until 30 March 2020, based on section 29 § 1(a) of the Aliens Act 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*).

1. Proceedings lodged against the municipality

9. On 30 December 2013 the applicant requested the municipality of Amsterdam to grant him State-sponsored care and reception facilities similar to the facilities offered to asylum-seekers by the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers (*Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers*; hereinafter "COA"), submitting, *inter alia*, that he found himself in an emergency situation considering the appalling living conditions in the Refuge Garage. He further submitted that he had applied for shelter in the Refuge Haven but that, unlike other irregular migrants from the Refuge

Church in a similar situation, he had not been admitted to the Refuge Haven.

10. The applicant submitted that the living conditions in the Refuge Garage were poor. Housing more than 150 persons, it was overcrowded. A limited, insufficient number of toilets was available and there were no washing facilities. Electricity was not always available. The irregular migrants staying in the garage were dependent on volunteers for food and the atmosphere between them was tense, regularly resulting in confrontations which were sometimes violent. The applicant himself had once been threatened and assaulted by a co-resident in the garage. He had sustained a light stab wound. He had reported that incident to the police.

11. On 31 March 2014 the Mayor and Aldermen (*college van Burgemeester en Wethouders*) of the municipality of Amsterdam, treating the applicant's request as an application for access to community shelter services (*maatschappelijke opvang*) under the Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*), rejected it as the applicant was neither a Dutch national nor did he hold a residence permit as required by the aforementioned act. An exception to that rule could apply when the right to respect for physical or psychological integrity flowing from Article 8 of the Convention was at stake, in particular if the person concerned was a minor or vulnerable because of a medical emergency. However, as the applicant had not provided any medical information – even though he claimed that he required medical care – he was considered as not falling within the category of vulnerable persons.

12. With regard to the fact that the applicant had been denied access to the Refuge Haven, the Mayor and Aldermen held that accommodation at that location had been offered to the original members of the group “We Are Here” who had stayed in the Refuge Church for an uninterrupted period of time and who were willing to cooperate with the municipality and other institutions in the organisation of their return to the country of origin. The applicant did not fulfil those requirements.

13. The Mayor and Aldermen further made reference to the possibility of the applicant requesting the Repatriation and Departure Service (*Dienst Terugkeer en Vertrek*) of the Ministry of Security and Justice (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) to impose a measure on him within the meaning of section 56 of the Aliens Act 2000 in order to gain access to reception facilities at a centre where his liberty would be restricted (*vrijheidsbeperkende locatie*). In such centres the focus is on departure from the Netherlands of the person concerned, meaning that reception facilities are provided on condition that the person concerned cooperates in the organisation of his or her departure to the country of origin.

14. The applicant lodged an objection (*bezwaar*) against the decision of 31 March 2014 which was dismissed by the Mayor and Aldermen on 11 July 2014, in accordance with an advice drawn up by the objections

committee (*Bezwarencommissie*) on 9 July 2014 and on the same grounds as those on which the initial decision had been based. The applicant lodged an appeal (*beroep*) with the Amsterdam Regional Court (*rechtbank*).

15. On 8 May 2015 the Amsterdam Regional Court accepted the applicant's appeal and quashed the Mayor and Aldermen's decision of 11 July 2014. Proceeding to decide on the matter itself, the Regional Court considered that the ECSR's decisions of 1 July 2014, in which the ECSR had found violations of Articles 13 and 31 of the Charter, could not be overlooked notwithstanding the fact that they were not binding for the State Parties to the Charter. Accordingly, the Regional Court considered that the denial of shelter, food and clothing to irregular migrants touched upon the right to respect for human dignity in such a way as to preclude a person's enjoyment of private life within the meaning of Article 8 of the Convention. It concluded that the State was under a positive obligation to provide the applicant with shelter, food and clothing and that that provision should not be made conditional on the applicant's cooperation in the organisation of his departure from the Netherlands. It was noted, however, that the municipality of Amsterdam, simultaneously with other municipalities in major cities of the Netherlands, had established the Bed, Bath and Bread Scheme (see paragraph 5 above), providing, as of 17 December 2014, basic accommodation to irregular migrants including night shelter with shower facilities, breakfast and dinner. As far as the applicant had argued that the Bed, Bath and Bread Scheme was insufficient, he had failed to substantiate that argument with any *prima facie* evidence.

16. Moreover, the applicant had obtained a residence permit on 30 March 2015 as a consequence of which he was already entitled to State-sponsored social benefits. The applicant's argument that his right to emergency social assistance should nevertheless be acknowledged retroactively and that he should be granted living allowances (*leefgeld*) by way of compensation was dismissed. The Regional Court held that although such a right to emergency social benefits should be acknowledged retroactively, that is from 29 November 2013, there was no legal basis on which to conclude that this right included a right to living allowances. It was open to the applicant to claim compensation for damage in separate proceedings.

17. Both the applicant and the Mayor and Aldermen lodged a further appeal (*hoger beroep*) with the Central Appeals Tribunal.

18. On 26 November 2015 the Central Appeals Tribunal dismissed the applicant's appeal but accepted the Mayor and Aldermen's appeal and quashed the Regional Court's judgment. The Central Appeals Tribunal found that the Mayor and Aldermen's rejection of the applicant's request for shelter under the Social Support Act was justified as the applicant had the possibility of receiving shelter at a centre where his liberty would be restricted. Unlike the Regional Court, it agreed with the Mayor and

Aldermen that irregular migrants may be denied access to such a centre if they refuse to cooperate in the organisation of their return to their country of origin, unless there existed exceptional circumstances. Such exceptional circumstances could exist when the person concerned had demonstrated that he or she was unable to foresee the consequences of his or her actions or omissions due to his or her psychiatric state of mind. It was, however, incumbent upon the irregular migrant to claim that such exceptional circumstances pertained.

19. No further appeal lay against this decision.

2. Proceedings lodged against the Deputy Minister of Security and Justice

20. In the meantime, on 24 March 2014, the applicant had also requested the Deputy Minister of Security and Justice to grant him, either in cooperation with the municipality of Amsterdam or independently, State-sponsored care and accommodation, in particular to offer him shelter as well as (allowances for) food and clothing.

21. On 25 March 2014 the Deputy Minister rejected the applicant's request, considering that he could apply for admission in a centre run by the Repatriation and Departure Service where his liberty would be restricted and where he would have to cooperate in the organisation of his departure from the Netherlands. The applicant was reminded of the fact that he was already under a statutory obligation to leave the Netherlands pursuant to section 61 § 1 of the Aliens Act 2000 as his asylum request had been rejected.

22. The applicant filed an objection against this decision, which was dismissed by the Deputy Minister on 16 June 2014.

23. An appeal lodged by the applicant was declared inadmissible by the Regional Court of The Hague on 8 September 2015, which considered that the applicant no longer had any interest in challenging the impugned decision in view of the provisional measure issued by the Central Appeals Tribunal on 17 December 2014, pursuant to which the municipality of Amsterdam had been ordered to provide night shelter, breakfast and dinner to irregular migrants (see paragraph 5 above).

24. Although possible, the applicant did not lodge a further appeal with the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) against the decision of the Regional Court.

C. Relevant domestic law

25. The admission, residence and expulsion of aliens are regulated by the Aliens Act 2000. Section 5 § 1 of the said act reads as follows:

“An alien who has been refused entry into the Netherlands shall leave the Netherlands immediately, duly observing such directions as may have been given to him for this purpose by a border control officer.”

26. Section 10 of the Aliens Act 2000 provides as follows:

“1. An alien who is not lawfully resident may not claim entitlement to benefits in kind, facilities and social security benefits issued by decision of an administrative authority. The previous sentence shall apply *mutatis mutandis* to exemptions or licenses designated in an Act of Parliament or Order in Council.

2. The first subsection may be derogated from if the entitlement relates to education, the provision of care that is medically necessary, the prevention of situations that would jeopardise public health or the provision of legal assistance to the alien.

3. The granting of entitlement does not confer a right to lawful residence.”

27. Section 45 of the said Act provides the following on the legal consequences of a rejection of an application for a residence permit in the Netherlands:

“1. The consequences of a decision whereby an application for the issue of a residence permit for a fixed period [...] or a residence permit for an indefinite period [...] is rejected shall, by operation of law, be that:

(a) the alien is no longer lawfully resident [...];

(b) the alien should leave the Netherlands of his own volition within the time limit prescribed in section 62, failing which the alien may be expelled;

(c) the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers or another statutory provision that regulates benefits in kind of this nature will terminate in the manner provided for by or pursuant to that Act or statutory provision and within the time limit prescribed for this purpose;

(d) the aliens’ supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit within which the alien must leave the Netherlands of his own volition, to enter every place, including a dwelling, without the consent of the occupant, in order to expel the alien;

(e) the aliens’ supervision officers are authorised, after the expiry of the time limit referred to in (c), to compel the vacation of property in order to terminate the accommodation or the stay in the residential premises provided as a benefit in kind as referred to in (c).

2. Subsection 1 shall apply *mutatis mutandis* if:

...

(b) A residence permit has been cancelled or not renewed.

3. The consequences referred to in subsection 1 shall not take effect as long as the application for review lodged by the alien suspends the operation of the decision.

4. [The] Minister may order that, notwithstanding subsection 1, opening words and (c), the benefits in kind provided for by or pursuant to the Act on the Central Reception Organisation for Asylum-Seekers or another statutory provision that

regulates benefits in kind of this nature will not terminate for certain categories of alien. The order shall be repealed no later than one year after its notification.

5. An alien to whom an order as referred in subsection 4 is applicable shall be deemed to be lawfully resident as referred to in section 8 (j).”

28. Under the Act on the Central Agency for the Reception of Asylum-Seekers (*Wet Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers*) and related regulations, including the Regulation on Provisions for Asylum-Seekers and Other Categories of Aliens (*Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen*), the Central Agency – an autonomous administrative authority – is responsible for the provision of reception facilities which comprise housing, basic subsistence means and health care to asylum-seekers.

29. If no residence permit is granted to an asylum-seeker, he or she will remain entitled to benefit from the reception facilities for asylum-seekers for a grace period of four weeks after the date of the final decision taken on his/her request. The rejected asylum-seeker is given this grace period to leave the Netherlands voluntarily – if need be assisted by the International Organisation for Migration – as he/she is no longer lawfully staying in the Netherlands and under a legal obligation to leave. After the expiry of this period, access to reception facilities is automatically terminated without a specific decision. Nevertheless, an alien in such a situation may apply to the Central Agency for continued reception facilities. If highly exceptional circumstances so require, the Central Agency can take a decision to that effect. A negative decision can be appealed to the Regional Court and, subsequently, to the Administrative Jurisdiction Division. Both before the Regional Court and the Administrative Jurisdiction Division it is possible to apply for a provisional measure pending the outcome of the appeal proceedings.

30. Rejected asylum-seekers and other migrants in an irregular situation are entitled to health care in cases of medical emergency (as well as legal aid and education for minors). Rejected applicants for a residence permit with physical and/or psychological problems severe enough to make them unfit for travel may furthermore apply for the deferral of their departure from the Netherlands under section 64 of the Aliens Act 2000. The expulsion is then suspended for the duration of the severe medical condition and the migrant concerned is granted a right to accommodation.

31. A migrant, who is under the legal obligation to leave the Netherlands because his or her lawful residence or entitlement to State-sponsored care and accommodation has come to an end, can be offered accommodation in a centre where his or her liberty is restricted. Such accommodation is based on a so-called liberty-restricting measure (*vrijheidsbeperkende maatregel*) within the meaning of section 56 of the Aliens Act, which measure entails that the person concerned can move in and out of the centre freely but is prohibited from crossing the municipal boundaries where the centre is

located. That accommodation is offered for twelve weeks and its main focus is the migrant's departure from the Netherlands to the country of origin with the Repatriation and Departure Service's assistance: there has to be a realistic prospect of an effective return within twelve weeks and the migrant must be willing to cooperate by taking steps to effectuate his or her departure from the Netherlands.

32. A temporary residence permit may be issued to migrants who, through no fault of their own, cannot leave the Netherlands (*buitenschuldvergunning*) pursuant to section 3.48 § 2a of the Aliens Decree 2000 (*Vreemdelingenbesluit 2000*). Section B8/4.1 of the Aliens Act Implementation Guidelines 2000 (*Vreemdelingencirculaire 2000*) lays down the conditions with which an alien must comply in order to be eligible for such a residence permit. At the relevant time the conditions were that:

“[T]he alien has:

- done everything within his power to organise his departure independently;
- no doubt exists about his nationality and identity; and
- he cannot be blamed for his inability to leave the Netherlands.

the alien has:

- turned to the International Organisation for Migration in order to facilitate his departure; and
- this organisation has indicated that it is not capable of organising the aliens' departure due to the fact that the alien submits that he is unable to have travel documents at his disposal[;]

the alien has:

- requested the Repatriation and Departure Service to mediate in obtaining the required documents of the authorities of the country to which departure is possible; and
- the mediation has not led to the desired result; and

the alien:

- is residing in the Netherlands without a valid residence permit;
- does not comply with other conditions for being granted a residence permit; and
- has not also filed an application for a residence permit for the purpose of residence on other grounds.”

33. From 1 January 2014 onwards, section 8 of the Social Support Act (*Wet Maatschappelijke Ondersteuning*; “WMO”) has provided as follows:

“1. An alien can only be eligible for individual assistance, women's shelter services or a payment as referred to in section 19a if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the Aliens Act 2000.

2. An alien can only be eligible for community shelter services if he is lawfully resident within the meaning of section 8, subsection (a) to (e) inclusive and (l) of the

Aliens Act 2000, except in cases referred to in article 24, paragraph 2 of Directive 2004/38/EC.

3. Notwithstanding subsections 1 and 2, in cases designated by order in council, if necessary notwithstanding section 10 of the Aliens Act 2000, categories of aliens residing unlawfully in the Netherlands specified by or pursuant to that order may be wholly or partially eligible for assistance specified by that order or for a payment as referred to in section 19a. Eligibility for assistance or a payment as referred to in section 19a does not confer any right to lawful residence on an alien.

4. The order referred to in subsection 3 may provide that the municipal executive is responsible for delivering the assistance designated by that order.”

D. The European Social Charter and the ECSR

34. Article 13 of the Charter, entitled “The right to social and medical assistance”, provides as follows:

“Anyone without adequate resources has the right to social and medical assistance.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1. to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;

...

4. to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed at Paris on 11 December 1953.”

35. Article 31 of the Charter, entitled “The right to housing”, provides as follows:

“Everyone has the right to housing.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

...

2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;

...”.

36. The first paragraph of the Appendix to the Social Charter reads:

“Without prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 include foreigners only insofar as they are nationals of other Contracting Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Contracting Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and 19.

This interpretation would not prejudice the extension of similar facilities to other persons by any of the Contracting Parties.”

37. On 1 July 2014 the ECSR adopted two decisions on the merits in the cases of *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands* (complaint no. 90/2013) and in *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands* (complaint no. 86/2012). It found that the Netherlands had violated Article 13 §§ 1 and 4 of the Charter, which guarantees the right to social assistance, and Article 31 § 2 of the Charter, the right to housing, by failing to provide adequate access to emergency assistance (food, clothing and shelter) to adult migrants in an irregular situation. In *CEC v. the Netherlands* the ECSR held the following:

“73. With regard to Article 13 § 4 in particular, the Committee recalls that emergency social assistance should be provided under the said provision to all foreign nationals without exception (Conclusions 2003, Portugal). Also migrants having exceeded their permitted period of residence within the jurisdiction of the State Party in question have a right to emergency social assistance (Conclusions 2009, Italy). The beneficiaries of the right to emergency social assistance thus include also foreign nationals who are present in a particular country in an irregular manner (Conclusions 2013, Malta).

74. The Committee observes in this connection that the complaint concerns the provision of the necessary food, water, shelter and clothing to adult migrants in an irregular situation. It considers the issues at hand to be closely linked to the realisation of the most fundamental rights of these persons, as well as to their human dignity.

75. Pursuant to the above, Article 13 § 4 applies to migrants in an irregular situation.

...

115. The Committee recalls that human dignity is the fundamental value and the core also of European human rights law (*FIDH v. France*, cited above, §31).

116. Even though the Convention and the relevant legal rules of the European Union on asylum are applicable only to foreigners staying in a regular manner within the jurisdiction of the States Parties, the Committee observes that both the Court and the Court of Justice in their recent case-law have acknowledged the importance of preserving human dignity in connection with the minimum protection provided to migrants (see paragraphs 28-29, 47-48).

117. The Committee observes in this connection that the scope of the Charter is broader and requires that necessary emergency social assistance be granted also to those who do not, or no longer, fulfil the criteria of entitlement to assistance specified in the above instruments, that is, also to migrants staying in the territory of the States Parties in an irregular manner, for instance pursuant to their expulsion. The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those States Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.”

38. Following the abovementioned decisions of the ECSR, the Committee of Ministers, on 15 April 2015, adopted two substantially the same resolutions (Resolution nos. CM/ResChS(2015)5 and

CM/ResChS(2015)4). Taking note of the Netherlands' Government's submissions in which they had expressed their concern that the ECSR had not given a correct interpretation of the appendix to the Charter which excludes from the scope of the Charter all aliens who are not lawfully residing on the territory of a State Party, these resolutions read, in so far as relevant:

“The Committee of Ministers,

...

2. recalls that the powers entrusted to the ECSR are firmly rooted in the Charter itself and recognises that the decision of the ECSR raises complex issues in this regard and in relation to the obligation of States parties to respect the Charter;

3. recalls the limitation of the scope of the European Social Charter (revised), laid down in paragraph 1 of the appendix to the Charter;

4. looks forward to the Netherlands reporting on any possible developments in the issue.”

E. Other relevant information

39. The information contained on the website of the Repatriation and Departure Service concerning possibilities for migrants in the Netherlands to return to Ethiopia, reads, in so far as relevant:

“Voluntary return

Voluntary return is possible. The diplomatic representation issues *laissez-passers* to aliens who wish to return to Ethiopia and who can demonstrate their identity and Ethiopian nationality. The establishment of the identity and nationality depends on the presence of a (copy of) passport or an original and validated birth certificate. The alien must sign the *laissez-passer*, otherwise it is not valid.

Forced return

Forced return is possible with an original passport. The diplomatic representation may issue replacing documents if the alien wishes to return.”

COMPLAINTS

40. The applicant complained under Article 2 of the Convention that his life had been at serious risk while he was staying at the Refuge Garage, due to violence from and between other residents, against which no adequate protection had been offered by the State.

41. The applicant further complained under Article 3 of the Convention about the denial of shelter and social assistance, in particular the inhumane conditions in the Refuge Garage where he had been forced to live as a consequence thereof. He further complained that he was required to

cooperate in his own deportation in order to receive social assistance as an irregular migrant, which he refused to do. In his view, this requirement amounted to treatment contrary to his human dignity.

42. Lastly the applicant complained under Article 6 that the Central Appeals Tribunal, in its decision of 26 November 2015, had failed to address his argument about the fact that he had been recognised by the State as a refugee, which, in his view, should have prompted the Netherlands authorities to grant him emergency social assistance retroactively.

THE LAW

43. The applicant complained that having had to stay in the Refugee Garage had violated his rights under Articles 2 and 3 of the Convention. These Articles provide:

Article 2

“ 1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

(a) in defence of any person from unlawful violence;

(b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;

(c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.”

Article 3

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

44. The Court finds that it is more appropriate to deal with the complaint under Article 2 in the context of its examination of the related complaint under Article 3, and will proceed on this basis.

1. General principles

45. Article 3 of the Convention enshrines one of the most fundamental values of democratic societies and prohibits in absolute terms torture and inhuman degrading treatment or punishment irrespective of the circumstances and of the victim’s conduct (see, among many authorities, *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 119, ECHR 2000-IV). The prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment is a value of civilisation closely bound up with respect for human dignity (*Bouyid v. Belgium* [GC], no. 23380/09, § 81, ECHR 2015).

46. Unlike most of the substantive clauses of the Convention, Article 3 makes no provision for exceptions, and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation. Even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime, the Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the conduct of the person concerned. (see, among other authorities, *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, § 79, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V; *Georgia v. Russia (I)* [GC], no. 13255/07, § 192, ECHR 2014 (extracts); and *Svinarenko and Slyadnev v. Russia* [GC], nos. 32541/08 and 43441/08, § 113, ECHR 2014 (extracts)).

47. The Court has held on numerous occasions that to fall within the scope of Article 3 the ill-treatment must attain a minimum level of severity. The assessment of this minimum is relative: it depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment and its physical or mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim (see for example *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 91, ECHR 2000-XI).

48. Ill-treatment that attains such a minimum level of severity usually involves actual bodily injury or intense physical or mental suffering. However, even in the absence of these aspects, where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition set forth in Article 3 (see, among other authorities, *Vasyukov v. Russia*, no. 2974/05, § 59, 5 April 2011; *Gäfgen v. Germany* [GC], no. 22978/05, § 89, ECHR 2010; *Svinarenko and Slyadnev, cited above*, § 114; and *Georgia v. Russia (I)*, cited above, § 192).

49. The present case concerns the question whether the State had a positive obligation under Article 3 to provide the applicant – a rejected asylum-seeker at the material time – emergency social assistance. In that regard, the Court reiterates that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry, residence and expulsion of aliens (see, for example, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], no. 27765/09, § 113, ECHR 2012; *Üner v. the Netherlands* [GC], no. 46410/99, § 54, ECHR 2006-XII; *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 67, Series A no. 94; and *Boujlifa v. France*, 21 October 1997, § 42, *Reports* 1997-VI). The corollary of a State's right to control immigration is the duty of aliens to submit to immigration controls and procedures and leave the territory of the Contracting State when so ordered if they are lawfully denied entry or residence (*Jeunesse v. the Netherlands* [GC], no. 12738/10, § 100, 3 October 2014).

50. Aliens who are subject to expulsion cannot, in principle, claim any entitlement to remain in the territory of a Contracting State in order to continue to benefit from medical, social or other forms of assistance and services provided by the expelling State (see *N. v. the United Kingdom* [GC], no. 26565/05, § 42, 27 May 2008).

51. Moreover, Article 3 cannot be interpreted as obliging the High Contracting Parties to provide everyone within their jurisdiction with a home (see *Chapman v. the United Kingdom* [GC], no. 27238/95, § 99, ECHR 2001-I). Nor does Article 3 entail any general obligation to give refugees financial assistance to enable them to maintain a certain standard of living (see *Müslim v. Turkey*, no. 53566/99, § 85, 26 April 2005).

52. In the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* ([GC], no. 30696/09, ECHR 2011), the Court, attaching “considerable importance to the applicant’s status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection” (§ 251), considered, in so far as relevant:

“252. ... the Court must determine whether a situation of extreme material poverty can raise an issue under Article 3.

253. The Court reiterates that it has not excluded the possibility ‘that State responsibility [under Article 3] could arise for “treatment” where an applicant, in circumstances wholly dependent on State support, found herself faced with official indifference when in a situation of serious deprivation or want incompatible with human dignity’ (see *Budina v. Russia* (dec.), no. 45603/05, 18 June 2009).”

2. *Application of the general principles to the present case*

53. The main thrust of the applicant’s complaint pertains to Articles 13 and 31 of the Charter and the decisions adopted by the ECSR on 1 July 2014 (see paragraph 37) which, in his view, lead to the conclusion that the denial of shelter and social assistance diminished his human dignity in a manner incompatible with Article 3 of the Convention. The Court acknowledges the importance of the economic and social rights laid down in the Charter and the issues raised in the two decisions by the ECSR. However, it cannot accept the applicant’s argument that the findings by the ECSR under the Charter should be considered to lead automatically to a violation of Article 3 of the Convention.

54. Whilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature (see *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, § 26, Series A no. 32). Furthermore, inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights (see *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 89, Series A no. 161). While it is necessary, given the fundamental importance of Article 3 in the Convention system, for the Court to retain a degree of flexibility to prevent

expulsion in very exceptional cases, Article 3 does not place an obligation on the Contracting State to alleviate such disparities through the provision of free and unlimited health care to all aliens without a right to stay within its jurisdiction. A finding to the contrary would place too great a burden on the Contracting States (see *A.S. v. Switzerland*, no. 39350/13, § 31, 30 June 2015).

55. In the case at hand and during the period complained of, the applicant was not entitled to any social assistance in the Netherlands. Referring to *M.S.S. v. Belgium and Greece* (cited above), the applicant argued that the situation he found himself in was very similar to the situation in that case. However, there are crucial differences in that, unlike the applicant in *M.S.S.* who was an asylum-seeker, the applicant in the present case was at the material time a failed asylum-seeker under a legal obligation to leave the territory of the Netherlands. Furthermore, even though the applicant's loss of entitlement to legal residence in the Netherlands after the rejection of his asylum claim did not automatically affect his vulnerability as a migrant, the situation in which he found himself remained significantly different from that of *M.S.S.* In the latter case, the relevant facts which had culminated in a finding of violation of Article 3, were the long duration in which the applicant had lived in a state of the most extreme poverty (the lack of food, hygiene and a place to live), and of fear of being attacked and robbed together with the fact that there had been no prospect of improvement. Furthermore, that situation was linked to his status as an asylum-seeker and, consequently, the applicant's suffering could have been alleviated if the Greek authorities had promptly assessed his asylum application. By failing to do so the applicant was left in uncertainty.

56. Turning back to the present case, and emphasising once more that the applicant was a failed asylum-seeker at the material time, the uncertainty he found himself in was inherently different from *M.S.S.* in that it was not linked to the Netherlands authorities' assessment of his asylum request. His asylum statement had already been examined and his asylum application refused, of which the applicant has not complained before the Court. Furthermore, it cannot be said that the Netherlands' authorities have shown ignorance or inaction towards the applicant's situation. After the applicant's asylum proceedings had come to an end, the applicant was afforded a four week grace period to organise his voluntary return to his country of origin during which period he retained his entitlement to State-sponsored care and accommodation. Moreover, after he had overstayed this grace period, the applicant had the possibility of applying for reception facilities at a centre where his liberty would be restricted (see paragraph 31 above). The fact that admission to this centre was subject to the condition that he would cooperate in organising his departure to his country of origin cannot, as such, be regarded as incompatible with Article 3 of the Convention.

57. The Court also takes into account the fact that if it had been impossible for the applicant to return to his country of origin – either voluntarily or involuntarily – for reasons which cannot be attributed to him, he had the possibility of applying for a residence permit for persons who, through no fault of their own, are unable to leave the Netherlands (see paragraph 32 above). Nothing in the case file shows, however, that he has ever applied for such a residence permit. Nor has he ever contended at any stage during the domestic proceedings that he could not leave the Netherlands through no fault of his own.

58. The Court further observes that according to the general information provided by the Repatriation and Departure Service, returns to Ethiopia – voluntary or not – are possible, albeit with the alien’s cooperation if he or she is not in the possession of an original passport (see paragraph 39 above). The applicant submitted that he was released from immigration detention in July 2013 because an effective removal to his country of origin proved impossible, however without explaining why this was so. As the applicant was an undocumented migrant at the material time (see paragraph 6 above), his cooperation – in the form of expressing a willingness to return to Ethiopia and signing the request for a *laissez-passer* – was required in order to obtain a *laissez-passer*. However, in the applicant’s own admission, he did not wish to cooperate with the domestic authorities in organising his departure to Ethiopia.

59. The Court reiterates that there is no right to social assistance as such under the Convention and to the extent that Article 3 requires States to take action in situations of the most extreme poverty – also when it concerns irregular migrants – the Court notes that the Netherlands authorities have already addressed this in practical terms. In the first place, the applicant had the possibility of applying for a “no-fault residence permit” and/or to seek admission to a centre where his liberty would be restricted. It is furthermore possible for irregular migrants to seek a deferral of removal for medical reasons and to receive free medical treatment in case of emergency (see paragraph 30 above). In addition, the Netherlands have most recently set up a special scheme providing basic needs for irregular migrants living in their territory in an irregular manner (see paragraph 5 above). It is true that that scheme was only operational as from 17 December 2014, one year after the applicant had taken shelter in the Refuge Garage. However, it is inevitable that the design and practical implementation of such a scheme by local authorities of different municipalities take time. Moreover, the scheme was brought about as a result of a series of elements at the domestic level, including the applicant’s pursuit of domestic remedies in connection with his Article 3 claim. In these circumstances it cannot be said that the Netherlands authorities have fallen short of their obligations under Article 3 by having remained inactive or indifferent.

60. Considering the above, the Court finds that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

B. Other complaint

61. The applicant further complained under Article 6 that the Central Appeals Tribunal, in its decision of 26 November 2015, had failed to address his argument that he had been recognised by the State as a refugee, which in his opinion, should have prompted the Netherlands authorities to grant him emergency social assistance retroactively.

62. The Court considers, assuming that the right claimed by the applicant does exist under domestic law and thus falls within the scope of Article 6 § 1, that this provision obliges domestic courts to give reasons for their judgments and decisions without, however, going so far as requiring a detailed answer to every argument (*Borovská and Forrai v. Slovakia*, no. 48554/10, § 57, 25 November 2014; *Ruiz Torija v. Spain*, no. 18390/91, § 29, 9 December 1994). In the light of all the material in its possession, the Court finds no appearance of a violation of the rights guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention.

63. It follows that this complaint is also manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court, unanimously,

Declares the application inadmissible.

Done in English and notified in writing on 28 July 2016.

Stephen Phillips
Registrar

Luis López Guerra
President

Vergaderjaar 2016–2017

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2259

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2016

Met deze brief informeer ik u dat het afsluiten van een bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten over uitgeprocedeerde vreemdelingen op dit moment niet mogelijk is gebleken. In mijn brief van 22 april 2015¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het initiatief van het kabinet om in nauwe samenwerking met de gemeenten een zogenoemde voorfase van de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in te voeren. Mijn centrale doelstelling hierbij was het versterken van de effectiviteit van het terugkeerbeleid door het bevorderen van de terugkeerbereidheid van uitgeprocedeerde vreemdelingen.

Aan de constatering dat een akkoord op dit moment niet mogelijk is ging een langdurig (onderhandelings)proces vooraf. Graag wil ik benadrukken dat gemeenten en rijk steeds hebben gesproken op basis van een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid in het vinden van oplossingen voor een groep uitgeprocedeerde vreemdelingen die zonder perspectief in ons land verblijft. Het was dan ook goed om te zien dat beide onderhandeldelegaties veel inzichten over doelstellingen en mogelijke oplossingen delen. Hieronder licht ik nader toe waarom het lang duurde om tot deze constatering te komen en waarom een akkoord niet binnen bereik ligt.

In het onderhandelingsproces bleek ten eerste dat duidelijkheid gewenst was over de vraag in hoeverre uit jurisprudentie bepaalde verplichtingen blijken om onderdak te bieden aan uitgeprocedeerde vreemdelingen. Inmiddels is dit in de jurisprudentie uitgekristalliseerd.² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep bevestigden op 26 november 2015 dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor onderdak mag verwijzen naar de VBL en dat de vreemdeling de plicht heeft om mee te werken aan zijn vertrek. Ook

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1994

² Kamerstuk 19 637, nr. 2075

vreemdelingen die stellen dat zij vanwege hun fysieke of psychische gezondheid onderdak moeten krijgen, kunnen in de VBL terecht. In een zaak van de gemeente Amsterdam werd op 29 juni 2016 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd dat de Staatssecretaris aanspreekpunt is voor verzoeken om onderdak en dat de VBL volstaat in het licht van internationale (verdragsrechtelijke) verplichtingen. In de uitspraak wordt bevestigd dat gemeenten geen specifieke bevoegdheid en verplichting hebben daar waar het de opvang van uitgeprocedeerden betreft. Daar waar een gemeente onderdak biedt aan uitgeprocedeerden, is dat weliswaar niet verboden, maar betreft het wel buitenwettelijk begunstigend beleid. Nu de Staatssecretaris onder voorwaarden onderdak biedt in de VBL, is de gemeente niet gehouden om de voorzieningen die zij nu bieden te verstrekken, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³ Op 28 juli 2016 gaf een beslissing van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verdere duidelijkheid dat de meewerkplicht voor de VBL niet strijdig is met artikel 3 EVRM.

Sinds de kamerbrief van 22 april 2015, zowel voor als na voornoemde rechterlijke uitspraken, heb ik intensief gesproken met de onderhandelingsdelegatie van de gemeenten over de praktische uitwerking van de beoogde voorziening. Mijn inzet is daarbij telkens geweest om aan te sluiten bij goede praktijkervaringen van gemeenten en de Dienst Terugkeer & Vertrek en gezamenlijk te komen tot een maatregel die de effectiviteit van het terugkeerbeleid daadwerkelijk zou versterken. Een nauwe operationele samenwerking tussen rijk en gemeenten, ondersteund door in terugkeer gespecialiseerde NGO's en IGO's, stond daarbij centraal. Deze besprekingen resulteerden in een voorstel waarbij in acht gemeenten een zogenoemde lokale vreemdelingenvoorziening (LVV) zou komen.

In deze voorziening zou aan uitgeprocedeerde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en/of recht op rijksopvang in Nederland, die de wettelijke plicht hebben om Nederland op eigen initiatief te verlaten of te vertrekken naar een land waar toegang gewaarborgd is, een traject aangeboden worden gericht op het motiveren tot en faciliteren van vertrek uit Nederland. Daar hoorde sobere opvang bij.

Om deze aanpak te laten slagen, is het cruciaal om als overheid een eenduidig signaal af te geven aan deze groep op wie een vertrekplicht rust. Daar hoort voor mij bij dat gemeentelijke bed, bad, broodvoorzieningen in hun huidige vorm worden beëindigd. Immers, door LVV's en gemeentelijke opvangvoorzieningen naast elkaar te laten bestaan zou er altijd een vangnet blijven, waardoor de termijnen en de plicht om mee te werken aan terugkeer aan zeggingskracht inboeten en het doel van de LVV's en dus het terugkeerbeleid ondermijnd wordt. En juist hierop is het mis gegaan. Gemeenten bedongen in mijn optiek te veel ruimte om gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen te kunnen blijven bieden naast de LVV's. Dit zou in mijn ogen de effectiviteit van de nieuw op te richten LVV's ernstig verzwakken. Het zou bovendien buiten de kaders treden zoals gesteld in de kabinetsbrief van 22 april 2015 die het startpunt vormde van deze onderhandelingen. Ik weet me daarin bovendien gesterkt door voornoemde jurisprudentie, dat gemeenten geen juridische verantwoordelijkheid hebben om voorzieningen op deze wijze aan te bieden.

³ Uitspraken van 26 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3415) en 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1783)

Het rijk zal gemeenten daarom vanaf nu ook niet meer financieel tegemoet komen bij het eigenstandig bieden van onderdak aan vreemdelingen met een vertrekplicht.

Om vertrek van vreemdelingen zonder perspectief in Nederland te bevorderen, ben ik van plan om aan uw Kamer maatregelen voor te stellen die ongeclausuleerde opvang aan uitgeprocedeerden door gemeenten tegengaan. Daarom wil ik een wettelijke norm laten uitwerken die buiten twijfel stelt dat de keuze of en de voorwaarden waaronder onderdak aan vreemdelingen met een vertrekplicht geboden wordt exclusief aan het rijk is voorbehouden. Een dergelijke norm zou, vergezeld van een op deze norm gebaseerde mogelijkheid tot handhaven, moeten voorkomen dat gemeenten op dit punt eigen beleid voeren. Het niet langer parallel bestaan van een alternatieve opvangmogelijkheid kan ook bijdragen aan het vormgeven van een gezamenlijk effectiever terugkeerbeleid zoals nu gepoogd overeen te komen.

Dat het niet mogelijk is gebleken betreurt ik, want het onderlinge overleg was constructief en ik heb grote waardering voor de geleverde inspanningen van betrokkenen. Dat er nu geen akkoord ligt neemt niet weg dat ik mij blijf inspannen om vreemdelingen met een vertrekplicht te bewegen hun verantwoordelijkheid te nemen en actief te werken aan terugkeer. Hierbij zal de Dienst Terugkeer en Vertrek de samenwerking blijven zoeken met gemeenten en NGO's. Wetende dat gemeenten en rijk op veel punten naar elkaar toe zijn gegroeid, zal mijnerzijds de bereidheid blijven bestaan om onze gesprekken om te komen tot een effectiever terugkeerbeleid door middel van de LVV's te hervatten, mits dit gecombineerd kan worden met het beëindigen van de bed, bad, broodvoorzieningen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

ECLI:NL:RVS:2017:1825

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-07-2017
Datum publicatie	12-07-2017
Zaaknummer	201701248/1/V1
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Op 14 juli 2016 heeft de staatssecretaris de vreemdeling de feitelijke toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie (hierna: de VBL) te Ter Apel geweigerd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201701248/1/V1.

Datum uitspraak: 5 juli 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
 2. [de vreemdeling],
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 11 januari 2017 in zaak nr. 16/20292 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

Op 14 juli 2016 heeft de staatssecretaris de vreemdeling de feitelijke toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie (hierna: de VBL) te Ter Apel geweigerd.

Bij besluit van 31 augustus 2016 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 januari 2017 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde

beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris heeft desgevraagd een nader stuk ingediend.

De vreemdeling heeft hierop schriftelijk gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 april 2017, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. S.H.M. Maas en mr. R.A. Visser, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het geschil heeft betrekking op het onderdak dat de staatssecretaris aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen biedt, onder de voorwaarde dat zij meewerken aan hun vertrek uit Nederland, en met dien verstande dat het onderdak gepaard zal gaan met de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel krachtens artikel 56, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Zoals volgt uit uitspraak van de Afdeling van 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:341, kan de staatssecretaris in het licht van de artikelen 3 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), artikelen 13, aanhef en vierde lid, en 31, aanhef en tweede lid, van het Europees Sociaal Handvest en de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 1 juli 2014 in zaak nr. 90/2013 (CEC tegen Nederland, www.coe.int/socialcharter) in beginsel met dat voorwaardelijk aanbod volstaan. In r.o. 3.7 van die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de meewerkvoorwaarde onder bijzondere omstandigheden die de psychische toestand van de desbetreffende vreemdeling betreffen niet mag worden gesteld. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de staatssecretaris op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de meewerkvoorwaarde.

De aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en het besluit van 31 augustus 2016 wegens strijdigheid met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigd, omdat uit het rapport van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (hierna: de GGD) van 28 januari 2016 naar voren komt dat de vreemdeling een zeer kwetsbare man is, met psychische problemen, die ernstig is beperkt in zelfredzaamheid, en aldus door overlegging van dat rapport zijn beroep op bijzondere omstandigheden in de zin van r.o. 3.7 van voormelde uitspraak van 26 november 2015 voldoende heeft onderbouwd om de vergewisplicht van de staatssecretaris te activeren.

Grief van de staatssecretaris

3. In de enige grief betoogt de staatssecretaris dat de rechtbank met het aldus overwogene niet heeft onderkend dat hij geen plicht had nader onderzoek te doen naar het vermogen van de vreemdeling om zich bij voorbaat bereid te verklaren aan zijn vertrek uit Nederland mee te werken. Voor het activeren van zijn vergewisplicht is volgens de staatssecretaris vereist dat de vreemdeling een medische verklaring overlegt waaruit blijkt dat hij niet wilsbekwaam is om te kiezen tussen het wel of niet meewerken aan vertrek uit Nederland. Daarbij is van belang of de vreemdeling de relevante informatie over het meewerken aan terugkeer kan begrijpen en de gevolgen van de te

maken keuze in redelijke mate kan overzien. Uit de door de vreemdeling overgelegde rapportage van de GGD volgt weliswaar dat bij de vreemdeling psychische klachten aan de orde zijn, maar niet dat zijn psychiatrische problemen interfereren met het vermogen de keuze tussen het wel of niet meewerken aan terugkeer uit te drukken of dat hij de informatie die relevant is voor de beslissing over het meewerken aan vertrek niet kan begrijpen, nu een specifieke diagnose van een behandelend arts ontbreekt, aldus de staatssecretaris. Voorts heeft de staatssecretaris naar voren gebracht dat de vreemdeling in het kader van zijn verzoek om onderdak op 14 juli 2016 is gehoord door een regievoerder. Uit het gespreksverslag blijkt volgens de staatssecretaris niet dat de vreemdeling niet in staat was de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien.

Feitelijke gang van zaken en procedurele aspecten

4. De Afdeling stelt vast dat de staatssecretaris in reactie op het verzoek van de vreemdeling om feitelijke toegang tot de VBL heeft volstaan met een feitelijke weigering in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000. Direct daaraan voorafgaand heeft de regievoerder van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) van het ministerie van Veiligheid en Justitie met de vreemdeling op 14 juli 2016 een zogeheten vertrekgesprek gevoerd. Hiervan heeft de regievoerder een verslag gemaakt. Volgens de mededeling van de staatssecretaris bij brief van 28 maart 2017 aan de Afdeling (hierna: de brief van 28 maart 2017) heeft in het verleden aanvankelijk geen verslaglegging van de gesprekken plaatsgevonden. Vanaf ongeveer mei 2016 vindt verslaglegging wel standaard plaats. In aanmerking genomen dat een feitelijke weigering aan de orde is, acht de Afdeling het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding vereist dat de staatssecretaris er niet alleen zorg voor draagt dat de regievoerder een verslag maakt van het vertrekgesprek en dat de feitelijke weigering schriftelijk wordt vastgelegd, maar ook dat beide stukken aan het dossier worden toegevoegd.

Beleid zoals dat uit de praktijk naar voren komt

5. De staatssecretaris laat niet alle vreemdelingen die verzoeken om onderdak in de VBL toe tot de VBL. Als de desbetreffende vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland weigert de staatssecretaris hem de feitelijke toegang tot de VBL, behoudens het geval dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die de psychische toestand van betrokkene betreffen. De staatssecretaris hanteert daarbij als uitgangspunt dat een uitgeprocedeerde vreemdeling van het onderdak in de VBL gebruik kan maken indien hij zich bij voorbaat oprecht en geloofwaardig bereid verklaart mee te werken aan zijn vertrek uit Nederland. Bovendien moet er volgens de staatssecretaris zicht zijn op dat vertrek. Aan dit vereiste wordt voldaan indien het vertrek in beginsel binnen twaalf weken kan worden gerealiseerd. Indien voorzienbaar is dat het vertrek niet binnen die periode kan worden gerealiseerd of die termijn uiteindelijk niet wordt gehaald, heeft dit niet tot gevolg dat de staatssecretaris het onderdak weigert dan wel beëindigt, zolang er sprake is van medewerking als vorenbedoeld.

Toelichting van de staatssecretaris neergelegd in de brief van 28 maart 2017

6. De Afdeling heeft in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2017:1741, de toelichting van de staatssecretaris op zijn beleid weergegeven. Specifiek voor de situatie dat de desbetreffende vreemdeling niet in staat is de reikwijdte van zijn handelen of verklaringen te overzien, geldt volgens de staatssecretaris dat de bewijslast op de desbetreffende vreemdeling rust: het is aan hem om met een recente verklaring van een medische deskundige/behandelaar aan te tonen dat hij wegens zijn psychische gesteldheid, althans voorlopig, niet in staat kan worden geacht de gevolgen van zijn handelen of nalaten te overzien. Daarbij worden medische stukken waarin geen sprake is van een recente diagnose in beginsel niet betrokken, zoals meestal het geval is bij dagrapportages van de GGD, die geen inzicht geven in de huidige psychische gesteldheid van de desbetreffende vreemdeling. Wat die vreemdeling met voormelde verklaring bij de regievoerder moet aantonen is dat hij wilsonbekwaam is: van andere medische stukken wordt door de regievoerder in beginsel geen kennis genomen. Eerst indien een verklaring voorligt dat de desbetreffende vreemdeling wilsonbekwaam is, wordt de vergewisplicht geactiveerd. In dat geval zal door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: het NIFP) van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie

nader worden onderzocht of die vreemdeling daadwerkelijk wilsonbekwaam is. In dat geval zal de desbetreffende vreemdeling hangende het onderzoek onderdak worden verleend in de VBL. Mocht uit het onderzoek blijken dat die vreemdeling daadwerkelijk niet wilsbekwaam is, of kan de wilsbekwaamheid niet worden vastgesteld, dan zal het onderdak in de VBL vooralsnog worden gecontinueerd en zal worden bezien of hij kan worden uitgeplaatst naar Veldzicht of een andere locatie. Mocht hij wilsbekwaam zijn, dan zal alsnog worden nagegaan of hij bereid is mee te werken aan vertrek uit Nederland.

Toetsingskader

7. Het zojuist weergegeven beleid heeft de staatssecretaris niet bij besluit vastgesteld en evenmin als zodanig op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Het betreft dan ook geen beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Dit betekent dat het voormelde slechts als een interne vaste gedragslijn kan worden aangemerkt en dat artikel 4:82 van de Awb niet van toepassing is; vergelijk uitspraken van de Afdeling van 6 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:430 en 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1041. Hieruit volgt dat de staatssecretaris per concreet geval moet motiveren waarom hij, gezien de persoon van de desbetreffende vreemdeling en diens perspectief voor vertrek uit Nederland, ervoor heeft gekozen hem vooraf tegen te werpen dat hij niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland.

Toepassing toetsingskader en beoordeling grief van de staatssecretaris

8. De vreemdeling heeft gesteld dat hij tijdens het gesprek op 14 juli 2016 gedesoriënteerd was. Voorts heeft de vreemdeling naar voren gebracht dat het verslag van de DT&V een onjuiste weergave van het gesprek is, nu hij niet heeft verklaard dat hij niet naar Egypte wil terugkeren en dat hij met het antwoord 'Zeist' heeft gezegd dat hij terug wil naar het Detentiecentrum Zeist. Daartoe heeft hij gewezen op de volgende letterlijke weergave van het gesprek, zoals verwoord in zijn brief van 14 februari 2017 aan de Afdeling:

'Vreemdeling: I do not know why. Too much welcome.

DT&V: Do you know why you are here?

Antwoord: I talk too much. Talk to Linda.

DT&V: [--]

Antwoord: What, after welcome Zeist? I want to go to Turkey.

DT&V: Wilt u naar een ander land?

Antwoord: Change country.

DT&V: Dat kan niet.

Antwoord: I want to change country. I want to ask for to go back to Egypt.

DT&V: Wilt u terug naar Zeist?

Antwoord: I want to be free. Als ik vrij dan dood. Talk to Linda.'

8.1. Het gespreksverslag van de DT&V houdt het volgende in:

'Ik vraag betrokkene waarom hij naar deze locatie is gekomen om met de DT&V te spreken. Betrokkene geeft aan dat mr. Fischer hem heeft gezegd dat hij moest komen. Het is hier goed in

Nederland. Ik was hier overal welkom, overal. Egypte is niet goed. Naar Egypte wil ik niet terug. Ik zeg betrokkene dat ik in zijn dossier heb gelezen dat hij een kopie paspoort via familie wilde laten overkomen om een LP te kunnen vragen.

Betrokkene geeft aan niet terug te willen keren naar Egypte. Ik deel betrokkene mede dat, wanneer hij wel terug wil keren, hij zich kan melden bij de IOM of de DT&V. Tot slot heb ik betrokkene naar zijn advocaat doorverwezen in verband met de weigering plaatsing VBL'

8.2. In het midden kan blijven of de onder 8.1. vermelde weergave van het vertrekgesprek op hoofdlijnen juist is. De Afdeling stelt vast dat de staatssecretaris niet betwist dat de vreemdeling tijdens het vertrekgesprek melding heeft gemaakt van zijn behandelaar, Linda, werkzaam bij Equator Foundation te Diemen, en de regievoerder heeft gevraagd telefonisch contact met haar te hebben.

De Afdeling stelt voorts vast dat de regievoerder de deskundigheid mist om te beoordelen of een vreemdeling - in elk geval voorlopig - medisch in staat moet worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien. De vreemdeling heeft medische stukken overgelegd, met daarin de vermelding 'PTSS, behandeling Equator, en psychotische stoornis'. De vreemdeling heeft voorts gemeld dat hij bekend is bij Equator. In het licht hiervan heeft de staatssecretaris in strijd met artikel 3:2 van de Awb gehandeld door de vreemdeling de feitelijke toegang tot de VBL te weigeren, zonder medisch onderzoek te laten verrichten of deze - in elk geval voorlopig - medisch in staat moet worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien. Anders dan de staatssecretaris stelt, is voor het activeren van zijn vergewisplicht niet vereist dat een vreemdeling een verklaring van een medische deskundige/behandelaar overlegt waaruit blijkt dat hij wilsonbekwaam is. Vereist is slechts dat een vreemdeling zijn beroep op bijzondere omstandigheden als bedoeld onder 1 staaft en daartoe een begin van bewijs inbrengt. Dit kan door, zoals in dit geval, het overleggen van dagrapporten van de GGD of andere medische stukken, waaruit blijkt dat betrokkene geestelijk in de war is of psychische klachten heeft die behandeling behoeven. Met betrekking tot de stelling van de staatssecretaris dat een onderzoek door het NIFP een voor de vreemdeling belastend onderzoek is, merkt de Afdeling op dat de regievoerder een arts kan benaderen met de vraag of een nader onderzoek door genoemd instituut is aangewezen. Naar ter zitting is gebleken, is op de VBL een arts aanwezig.

De grief faalt.

Grief van de vreemdeling

9. In de enige grief betoogt de vreemdeling dat de rechtbank heeft nagelaten het besluit van 31 augustus 2016 aan de onder 1 vermelde verdragsbepalingen te toetsen.

9.1. De rechtbank heeft met het aanhalen van voormelde uitspraak van 26 november 2015 en de onder 2 vermelde vernietiging het standpunt van de staatssecretaris in het besluit van 31 augustus 2016 dat er voor hem geen enkele verdragsverplichting bestaat om aan meerderjarige vreemdelingen al dan niet rechtmatig verblijvend in Nederland bij voorbaat onderdak te verlenen en dat de in bezwaar aangevoerde omstandigheden geen aanleiding vormen de vreemdeling niet tegen te werpen dat hij niet meewerkt aan het vertrek uit Nederland, gecorrigeerd omdat dat besluit onzorgvuldig is voorbereid. Zolang de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor het bepalen van de omvang van de op de staatssecretaris rustende verdragsverplichtingen niet juist zijn vastgesteld, is een directe rechterlijke toetsing aan die verdragsbepalingen niet mogelijk. De rechtbank heeft dan ook terecht met de onder 2 vermelde zorgvuldigheidsvernietiging volstaan.

De grief faalt.

10. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

11. De staatssecretaris moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden

veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig eurocent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een griffierecht van € 501,00 (zegge: vijfhonderdeen euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, griffier.

w.g. Verheij w.g. Groeneweg

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2017

32-787.

ECLI:NL:RVS:2017:1826

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	05-07-2017
Datum publicatie	12-07-2017
Zaaknummer	201605550/1/V1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBGEL:2016:3987, Meerdere afhandelingswijzen
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Op 8 maart 2016 heeft de staatssecretaris de vreemdeling de feitelijke toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie (hierna: de VBL) te Ter Apel geweigerd.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 1:3 Algemene wet bestuursrecht 3:2 Algemene wet bestuursrecht 4:82 Algemene wet bestuursrecht 7:12 Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenwet 2000 56 Vreemdelingenwet 2000 72
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2017/204 met annotatie van mr. dr. C.H. Slingenberg

Uitspraak

201605550/1/V1.

Datum uitspraak: 5 juli 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 19 juli 2016 in zaak nr. 16/7985 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Op 8 maart 2016 heeft de staatssecretaris de vreemdeling de feitelijke toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie (hierna: de VBL) te Ter Apel geweigerd.

Bij besluit van 17 maart 2016 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 juli 2016 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft desgevraagd een nader stuk ingediend.

De vreemdeling heeft hierop schriftelijk gereageerd.

De vreemdeling heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 april 2017, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. S.H.M. Maas en mr. R.A. Visser, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het geschil heeft betrekking op het onderdak dat de staatssecretaris aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen biedt, onder de voorwaarde dat zij meewerken aan hun vertrek uit Nederland, en met dien verstande dat het onderdak gepaard zal gaan met de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel krachtens artikel 56, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Zoals volgt uit uitspraak van de Afdeling van 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:341, kan de staatssecretaris in het licht van de artikelen 3 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), artikelen 13, aanhef en vierde lid, en 31, aanhef en tweede lid, van het Europees Sociaal Handvest en de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 1 juli 2014 in zaak nr. 90/2013 (CEC tegen Nederland, www.coe.int/socialcharter) in beginsel met dat voorwaardelijk aanbod volstaan. In r.o. 3.7 van die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de meewerkvoorwaarde onder bijzondere omstandigheden die de psychische toestand van de desbetreffende vreemdeling betreffen niet mag worden gesteld. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de staatssecretaris op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de meewerkvoorwaarde.

Grief

2. De enige grief is gericht tegen de overweging van de rechtbank dat zij de staatssecretaris volgt in zijn standpunt dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij daadwerkelijk bereid is mee te werken aan zijn vertrek uit Nederland. Daartoe voert de vreemdeling aan dat hem tegen de achtergrond van de pogingen die hij in het verleden in het werk heeft gesteld om zijn vertrek uit Nederland te realiseren niet duidelijk is welke acties de staatssecretaris op dit punt nog van hem verlangt. Volgens de vreemdeling houdt de toets aan de relevante verdragsbepalingen in dat aan hem redelijke eisen worden gesteld, waaronder de eis dat hij geloofwaardig aangeeft te willen meewerken aan vertrek. Deze eis kan echter niet zo ver gaan dat alleen degene die succesvol pogingen onderneemt, wordt toegelaten tot de VBL. In wezen maakt de staatssecretaris met het stellen van

een dergelijke eis het vragen van toegang tot de VBL tot een zinloze exercitie. Ter toelichting heeft de vreemdeling een lijst overgelegd van 43 acties die hij heeft ondernomen om uit Nederland te vertrekken, welke bij de staatssecretaris bekend zijn.

Feitelijke gang van zaken

3. De vreemdeling heeft onbestreden naar voren gebracht dat hij zich op 8 maart 2016 bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) van het ministerie van Veiligheid en Justitie te Ter Apel heeft gemeld met de mededeling dat hij wil meewerken aan vertrek en dat hij daar is weggestuurd met de woorden 'weg, weg, weg, jij'. De Afdeling stelt vast dat de staatssecretaris in reactie op het verzoek van de vreemdeling om feitelijke toegang tot de VBL heeft volstaan met een feitelijke weigering in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000.

Beleid zoals dat uit de praktijk naar voren komt

4. De staatssecretaris laat niet alle vreemdelingen die verzoeken om onderdak in de VBL toe tot de VBL. Als de desbetreffende vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland weigert de staatssecretaris hem de feitelijke toegang tot de VBL, behoudens het geval dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die de psychische toestand van betrokkene betreffen. De staatssecretaris hanteert daarbij als uitgangspunt dat een uitgeprocedeerde vreemdeling van het onderdak in de VBL gebruik kan maken indien hij zich bij voorbaat oprecht en geloofwaardig bereid verklaart mee te werken aan zijn vertrek uit Nederland. Bovendien moet er volgens de staatssecretaris zicht zijn op dat vertrek. Aan dit vereiste wordt voldaan indien het vertrek in beginsel binnen twaalf weken kan worden gerealiseerd. Indien voorzienbaar is dat het vertrek niet binnen die periode kan worden gerealiseerd of die termijn uiteindelijk niet wordt gehaald, heeft dit niet tot gevolg dat de staatssecretaris het onderdak weigert dan wel beëindigt, zolang er sprake is van medewerking als vorenbedoeld.

Toelichting van de staatssecretaris neergelegd in de brief van 28 maart 2017 aan de Afdeling

5. Wat betreft de meewerkvoorwaarde is volgens de staatssecretaris een enkele verklaring van een vreemdeling dat hij wil terugkeren naar het land van herkomst, dan wel het land waar zijn rechtmatige toegang is gewaarborgd, niet voldoende. De vereiste daadwerkelijke bereidheid om mee te werken aan het vertrek uit Nederland wordt per individueel geval beoordeeld door na te gaan of de desbetreffende vreemdeling reeds handelingen heeft verricht om zelfstandig te vertrekken. Van belang is of hij, naast schriftelijk te hebben verklaard terug te willen keren, zelfstandig heeft geprobeerd documenten te bemachtigen, kan aantonen dat hij is ingeschreven bij de Internationale Organisatie voor Migratie of dat hij in contact staat met een niet-gouvernementele organisatie of met familie dan wel vrienden om zijn vertrek te realiseren. Alle inspanningen die in het verleden door de vreemdeling zijn geleverd om tot vertrek uit Nederland te komen, worden vastgelegd in het registratiesysteem van de DT&V. Deze informatie wordt meegewogen door de regievoerder, maar is niet per definitie doorslaggevend. Als een vreemdeling in het verleden niets heeft ondernomen of nooit zijn nationaliteit en/of identiteit aannemelijk heeft gemaakt, dan wel ronduit weigerachtig is geweest mee te werken, staat dat aan het verlenen van onderdak niet in de weg. Aan de vreemdeling zullen dan wel zekere - hogere - eisen worden gesteld: hij zal tijdens het gesprek blij moeten geven van een zeer reële wens tot terugkeer en deze in beginsel moeten onderbouwen met een concreet plan van aanpak.

Bij het hanteren van de meewerkvoorwaarde vindt in beginsel geen differentiatie plaats naar het land van herkomst. Zolang een vreemdeling meewerkt aan vertrek zal hem ongeacht het land van herkomst en de door dat land gestelde vereisten voor verlening van een reisdocument onderdak in de VBL worden verleend. In aanmerking genomen dat het bij enkele landen volstaat dat de nationaliteit wordt bevestigd, terwijl bij sommige landen het tevens van belang is dat ook de identiteit van de desbetreffende persoon bekend is voordat een (vervangend) reisdocument wordt verstrekt, wordt van de desbetreffende vreemdeling wel verwacht dat hij laat zien aan de eventuele specifieke eisen van het desbetreffende land te willen voldoen.

5.1. Aan het aldus gevoerde beleid ligt het uitgangspunt ten grondslag dat terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is als de vreemdeling meewerkt aan zelfstandige terugkeer. Indien ondanks die medewerking terugkeer nog steeds niet mogelijk is, zal ambtshalve worden nagegaan of er sprake is van een situatie dat de desbetreffende vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

5.2. Een vreemdeling kan door - alsnog - mee te werken aan het realiseren van de op hem rustende vertrekplicht altijd onderdak krijgen in de VBL. In die zin ligt de verantwoordelijkheid bij de desbetreffende vreemdeling, behoudens de situatie dat die vreemdeling niet in staat is de reikwijdte van zijn handelen of verklaringen te overzien. In andere gevallen waarin deze bijzondere situatie zich niet voordoet, ziet de staatssecretaris niet in welk persoonlijk belang dusdanig dringend zou kunnen zijn dat een welbewuste weigering van een vreemdeling medewerking te verlenen aan vertrek uit Nederland niet zou kunnen worden gevolgd door de weigering van de staatssecretaris hem onderdak in de VBL te verlenen.

5.3. Heeft een vreemdeling zelf door bemiddeling van de ambassade een reis- of identiteitsdocument geregeld of staat hij reeds in contact met een niet-gouvernementele organisatie die hem begeleidt bij het vertrek uit Nederland, dan krijgt hij toegang tot de VBL. Verklaart een vreemdeling echter naar een ander land van herkomst te willen vertrekken zonder dat er enige aanleiding is om aan te nemen dat hij in dat land zal worden toegelaten, dan zal hem de toegang tot de VBL worden geweigerd: uit het doen van weinig realistische voorstellen leidt de staatssecretaris af dat er feitelijk geen bereidheid bestaat mee te werken aan vertrek uit Nederland.

Indien een vreemdeling geen gebruik heeft gemaakt van een eerder voorwaardelijk aanbod van onderdak in de VBL kan dit erop wijzen dat die vreemdeling daarvan heeft afgezien, omdat hij niet bereid is om mee te werken aan vertrek. Bij de beoordeling of een vreemdeling wordt toegelaten tot de VBL worden echter alle relevante omstandigheden zoveel mogelijk betrokken. Als een vreemdeling al langere tijd onrechtmatig in Nederland verblijft en nimmer invulling heeft gegeven aan zijn vertrekplicht zal die vreemdeling aannemelijk moeten maken waarom hij thans wel bereid is om mee te werken aan vertrek. Het vorenstaande geldt onverkort voor kwetsbare personen.

Toetsingskader

6. Het zojuist weergegeven beleid heeft de staatssecretaris niet bij besluit vastgesteld en evenmin als zodanig op de voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Het betreft dan ook geen beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dit betekent dat het voormelde slechts als een interne vaste gedragslijn kan worden aangemerkt en dat artikel 4:82 van de Awb niet van toepassing is; vergelijk uitspraken van de Afdeling van 6 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:430, en 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1041. Hieruit volgt dat de staatssecretaris per concreet geval moet motiveren waarom hij, gezien de persoon van de desbetreffende vreemdeling en diens perspectief voor vertrek uit Nederland, ervoor heeft gekozen hem vooraf tegen te werpen dat hij niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland.

Toepassing toetsingskader en beoordeling grief

7. In het besluit van 17 maart 2016 heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de vreemdeling documentloos is, stelt de Burundese nationaliteit te hebben ofschoon hij de autoriteiten van Burundi tijdens presentaties in 2009, 2011 en 2014 daarvan niet heeft kunnen overtuigen. Voorts wijst een taalanalyse door het Bureau Land en Taal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in 2005 en 2009 er eenduidig op dat hij afkomstig is uit Rwanda, maar hebben de Rwandese autoriteiten geweigerd een laissez-passer af te geven omdat daarvoor op basis van de door de vreemdeling gestelde personalia onvoldoende aanknopingspunten waren en hij zelf heeft verklaard niet uit Rwanda te komen. De staatssecretaris heeft de vreemdeling gelet hierop tegengeworpen dat er twijfel bestaat over zijn identiteit en nationaliteit. Voorts acht de staatssecretaris van belang dat hij in november 2013 het onderdak van de vreemdeling in de VBL heeft beëindigd wegens zijn gebrek aan

medewerking aan vertrek uit Nederland. Gelet op het verleden van de vreemdeling en op basis van eerdere gesprekken acht de staatssecretaris het daarom niet geloofwaardig dat de vreemdeling daadwerkelijk bereid is mee te werken aan dat vertrek. De enkele stelling van de vreemdeling dat hij wil meewerken is onvoldoende om tot de VBL te worden toegelaten, waaraan het aan de vreemdeling gedane voorwaardelijk aanbod van onderdak in de VBL van 22 augustus 2014 niet afdoet. Dit laat onverlet dat de vreemdeling alsnog onderdak in de VBL kan krijgen, mits hij aantoont dat hij realistische pogingen doet om zijn terugkeer te realiseren. Zonder het inbrengen van nieuwe gegevens dan wel documenten wordt aangenomen dat de vreemdeling volhardt in zijn eerder al ongeloofwaardig geachte verklaringen over zijn identiteit en nationaliteit, aldus de door de staatssecretaris ter zitting bij de Afdeling gegeven toelichting.

7.1. De aldus aan het besluit van 17 maart 2016 ten grondslag liggende motivering acht de Afdeling niet draagkrachtig. Uit die motivering blijkt niet dat de staatssecretaris in ogenschouw heeft genomen of bij de vreemdeling veranderingen zijn opgetreden die maken dat hij ten tijde van belang wel bereid was om uit Nederland te vertrekken. In aanmerking genomen dat een feitelijke weigering aan de orde is, acht de Afdeling het voor het vaststellen van die bereidheid uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding vereist dat bij een verzoek om toelating tot de VBL te allen tijde een gesprek door de regievoerder plaatsvindt. De staatssecretaris dient er niet alleen zorg voor te dragen dat de regievoerder een verslag maakt van het vertrekgesprek en dat de feitelijke weigering schriftelijk wordt vastgelegd, maar ook dat beide stukken aan het dossier worden toegevoegd. Nu op 8 maart 2016 een zodanig gesprek niet heeft plaatsgevonden en de staatssecretaris heeft nagelaten dit gebrek in de bezwaarfase te helen, heeft hij ten opzichte van de vreemdeling onzorgvuldig gehandeld. Daarnaast acht de Afdeling het niet zonder meer gerechtvaardigd dat de staatssecretaris de vreemdeling blijvend diens verleden tegenwerpt en zonder nader onderzoek de conclusie trekt dat deze volhardt in zijn eerder al ongeloofwaardig geachte verklaringen over zijn identiteit en nationaliteit en dus niet aan de meewerkvoorwaarde voldoet, reeds omdat hij bij het verzoek tot toelating tot de VBL geen nieuwe gegevens dan wel documenten heeft overgelegd. Daartoe neemt de Afdeling in aanmerking dat ook zonder het inbrengen van nieuwe gegevens of documenten niet kan worden uitgesloten dat betrokkene bereid is aan zijn vertrek uit Nederland mee te werken. Gegeven de op de vreemdeling rustende vertrekplicht acht de Afdeling de eis van de staatssecretaris dat de vreemdeling zijn bereidheid uit Nederland te vertrekken objectiviseert gerechtvaardigd in die zin dat hij met de enkele daartoe strekkende verklaring van de vreemdeling geen genoegen neemt, maar dat betekent niet dat de staatssecretaris de meewerkvoorwaarde zo mag toepassen dat hij zonder te voldoen aan de eisen van een zorgvuldig onderzoek de vreemdeling de toegang tot de VBL kan weigeren, omdat deze zich niet serieus zou inspannen om uit Nederland te vertrekken.

De grief slaagt.

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 17 maart 2016 gegrond verklaren en dat besluit wegens strijdigheid met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb, vernietigen.

9. De staatssecretaris moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld. Omdat de griffier van de Afdeling de vreemdeling heeft bericht vooralsnog af te zien van het heffen van griffierecht, bestaat geen grond te bepalen dat de staatssecretaris aan de vreemdeling het griffierecht vergoedt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 19 juli 2016 in

zaak nr. 16/7985;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 17 maart 2016, V-nummer [...];

V. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.722,50 (zegge: zevenentwintighonderd tweeëntwintig euro en 50 eurocent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, griffier.

w.g. Verheij w.g. Groeneweg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2017

32-787.

ECLI:NL:RBDHA:2017:14406

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	28-11-2017
Datum publicatie	12-12-2017
Zaaknummer	AWB 17/13952, 17/14603
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening+bodemzaak
Inhoudsindicatie	Verweerder heeft niet zonder nader onderzoek kunnen volstaan met een aanbod tot onderdak in de VBL, nu niet vast staat dat de VBL voor eiser vanwege zijn psychische klachten een adequate vorm van opvang is.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 17 / 13952 (verzoek om een voorlopige voorziening)

AWB 17 / 14603 (beroep)

uitspraak van de voorzieningenrechter van 23 november 2017 in de zaak tussen

[verzoeker] ,

geboren op [geboortedatum] , van Iraakse nationaliteit,

verzoeker,

(gemachtigde: mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

verweerder,

(gemachtigden: mr. J.A.M. van der Klis en mr. S.H.M. Maas, beiden werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst).

Procesverloop

Op 14 juli 2016 heeft verweerder geweigerd aan verzoeker opvang te bieden in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL).

Bij besluit van 15 september 2016 heeft verweerder het hiertegen gerichte bezwaar van verzoeker ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 maart 2017 (AWB 16 / 22607) heeft deze rechtbank en zittingsplaats het daartegen door verzoeker ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat verweerder een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Bij uitspraak van 22 augustus 2017 (201702775/1/V1) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de uitspraak van de rechtbank bevestigd.

Verzoeker heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank en zittingsplaats verzocht een voorlopige voorziening te treffen totdat verweerder opnieuw op het bezwaar heeft beslist.

Verzoeker heeft beroep ingesteld tegen het door verweerder niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar. Verweerder heeft daarop schriftelijk gereageerd.

Bij besluit van 25 september 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van verzoeker gegrond verklaard en bepaald dat aan hem onderdak zal worden verleend in de VBL in afwachting van nader medisch onderzoek dat verweerder zal (laten) verrichten.

Verzoeker heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. De voorzieningenrechter merkt het verzoek om een voorlopige voorziening aan als een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening totdat de rechtbank uitspraak heeft gedaan op het beroep.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 november 2017. Verzoeker heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde mr. Van der Klis voornoemd.

De voorzieningenrechter heeft het onderzoek ter zitting geschorst om verweerder in de gelegenheid te stellen nadere informatie in het geding te brengen. Bij brief van 17 november 2017 heeft verweerder, vertegenwoordigd door zijn gemachtigde mr. Maas voornoemd, een nader standpunt ingenomen en antwoord gegeven op de door de voorzieningenrechter gestelde vragen. Bij brief van 20 november 2017 heeft verzoeker daarop gereageerd.

De voorzieningenrechter heeft vervolgens het onderzoek gesloten, met toestemming van partijen zonder het houden van een nadere zitting.

Overwegingen

1. Indien tegen een besluit beroep bij de rechtbank is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is in de hoofdzaak, ingevolge artikel 8:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2. Ingevolge artikel 8:86, eerste lid, Awb heeft de voorzieningenrechter na behandeling ter zitting van het verzoek om een voorlopige voorziening de bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak, indien hij van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Er bestaat in dit geval aanleiding om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Het beroep, gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit

3. Verzoeker voert aan dat verweerder niet tijdig heeft beslist op zijn bezwaarschrift. Hij heeft verweerder op 24 augustus 2017 in gebreke gesteld en hij heeft hem gevraagd binnen twee weken alsnog een besluit op bezwaar te nemen. Omdat verweerder daaraan niet tijdig heeft voldaan, is hij dwangsommen verschuldigd.

3.1 Bij de hiervoor genoemde uitspraak van 7 maart 2017 heeft de rechtbank verweerder opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaarschrift binnen een termijn van zes weken. Bij uitspraak van 26 april 2017 (201702775/2/V1) heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening bepaald dat verweerder geen nieuw besluit op het bezwaar hoeft te nemen voordat de Afdeling op het hoger beroep heeft beslist. Bij de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 22 augustus 2017 heeft de Afdeling uitspraak gedaan op het hoger beroep en de uitspraak van de rechtbank bevestigd. Vanaf die datum is dus de nieuwe beslistermijn van zes weken aangevangen. De ingebrekestelling van verzoeker van 24 augustus 2017 was daarom prematuur.

4. Het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit is daarom niet-ontvankelijk. Verweerder is daarom geen dwangsom verschuldigd.

Het beroep, gericht tegen het bestreden besluit

5. Verweerder heeft in het bestreden besluit toegelicht dat hij nader onderzoek zal (laten) verrichten of de door verzoeker aangevoerde psychische klachten zodanig zijn, dat hij de reikwijdte van zijn doen of nalaten niet kan overzien. De uitkomst van dit onderzoek is bepalend voor de vraag in hoeverre de verplichting tot actief werken aan vertrek als voorwaarde gesteld kan worden voor het verlenen van onderdak in de VBL. In afwachting van de uitkomst van dit onderzoek zal aan hem onderdak verleend worden in de VBL. Medewerking van verzoeker aan het medisch onderzoek is vereist. Hij kan zich voor de feitelijke verkrijging van het onderdak en de begeleiding bij terugkeer melden in Ter Apel.

6. Verzoeker voert aan dat verweerder heeft miskend dat hij al bij zijn aanvraag om opvang heeft aangegeven dat hij niet weet waar hij vandaan komt. Verweerder kan daarom niet van hem verlangen dat hij meewerkt aan zijn terugkeer. Verweerder heeft ook niet duidelijk gemaakt naar welk land verzoeker dient terug te keren. Het is dus zaak dat verweerder aangeeft wat verzoeker

moet doen om terug te kunnen keren naar het land van herkomst. Verzoeker moet wel kunnen weten waar hij aan moet meewerken. Verweerder moet immers per concreet geval motiveren waarom hij, gezien de persoon van de desbetreffende vreemdeling en diens perspectief voor vertrek uit Nederland, ervoor heeft gekozen hem vooraf tegen te werpen dat hij niet meewerkt aan zijn vertrek uit Nederland. Verzoeker verwijst daartoe naar de uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1826).

6.1 De voorzieningenrechter stelt vast dat verweerder in het bestreden besluit aan het aanbod aan verzoeker om hem voorlopig opvang te bieden in de VBL niet de voorwaarde heeft verbonden dat hij dient mee te werken aan zijn vertrek. Verweerder biedt hem immers opvang aan in afwachting van het onderzoek naar de vraag of hij vanwege zijn psychische klachten zijn doen of nalaten kan overzien, en daarmee de vraag in hoeverre de verplichting tot actief werken aan vertrek als voorwaarde gesteld kan worden voor het (verder) verlenen van onderdak in de VBL. Reeds daarom slaagt de beroepsgrond niet.

7. Verzoeker voert aan dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte heeft volstaan met de mededeling dat hij zich in Ter Apel bij de VBL kan melden, waar de nodige onderzoeken gaan plaatsvinden en dat verzoeker voor de duur van het onderzoek onderdak kan worden geboden. Daarmee wordt niet tegemoetgekomen aan de bezwaren van verzoeker. Opvang in de VBL is voor hem geen adequate vorm van opvang, vanwege de ernst van zijn psychische klachten. Hij zal ook niet zelfstandig naar Ter Apel kunnen reizen. Verzoeker verwijst naar de indicatie van de GGD Amsterdam van 14 september 2017 en de ontslagbrief van 1 september 2017 van het Forensisch Psychiatrisch Centrum Veldzicht (hierna: Veldzicht), waar verzoeker vanwege zijn strafrechtelijke detentie en zijn detentieongeschiktheid eerder heeft verbleven, waarin wordt aangegeven dat hem beschermd of begeleid wonen, met structuur en dagbesteding, moet worden geboden. Van het aanbod van opvang in de VBL kan verzoeker dan ook geen gebruik maken. Objectieve belemmeringen staan daaraan in de weg.

7.1 Verweerder heeft zich na de zitting in zijn schriftelijke reactie - kennelijk primair - op het standpunt gesteld dat de omvang van het geding zich beperkt tot het verzoek van verzoeker om onderdak in de VBL en dat hij met het bestreden besluit volledig tegemoet is gekomen aan het verzochte. Het is daarom volgens verweerder niet mogelijk om de essentie van het verzoek te wijzigen of aanvullende eisen te stellen. Verzoeker dient daartoe een nieuw verzoek in te dienen, met de daarbij behorende onderbouwing, hetgeen hij overigens ook heeft gedaan.

7.2 Verzoeker, van wie onbestreden is dat hij niet rechtmatig in Nederland verblijft, heeft in zijn verzoek van 14 juli 2016 verweerder in algemene zin gevraagd hem opvang te bieden. Verzoeker heeft niet specifiek gevraagd om toegelaten te worden tot de VBL in Ter Apel. Verweerder heeft in het bestreden besluit weliswaar in reactie op het verzoek van verzoeker aan hem toelating tot de VBL aangeboden, maar dat betekent niet zonder meer dat hij daarmee volledig is tegemoet gekomen aan hetgeen verzoeker heeft gevraagd.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 24 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:722) kan uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) noch uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) worden afgeleid dat voor de Staat een algemene verplichting bestaat om aan een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling opvang te verlenen. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan echter wel worden afgeleid dat het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven - dat mede de fysieke en psychische integriteit van een persoon omvat - onder omstandigheden verplichtingen voor de Staat meebrengt om dat recht te waarborgen.

Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 26 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3415) heeft het EHRM in het arrest van 21 januari 2011 in zaak nr. 30696/09 (M.S.S. tegen België en Griekenland; www.echr.coe.int) herhaald dat uit artikel 3 EVRM geen

algemene verplichting voortvloeit om een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende meerderjarige vreemdeling van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. Het EHRM heeft niettemin niet uitgesloten dat artikel 3 EVRM toch een verantwoordelijkheid voor een staat kan meebrengen, te weten indien een vreemdeling die geheel van de staat afhankelijk is en zich in een situatie bevindt die wegens een gebrek aan ondersteuning onverenigbaar is met de menselijke waardigheid, wordt geconfronteerd met officiële onverschilligheid; vergelijk de beslissing van het EHRM van 6 mei 2014 in zaak nr. 4714/06 (Ndikumana tegen Nederland; www.echr.coe.int) en het arrest van het EHRM van 7 juli 2015 in zaak nr. 60125/11 (V.M. e.a. tegen België; www.echr.coe.int).

Gelet op het voorgaande rust op verweerder, in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 8 EVRM, de verplichting te onderzoeken of de VBL, gelet op de persoonlijke omstandigheden van verzoeker, voor hem een adequate vorm van opvang is die hem voldoende ondersteuning biedt om zijn fysieke en psychische integriteit te waarborgen. Daarbij zal hij in het bijzonder rekening moeten houden met de medische informatie die over verzoeker beschikbaar is. Het standpunt van verweerder dat in de VBL medisch noodzakelijke zorg beschikbaar is, is niet zonder meer voldoende voor de conclusie dat het onderdak in de VBL daarmee voor verzoeker ook een adequate vorm van opvang is, gelet op de door verzoeker overgelegde verklaringen van de GGD en Veldzicht, waaruit volgt dat hij is aangewezen op een vorm van begeleid wonen in een beschermde woonomgeving met passende ondersteuning en structuur.

- 7.3 Verweerder heeft het voorgaande in zoverre onderkend, dat hij ter zitting heeft aangegeven dat bij de aanmelding van verzoeker bij de VBL in Ter Apel een medisch deskundige van Veldzicht aanwezig zal zijn, die zal onderzoeken of verzoeker in de VBL zal kunnen verblijven of dat hij voor plaatsing in Veldzicht in aanmerking komt. Vanwege de mogelijke medische beletselen voor verzoeker om naar Ter Apel te reizen voor voormeld onderzoek, heeft verweerder na de zitting desgevraagd aangegeven dat het in beginsel mogelijk is om verzoeker - met afstemming tussen de Dienst Terugkeer en Vertrek, de gemeente Amsterdam, waar verzoeker thans in een tijdelijke crisisopvang van de GGD verblijft, Veldzicht en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers - rechtstreeks in Veldzicht te plaatsen en dat Veldzicht zich bereid heeft verklaard om op basis van het medisch dossier dat al over verzoeker beschikbaar is te onderzoeken of hij voor plaatsing in Veldzicht in aanmerking komt. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat plaatsing in Veldzicht alleen mogelijk is als hij een psychiatrische behandeling behoeft en dat de indicatie 'beschermde wonen' op zichzelf geen reden voor plaatsing in Veldzicht is.
- 7.4 De voorzieningenrechter hecht geen betekenis aan de opmerking van verweerder in zijn schriftelijke reactie van 17 november 2017 dat hij van de gemeente Amsterdam heeft vernomen dat verzoeker niet opnieuw wenst te worden opgenomen in Veldzicht, en dat verweerder daarom geen mogelijkheid ziet om hem in Veldzicht onder te brengen. Verweerder heeft zijn stelling niet nader onderbouwd, zodat niet kan worden nagegaan of, hoe en in welke context verzoeker dit gezegd heeft, nog daargelaten dat verweerder nog geen concreet aanbod aan verzoeker heeft gedaan om hem onder te brengen in Veldzicht.
- 7.5 Uit het voorgaande volgt dat thans nog niet duidelijk is of de opvang die verweerder voorlopig aan verzoeker heeft aangeboden in de VBL voor hem adequaat is in het licht van de medische verklaringen van de GGD en Veldzicht, of dat plaatsing in Veldzicht is aangewezen. Verweerder heeft in dit geval dan ook ten onrechte zonder nader onderzoek volstaan met het aanbod van onderdak in de VBL. Verweerder zal nu eerst door de medisch deskundigen van Veldzicht moeten laten onderzoeken, op basis van de reeds beschikbare medische informatie over verzoeker, of het bieden van onderdak in de VBL voor hem geschikt is of dat plaatsing in Veldzicht is aangewezen. Voor zover zij tot de conclusie komen dat de VBL voor verzoeker geen geschikte vorm van opvang is, en voor zover plaatsing van verzoeker in Veldzicht niet mogelijk is, zal verweerder nader moeten onderzoeken welke adequate vorm van opvang voor verzoeker wel beschikbaar is, en moeten bewerkstelligen dat hij daar ook feitelijk wordt toegelaten. Het standpunt van verweerder dat het aan verzoeker is om het aangeboden onderdak in de VBL te aanvaarden indien plaatsing in Veldzicht niet tot de mogelijkheden behoort, kan daarom niet zonder meer worden gevolgd.
- 7.6 De beroepsgrond slaagt.

8. Verzoeker voert aan dat verweerder ten onrechte een wegingsfactor 0,25 heeft toegepast bij het vergoeden van de proceskosten voor de bezwaarprocedure, omdat de zaak niet eenvoudig van aard is.

8.1 Volgens de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) wordt het bedrag van de kosten, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van het Bpb, vastgesteld door aan de verrichte proceshandelingen punten toe te kennen overeenkomstig de in die Bijlage opgenomen lijst (A) en die punten te vermenigvuldigen met de waarde per punt (B) en met de toepasselijke wegingsfactoren (C). Volgens onderdeel C1 van de Bijlage geldt voor een 'zeer licht' gewicht van de zaak een wegingsfactor 0,25.

Verweerder heeft in het bestreden besluit voor het indienen van het bezwaarschrift 1 punt toegekend met een waarde van € 496,-, en daarop de wegingsfactor 0,25 toegepast, zodat verweerder een proceskostenvergoeding van € 124,- heeft toegekend.

Verweerder heeft desgevraagd niet kunnen toelichten waarom hij het gewicht van de zaak heeft aangemerkt als 'zeer licht' en zich gerefereerd aan het oordeel van de voorzieningenrechter. Gezien de aard van de zaak, waardeert de voorzieningenrechter daarom het gewicht van de zaak als 'gemiddeld'. Verweerder heeft daarom ten onrechte niet de wegingsfactor 1 toegepast. De beroepsgrond slaagt.

8.2 De voorzieningenrechter zal verweerder veroordelen tot vergoeding van de resterende kosten van de bezwaarprocedure, tot een bedrag van € 372,-.

9. Het beroep is gegrond.

10. De voorzieningenrechter zal het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, Awb, en verweerder opdragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van hetgeen is overwogen in deze uitspraak.

11. Nu in de hoofdzaak wordt beslist, zal de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening afwijzen.

12. De voorzieningenrechter zal met toepassing van artikel 8:75, eerste, Awb verweerder veroordelen in de kosten die verzoeker heeft gemaakt. De kosten zijn op grond van het Bpb € 1.237,50 in verband met het verzoek om een voorlopige voorziening (1 punt voor het verzoekschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, en 0,5 punt voor de nadere schriftelijke reactie, met een waarde per punt van € 495,- en wegingsfactor 1) en € 495,- in verband met het beroep (1 punt voor het beroepschrift, wegingsfactor 1).

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- verklaart het beroep, gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep, gericht tegen het bestreden besluit, gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaarschrift;
- draagt verweerder op € 372,- te betalen aan verzoeker als vergoeding van de kosten in bezwaar;
- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten en draagt verweerder op € 1.237,50 te betalen in verband met het verzoek om een voorlopige voorziening en € 495,- in verband met het beroep.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. van der Kluit, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. drs. R. Mattemaker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 november 2017.

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Coll:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak, voor zover het de hoofdzaak betreft, kan binnen vier weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



Dienst Terugkeer en Vertrek
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 164 2501 CD Den Haag

Fischer groep
t.a.v. de heer mr. W.G. Fischer
Harmenjansweg 15
2011 AZ HAARLEM

**Directie Toezicht en
Maatregelen**
Afdeling TM Noord Nederland

Ter Apelervenen 5
9561 MC Ter Apel
Postbus 164
2501 CD Den Haag
ww.dtenv.nl

Contactpersoon
mr. L. Bronkhorst
Juridisch medewerker

T 088 07 77300
tmnoordnederland@
dtv.minvenj.nl

Datum 11 mei 2018
Onderwerp Beschikking op bezwaar - [REDACTED] geboren [REDACTED]
op [REDACTED]

Uw kenmerk
26023 PF

*Bij beantwoording graag de
datum en ons kenmerk
vermelden.*

Geachte heer mr. Fischer,

Op 9 januari 2018 heeft u per brief verzocht om beschermd wonen voor de heer [REDACTED] (hierna: betrokkene), welk verzoek bij brief van 22 januari 2018 is afgewezen. In deze brief is u voorts bericht dat betrokkene zich voor onderdak kan melden in de Vrijheidsbepurende Locatie (hierna: VBL) in Ter Apel. Op 26 januari 2018 heeft u bezwaar gemaakt tegen de beschikking van 22 januari 2018.

Blijkens uw bezwaarschrift bent u van mening dat gezien de overgelegde medische gegevens, de voorziening beschermd wonen medisch geïndiceerd is. Omdat de gemeente daartoe strekkende aanvragen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf stelselmatig afwijst, bent u van mening dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: staatssecretaris) dus gehouden is deze zorg te bieden.

Dienaangaande wordt als volgt overwogen.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland geen aanspraak maken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Dit is het zogeheten koppelingsbeginsel. Blijkens het tweede lid van dit artikel kan hiervan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand. Deze opsomming is limitatief.

Zoals ook blijkt uit de Afdelingsuitspraken van 11 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9897 en 18 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD5087 kan uit de geschiedenis van de Koppelingswet worden afgeleid dat de rijksoverheid de financiering van medisch noodzakelijke zorg aan illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen aan zich heeft getrokken in de vorm van een subsidieregeling. Hiermee wordt de zorgverlener een financiële tegemoetkoming geboden in de kosten die verband houden met aan deze vreemdelingen verleende medisch noodzakelijke zorg. Verwezen wordt naar Regeling van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 15 februari 2017, kenmerk 997477-

153689-Z, houdende regels voor de subsidieverstrekking aan zorgaanbieders voor het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden (de Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan onverzekerden). De grondslag voor deze financiële overheidszorg ligt, aldus de Afdeling, in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Verlening van medische zorg is uit de aard der zaak voorbehouden aan medici, evenals het antwoord op de vraag wat in concreto onder medische noodzakelijke zorg dient te worden verstaan. Daaronder kan onder omstandigheden ook intramurale zorg vallen.

Directie Toezicht en
Maatregelen
Afdeling TM Noord Nederland

Datum
11 mei 2018

Ons kenmerk

Ten aanzien van de overige in artikel 10, tweede lid, van de Vw genoemde gevallen is eveneens voorzien in financiering van de aanspraken.

Van de verlening van medische zorg moet strikt onderscheiden worden de verlening van onderdak aan niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Verwezen wordt in dit verband naar de Afdelingsuitspraken van 26 november 2015, en 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2015:3415 en 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1741, 1825, 1826 en 1828. Het verlenen van onderdak aan niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is niet neergelegd in artikel 10, tweede lid, van de Vw, dan wel enige andere wettelijke bepaling, maar vloeit rechtstreeks voort uit het EVRM.

In deze uitspraken is geoordeeld is dat in reactie op een verzoek van een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende meerderjarige vreemdeling om onderdak te verstrekken, volstaan kan worden met een aanbod van onderdak in de VBL onder de voorwaarde dat die vreemdeling werkt aan zijn vertrek uit Nederland en met dien verstande dat het onderdak gepaard zal gaan met de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel krachtens artikel 56, eerste lid, van de Vw.

De bereidheid om te werken aan het vertrek wordt op individuele basis beoordeeld. Daarbij dient er rekening mee gehouden te worden dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen waarbij niet van de vreemdeling mag worden verlangd dat hij werkt aan zijn vertrek. Zulke bijzondere omstandigheden doen zich voor zolang blijkt dat de vreemdeling vanwege zijn psychische gesteldheid niet kan overzien dat als hij niet werkt aan zijn vertrek, hij geen onderdak krijgt. Indien een vreemdeling bij zijn beroep op zodanige bijzondere omstandigheden een begin van bewijs inbrengt, rust terzake op de staatssecretaris een vergewisplicht. Indien sprake is van bijzondere omstandigheden die de psychische toestand van de desbetreffende vreemdeling betreffen, mag – aldus de Afdeling – de voorwaarde om te werken aan het vertrek niet worden gesteld. Aan deze gedragslijn ligt het uitgangspunt ten grondslag dat terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is als de vreemdeling zelf werkt aan zijn terugkeer. Indien ondanks de verrichtte inspanningen terugkeer niet mogelijk blijkt, zal ambtshalve worden nagegaan of er sprake is van een situatie dat de desbetreffende vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

Zoals u bekend is, kan betrokkene toegang krijgen tot de VBL, waar met het oog op de vergewisplicht ook zal worden onderzocht of hij wil werken aan zijn vertrek uit Nederland, en/of hij vanwege zijn psychische gesteldheid niet kan overzien dat als hij niet werkt aan zijn vertrek, hij geen onderdak krijgt. Ter verduidelijking wordt hierbij nog opgemerkt dat deze vergewisplicht weliswaar een specifieke medische beoordeling van de psychische gezondheidstoestand van de betreffende

vreemdeling vergt, maar dat deze beoordeling niet moet worden verward met het bieden van medisch noodzakelijke zorg door een medisch behandelaar. Ten aanzien van die aanspraak is en blijft, ook tijdens het onderdak in de VBL, een medische zorgverlener de verantwoordelijke, evenals dit tijdens dat onderdak bijvoorbeeld ook geldt voor de advocaat bij de rechtsbijstandsverlening. In de VBL is medisch noodzakelijke zorg voorhanden. De aanspraak van betrokkene jegens de staatssecretaris op onderdak moet dan ook niet worden verward met diens aanspraak op medische noodzakelijke zorg jegens een (medische) zorgverlener ex artikel 10, tweede lid, van de Vw of met BOPZ/TBS-maatregelen.

**Directie Toezicht en
Maatregelen**
Afdeling TM Noord Nederland

Datum
11 mei 2018

Ons kenmerk
[REDACTED]

Voor zover betrokkene bij wijze van maatschappelijk zorg toegang wil tot de maatwerkvoorziening beschermd wonen op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) wordt opgemerkt dat niet de staatssecretaris, maar de gemeente tot taak heeft maatschappelijke zorg te bieden. Gelet ook op al het vorenstaande biedt het EVRM, dan wel enige andere verdragsbepaling geen aanknopingspunt voor de conclusie dat de staatssecretaris gehouden zou zijn om in weerwil van artikel 10 van de Vw in de concrete situatie van betrokkene deze vorm of enige andere vorm van maatschappelijke zorg te bieden. Het staat betrokkene uiteraard vrij zich te wenden tot de gemeente. Ik wijs u echter op de u bekende jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep omtrent aanspraken van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen op de Wmo-voorzieningen.

Voor zover u van mening bent dat voor betrokkene beschermd wonen als – onderdeel van – medische zorg geïndiceerd is, zult u zich hiervoor rechtstreeks in verbinding moeten stellen met een medisch zorgverlener. Meer informatie kunt u onder andere vinden op de site van het CAK, <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/onverzekerbare-vreemdelingen> en het AKSV Steunpunt Vluchtelingen (<http://www.askv.nl/>).

In uw bezwaarschrift verzoekt u om informatie over de toevoeging van het woord 'actief' bij het meewerken aan vertrek. De medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (hierna: DT&V) kunnen betrokkene, indien gewenst, uitleg geven over de actieve houding die verwacht wordt bij het werken aan vertrek (zie ook §4.1.1 van de Leidraad Terugkeer & Vertrek van 16 januari 2015 op www.dtenv.nl). Betrokkene kan hiertoe contact opnemen met de DT&V. Tijdens het gesprek met de vreemdeling voorafgaand aan plaatsing in de VBL, waarbij aangenomen wordt dat de vreemdeling voornemens is te werken aan zijn vertrek, wordt kenbaar gemaakt welke activiteiten betrokkene dient te ontplooiën om zijn vertrek daadwerkelijk te kunnen realiseren. Op de website van de DT&V onder het tabblad landeninformatie is per land informatie te vinden over vertrek naar land van herkomst of een derde land waar zijn toegang gewaarborgd is (zie <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Landeninformatie/index.aspx>).

De staatssecretaris zal toetsen of betrokkene vanwege zijn psychische gesteldheid niet kan overzien dat als hij niet aan zijn vertrek werkt dit tot gevolg heeft dat aan hem geen onderdak zal worden verleend. In die bijzondere omstandigheid kan onderdak in de VBL om die reden niet worden geweigerd. De staatssecretaris is niet gehouden te onderzoeken of het onderdak in de VBL, gelet op de persoonlijke omstandigheden van betrokkene een adequate vorm van opvang is.

Ten overvloede merk ik op dat uw verwijzing naar 'de persoon van de desbetreffende vreemdeling en diens perspectief voor vertrek' ziet op het vooraf

tegen werpen dat betrokkene niet meewerkt aan vertrek en niet op adequate plaatsing (ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1826, r.o. 6).

**Directie Toezicht en
Maatregelen**
Afdeling TM Noord Nederland

Gelet op het vorenstaande is het bezwaarschrift ongegrond. Uw verzoek beschermd wonen is bij beschikking van 22 januari 2018 terecht niet ingewilligd.

Datum
11 mei 2018

Uit de inhoud van het bezwaarschrift blijkt reeds aanstonds dat de bezwaren van betrokkene ongegrond zijn, terwijl er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. Hieruit volgt dat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is. In verband hiermee is op grond van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht afgezien van het horen van betrokkene.

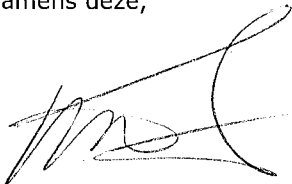
Ons kenmerk
[REDACTED]

Op 30 april 2018 heeft u de DT&V in gebreke gesteld. Aangezien binnen twee weken sindsdien op het bezwaar is beslist, is de DT&V u geen dwangsom verschuldigd.

Rechtsmiddelen

Binnen **vier weken** na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken een beroepschrift indienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarin hij zijn woonplaats in Nederland heeft. Het beroepschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden waarop het beroepschrift rust. Daarnaast moet zo mogelijk een afschrift van de beslissing op bezwaar worden bijgevoegd. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betaling wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Met vriendelijke groet,
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
namens deze,



M. Tubbergen
Directeur Toezicht en Maatregelen

ECLI:NL:CRVB:2018:3022

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	03-10-2018
Datum publicatie	04-10-2018
Zaaknummer	17/7775 WMO15
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Afwijzing (tijdelijke) maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen, omdat appellant niet rechtmatig verblijft in Nederland.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JWWB 2018/258

Uitspraak

17 7775 WMO15

Datum uitspraak: 3 oktober 2018

Centrale Raad van Beroep
Enkelvoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 29 november 2017, 17/5887 en 17/6367 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. W.G. Fischer, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 september 2018. Namens appellant is mr. Fischer verschenen. Het college heeft zich met kennisgeving niet laten vertegenwoordigen.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellant heeft het college verzocht een (tijdelijke) maatwerkvoorziening te verstrekken bestaande uit beschermd wonen.
 - 1.2. Bij besluit van 20 september 2017 heeft het college dit verzoek afgewezen.
 - 1.3. Bij besluit van 4 oktober 2017 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 20 september 2017 ongegrond verklaard. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appellant geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft.
2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Daarbij heeft de voorzieningenrechter onder verwijzing naar artikel 1.2.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) geoordeeld dat appellant geen recht heeft op een (tijdelijke) maatwerkvoorziening in de zin van beschermd wonen op grond van de Wmo 2015. Appellant dient zich voor opvang en medisch noodzakelijke zorg tot de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (staatssecretaris) te wenden.
3. Appellant heeft hoger beroep ingesteld tegen de aangevallen uitspraak.
4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.
 - 4.1. Appellant heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanspraak op beschermd wonen zoals deze is neergelegd in artikel 1.2.1, aanhef en onder b, van de Wmo 2015 dient te worden aangemerkt als medisch noodzakelijke zorg in de zin van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet

2000. Appellant verbindt hieraan de conclusie dat het in artikel 1.2.2 van de Wmo 2015 opgenomen koppelingsbeginsel ten aanzien van hem buiten toepassing dient te blijven. Gelet op zijn gezondheid heeft hij aanspraak op een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen.

4.2. De Raad kan appellant hierin niet volgen en verwijst naar zijn uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1, waarin in rechtsoverweging 4.1 in herinnering is geroepen dat de Raad steeds heeft geoordeeld dat indien er ten aanzien van vreemdelingen een positieve verplichting bestaat recht te doen aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, deze primair berust op het bestuursorgaan dat belast is, of de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van wettelijk geregelde voorzieningen voor vreemdelingen. Dit uitgangspunt is onder meer neergelegd in de uitspraken van de Raad van 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956, en van 22 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU6844.

4.3. De Raad heeft verder in rechtsoverweging 4.9 van voornoemde uitspraak van 22 februari 2017 overwogen dat vreemdelingen als appellant geen vreemdelingen zijn als bedoeld in artikel 1.2.2, eerste lid, van de Wmo 2015 en ook niet op grond van artikel 2.1, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 met een Nederlander zijn gelijkgesteld. De Raad gaat ervan uit dat de opvangvoorzieningen voor deze vreemdelingen onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid (de staatssecretaris) vallen, alsook dat met deze tot het vreemdelingenrecht behorende voorzieningen een toereikende invulling moet worden gegeven aan het verdragsrecht. Het is in hoger beroep uiteindelijk aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) om over de uitvoering hiervan te oordelen.

4.4.1. De Raad stelt in dit verband vast dat de staatssecretaris op 14 juli 2016 heeft geweigerd aan appellant opvang te bieden in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL). Bij besluit van 15 september 2016 heeft de staatssecretaris het hiertegen gerichte bezwaar van appellant ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 7 maart 2017 (AWB 16/22607) heeft de rechtbank Den Haag het daartegen door appellant ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Bij uitspraak van 22 augustus 2017 (201702775/1/V1) heeft de Afdeling deze uitspraak van de rechtbank Den Haag bevestigd. Bij besluit van 25 september 2017 heeft de staatssecretaris het bezwaar van appellant gegrond verklaard en bepaald dat aan hem onderdak zal worden verleend in de VBL in afwachting van nader medisch onderzoek dat de staatssecretaris zal (laten) verrichten. Appellant heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 25 september 2017 en daarbij onder meer aangevoerd dat de staatssecretaris ten onrechte heeft volstaan met de mededeling dat appellant zich in [gemeente] bij de VBL kan melden, waar de nodige onderzoeken gaan plaatsvinden en dat appellant voor de duur van het onderzoek onderdak kan worden geboden. Opvang in de VBL is voor appellant geen adequate vorm van opvang, vanwege de ernst van zijn psychische klachten.

4.4.2. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft in zijn uitspraak van 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14406, het beroep van appellant tegen het besluit van 25 september 2017 gegrond verklaard, dit besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen binnen zes weken een nieuw besluit te nemen op het bezwaarschrift. De rechtbank heeft geconcludeerd dat appellant in zijn verzoek van 14 juli 2016 de staatssecretaris in algemene zin heeft gevraagd hem opvang te bieden. Appellant heeft niet specifiek gevraagd om toegelaten te worden tot de VBL in [gemeente]. De rechtbank heeft verder in rechtsoverweging 7.2 het volgende overwogen, waarbij voor verweerder de staatssecretaris en voor verzoeker appellant moet worden gelezen: "Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 26 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3415) heeft het EHRM in het arrest van 21 januari 2011 in zaak nr.

30696/09 (M.S.S. tegen België en Griekenland; www.echr.coe.int) herhaald dat uit artikel 3 EVRM geen algemene verplichting voortvloeit om een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende meerderjarige vreemdeling van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. Het EHRM heeft niettemin niet uitgesloten dat artikel 3 EVRM toch een verantwoordelijkheid voor een staat kan meebrengen, te weten indien een vreemdeling die geheel van de staat afhankelijk is en zich in een situatie bevindt die wegens een gebrek aan ondersteuning onverenigbaar is met de menselijke waardigheid, wordt geconfronteerd met officiële onverschilligheid; vergelijk de beslissing van het EHRM van 6 mei 2014 in zaak nr. 4714/06 (Ndikumana tegen Nederland; www.echr.coe.int) en het arrest van het EHRM van 7 juli 2015 in zaak nr. 60125/11 (V.M. e.a. tegen België; www.echr.coe.int). Gelet op het voorgaande rust op verweerder, in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 8 EVRM, de verplichting te onderzoeken of de VBL, gelet op de persoonlijke omstandigheden van verzoeker, voor hem een adequate vorm van opvang is die hem voldoende ondersteuning biedt om zijn fysieke en psychische integriteit te waarborgen. Daarbij zal hij in het bijzonder rekening moeten houden met de medische informatie die over verzoeker beschikbaar is. Het standpunt van verweerder dat in de VBL medisch noodzakelijke zorg beschikbaar is, is niet zonder meer voldoende voor de conclusie dat het onderdak in de VBL daarmee voor verzoeker ook een adequate vorm van opvang is, gelet op de door verzoeker overgelegde verklaringen van de GGD en Veldzicht, waaruit volgt dat hij is aangewezen op een vorm van begeleid wonen in een beschermde woonomgeving met passende ondersteuning en structuur.”

4.4.3. De Afdeling heeft in zijn uitspraak van 26 januari 2018 (201710361/1/V1, 201710361/2/V1 en 201710361/3/V1) de door appelland en de staatssecretaris tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 28 november 2017 ingestelde hoger beroepen kennelijk ongegrond verklaard en deze uitspraak bevestigd.

4.4.4. Bij besluit van 8 juni 2018 heeft de staatssecretaris ten derde male op het bezwaar van appelland beslist waarbij het bezwaar van appelland primair niet-ontvankelijk is verklaard wegens het ontbreken van procesbelang. Het procesbelang ontbreekt omdat appelland op basis van een crisisindicatie van de GGD in het [naam complex] verblijft. Subsidiar is het bezwaar ongegrond verklaard omdat appelland de gevraagde toestemmingsverklaring voor het medisch onderzoek niet heeft getekend, zodat dit onderzoek niet kan worden gestart. Appelland heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag. De behandeling van dit beroep is op verzoek van appelland aangehouden totdat de Raad in de onderhavige zaak uitspraak heeft gedaan.

4.5. De Raad ziet in hetgeen onder 4.4.1 tot en met 4.4.4 is weergegeven bevestigd hetgeen hiervoor onder 4.2 en 4.3 is overwogen. Uit het voorgaande volgt dat vreemdelingen zoals appelland, gelet op het bepaalde in artikel 1.2.2 van de Wmo 2015, geen aanspraak kunnen maken op een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015 bestaand uit beschermd wonen. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep bevestigd de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door H.J. de Mooij, in tegenwoordigheid van H. Achtot als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2018.

(getekend) H.J. de Mooij

(getekend) H. Achtot

KS

Directie en Bedrijfsbureau
Onderdeel van Goodwillcentra Amsterdam
Postbus 36171, 1020 MD Amsterdam
Rode Kruisstraat 24b, 1025 KN Amsterdam



Afdeling Directie
Inlichtingen bij Directie
Telefoon 020 – 630 11 01
Mobiel

E-mail Ed.bosma@legerdesheils.nl
Website <http://legerdesheils.goodwillcentra.nl>

Datum 2 november 2018
Onderwerp Dhr. K. [REDACTED]

Fischergroep
T.a.v. Mr. W.G. Fischer
Harmenjansweg 15
2011 AZ HAARLEM

Geachte heer Fischer,

In uw brief van 26 oktober jl. inzake de heer [REDACTED] vraagt u mij toestemming dat u een bereidverklaring aan de rechter overlegt in een zaak die 29 november a.s. dient.

Zoals u zelf in uw brief aangeeft neemt uw bovengenoemde cliënt deel aan het programma vreemdelingen van de gemeente Amsterdam. In dat kader bieden wij op verzoek van de gemeente Amsterdam opvang en begeleiding aan een groep meest kwetsbaren in onze locatie op Daalburgh. Per individu bepaalt de gemeente wie in aanmerking komt voor deze opvang. Opvang en begeleiding maken deel uit van het gemeentelijk beleid voor hulp aan ongedocumenteerden, die dit ook financiert. Het Leger des Heils voert hierin geen zelfstandig beleid. Ik zie daarom niet in waarom u voorstelt dat de staatsecretaris de woonkosten betaalt, dat doet de gemeente Amsterdam al binnen het kader van het programma vreemdelingen. Wij zullen niet eigenhandig handelen buiten dit programma om.

Ik verleen u derhalve geen toestemming om namens het Leger des Heils een bereidverklaring te overleggen bij de behandeling van de zaak op 29 november a.s.

Met vriendelijke groet,

Envoy Ed Bosma
Algemeen directeur GWCA Amsterdam



Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) d.d. 29 november 2018

1. Doelstelling

Gemeenten en het Rijk werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. Door hen te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt.

2. Start gezamenlijk programma ontwikkeling LVV

In het regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" is een passage opgenomen over de opvang van migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. In een gezamenlijk programma dat binnen deze kabinetsperiode wordt afgerond wordt een nauwe samenwerking tussen gemeenten en het Rijk tot stand gebracht die erop is gericht de doelstelling te bereiken. Het programma beoogt de staande praktijk werkenderwijs te verbeteren en de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) stap voor stap vanuit de praktijk te ontwikkelen. Het programma werkt aan de LVV's op basis van een gedeelde analyse over de bestaande opvang, de populatie en werkwijzen. Centraal in het programma staat een aantal pilot-LVV's waarin lokaal en regionaal de samenwerking tussen betrokken organisaties vorm krijgt en verschillende instrumenten en werkwijzen worden beproefd die een bijdrage aan de doelstelling leveren. Daarnaast wordt op landelijk niveau aan een aantal instrumenten en voorzieningen gewerkt die de samenwerking binnen en tussen de LVV's mogelijk maken, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om informatie uit te wisselen, een specifieke doelgroepaanpak toe te passen, of de beoordeling van lokale casuïstiek op te schalen.

Het programma ontwikkelt met haar activiteiten antwoorden op een aantal complexe vraagstukken waarover partijen historisch van inzicht verschillen. De activiteiten van het programma worden geëvalueerd door een onafhankelijke partij die met haar objectieve bevindingen de samenwerkingspartners zal informeren over de te verwachten effectiviteit van verschillende instrumenten en werkwijzen. Deze bevindingen vormen de inhoudelijke basis voor een uiteindelijk te sluiten bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten.

3. Uitgangspunten LVV-netwerk

De realisatie en het functioneren van LVV's zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en gemeenten. Zij werken aan de opgave vanuit wederzijds vertrouwen, maken gebruik van elkaars kennis, kunde en bevoegdheden, en maken verschillen van inzicht tijdig onderling bespreekbaar. Die betrokken partijen werken actief aan een breed draagvlak voor de LVV's. In de LVV's wordt gebruik gemaakt van de expertise en inzet van maatschappelijke organisaties die gespecialiseerd zijn in de begeleiding van de doelgroep.

Rijk en gemeenten houden hierbij de volgende uitgangspunten aan:

- LVV-begeleiding en –opvang is geen vanzelfsprekende vervolgstap op de beëindiging van rijksopvang. Het is een instrument voor gevallen waarin reguliere instrumenten in de migratieketen niet hebben gewerkt en een betrokkene in een perspectiefloze situatie is beland. Deze notie wordt verwerkt in het toegangsbeleid van iedere (pilot-)LVV.
- De opzet van de LVV's moet rekening houden met de feitelijke lokale situatie en de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor zorg en het handhaven van de openbare orde. De opzet van de LVV's verhoudt zich verder constructief tot het regeerakkoord, het migratiebeleid, in het bijzonder het beleid ten aanzien van zelfstandige terugkeer, en de vreemdelingenwetgeving.
- Zo snel mogelijk na de intake van een vreemdeling in een LVV leveren de IND en de DT&V een dossier dat een wat de diensten betreft volledig beeld schetst van de vreemdeling. Hiermee stellen de lokale LVV-partners zo snel mogelijk een begeleidingsscenario vast voor de vreemdeling, die moet aangeven of hij of zij er gebruik van maakt. Na het aanleveren van de dossierinformatie start tevens de rusttermijn van 14 dagen.
- De LVV's vormen uiteindelijk een landelijk dekkend netwerk waarop alle gemeenten zijn aangesloten en waarvan lokale samenwerkingsverbanden op het gebied van terugkeer deel uitmaken. Ten gevolge hiervan vervullen LVV's uiteindelijk een regionale functie, die deel uitmaakt van de ontwikkelopdrachten van de pilots.
- Binnen dit netwerk wordt gestreefd naar geografische spreiding, specialisatie naar (sub-) doelgroepen en van begeleidingsmethoden, en een vorm van landelijke coördinatie en (escalatie-)overleg tussen betrokken partijen op basis van zo volledig mogelijke informatie-uitwisseling over casuïstiek.
- Onderdeel van het LVV-netwerk worden zowel de landelijke als de lokale partijen die begeleiding binnen een LVV kunnen geven of versterken (zoals gemeenten, NGO's, DT&V, IND, AVIM, COA).
- De effectiviteit van de LVV's wordt beoogd zodanig hoog te zijn dat gemeentelijke bed-, bad- en broodvoorzieningen niet meer nodig zijn. Na het sluiten van een definitief akkoord of zoveel eerder als gemeenten dat mogelijk achten is het de bedoeling dat zij hun eigen voorzieningen zoveel mogelijk in eenzelfde tempo afschalen als de LVV-capaciteit wordt opgebouwd. De uitkomsten van de evaluatie van de pilots zullen hierin worden meegenomen.
- Het Rijk en gemeenten zetten met het LVV-netwerk in op een structureel en gezamenlijk instrument voor de problematiek rond het illegaal verblijf van de doelgroep. Hiermee wordt uiteindelijk een voorziening voor de lange termijn beoogd. De rijksfinanciering van de voorziening en de gemeentelijke financiële bijdrage daaraan zijn om deze reden meerjarig vastgesteld. Aan het einde van de pilotperiode worden er definitieve afspraken gemaakt waarbij tevens de financiën opnieuw worden bezien, gebaseerd op ervaringen uit de pilotperiode.
- De geprognotiseerde capaciteit en financiering van het LVV-programma zijn tot stand gekomen op basis van het aanbod van de doelgroep in gemeenten in 2018. Daarnaast zijn er aannames over doelbereik en doorstroom naar rijksopvang gedaan. Wanneer blijkt dat het aanbod van vreemdelingen uit de doelgroep in gemeenten in de praktijk sterk afwijkt, of de doorstroom naar het land van herkomst of rijksopvang sterk achterblijft, zal bestuurlijk overleg plaatshebben over de oorzaken en mogelijke oplossingen daarvoor.

De opzet van de LVV's:

- Er wordt in de opzet en werkwijze van de afzonderlijke LVV's voortgebouwd op de huidige opzet en ervaringen op lokaal niveau, versterkt door een vooraf overeengekomen en onderling afgestemde inzet van de DT&V, de IND en overige diensten in de migratieketen. Dit betekent dat er met name in de ontwikkelfase verschillen in opzet zullen voorkomen tussen pilots.
- Hoe de verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten binnen de uiteindelijke LVV-samenwerking te verdelen, zal in goed overleg nader worden gezien. In de pilotfase zal het LVV programmabureau enerzijds lid zijn van de lokale LVV-stuurgroep en anderzijds de pilotgemeenten betrekken bij landelijke plan- en besluitvorming.
- De Dienst Terugkeer en Vertrek houdt toezicht op de LVV doordat alle vreemdelingen die er begeleiding en/of onderdak krijgen bekend worden gemaakt bij de DT&V, en vertegenwoordigers van de DT&V lid zijn van het opdrachtgeversoverleg, de lokale stuurgroepen, de lokale casuoverleggen/LSO's en het landelijke escalatieoverleg voor casuïstiek. Daarnaast rapporteert de DT&V aan het opdrachtgeversoverleg over het vertrekproces in de pilot-LVV's en doet zij aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit ervan.¹
- In het programma LVV zal worden gezien of de LVV een juridische status dient te krijgen.
- De focus zal op professionele individuele begeleiding van de doelgroep liggen waarbij tijdelijk verblijf in een LVV (opvang) onderdeel kan uitmaken van een te volgen traject.
- De beoogde bestendige oplossing zal veelal terugkeer naar het land van herkomst of legaliseren van verblijf betekenen. Partijen accepteren daarbij dat een oplossing niet in alle gevallen binnen het vreemdelingrechtelijke domein mogelijk is.
- LVV's kunnen met vraagstukken omtrent coördinatie en besluitvorming over casuïstiek rekenen op een gebundelde, snelle en effectieve ondersteuning van de vreemdelingenketen. Voor gevallen waarin besluitvorming over LVV-trajecten op lokaal niveau vastloopt, wordt een landelijk mechanisme gerealiseerd waarnaar individuele LVV's kunnen opschalen.
- Wanneer betrokkenen (bijvoorbeeld om medische redenen) zelf niet in staat worden geacht om de gevolgen van hun eigen handelen in te schatten, bijvoorbeeld bij het instemmen met een begeleidingstraject naar een bestendige oplossing, zal ernaar worden gestreefd om de betrokkene eerst van de noodzakelijke zorg te voorzien.
- Van belang is om binnen de doelgroep van de LVV verschillende categorieën te onderscheiden; differentiatie in opvang en begeleiding is nodig. Vooralsnog wordt de doelgroep, die werkende weg zal worden aangepast als volgt omschreven: 'Vreemdelingen zonder verblijfsrecht en behoudens contra-indicaties als openbare orde die, om wat voor reden dan ook, Nederland niet hebben verlaten vanuit het reguliere terugkeerproces – ofwel via zelfstandige terugkeer, ofwel via gedwongen terugkeer – en die niet in aanmerking komen voor overige vormen van opvang'.
- Als blijkt dat de begeleiding in de LVV niet bijdraagt aan een bestendige oplossing en perspectief voor de betrokkene, dan zal deze de LVV moeten verlaten, om plaats te maken voor anderen waarbij een bestendige oplossing wel binnen bereik ligt.
- Van belang is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat er sprake is van dakloosheid, overlast, en het beroep doen op gemeentelijke voorzieningen – dit wordt bij het verlaten van de LVV door alle partners in overweging genomen. In een breder kader geldt dat in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) humanitaire noodsituaties dienen te worden voorkomen. Tegelijkertijd hebben

¹ Het regeerakkoord "Vertrouwen in de Toekomst" bepaalt dat de LVV's "onder toezicht" staan van de DT&V.

- vreemdelingen in de doelgroep een eigen verantwoordelijkheid om een bestendige oplossing voor hun illegale verblijf na te streven.
- Alle betrokken partijen realiseren zich dat sprake is van een pilotperiode waarin de juiste aanpak, structuur en wijze van samenwerken moeten worden ontwikkeld tegen een achtergrond van complexe verhoudingen en een lange historie. Incidenten en onwenselijke situaties worden daarom gezamenlijk besproken en waar nodig geëscaleerd met het doel om op zo kort mogelijke termijn tot werkbare oplossingen te komen.
 - Om een goede procesgang van zowel LVV-organisatie als casuïstiek te bevorderen wordt casusmonitoring georganiseerd die de voortgang in kaart brengt.

4. Governance

Het programma vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van gemeenten, vreemdelingenketen en het verantwoordelijke departement (JenV). Het Rijk financiert en faciliteert het programmabureau.

Dit houdt in:

- Het LVV-programma maakt onderdeel uit van het Interbestuurlijk Programma (IBP) van de huidige kabinetsperiode.
- Het opdrachtgeverschap van het landelijk programma is belegd bij Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). Hierbinnen zijn de staatssecretaris van JenV en de delegatie van het VNG-bestuur opdrachtgever.
- Namens de LRT is er dagelijks opdrachtgeverschap dat de dagelijkse sturing aanbrengt.
- Het programmabureau fungeert als opdrachtnemer.
- Daarnaast wordt er gezorgd voor goed overleg met de organisaties die een uiteindelijke taak krijgen nadat de programmadoelen zijn gerealiseerd. Van belang is om resultaten van het programma telkens te kunnen toetsen aan uitvoerbaarheid binnen de staande organisaties en kaders.
- De bemensing van het programmabureau reflecteert het gezamenlijke opdrachtgeverschap van Rijk en gemeenten.
- De pilots worden lokaal uitgevoerd en zowel landelijk als lokaal bestuurd. Voor de besturing van de pilots worden separate governance afspraken gemaakt die zowel de rol van het lokale gezag als de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid reflecteren.

5. Financiering

De totale kosten van het programma zijn begroot op achtereenvolgens 22,6 miljoen (2019), 18,5 miljoen (2020) en 17,9 miljoen (2021). Hiervoor stelt het Rijk in de periode 2018-2021 jaarlijks 12 miljoen beschikbaar². Dit wordt aangevuld met 3,5 miljoen (2019), 1,5 miljoen (2020) en 1,5 miljoen (2021) aan Europese subsidies. Daarnaast wordt aanvullende personele inzet vanuit de IND en DT&V gerealiseerd. De gemeenten leveren een jaarlijkse bijdrage van 7,1 miljoen (2019), 5,0 miljoen (2020) en 4,4 miljoen (2021) op basis van een herverdeling vanuit het Gemeentefonds.

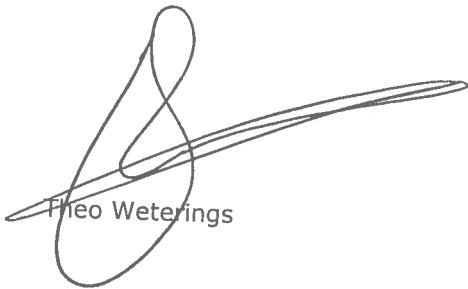
² De tegemoetkoming in de kosten die gemeenten in het lopende jaar voor hun voorzieningen hebben gemaakt betreft de periode waarin besprekingen voor deze samenwerkingsovereenkomst werden gevoerd en gemeenten hun capaciteit beschikbaar hielden voor toekomstige ombouw naar LVV-plekken.

- Het programma veronderstelt ieder jaar een verbetering van het doelbereik die is verrekend in de financiering.
- De financiering veronderstelt de inzet van incidentele middelen door het Rijk waaronder een subsidie middels EU-fondsen. Het Rijk vult deze middelen aan wanneer deze niet inzetbaar blijken.
- De rijksmiddelen worden, uitgezonderd de inzet van het personeel van de migratieketen, aan de LVV gemeenten overgeheveld via een decentralisatie-uitkering. De verdeling van deze uitkering kan jaarlijks worden bijgesteld wanneer de vraag naar capaciteit tussen LVV-gemeenten verschuift. Gemeenten maken onderling een afspraak over het re-alloceren van financiële middelen indien zij dit vaker nodig achten.
- Indien er tekorten ontstaan wordt er in goed overleg naar een oplossing gezocht.

6. Ondertekening

Namens het hoofdbestuur van de VNG

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid



Theo Weterings



Mark Harbers

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 18/3885

uitspraak van de enkelvoudige kamer voor vreemdelingenzaken van 14 december 2018 in de zaak tussen

geboren op _____ van _____ se nationaliteit,
eiser,
(gemachtigde: mr. W.G. Fischer, advocaat te Haarlem),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder,
(gemachtigde: mr. H.P. Kallenbach, werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst).

Procesverloop

Bij brief van 22 januari 2018 heeft verweerder de aanvraag van eiser om een (tijdelijke) maatwerkvoorziening te verstrekken bestaande uit beschermd wonen, afgewezen.

Op 30 april 2018 heeft eiser verweerder in gebreke gesteld wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaar.

Bij besluit van 11 mei 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser kennelijk ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft op 29 oktober 2018 een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 november 2018. Eiser heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

Ten aanzien van het griffierecht

1. Eiser heeft verzocht om vrijstelling van het griffierecht voor de behandeling van het beroep wegens betalingsonmacht. Omdat de rechtbank op grond van de stukken aannemelijk acht dat eiser geen inkomsten of vermogen heeft, is aannemelijk gemaakt dat hij niet in staat is het verschuldigde griffierecht te betalen. Het beroep op betalingsonmacht slaagt en eiser wordt vrijgesteld van de verplichting griffierecht te betalen.

Ten aanzien van het beroep

2. Op 24 november 2017 heeft eiser zich gewend tot verweerder met het verzoek om hem gelet op zijn gezondheidssituatie te plaatsen in een beschermde woonomgeving.

3. Verweerder heeft de aanvraag van eiser afgewezen en daarbij – samengevat – het volgende overwogen. Het verlenen van medische zorg moet worden onderscheiden van het verlenen van onderdak. Eiser dient zich voor medisch noodzakelijke zorg in de zin van artikel 10, tweede lid, Vw rechtstreeks te wenden tot een zorgverlener. Het verlenen van onderdak is niet neergelegd in artikel 10, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw) maar vloeit voort uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Gelet op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 26 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3415) en 5 juli 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1741, 1825, 1826 en 1828) kan daarbij volstaan worden met een aanbod tot onderdak in de VBL. Eiser kan zich melden bij de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) ter Apel. Voor zover eiser toegang wenst tot de maatvoorziening beschermd wonen, dient hij zich te wenden tot de gemeente op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

4. Eiser voert – samengevat – aan, dat verweerder ten onrechte niet is ingegaan op zijn verzoek om adequate opvang en ten onrechte zijn aanvraag niet heeft getoetst op grond van de persoon van eiser en zijn perspectief voor vertrek. Door de GGD is vastgesteld dat voor eiser 24 uren zorg met begeleiding nodig is. Eiser is nu in een standaardvoorziening van de Medisch Opvang Ongedocumenteerden (MOO), geplaatst. Dat is niet toereikend. Eiser wenst met deze procedure te bereiken dat het medische oordeel gevolgd wordt en dat hij toegang krijgt tot de medisch noodzakelijke zorg waar hij recht op heeft. Eiser meent dat de verantwoordelijkheid daartoe bij verweerder ligt.

5.1 De rechtbank zal zich allereerst uitlaten over de ontvankelijkheid van het beroep, nu verweerder zich in het verweerschrift op het standpunt heeft gesteld dat het beroep niet ontvankelijk dient te worden verklaard omdat eiser geen procesbelang heeft. Volgens verweerder is aan eiser met het aanbod voor toegang tot de VBL reeds de opvang aangeboden waarop eiser jegens verweerder ten hoogste aanspraak kan maken en kan hij met deze procedure niet in een gunstigere positie komen.

5.2 De rechtbank is van oordeel dat eiser belang heeft bij de onderhavige procedure. In deze procedure is immers juist de vraag aan de orde of verweerdens verplichting niet verder strekt dan het bieden van opvang in de VBL. In zoverre kan eiser met deze procedure dus meer bereiken dan wat verweerder hem reeds heeft aangeboden. De rechtbank zal daarom overgaan tot de inhoudelijke beoordeling van het beroep.

6. Verweerder heeft met betrekking tot zijn standpunt dat hij tot niet meer verplicht is dan toegang te verlenen tot de VBL in beroep verwezen naar de standpunten zoals ingenomen in de beroepszaken AWB 18/3958 en AWB 18/3936.

Dit standpunt luidt – samengevat – als volgt:

Op de VBL in Ter Apel is een huisartsenpost aanwezig voor de medisch noodzakelijke zorg. Als het naar het oordeel van deze arts medisch noodzakelijk is dat de vreemdeling onderdak wordt geboden in een beschermde woonomgeving ter vermijding van een medische noodsituatie, zal hem deze aangepaste vorm van onderdakverlening niet worden onthouden gelet op de dreiging van een met artikel 3 EVRM strijdige situatie. Deze beoordeling is niet

aan verweerder, maar aan de behandelend arts. Dit betekent dat een concreet verzoek om beschermd wonen altijd wordt opgevat als een verzoek om onderdak in Ter Apel. Nadat door de regiovoerder op basis van het intakegesprek de bereidheid te werken aan het vertrek is vastgesteld, dan wel indien door een medisch deskundige (de huisarts aldaar) is vastgesteld dat de vreemdeling de consequenties van de weigering tot meewerken aan diens vertrek niet kan overzien, wordt toegang verleend tot de VBL, met oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Bij een verzoek om onderdak in de VBL kan ter vermijding van een medische noodsituatie dus ook de mogelijkheid van onderdakverlening in een beschermd wonen omgeving aan de orde komen.

7.1 De rechtbank verwijst allereerst naar de uitspraak van deze rechtbank en zittingsplaats van 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14406, die door de Afdeling is bevestigd op 26 januari 2018 (201710361/1/V1 en 201710361/3/V1). De rechtbank heeft daarin het volgende overwogen:

“Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 24 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:722) kan uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) noch uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) worden afgeleid dat voor de Staat een algemene verplichting bestaat om aan een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling opvang te verlenen. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan echter wel worden afgeleid dat het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven - dat mede de fysieke en psychische integriteit van een persoon omvat - onder omstandigheden verplichtingen voor de Staat meebrengt om dat recht te waarborgen.

Zoals de Afdeling verder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 26 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3415) heeft het EHRM in het arrest van 21 januari 2011 in zaak nr. 30696/09 (M.S.S. tegen België en Griekenland; www.echr.coe.int) herhaald dat uit artikel 3 EVRM geen algemene verplichting voortvloeit om een al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende meerderjarige vreemdeling van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. Het EHRM heeft niettemin niet uitgesloten dat artikel 3 EVRM toch een verantwoordelijkheid voor een staat kan meebrengen, te weten indien een vreemdeling die geheel van de staat afhankelijk is en zich in een situatie bevindt die wegens een gebrek aan ondersteuning onverenigbaar is met de menselijke waardigheid, wordt geconfronteerd met officiële onverschilligheid; vergelijk de beslissing van het EHRM van 6 mei 2014 in zaak nr. 4714/06 (Ndikumana tegen Nederland; www.echr.coe.int) en het arrest van het EHRM van 7 juli 2015 in zaak nr. 60125/11 (V.M. e.a. tegen België; www.echr.coe.int).

Gelet op het voorgaande rust op verweerder, in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 8 EVRM, de verplichting te onderzoeken of de VBL, gelet op de persoonlijke omstandigheden van eiser, voor hem een adequate vorm van opvang is die hem voldoende ondersteuning biedt om zijn fysieke en psychische integriteit te waarborgen. Daarbij zal hij in het bijzonder rekening moeten houden met de medische informatie die over eiser beschikbaar is”.

De rechtbank is van oordeel dat dit uitgangspunt ook ten aanzien van eiser dient te gelden. Verweerders standpunt ter zitting, dat ten tijde van die uitspraken het onderscheid tussen opvang en medische zorg niet helder was en daarom niet van deze uitspraken kan worden uitgegaan, volgt de rechtbank niet. Verweerder heeft niet onderbouwd waarom dit zou kunnen afdoen aan het in de genoemde uitspraken gehanteerde uitgangspunt.

7.2 De rechtbank verwijst voorts naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 3 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3022, waarin de Centrale Raad (nogmaals) bevestigt dat indien er ten aanzien van vreemdelingen een positieve verplichting bestaat recht te doen aan artikel 8 van het EVRM, deze primair berust bij verweerder en dat de vreemdelingen in dat geval geen aanspraak kunnen maken op een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen op grond van de WMO.

7.3 Het standpunt van verweerder dat in de VBL medisch noodzakelijke zorg beschikbaar is, is in dit geval niet zonder meer voldoende voor de conclusie dat het onderdak in de VBL daarmee voor eiser ook een adequate vorm van opvang is. Eiser heeft immers een verklaring overgelegd van een psychiater van de GGD, waarin het volgende staat: "Man die in 24-uurs opvangvoorziening verblijft. Sprake van chronische somatische problematiek. Voorts is er sprake van psychiatrische problematiek waarbij behandeling bij gespecialiseerde GGZ moeilijk op gang komt in verband met no-show en verhoogd risico op suicidaliteit. Behandelaar verzoekt dringend om continuering van 24-uurs opvang". Dat deze verklaring, zoals verweerder ter zitting heeft gesteld, dateert uit 2016, is afgegeven in het kader van een aanvraag om beschermd wonen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en niet door een behandelend arts, maakt nog niet dat daaraan geen waarde kan worden toegekend. Deze verklaring is immers afgegeven door een terzake deskundige, namelijk een psychiater van de GGZ en de rechtbank heeft, mede gelet op de daarin genoemde problematiek, voorts geen aanleiding om aan te nemen dat eisers toestand inmiddels aanzienlijk is verbeterd. Verweerder kon daar, zonder een nader onderzoek naar de vraag of de VBL wel adequaat is voor eiser, niet aan voorbij gaan. Met een onderzoek door een arts in de VBL zelf voldoet verweerder, anders dan verweerder stelt, daaraan niet. Verweerder dient immers op het moment dat hij op een verzoek beslist, al te hebben beoordeeld of de VBL in het geval van eiser adequate opvang betreft. Voor zover verweerder heeft gesteld dat deze medische beoordeling niet aan verweerder is maar aan een arts, overweegt de rechtbank dat verweerder daarvoor op dat moment een deskundige kan inschakelen. De beroepsgrond slaagt.

8. Eiser heeft ter zitting aangevoerd dat verweerder hem ten onrechte niet heeft gehoord naar aanleiding van het bezwaarschrift.

8.1 Verweerder heeft zich ter zitting niet verzet tegen de late indiening van deze beroepsgrond en heeft zich inhoudelijk op het standpunt gesteld dat van schending van de hoorplicht geen sprake was omdat het bezwaar kennelijk ongegrond is.

8.2 Gelet op hetgeen in het voorgaande is overwogen en in bezwaar is aangevoerd, is er geen grond voor het oordeel dat er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat het bezwaar van eiser niet had kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Verweerder heeft daarom ten onrechte ervan afgezien eiser te horen in bezwaar. Ook deze beroepsgrond slaagt.

9. Eiser voert tot slot aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat hij geen dwangsom is verschuldigd wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar, nu verweerder te laat heeft beslist en van een kennelijk ongegrond bezwaar

geen sprake was.

9.1 Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld, dat hij binnen twee weken heeft beslist en dus geen dwangsom is verschuldigd. In het verweerschrift heeft verweerder gesteld dat het besluit niet op 11 mei maar op 15 mei 2018 is verzonden maar dat geen dwangsom is verschuldigd omdat sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar. Ter zitting heeft verweerder bevestigd dat het bestreden besluit eerst op 19 mei 2018 is bekendgemaakt maar hij heeft zich op het standpunt gesteld dat hij ondanks het verstrijken van de wettelijke beslistermijn geen dwangsom aan eiser is verschuldigd, omdat het bezwaarschrift kennelijk ongegrond is.

9.2.1 Indien een besluit op bezwaar niet tijdig wordt genomen, verbeurt het bestuursorgaan aan de bezwaarmaker op grond van artikel 4:17, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb), gelezen in samenhang met artikel 7:14 Awb, een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, maar voor ten hoogste 42 dagen. Ingevolge het zesde lid, aanhef en onder c, van artikel 4:17 Awb is geen dwangsom verschuldigd indien het bezwaar kennelijk ongegrond is.

9.2.2 Eiser betoogt terecht dat zijn bezwaar niet kennelijk ongegrond was. De rechtbank verwijst naar hetgeen hiervoor onder 7.1 en 8.2 is overwogen. Verder is niet meer in geschil dat verweerder in gebreke was tijdig een besluit te nemen. Verweerder heeft zich daarom ten onrechte op het standpunt gesteld dat hij geen dwangsom was verschuldigd. De beroepsgrond slaagt.

10. Het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 11 mei 2018, is gegrond. Het bestreden besluit is in strijd met de artikelen 3:2, 4:17, 7:2, eerste lid, en 7:12, eerste lid, Awb. Verweerder zal daarom een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken.

11. De rechtbank zal verweerder veroordelen in de door eiser gemaakte proceskosten in verband met het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 11 mei 2018. Het bedrag van deze kosten stelt de rechtbank vast op € 1.002,- voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 501,- en wegingsfactor 1).

12. De rechtbank zal met toepassing van artikel 8:55c Awb de hoogte van de verschuldigde dwangsom vaststellen.

12.1 Op grond van artikel 4:17, tweede lid, Awb bedraagt de dwangsom, voor zover hier van belang, de eerste veertien dagen € 20,- per dag. Op grond van het derde lid van artikel 4:17 Awb is de eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

12.2 Verweerder heeft op 30 april 2018 van eiser een ingebrekestelling ontvangen nadat de termijn voor het nemen van het besluit op bezwaar was verstreken. Dat betekent dat verweerder vanaf 15 mei 2018 een dwangsom is verschuldigd. Nu het besluit eerst op 19 mei

2018 aan eiser is bekendgemaakt, is verweerder over 5 dagen een dwangsom verschuldigd. De rechtbank stelt daarom de hoogte van de dwangsom vast op een bedrag van (5 x € 20 =) € 100,-.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 11 mei 2018, gegrond;
- vernietigt het besluit van 11 mei 2018;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van de verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van eiser, met inachtneming van deze uitspraak;
- stelt de door verweerder verbeurde dwangsom vast op € 100,-;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser in verband met het beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 11 mei 2018, tot een bedrag van € 1.002,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.P.W. van de Ven, rechter, in aanwezigheid van mr. S. Pirs, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 december 2018.


griffier


rechter

afschrift verzonden aan partijen op:

Coll: 

14-12-2018

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen vier weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de rechtbank te Den Haag.



De heer W.G. Fischer
Harmenjansweg 15
2011 AZ HAARLEM

Datum: 26 juli 2018
Uw kenmerk: 26578 PF
Ons kenmerk: WOB/18/81/BI
Naam behandelaar: dhr. B. Imhof
Telefoonnummer: (088) 711 40 49
Betreft: uw verzoek om informatie

Geachte heer Fischer,

In deze brief vindt u de beslissing op uw verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van 21 juni 2018. U heeft ons verzocht om een overzicht te verstrekken van alle Wlz- en GGZ-instellingen waar beschermd wonen wordt aangeboden voor ongedocumenteerden in het kader van de regeling onverzekerbare vreemdelingen.

Beslissing

Wij wijzen uw verzoek toe. U vindt de gevraagde informatie als bijlage bij deze brief.

Beoordeling van uw verzoek

Wettelijk kader

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob kan eenieder bij een bestuursorgaan een verzoek doen om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid, voor zover die informatie is neergelegd in documenten. Artikel 10, tweede lid, onder d van de Wob bepaalt dat het verstrekken van de informatie achterwege blijft voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Toelichting

U treft de gevraagde informatie aan in de bijlagen bij deze brief.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Namens het CAK:



Jan Paul Matze
Beleidsadviseur afdeling Strategie & Beleid

Bijlage A: - lijst met GGZ-instellingen
Bijlage B: - lijst met Wlz-instellingen

Bezwaar

Als u het niet eens bent met dit besluit, dan kunt u hiertegen bezwaar maken. Dit doet u door binnen zes weken na de datum op deze brief een bezwaarschrift in te dienen. U kunt dit sturen naar:

het CAK
t.a.v. afdeling Bezwaar en Beroep
Postbus 84030
2508 AA Den Haag

In het bezwaarschrift moeten de volgende gegevens staan:

1. naam en adres
2. de datum waarop u het bezwaarschrift verstuurt
3. een omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (deze brief)
4. de reden waarom u het niet eens bent met het besluit
5. uw telefoonnummer
6. uw handtekening

Wij stellen het op prijs als u een kopie van deze brief meestuurt.

Rechtspersoon

AT groep Zorg
 Trajectum
 Recuper psycho-medische praktijk
 GGMD voor doven en slechthorenden
 Stichting Het Kopland
 De Opvoedpoli
 GGZ reflection Haaglanden
 GGZ Oost Brabant
 Zorg in uitvoering (RADAR)
 Pro Persona
 Stichting Antes (Bouman GGZ en Delta Psychiatrisch Centrum)
 Stichting De Jutters
 Stichting GGZ Drenthe
 Lentis
 Reinier van Arkel Groep
 Stichting Maatschappelijke Opvang Breda
 Rivierduinen
 Mondriaan Zorggroep
 GGZ Noord Holland Noord
 Stichting GGZ Breburg Groep
 Verslavingszorg Noord Nederland
 Tactus verslavingszorg
 Stichting Dimence
 Parnassia Groep
 GGz Eindhoven(GGzE)
 Stichting Ggnet
 Stichting GGZ Friesland
 Inter-Psy b.v.
 GGZ Delfland
 Fier Fryslan
 GGZ Centraal (handelsnaam Symfora en Meerkanten)
 Vinkers, De heer dr. D.J.
 Stichting Arkin
 Stichting Centrum '45
 Stichting 1nP
 De Forensische Zorgspecialisten/ De Waag
 Stichting Altrecht
 GGZ Westelijk Noord-Brabant
 Vincent van Gogh Instituut
 Iris Zorg
 Mediant
 Stichting Triade
 Pi-groep
 Stichting Terwille
 Amici
 Psy-Portaal (let op overeenkomst in op 1-1-2013)
 ZIEN in de klas
 St Esens GGZ
 Zuyderland (voorheen Orbis Medisch en Zorgconcern)
 Bosman GGZ
 Virenze
 Osperon
 Vish psychiatrisch praktijk
 BBAZ (behandel en begeleidingscentrum Amsterdam ZO)
 Forte GGZ

Plaats

Oldenzaal
 Zwolle
 Rotterdam
 Gouda
 Groningen
 Amsterdam
 Den Haag
 Boekel
 Rotterdam
 Renkum
 Rotterdam
 Den Haag
 Assen
 Zuidlaren
 s Hertogenbosch
 Breda
 Leiden
 Heerlen
 Heerhugowaard
 Tilburg
 Groningen
 Deventer
 Deventer
 Den Haag
 Eindhoven
 Warnsveld
 Leeuwarden
 Groningen
 Delft
 Leeuwarden
 Amersfoort
 Rotterdam
 Amsterdam
 Oegstgeest
 Hellevoetsluis
 Utrecht
 Den Dolder
 Halsteren
 Venray
 Arnhem
 Enschede
 Lelystad
 Drachten
 Groningen
 Alkmaar
 Amsterdam Zuidoost
 Maarssen
 Utrecht
 Sittard-Geleen
 Amersfoort
 Rijckholt
 Den Bosch
 Amsterdam
 Amsterdam
 Groningen

MET GGZ
De Rietkamp
De Hoop GGZ
t Kabouterhuis
Veldzicht
De Bascule
Amacura
Lelie zorggroep
Stichting Pameijer / Mozaïk
Stichting Yulius
Amethyst Verslavingszorg Flevoland
Synthese iGGZ BV
Eleos
OLVG (PAAZ)
Simonis Psychologie

Roermond
Eibergen
Dordrecht
Amsterdam
Balkbrug
Amsterdam
Geleen
Cappelle aan de IJssel
Rotterdam
Dordrecht
Almere
Den Haag
Amersfoort
Amsterdam
Amersfoort

Rechtspersoon

Stichting Amstelring Groep (inclusief Osira /st Jacob)
 t Kabouterhuis
 AMSTA
 Stichting Zorggroep Amsterdam-Oost
 HVO Querido
 Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg
 Stichting Particura
 Middin (voorheen Steinmetz de Compaan)
 Stichting Activite
 Stichting Centrum voor Dienstverlening
 Stichting Laurens
 Stichting Axioncontinu Groep
 Stichting Abrona
 Priva Zorg AWBZ bv
 GGZ Breburg
 Stichting Sint Annaklooster
 Archipel
 ZZG Zorggroep
 Stichting De Driestroom
 Iris Zorg
 Stichting Verian
 Stichting Buurtzorg Nederland
 Stichting Triade
 Vitree
 Stichting Thuiszorg Diensten Centrale
 Stichting Thuiszorg De Friese Wouden
 Stichting Community Support
 Bosman GGZ
 Trajectum
 Ipse de Bruggen
 Kwintes
 Kessler Stichting
 Zorggroep Almere
 Sensire
 Thuiszorg Warm Hart voor Nederland
 Stichting Forniamo
 Expertcare
 Omega
 Careyn (merknamen Aveant , Zuwe zorg)
 KinderThuisZorg
 St. Icare
 Lelie zorggroep wonen, zorg en welzijn
 Respect Zorggroep
 St. Ontmoeting
 Stichting Vivent
 st. Saffier de Residentiegroep
 Cordaan
 st. Aafje Thuiszorg huizen zorghotels
 De Zorgboog
 St. De Tussenvoorziening
 Haagse Wijk en woonzorg
 st. Zorgbalans
 TSN Verzorging en Verpleging
 Amerpoort
 Libertas

Plaats

Amsterdam
 Amsterdam
 Amsterdam
 Amsterdam
 Amsterdam
 Almere
 Purmerend
 Rijswijk
 Leiderdorp
 Rotterdam
 Rotterdam
 Utrecht
 Huis ter Heide
 Amersfoort
 Tilburg
 Eindhoven
 Eindhoven
 Groesbeek
 Elst
 Arnhem
 Apeldoorn
 Almelo
 Lelystad
 Kampen
 Steenwijk
 Drachten
 Groningen
 Amersfoort
 Zwolle
 Zoetermeer
 Zeist
 Den Haag
 Almere
 Varsseveld
 Utrecht
 Amsterdam
 Nieuwegein
 Amsterdam
 Utrecht
 Winterswijk
 Meppel
 Rotterdam
 Den Haag
 Houten
 s-Hertogenbosh
 Den Haag
 Amsterdam
 Rotterdam
 Bakel
 Utrecht
 Den Haag
 Haarlem
 Zwolle
 Baarn
 Leiden

St. Good 4 Life
St. Parnassus
Interzorg Thuiszorg
ECR de Keizershof
Stichting Livio
Beter Thuis Wonen Thuiszorg
Stichting Bartiméus Sonneheerdt
Het Zorgpunt B.V.
Savant zorg
Stichting Baalderborg Groep
Koninklijke Kentalis
MOB Maatschappelijk Ondersteuningsbureau
Stichting Koninklijke Visio
Zorggroep Groningen
Stichting Zorgspectrum
Stichting Zorgu
Stichting Omring
E&G Zorg Nederland B.V.

Utrecht
Amsterdam
Huizen
Utrecht
Enschede
Hoogeveen
Zeist
Waalwijk
Helmond
Hardenberg
Sint Michielsgestel
Rotterdam
Huizen
Groningen
Nieuwegein
Zoetermeer
Hoorn
Huizen

reader / lezing 16 januari 2019

pim fischer

cover beeld: filmstills van Alexandra Jansse

