

09/1082 WMO

# Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

## UITSPRAAK

op het hoger beroep van:

....., wonende te Rotterdam, (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-Weijnsfeld, 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-Weijnsfeld 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. Subsidiair 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 1, 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 geregistreerde 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.

#### *Internationaal recht*

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 appelland 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 appelland 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 appelland, 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 appelland om wel toegelaten te worden.

4.8.4. Met hetgeen onder 4.8.3 is overwogen is niet gegeven dat appelland 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 appelland 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 appelland wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang tot zes weken na de datum waarop het nieuwe besluit op bezwaar aan appelland wordt bekend gemaakt;

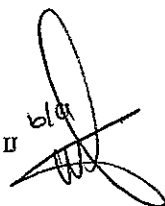
Veroordeelt het College tot vergoeding van de proceskosten tot een bedrag van € 1.288,--;

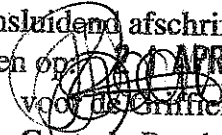
Bepaalt dat het College aan appelland het in beroep betaalde griffierecht van € 39,-- vergoedt.

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.

II  
blg  


Voor eensluidend afschrift  
verzonden op 21 APR. 2010  
  
voor de Griffier van de  
Centrale Raad van Beroep