

uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 11/116



uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

██████████ te Utrecht, eiser,
gemachtigde: mr. E.C. Cerezo - Weijsefeld, advocaat te Haarlem

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder,
gemachtigden:

Inleiding

1.1 Bij besluit van 2 september 2010 heeft verweerder eisers verzoek om opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) afgewezen. Voorts heeft verweerder bij besluit van 24 september 2010 eisers aanvraag om een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) afgewezen. Eiser heeft tegen beide besluiten bezwaar gemaakt. Bij besluit van 14 december 2010 heeft verweerder het bezwaar tegen beide besluiten ongegrond verklaard. Eiser heeft hiertegen beroep bij deze rechtbank ingesteld.

1.2 Eiser heeft hangende het bezwaar tegen de primaire besluiten van 2 en 24 september 2010 en hangende het beroep tegen het bestreden besluit meerdere verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Laatstelijk heeft de voorzieningenrechter bij uitspraak van 4 mei 2011 de reeds bij uitspraak van 17 februari 2011 getroffen voorziening gewijzigd, in die zin dat aan eiser een maandelijkse voorziening wordt verstrekt ter hoogte van een bedrag gelijk aan de beslagvrije voet bij een bijstandsuitkering op grond van de Wwb naar de norm van een alleenstaande tot zes weken na het verzenden van de uitspraak in het bodemgeding.

1.3 Het geding is behandeld ter zitting van 26 mei 2011, waar eiser is verschenen. Eiser en verweerder hebben ter zitting bij monde van hun gemachtigden hun standpunten toegelicht.

Overwegingen

2.1 De rechtbank stelt vast dat de volgende omstandigheden niet tussen partijen in geschil zijn. Eiser is op 29 oktober 1986 Nederland binnengekomen en heeft van 10 januari 1989 tot 26 augustus 1993 over een verblijfsvergunning beschikt. Eiser is in Nederland getrouwd geweest en heeft twee kinderen, maar heeft thans met geen van hen meer contact. Hij heeft in strafrechtelijke detentie gezeten en daarna in vreemdelingenbewaring. Verder zijn er pogingen gedaan om eiser uit te zetten, maar die zijn niet geslaagd. Bij besluit van 29 oktober 2001 is eiser ongewenst verklaard. Eisers tweede verzoek om opheffing van de ongewenstverklaring is bij besluit van 2 december 2010 afgewezen. Tegen dit besluit heeft eiser bezwaar gemaakt. Eiser is staatloos.

zaaknummer: SBR 11/116

blad 2

2.2 Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wwb heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht op bijstand van overheidswege.

2.3 In artikel 11, tweede lid, van de Wwb is bepaald dat met de Nederlander, bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG.

2.4 In artikel 11, derde lid, van de Wwb is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur andere hier te lande woonachtige vreemdelingen dan de in het tweede lid bedoelde voor de toepassing van deze wet met een Nederlander gelijk kunnen worden gesteld:

- a. ter uitvoering van een verdrag dan wel een besluit van een volkenrechtelijke organisatie; of
- b. indien zij, na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vw, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onderdeel g of h, van die wet en zij aan de in die algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden voldoen.

2.5 Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Wwb kan het college aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is op andere vreemdelingen dan die, bedoeld in artikel 11, tweede en derde lid.

2.6 Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder maatschappelijke opvang verstaan: 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.

2.7 Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wmo kan een vreemdeling voor het verlenen van een individuele voorziening slechts in aanmerking komen indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. In afwijking van het eerste lid kunnen in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te noemen gevallen, zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, bij of krachtens die maatregel aan te geven categorieën niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor bij die maatregel aan te geven individuele voorzieningen. Het in aanmerking komen voor een individuele voorziening geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf.

2.8 Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Vw kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft geen aanspraak 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.

zaaknummer: SBR 11/116

2.9 Op grond van het tweede lid van dit artikel 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.

2.10 Op grond van het derde lid van dit artikel geeft de toekenning van aanspraken geen recht op rechtmatig verblijf.

2.11 Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Vw zijn de aanspraken van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in overeenstemming 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.

2.12 Op grond van het tweede lid van dit artikel 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.

2.13 Gelet op de omstandigheid dat eiser ongewenst is verklaard en dus geen rechtmatig verblijf kan hebben op grond van artikel 8 van de Vw kan hij niet op grond van artikel 11, tweede en derde lid, van de Wwb voor de toepassing van de Wwb worden gelijkgesteld met een Nederlander. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat eiser op grond van zijn verblijfsrechtelijke positie geen recht heeft op een bijstandsuitkering. Verweerder heeft zich voorts terecht op het standpunt gesteld dat eiser op grond van artikel 10, gelezen in samenhang met artikel 11, van de Vw, gelet op zijn verblijfsrechtelijke positie, geen recht heeft op maatschappelijke opvang, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo. De rechtbank merkt hierbij, onder verwijzing naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 19 april 2010 (LJN: BM0956), op dat maatschappelijke opvang als hiervoor bedoeld geen individuele voorziening betreft en dat artikel 8 van de Wmo in dit geval dan ook niet van toepassing is.

2.14 Bij de beoordeling van eisers beroep dienen naast de nationaalrechtelijke bepalingen ook de door eiser ingeroepen bepalingen van internationaal recht te worden beoordeeld.

2.15 Eiser heeft gesteld dat hij in nood verkeert en dat verweerder de plicht heeft om hem te helpen. Eiser heeft gesteld dat hij op grond van zijn psychische en medische problematiek een kwetsbare burger is die in het bijzonder bescherming behoeft in het licht van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In dit verband heeft eiser verwezen naar de eerder vermelde uitspraak van de CRvB van 19 april 2010. Volgens eiser is geen sprake van een "fair balance" in de zin van artikel 8 van het EVRM. De uitsluiting van hulp is niet proportioneel in het licht van het nagestreefde legitieme doel. Volgens eiser wordt aan de benodigde proportionaliteit al niet voldaan door het enkele feit dat het legitieme doel – het aansporen tot terugkeer – niet bereikt kan worden met de uitsluiting van minimale hulp. Eiser heeft in dat verband gesteld dat hij wel ongewenst is verklaard, maar niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst. Verder heeft

zaaknummer: SBR 11/116

eiser gesteld dat bij de proportionaliteitstoets moet worden aangesloten bij de overige internationale bindende en niet-bindende normen, zoals het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD). Volgens eiser blijkt uit deze normen dat hulp moet worden geboden, ongeacht de status. Voorts heeft eiser gesteld dat staatloze personen recht hebben op aanvullende bescherming op grond van het Verdrag betreffende de status van staatlozen van de Verenigde Naties en dat Palestijnse vluchtelingen recht hebben op speciale bescherming op grond van artikel 12, eerste lid, onder a, en artikel 28 van Richtlijn 2004/83 EG. Ten slotte heeft eiser gesteld dat zijn gezondheid achteruit gaat en de uitsluiting van hulp steeds meer in de buurt komt van inhumane behandeling, die verboden is op grond van artikel 3 van het EVRM. Deze schending kan volgens eiser nog worden voorkomen als er hulp wordt geboden.

2.16 Verweerder heeft gesteld dat de situatie in de door eiser aangehaalde uitspraak van de CRvB van 19 april 2010 afwijkt van eisers eigen situatie, nu de persoon in de zaak die heeft geleid tot voormelde uitspraak van de CRvB, in tegenstelling tot eiser, rechtmatig verblijf in Nederland had. Ter zitting heeft verweerder nog gesteld dat er sprake is van op de Wwb en de Wmo voorliggende voorzieningen. Verweerder heeft tevens ter zitting gesteld dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de opvang van de groep ongewenst verklaarde, illegaal in Nederland verblijvende personen, waartoe ook eiser behoort, en niet de lokale overheid.

2.17 De rechtbank wijst er op dat de CRvB in de uitspraken van 22 december 2008 (LJN: BG8789) en 19 april 2010 heeft overwogen dat het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid aanmerkt als "the very essence" van het EVRM. 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 CRvB heeft in dit verband gewezen op het arrest van het EHRM van 27 mei 2008 in de zaak N. tegen het Verenigd Koninkrijk (LJN: BD6647). Deze overwegingen zijn ook door de voorzieningenrechter van de CRvB gebezigd in de uitspraak van 9 september 2011 (LJN: BT1738) in het geval van een ongewenst verklaarde vreemdeling.

2.18 Wat betreft eisers medische situatie is het volgende gebleken. In de brief van 24 juni 2010 heeft A. van de Peppel, psychiater verbonden aan Altrecht Willem Arntsz, vermeld dat eiser een ernstige depressieve stoornis zonder psychotische kenmerken, een posttraumatische stressstoornis (PTSS), diabetes mellites en hypertensie heeft. Hij heeft gesteld dat voor eiser therapie, zowel op somatisch als op psychisch gebied, en een stabiele leefomgeving noodzakelijk zijn. Uit de brief van drs. M. van Hessem, verpleeghuisarts/specialist ouderengeneeskunde, van 3 augustus 2010 volgt dat eiser tot die datum opgenomen is geweest

in Meezorg, een verpleegafdeling van het Leger des Heils, voor ondersteuning en begeleiding bij zijn diabetes en het zich instellen op medicatie hiervoor. Verder blijkt uit de brief van R. van Hulten, arts-assistent, van 3 december 2010 dat eiser van 1 december 2010 tot en met 2 december 2010 opgenomen is geweest op de Eerste Hart Hulp van het Diakonessenhuis, locatie Utrecht. Vanwege het zeer hoge cardiale risicoprofiel zal nog nader onderzoek worden verricht. Voorts heeft S.K. Boerboom, psychiater, bij brief van 25 april 2011 te kennen gegeven dat hij bij eiser PTSS en een ernstige depressie zonder psychotische kenmerken heeft geconstateerd. In deze brief heeft de psychiater onder meer vermeld dat het belangrijk is dat eiser zo snel mogelijk de beschikking krijgt over een eigen ruimte waar hij kan verblijven.

2.19 De rechtbank is van oordeel dat uit de medische stukken, zoals weergegeven in rechtsoverweging 2.18, genoegzaam blijkt dat eisers fysieke en psychische gezondheid substantieel wordt bedreigd wanneer hij verstoken blijft van opvang. Verweerder heeft hier geen andersluidend standpunt tegenover gesteld, bijvoorbeeld op basis van een medisch onderzoek door de GGD. Naar het oordeel van de rechtbank behoort eiser, gelet op zijn, naar objectief medische maatstaf vastgestelde, gezondheidstoestand, dan ook 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. De rechtbank overweegt verder dat uit de eerder vermelde brief van S.K. Boerboom volgt dat eisers toenmalige verblijf in de daklozenopvang schadelijk is voor zijn gezondheid.

2.20 In het voorgaande ligt naar het oordeel van de rechtbank niet besloten dat aan eiser, met voorbijgaan aan het in artikel 16, tweede lid, van de Wwb neergelegde koppelingsbeginsel, op grond van artikel 16, eerste lid, van de Wwb bijstand behoort te worden toegekend. De positieve verplichting van de staat in de gegeven omstandigheden recht te doen aan artikel 8 van het EVRM dient naar het oordeel van de rechtbank met inachtneming van voornoemde "margin of appreciation" en het primaat van de wetgever, met op de situatie van eiser toegesneden voorzieningen gestalte te worden gegeven. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de wetgever de categorieën vreemdelingen die door de werking van artikel 11 van de Wwb geen recht op bijstand hebben, met het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de Wwb, uitdrukkelijk ook buiten het bereik van de in artikel 16, eerste lid, van de Wwb opgenomen hardheidsclausule heeft gebracht. Bij de wijze waarop aan artikel 8 van het EVRM recht moet worden gedaan, dient de beperkte doelstelling van de Wwb dan ook voorop te staan. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de CRvB van 19 april 2010 (LJN: BM1992).

2.21 Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder zich op het standpunt heeft mogen stellen dat eiser niet op grond van artikel 8 van het EVRM in aanmerking komt voor een Wwb-uitkering.

2.22 De rechtbank ziet zich vervolgens geplaatst voor de vraag of, met inachtneming van haar oordeel dat eiser behoort tot de categorie van kwetsbare personen, de weigering om eiser toe te laten tot de maatschappelijke opvang, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo, blijkt geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen die betrokken zijn bij de weigering van die toegang en eisers particuliere belangen om wel te worden toegelaten.

2.23 Uit de uitspraak van de CRvB van 29 juni 2011 (LJN: BR1061) leidt de rechtbank af dat de enkele omstandigheid dat een persoon niet rechtmatig in Nederland verblijft niet tot de conclusie leidt dat de hierboven vermelde vraag reeds daarom negatief moet worden beantwoord. De rechtbank is van oordeel dat, ondanks dat eiser ongewenst is verklaard en dus

zaaknummer: SBR 11/116

blad 6

geen rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben, de weigering om hem toe te laten tot de maatschappelijke opvang geen blijk geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen en eisers particuliere belangen, zolang niet vaststaat dat hij buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Thans is onvoldoende duidelijk of dat het geval is. Uit de gedingstukken blijkt thans alleen dat herhaalde pogingen tot uitzetten van eiser zijn mislukt en dat eiser staatloos is.

2.24 Naar het oordeel van de rechtbank vloeit uit de positieve verplichting van de staat om recht te doen aan artikel 8 van het EVRM dan ook voort dat aan eiser opvang moet worden geboden, zolang niet vaststaat dat hij Nederland daadwerkelijk kan verlaten. Het is aan de vreemdelingenrechter om te oordelen over eisers stellingen dienaangaande. In de lopende vreemdelingrechtelijke procedure kan de vraag worden beantwoord of eiser, ondanks diens plicht om Nederland te verlaten, niet in staat is terug te keren naar het land van herkomst of te vertrekken naar een veilig derde land. Bij eisers vreemdelingenrechtelijke status kan voorts worden betrokken de periode waarin hij heeft verkeerdt in een situatie dat hij buiten staat is geweest terug te keren naar het land van herkomst of te vertrekken naar een veilig derde land.

2.25 Onder verwijzing naar de uitspraak van de CRvB van 19 april 2010 (LJN: BM0956) overweegt de rechtbank dat de voor eiser vereiste opvang eerst in de vorm van maatschappelijke opvang in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo dient te worden verleend, indien geen sprake is van een voorliggende voorziening, als bedoeld in artikel 2 van de Wmo. In dit verband overweegt de rechtbank dat eiser op grond van artikel 4, tweede lid, van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) geen recht heeft op opvang in de zin van die regeling. Naar het oordeel van de rechtbank kan er in dit geval voorts niet van uitgegaan worden dat eiser, buiten de in de Rva 2005 voorziene gevallen om, in aanmerking kan komen voor opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op grond van de door de CRvB bedoelde uitleg van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wet COA, nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn uitspraak van 26 november 2010 (LJN: BO6348) heeft geoordeeld dat uit de jurisprudentie van het EHRM niet kan worden afgeleid dat voor het COA een algemene verplichting bestaat om aan al dan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen (en hun kinderen) opvang te verlenen. Naar het oordeel van de rechtbank kan de Wet COA in dit geval dan ook niet worden aangemerkt als een voorliggende voorziening in de zin van artikel 2 van de Wmo.

2.26 Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder eiser niet de toegang tot de maatschappelijke opvang heeft mogen weigeren.

2.27 Het beroep is dan ook gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover verweerder daarbij eiser de toegang tot de maatschappelijke opvang heeft geweigerd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien, in die zin dat zij zal bepalen dat aan eiser maatschappelijke opvang in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo moet worden verleend. Bij de wijze van verlening van de opvang dient rekening te worden gehouden met eisers medische situatie.

2.28 Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt zij dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

2.29 De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten.

zaaknummer: SBR 11/116

blad 7

Beslissing

De rechtbank:

verklaart het beroep gegrond;

vernietigt het besluit van 14 december 2010 voor zover verweerder daarbij eiser de toegang tot de maatschappelijke opvang heeft geweigerd;

bepaalt dat aan eiser maatschappelijke opvang in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wmo moet worden verleend met inachtneming van eisers medische situatie en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dat is vernietigd;

bepaalt dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 41,- vergoedt;

veroordeelt verweerder in de proceskosten van het geding ten bedrage van € 874,-, te betalen aan eiser.

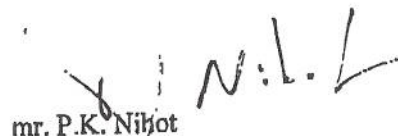
Aldus vastgesteld door mr. P.K. Nihot, als voorzitter, en mr. M.P. Bos en mr. G.C. van Geleijn Vitringa - Boudewijnse, als leden, en in het openbaar uitgesproken op 7 oktober 2011.

De griffier:



mr. A.E. Veldhoen

De voorzitter:



mr. P.K. Nihot

- 7 OKT. 2011

afschrift verzonden op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen zes weken na verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Centrale Raad van Beroep, Postbus 16002, 3500 DA Utrecht.

De uitspraak van de rechtbank is bindend tussen partijen. Die binding heeft ook betekenis bij een eventueel vervolg van deze procedure, bijvoorbeeld indien het beroep gegrond wordt verklaard en verweerder een nieuw besluit moet nemen. Als een partij niet met hoger beroep opkomt tegen een oordeel van de rechtbank waarbij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een standpunt van die partij is verworpen, staat de bestuursrechter die partij in beginsel niet toe dat standpunt in een latere fase van de procedure opnieuw in te nemen.

