

# ECLI:NL:RBDHA:2026:9853

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	24-04-2026
Datum publicatie	24-04-2026
Zaaknummer	AWB 25/17178, 25/18646, 25/17036, 25/16952, 25/17084, 25/17184 e.v.
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Beroepen tegen beëindiging opvang in de Rotterdamse LW. Meervoudige kamer. Bed-bad-brood. Geen alternatieve opvang aangeboden. Kwetsbare vreemdelingen. Schending artikel 4 van het Handvest. Beroepen gegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 25/17178, 25/18646, 25/17036, 25/16952, 25/17084, 25/17184, 25/16876, 25/17187, 25/16953, 25/17190, 25/17037, 25/17180, 25/17051, 25/16955, 25/16956 en 25/17031

**uitspraak van de meervoudige kamer van 24 april 2026 in de zaken tussen**

**[naam eiser 1] ,**

V-nummer: [V-nummer 1]

**[naam eiser 2] ,**

V-nummer: [V-nummer 2]

**[naam eiser 3] ,**

V-nummer: [V-nummer 3]

**[naam eiser 4] ,**

V-nummer: [V-nummer 4]

**[naam eiser 5] ,**

V-nummer: [V-nummer 5]

**[naam eiser 6] ,**

V-nummer: [V-nummer 6]

**[naam eiser 7] ,**

V-nummer: [V-nummer 7]

**[naam eiser 8] ,**

V-nummer: [V-nummer 8]

**[naam eiser 9] ,**

V-nummer: [V-nummer 9]

**[naam eiser 10] ,**

V-nummer: [V-nummer 10]

**[naam eiser 11] ,**

V-nummer: [V-nummer 11]

**[naam eiser 12] ,**

V-nummer: [V-nummer 12]

**[naam eiser 13] ,**

V-nummer: [V-nummer 13]

**[naam eiser 14] ,**

V-nummer: [V-nummer 14]

**[naam eiser 15] ,**

V-nummer: [V-nummer 15]

**[naam eiser 16] ,**

V-nummer: [V-nummer 16]

tezamen: eisers

(gemachtigde: mr. W.G. Fischer),

en

**de minister van Asiel en Migratie, verweerder**

(gemachtigden: mr. J.V. de Kort en mr. R.E. van Deijck).

## Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de beëindiging van de opvang van eisers in de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) te Rotterdam. Eisers kregen tot 1 januari 2025 opvang in de Rotterdamse LW. Deze opvang bestond in de kern uit bed, bad en brood. Eisers zijn het niet eens met de beëindiging van hun opvang. Zij voeren daartoe een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of verweerder de feitelijke opvang van eisers heeft kunnen beëindigen.

- 1.1. In totaal hebben 23 vreemdelingen beroep ingesteld tegen de beslissing om de LVV-opvang te beëindigen. Deze uitspraak ziet op de beroepen van zestien vreemdelingen aan wie verweerder, na de beëindiging van de LVV-opvang, geen concreet aanbod heeft gedaan voor opvang in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel. De rechtbank heeft vandaag ook uitspraak gedaan op de beroepen van vier andere vreemdelingen aan wie wel een concreet aanbod is gedaan voor opvang in de VBL. Die uitspraak is geregistreerd onder zaaknummers AWB 25/17059 e.a. Voorts heeft de rechtbank vandaag uitspraak gedaan op het beroep van een vreemdeling van wie het bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard. Die uitspraak is geregistreerd onder zaaknummer AWB 25/17183. De rechtbank heeft vandaag in nog twee andere Rotterdamse LVV-zaken uitspraken gedaan, geregistreerd onder zaaknummers AWB 25/18125 en AWB 25/17145. In die zaken komt de rechtbank tot het oordeel dat die vreemdelingen geen procesbelang (meer) hebben bij hun beroep.
- 1.2. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de zestien beroepen gegrond zijn en de bestreden besluiten vernietigd moeten worden. Eisers hebben aannemelijk gemaakt dat de beëindiging van hun opvang in beginsel in strijd is met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), terwijl verweerder er op zijn beurt niet in is geslaagd om alle twijfel daarover weg te nemen. Daarbij is van belang dat verweerder aan eisers geen concreet alternatief voor (onvoorwaardelijke) opvang heeft geboden. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en welke gevolgen dit oordeel heeft.

## Procesverloop

2. Bij brieven van 8 oktober 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam namens verweerder aan eisers meegedeeld dat de opvang in de LVV zal worden beëindigd per 1 januari 2025 (beëindigingsbrieven).
  - 2.1. Eisers hebben bezwaar tegen de beëindiging van hun opvang gemaakt. Zij hebben daarnaast de voorzieningenrechter van deze rechtbank en zittingsplaats verzocht om voorlopige voorzieningen te treffen.
  - 2.2. Bij uitspraken van 19 december 2024 (ECLI:NL:RBDHA:2024:21486) en 9 januari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:223) heeft de voorzieningenrechter de verzoeken om voorlopige voorzieningen te treffen toegewezen en bepaald dat verweerder ervoor moet zorgen dat eisers gebruik kunnen maken van 24-uurs (basis)opvangvoorzieningen tot vier weken na bekendmaking van de beslissingen op bezwaar.
  - 2.3. Bij besluiten van 21 augustus 2025 en 11 september 2025 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van eisers ongegrond verklaard en bepaald dat aan hen geen aanbod voor opvang in de VBL wordt gedaan.
  - 2.4. Eisers hebben beroepen ingesteld tegen de bestreden besluiten. Zij hebben tevens de voorzieningenrechter verzocht voorlopige voorzieningen te treffen.
  - 2.5. Bij uitspraak van 8 oktober 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:18589) heeft de voorzieningenrechter de verzoeken van eisers toegewezen en bepaald dat verweerder ervoor moet zorgen dat zij gebruik kunnen maken van 24-uurs (basis)opvangvoorzieningen tot vier weken na de uitspraak op de beroepen.
  - 2.6. Verweerder heeft op de beroepen gereageerd met een algemeen verweerschrift en zestien individuele verweerschriften.
  - 2.7. Eisers hebben een reactie ingediend op het algemene verweerschrift. Daarnaast hebben eisers schriftelijk gereageerd op de individuele verweerschriften.
  - 2.8. De rechtbank heeft de beroepen, tezamen met de beroepen van de andere zeven vreemdelingen, op 28 januari 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben eisers [naam eiser 5] , [naam eiser 6] , [naam eiser 7] , [naam eiser 8] , [naam eiser 9] , [naam eiser 10] , [naam eiser 12] , [naam eiser 14] , [naam eiser 15] en [naam eiser 16] deelgenomen. Eisers hebben zich laten bijstaan door hun gemachtigde, mr. W.G. Fischer. Aan de zijde van eisers zijn verder verschenen: [persoon A] , [persoon B] (Stichting ROS), [persoon C] en [persoon D] (NAS). Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden mr. J.V. de Kort en mr. R.E. van Deijck. Aan de zijde van verweerder zijn verder verschenen: [persoon E] (Ministerie van Asiel en Migratie), [persoon F] (Ministerie van Asiel en Migratie), [persoon G] (Immigratie en Naturalisatiedienst; IND), [persoon H] (Dienst Terugkeer en Vertrek; DT&V), [persoon I] (DT&V), en [persoon J] (Centraal Orgaan opvang asielzoekers; COa).

## Inleiding

3. De LVV is als een pilot gestart in 2019 en is een landelijk netwerk van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht of recht op rijksopvang. De LVV staat ook wel bekend als de bed, bad, brood-regeling. Vreemdelingen ontvangen hierbij onderdak, voedsel, de mogelijkheid zich te wassen en een toelage (leefgeld). De LVV is een samenwerkingsverband tussen de Rijksoverheid en de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Utrecht en Rotterdam. Dit samenwerkingsverband is tot stand gekomen na de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (de rechtsvoorganger van verweerder) overeengekomen Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (ondertekend op 29 november 2018). In Rotterdam werd de opvang in de LVV uitgevoerd door Stichting ROS en het Leger des Heils.

4. Verweerder heeft op 5 september 2024 per kamerbrief<sup>1</sup> kenbaar gemaakt dat de LVV per 1 januari 2025 zal worden beëindigd. Verweerder heeft vervolgens op 10 september 2024 het Convenant met de gemeente Rotterdam opgezegd per 1 januari 2025.<sup>2</sup> Bij Besluit van 29 november 2024 heeft verweerder bepaald dat het Mandaatbesluit en machtiging LVV met ingang van 1 januari 2025 wordt ingetrokken.<sup>3</sup>

5. Bij de beëindigingsbrieven van 8 oktober 2024 zijn eisers geïnformeerd dat hun opvang in de LVV per 1 januari 2025 wordt beëindigd. Eisers hebben tegen de beëindiging van de LVV-opvang per 1 januari 2025 hetgeen is aan te merken als een feitelijke handeling zoals bedoeld in artikel 72, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) bezwaar gemaakt.

### **De bestreden besluiten**

6. Met de bestreden besluiten heeft verweerder de bezwaren van eisers tegen de beëindiging van de LVV-opvang ongegrond verklaard. Aan de bestreden besluiten heeft verweerder het volgende ten grondslag gelegd. De LVV-opvang vond plaats op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid. Bovendien is de LVV-voorziening als tijdelijke pilot ingevoerd. Eisers konden dus weten dat de LVV op enig moment zou eindigen en dat zij dan de opvang zouden moeten verlaten. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof van Justitie) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) volgt dat lidstaten in beginsel niet verplicht zijn om woonruimte of medische en sociale voorzieningen aan te bieden aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf of recht op rijksopvang. Beëindiging van de LVV-opvang leidt volgens verweerder niet tot schending van artikel 4 van het Handvest. Dit artikel wordt slechts geschonden indien sprake is van onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat ten aanzien van een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, die buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om terecht zou komen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie. Daarvan is in Nederland geen sprake. Met het in Nederland bestaande stelsel wordt voldaan aan de minimumvereisten die worden gesteld door het Hof van Justitie en het EHRM om schending van artikel 4 van het Handvest te voorkomen. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf of recht op rijksopvang kunnen namelijk opvang krijgen in de VBL in Ter Apel, mits zij besluiten mee te werken aan hun terugkeer. Het vereiste dat de vreemdeling mee moet werken aan zijn vertrek is volgens verweerder niet in strijd met het Unierecht en Hofjurisprudentie. Dat is alleen anders als de vreemdeling de gevolgen van zijn handelen of nalaten niet zou kunnen overzien. Daarnaast bestaat er voor die vreemdelingen de mogelijkheid een buiten-schuldvergunning aan te vragen, kan er worden verzocht om uitstel van vertrek op grond van artikel 64 van de Vw en voorziet artikel 10, tweede lid, van de Vw in een aanspraak op medisch noodzakelijke zorg. Dit tezamen vormt een dekkend stelsel waardoor vreemdelingen zonder verblijfsrecht of recht op rijksopvang niet buiten hun wil en persoonlijke keuzen om in een situatie in strijd met artikel 4 van het Handvest terecht zullen komen. Met de LVV heeft Nederland tijdelijk onverplicht méér voorzieningen geboden dan waartoe het Unierecht of de verdragen verplichten. Met de beëindiging van de LVV worden daarom geen Unierechtelijke of verdragsverplichtingen geschonden.

7. Omdat eisers niet (voldoende) meewerken aan hun terugkeer en niet is gebleken dat zij de gevolgen van hun handelen of nalaten niet kunnen overzien, heeft verweerder aan hen geen concreet aanbod

gedaan voor opvang in de VBL.

## **Beroepsgronden**

8. Eisers voeren samengevat aan dat de bestreden besluiten onrechtmatig zijn, omdat verweerder daarmee zijn zorgplicht ten opzichte van hen heeft geschonden. Door het wegvallen van de 24-uursopvang die de LVV biedt, zakt men door de ondergrens van artikel 4 van het Handvest, zoals uiteengezet in het Changu-arrest van het Hof van Justitie.<sup>4</sup> Eisers zullen buiten hun wil en persoonlijke keuzen om op straat terecht komen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie. Zij zullen immers niet langer kunnen voorzien in hun meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over onderdak. Verder heeft verweerder niet voor iedere eiser individueel bezien of de VBL geschikt is en of hij of zij toegang heeft tot de VBL. Eisers zijn kwetsbaar en behoeven onvoorwaardelijke opvang. Zij hebben geen aanbod gekregen voor opvang in de VBL. Uit de informatie van het COa blijkt bovendien dat de VBL overbelast is; niet iedereen zal daar dus terecht kunnen. In die zin is de VBL dus een louter theoretisch aanbod.

## **Juridisch kader**

9. Op grond van zowel artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als artikel 4 van het Handvest mag niemand worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. De twee artikelen corresponderen met elkaar, wat gelet op artikel 52, derde lid, van het Handvest betekent dat deze bepalingen dezelfde inhoud en reikwijdte hebben. Hoewel de jurisprudentie van het EHRM in beginsel alleen naar artikel 3 van het EVRM verwijst en de jurisprudentie van het Hof van Justitie alleen naar artikel 4 van het Handvest, behelzen beide artikelen dus hetzelfde absolute verbod op onmenselijke en vernederende behandeling. Waar de rechtbank in het vervolg verwijst naar één van de twee artikelen, kan dus het andere artikel worden ingelezen.

9.1. Uit het arrest Changu<sup>5</sup> van het Hof van Justitie volgt, voor zover van belang, dat zolang verwijdering van de betrokken derdelander niet heeft plaatsgevonden, de lidstaat:

- moet zorgen voor dringende medische zorg en rekening moet houden met speciale behoeften van kwetsbare personen;
- het uit artikel 4 van het Handvest voortvloeiende verbod van onmenselijke of vernederende behandeling in acht moet nemen.

9.2. Van een onmenselijke of vernederende behandeling is sprake wanneer een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid<sup>6</sup> is bereikt, wat afhangt van alle gegevens van de zaak. Dit volgt onder andere uit het arrest M.S.S. tegen België en Griekenland.<sup>7</sup>

Hiervan is volgens de arresten Changu en Jawo<sup>8</sup> sprake wanneer de onverschilligheid van de lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om, terechtkomt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire levensbehoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn mentale/fysieke gezondheid of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.

9.3.

In het arrest Changu heeft het Hof van Justitie voor recht verklaard dat de artikelen 1, 4 en 7 van het Handvest, gelezen in samenhang met richtlijn 2008/115 (de Terugkeerrichtlijn), aldus moeten worden uitgelegd dat, zolang verwijdering nog niet heeft plaatsgevonden, de derdelander zich kan beroepen op de rechten die hem zowel door het Handvest als door artikel 14, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn worden gewaarborgd.<sup>9</sup>

## **Beoordeling door de rechtbank**

### *Het geschil*

10. Vast staat dat de LVV als programma waarbij zowel opvang als andere voorzieningen aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen werd verleend, is beëindigd op 1 januari 2025. Het mandaat dat is verleend aan de gemeente Rotterdam is ingetrokken en het convenant is beëindigd. De beëindiging van de LVV als samenwerkingsverband maakt geen deel uit van het onderhavige geschil. Het geschil gaat over de rechtmatigheid van de feitelijke beëindiging van de opvang van eisers. Meer specifiek toetst de rechtbank of het beëindigen van de LVV-opvang van eisers, zonder aan hen een alternatieve opvangvorm aan te bieden, in strijd is met artikel 4 van het Handvest en artikel 3 van het EVRM.

### *Bewijslastverdeling*

11. De rechtbank leidt uit de rechtspraak van het EHRM af dat in zaken waarin er een beroep wordt gedaan op artikel 3 van het EVRM het in eerste instantie aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat hij/zij in een situatie zal belanden die in strijd is met artikel 3 van het EVRM.<sup>10</sup> Als een schending van artikel 3 van het EVRM door de vreemdeling aannemelijk is gemaakt, dan is het aan verweerder om daarover alle twijfels weg te nemen.<sup>11</sup> Artikel 3 van het EVRM heeft immers een absoluut karakter. Lidstaten kunnen de verplichtingen die uit dit artikel en daarmee ook uit artikel 4 van het Handvest voortvloeien, niet naast zich neer leggen.

### *Hebben eisers aannemelijk gemaakt dat beëindiging van de LVV-opvang in strijd is met artikel 4 van het Handvest?*

12. De rechtbank leidt uit de dossiers af dat eisers zich allen kenmerken door (een meer of mindere mate van) lichamelijke, psychische, cognitieve en/of sociale kwetsbaarheid en, mede als gevolg daarvan, een gebrek aan voldoende zelfredzaamheid. Dit is ook (mede) de reden geweest dat zij (soms al jaren), naast begeleiding bij terugkeer, opvang in de LVV hebben gehad. Verder beschikken zij niet of nauwelijks over een sociaal netwerk waarop zij een beroep kunnen doen en mogen zij overigens net als alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet werken en hebben zij geen recht op sociale voorzieningen. Deze combinatie van omstandigheden maakt dat eisers allen volledig afhankelijk zijn van de overheid voor hun meest elementaire levensbehoeften: eten, zich wassen en beschikken over woonruimte. Verweerder heeft dit een en ander niet betwist. Dit betekent dat zij zeer waarschijnlijk op straat zullen belanden en verstoken zullen blijven van overige elementaire levensbehoeften (eten en wassen) als verweerder geen alternatieve opvangvoorziening aanbiedt. Hiermee hebben eisers naar het oordeel van de rechtbank in beginsel aannemelijk gemaakt dat zij, gezien hun kwetsbare situatie, als gevolg van de beëindiging van de LVV-opvang terecht zullen komen in een situatie die onder de ondergrens van artikel 4 van het Handvest zakt.

Het is vervolgens, gelet op de hiervoor genoemde bewijslastverdeling, aan verweerder om voor ieder van eisers alle twijfel over schending van artikel 4 van het Handvest weg te nemen. De rechtbank zal hierna beoordelen of verweerder aan die bewijslast heeft voldaan.

### *Heeft verweerder elke twijfel over schending van artikel 4 van het Handvest weggenomen?*

- 13.1. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie en het EHRM en in het bijzonder uit het arrest Changu volgt dat het aan de lidstaat is om te voorkomen dat mensen die op het grondgebied van de lidstaat verblijven zich in een door artikel 4 van het Handvest verboden situatie bevinden. Dat in de Nederlandse Vreemdelingenwet illegaal verblijvende vreemdelingen op grond van het Koppelingsbeginsel (artikel 10, eerste lid, van de Vw) worden uitgesloten van verstrekkingen en voorzieningen, ontslaat verweerder niet van die (Unierechtelijke) verplichting. Voor de onderhavige zaken houdt dit concreet in dat verweerder ten opzichte van eisers de zorgplicht heeft om zich ervan te vergewissen dat de beëindiging van de opvang in de LVV niet tot gevolg heeft dat zij, buiten hun wil en persoonlijke keuzen om, terechtkomen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hen niet in staat stelt te voorzien in de meest elementaire levensbehoeften of hen in een toestand brengt die onverenigbaar is met de in artikel 1 van het Handvest beschermde menselijke waardigheid.
- 13.2. Naar het oordeel van de rechtbank voldoet verweerder aan zijn bewijslast indien hij aannemelijk maakt en deugdelijk motiveert dat eisers na de beëindiging van de opvang in de LVV nog altijd in de meest elementaire levensbehoeften kunnen voorzien. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door ten aanzien van ieder van eisers op individuele basis deugdelijk te motiveren dat hij/zij in zijn elementaire levensbehoeften kan voorzien, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een bestaand sociaal vangnet. Ook kan verweerder dit doen door het aanbieden van een alternatieve opvangvoorziening, die in elk geval bestaat uit onderdak, de gelegenheid tot wassen en voldoende eten en drinken (bed-bad-brood). Dit hoeft in beginsel geen opvang te zijn die gelijkwaardig is aan de eerder geboden opvang in de LW.
- 13.3. In het geval van eisers heeft verweerder geen alternatieve opvangvoorziening aangeboden. Verweerder heeft in de bestreden besluiten wel beoordeeld of aan ieder van eisers een aanbod tot opvang in de VBL moet worden gedaan, maar heeft besloten dat ten aanzien van geen van eisers te doen, omdat zij geen van allen voldoende medewerking aan terugkeer verlenen. Ook is er volgens verweerder geen sprake van dat eisers hun handelen of nalaten niet kunnen overzien. Daarmee voldoen zij volgens verweerder niet aan de (toelatings)voorwaarden voor opvang in de VBL. Verweerder heeft gesteld dat indien eisers alsnog gaan meewerken aan hun terugkeer, zij zich kunnen wenden tot de VBL, waar zij dan zullen worden toegelaten.
- 13.4. Verweerders standpunt komt er verder op neer dat hij niet gehouden is enige opvangvorm aan te bieden aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer, zoals eisers. Het niet bieden van een alternatieve opvangvoorziening aan eisers is volgens verweerder niet in strijd met artikel 4 van het Handvest, omdat het de eigen keuze van eisers is om niet mee te werken aan terugkeer en daarmee niet te voldoen aan de voorwaarden voor opvang in de VBL en, dientengevolge, op straat in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie terecht te komen. Verweerder wijst in dit verband op het arrest Changu, meer specifiek de zinsnede buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om in overweging 75. De rechtbank ziet zich gelet hierop voor de vraag gesteld of verweerder aan eisers elke vorm van (basis)opvang mag onthouden als zij niet (actief) meewerken aan terugkeer of dat hiermee door de ondergrens van artikel 4 van het Handvest wordt gezakt.
- 13.5. De rechtbank komt tot het oordeel dat het enkel op voorwaarde van meewerken aan terugkeer bieden van opvang niet mag en dat er altijd, als vangnet (voor vooral kwetsbaren), enige opvangvorm beschikbaar moet zijn die onvoorwaardelijk is. Dit wordt als volgt toegelicht.
- 13.5.1. De rechtbank wijst allereerst op de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van 1 juli 2014 inzake Conference of European Churches (CEC) en European Federation of National Organisations working for the Homeless (FEANTSA) tegen Nederland. In deze beslissing heeft het ECSR onomwonden geconcludeerd dat het stellen van de voorwaarde van medewerking aan terugkeer in strijd is met de artikelen 3 en 8 van het EVRM, indien dit tot gevolg zou hebben dat de vreemdeling niet op andere wijze kan worden opgevangen. Hoewel de beslissingen van het ECSR niet bindend zijn, zijn deze wel gezaghebbend en kunnen zij een rol spelen bij de uitleg van onder andere artikelen uit het EVRM. Hierbij is ook van belang dat in

latere evaluaties van het ECSR is vastgesteld dat de Nederlandse staat de geconstateerde gebreken had hersteld juist omdat de LVV (of zijn voorloper) in het leven was geroepen.

13.5.2. In het arrest *Hunde* van 5 juli 2016 is het EHRM naar het oordeel van de rechtbank tot een vergelijkbaar oordeel gekomen.<sup>12</sup> Hoewel in dit arrest inderdaad, zoals verweerder terecht stelt, is overwogen dat het meewerken aan vertrek in beginsel een voorwaarde mag zijn voor opvang,<sup>13</sup> heeft het EHRM expliciet bij zijn oordeel dat in dat specifieke geval geen sprake was van schending van artikel 3 van het EVRM betrokken dat de Nederlandse staat naast de VBL ook (een voorloper van) de LVV had opgestart. Dit blijkt uit overweging 59, die luidt: *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). () 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.* Ter zitting heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat rechtsoverweging 59 vanwege de woorden in addition dient te worden opgevat als een ten overvloede-overweging. Dat is echter naar het oordeel van de rechtbank een onjuiste lezing van het arrest en van die specifieke overweging, gelet op het vervolg van de overweging en dan met name de woorden in these circumstances, die immers tot uiting brengen dat het EHRM op basis van alle ervoor genoemde omstandigheden, waaronder dus het bestaan van alternatieve opvang in de vorm van (een voorloper van) de LW, tot haar oordeel is gekomen. Het beroep van verweerder op de Afdelingsuitspraak van 30 september 2019<sup>14</sup> slaagt om vergelijkbare redenen niet. Ook toen was er immers sprake van onvoorwaardelijke opvangalternatieven voor de VBL. Met het wegvallen van de LVV is sprake van een wezenlijk andere situatie dan ten tijde van de door verweerder aangehaalde jurisprudentie.

13.5.3. Meer specifiek ten aanzien van het standpunt van verweerder dat er geen sprake is van schending van artikel 4 van het Handvest als een vreemdeling in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie komt te verkeren als gevolg van zijn keuze om niet mee te werken aan terugkeer, overweegt de rechtbank als volgt. Overweging 75 van het arrest *Changu* luidt als volgt: *Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat dit artikel 4 wordt geschonden in het geval dat de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om, terecht komt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid (zie in die zin arresten van 19 maart 2019, *Jawo*, C163/17, EU:C:2019:218, punt 92, en 16 juli 2020, *Addis*, C517/17, EU:C:2020:579, punt 51).*<sup>15</sup> Uit de verschillende taalversies van het arrest *Changu* blijkt dat de bijzin *buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om* verwijst naar het in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie terechtkomen en niet terugslaat op het volledig afhankelijk zijn van overheidssteun.<sup>16</sup> In al die taalversies is namelijk geen komma aanwezig tussen *buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om* en terechtkomt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie. Partijen verschillen van mening over hoe de zinsnede *buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om* moet worden uitgelegd. Verweerder stelt dus (zie ook 13.4) dat het terechtkomen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie geacht moet worden het gevolg te zijn van de eigen wil en persoonlijke keuzen van de vreemdeling in een geval waarin deze toestand voortkomt uit de weigering van de vreemdeling mee te werken aan zijn vertrek waardoor geen opvang in de VBL kan worden verkregen. Dit zou volgens verweerder alleen anders zijn als de vreemdeling niet in staat zou zijn de gevolgen van zijn persoonlijke keuzes te overzien, maar daarvan is volgens verweerder in het geval van eisers niet gebleken. De rechtbank volgt deze lezing van verweerder niet. De rechtbank is van oordeel dat de zinsnede *buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om* beperkt moet worden uitgelegd. Gelet op het absolute karakter van artikel 4 van het Handvest moet het Hof van Justitie hierbij uitsluitend de situatie voor ogen hebben gehad waarin een

vreemdeling moedwillig besluit om zichzelf in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie te plaatsen. Met andere woorden: de wil en keuze van de vreemdeling moet er uitdrukkelijk op zijn gericht om in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie te verkeren. De keuze om niet mee te werken aan terugkeer, waardoor niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor de VBL, kan niet één op één op gelijk worden gesteld met een keuze om in een toestand van verregaande materiële deprivatie terecht te komen. Toegespitst op de huidige situatie: verweerder is slechts dan niet gehouden om iemand die in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie verkeert op te vangen als die er zelf voor kiest om geen opvang te willen en in die toestand te verkeren. Een dergelijke situatie doet zich in alle zestien zaken die thans voorliggen echter niet voor. Uit de aard van deze procedures moet immers worden afgeleid dat eisers juist in de opvang willen verblijven en niet in een situatie van zeer verregaande materiële deprivatie terecht willen komen. De omstandigheid dat zij volgens verweerder niet meewerken aan hun vertrek, doet daaraan niet af.

13.6. Concluderend overweegt de rechtbank als volgt. Verweerder heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat er geen sprake kan zijn van schending van artikel 4 van het Handvest indien een vreemdeling in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie terecht komt, waardoor hij niet in zijn elementaire basisbehoefte kan voorzien, als gevolg van zijn keuze om niet mee te werken aan terugkeer, ook als dit een voorwaarde is voor toegang tot opvang. Hieruit en uit de beslissing van het ECSR en het arrest Hunde volgt dat het stelsel zoals verweerder dat nu heeft (VBL, buitenschuldvergunning, artikel 64 Vw en artikel 10, tweede lid, Vw), dus zonder een vorm van onvoorwaardelijke opvang, geen volledig dekkend stelsel is. Er is een vorm van onvoorwaardelijke opvang nodig om in alle gevallen vooral in gevallen van kwetsbare en niet zelfredzame vreemdelingen een schending van artikel 4 van Handvest ten aanzien van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen te voorkomen. Zon onvoorwaardelijke opvang hoeft niet gelijkwaardig te zijn aan de opvang in de LW, zolang maar wordt voorzien in de meest elementaire levensbehoeften, dus: bed, bad en brood. Verder geldt dat verweerder niet op individuele basis heeft gemotiveerd dat er ten aanzien van ieder van eisers geen schending van artikel 4 van het Handvest zal zijn. Gelet hierop en nu verweerder eisers geen vorm van onvoorwaardelijke opvang heeft aangeboden, heeft verweerder de door eisers opgeworpen twijfel over schending van artikel 4 van het Handvest als gevolg van het beëindigen van hun LVV-opvang niet weggenomen.

13.7. Het voorgaande brengt de rechtbank tot de conclusie dat verweerder onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd het standpunt heeft ingenomen dat het beëindigen van de LVV-opvang van eisers, zonder hen een alternatieve vorm van opvang te bieden, geen schending van artikel 4 van het Handvest oplevert. De hiertoe aangevoerde beroepsgrond slaagt.

## **Conclusie en gevolgen**

14. De beroepen zijn gegrond. De bestreden besluiten worden vernietigd omdat zij in strijd zijn met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat verweerder nieuwe besluiten moet nemen op de bezwaarschriften van eisers met inachtneming van deze uitspraak. Verweerder dient binnen zes weken na verzending van deze uitspraak opnieuw te beslissen op de bezwaren van eisers. In die nieuw te nemen besluiten dient verweerder ten aanzien van ieder van eisers afzonderlijk ofwel alsnog deugdelijk te motiveren dat beëindiging van de LVV-opvang geen schending van artikel 4 van het Handvest oplevert ofwel een alternatieve opvangvorm aan te bieden waardoor een schending van artikel 4 van het Handvest wordt voorkomen. De rechtbank zal de overige beroepsgronden onbesproken laten, nu die eisers niet in een betere positie kunnen brengen.

14.1.

De rechtbank acht het nodig om op grond artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende dat verweerder ervoor zorgdraagt dat de huidige, op grond van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 8 oktober 2025 aan eisers geboden opvang gecontinueerd wordt op kosten van verweerder tot vier weken na de nieuwe besluiten op de bezwaren van eisers.

14.2. Omdat eisers geen griffierecht hebben betaald, hoeft verweerder geen griffierecht aan hen te vergoeden. Omdat het beroep gegrond is, krijgen eisers wel een vergoeding van de proceskosten die zij in de beroepsfase hebben gemaakt. Omdat in de beroepsfase sprake is van samenhangende zaken (waarin nagenoeg identieke beroepschriften en aanvullende gronden zijn ingediend) als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb), worden de zaken op grond van artikel 3, eerste lid, van het Bpb beschouwd als één zaak. Omdat sprake is van meer dan vier zaken, geldt op grond van het Bpb een wegingsfactor van 1,5. Naar het oordeel van de rechtbank is, gelet de inhoud van de zaken, voorts sprake van zaken met een zwaar gewicht, welke zwaarte mede is gebleken uit de lange behandelingsduur ter zitting. Ook daarvoor geldt dus een wegingsfactor van 1,5. Verweerder moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Bpb als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgen eisers een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van 934,-. De gemachtigde heeft een beroepschrift ingediend en heeft aan de zitting van de rechtbank deelgenomen. Dat zijn 2 punten in totaal, vermenigvuldigd met factor 1,5 voor het gewicht van de zaak en vermenigvuldigd met factor 1,5 voor het aantal samenhangende zaken van vier of meer. De vergoeding bedraagt dan in totaal 4.203,-.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten van 21 augustus 2025 en 11 september 2025;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen op de bezwaren van eisers met inachtneming van deze uitspraak;
- treft op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorlopige voorziening inhoudende dat verweerder ervoor zorgdraagt dat de huidige opvang van eisers gecontinueerd wordt op kosten van verweerder tot vier weken na de nieuwe besluiten op bezwaar;
- veroordeelt verweerder tot betaling van 4.203,- aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. F.A. Groeneveld, voorzitter, mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar en mr. C.E. Bos, leden, in aanwezigheid van mr. L.D. Osborne, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 24 april 2026.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

## Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen vier weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 19 637, nr. 3272.

<sup>2</sup> Staatscourant 2024, 38454.

<sup>3</sup> Besluit van de minister van Asiel en Migratie van 29 november 2024, nr. 5868806, houdende intrekking van het Mandaatbesluit en machtiging LW, Staatscourant 2024, 40224.

<sup>4</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, 12 september 2024, Changu, C-352/23, ECLI:EU:C:2024:748.

<sup>5</sup> overweging 73-75.

<sup>6</sup> Het EHRM gebruikt de term minimum level of severity.

<sup>7</sup> EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, overweging 254.

<sup>8</sup> Hof van Justitie, 19 maart 2019, Jawo, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218., overweging 91-93.

<sup>9</sup> Hof van Justitie, 12 september 2024, Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, onder 3).

<sup>10</sup> Het EHRM gebruikt de bewoordingen to adduce evidence capable of proving, o.a. in het arrest van 9 maart 2010, in de zaak R.C. Tegen Zweden, nr. 41827/07, ECLI:CE:ECHR:2010:0309JUD004182707 en van 20 juli 2010 in de zaak M.A. tegen Zwitserland, nr. 23505/09, ECLI:CE:ECHR:2014:1118JUD005258913.

<sup>11</sup> Het EHRM gebruikt de bewoordingen to dispel any doubts, idem.

<sup>12</sup> EHRM, 5 juli 2016, Hunde tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116.

<sup>13</sup> Idem, overweging 56

<sup>14</sup> Afdeling, 30 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3281.

<sup>15</sup> Hof van Justitie, 12 september 2024, Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, overweging 75 (onderstreping door de rechtbank).

<sup>16</sup> De rechtbank heeft de Engelse, Franse en Duitse taalversies vergeleken.

---