Basisvoorzieningen voor vreemdelingen zonder een verblijfsvergunning (2014)

De CRvB heeft 4 juni jl (publicatiedatum 17-6-2014) een uitspraak gedaan die de civiele rechter betrokken heeft bij het tussenvonnis inzake de Vluchthaven. Deze juridische uitspraak heeft politiek-bestuurlijke implicaties omdat het de beleidsvrijheid van de gemeente raakt, maar ook het rijksbeleid wordt betrokken bij de overwegingen. Schematisch zou het onderstaande aan de orde kunnen zijn. Daarbij dienen juristen aan te geven of het onderstaande klopt, waarna de gemeente Amsterdam voor 27 juni haar overwegingen bij de Rechtbank kan indienen, aangaande het aanbieden van onderdak aan kwetsbaren. Deze uitspraak heeft vanzelfsprekend een bredere werking naar de toekomst toe en daarvoor dient deze notitie eveneens.

De recente uitspraak van de CRvB heeft met name impact op de reikwijdte en toepasbaarheid van de WMO op uitgeprocedeerde asielzoekers. De gemeente Amsterdam biedt nu opvang op basis van de WMO in geval van ziekte (ziekenboeg, crisisopvang). Het vonnis betoogt dat:

1. De WMO niet toepasbaar is bij ziekte alleen, aangezien er een voorliggende voorziening is (art 64 Vw) waar de vreemdeling gebruik van kan maken.
2. Er bijzondere omstandigheden kunnen zijn die aanvullend aan medische kwetsbaarheid kunnen maken dat een persoon dermate kwetsbaar is en dat tijdelijke opvang conform de WMO gerechtvaardigd is. Vraag is nu hoe invulling te geven aan het begrip 'bijzondere omstandigheden'. In het geval van 4 juni ging het over een persoon met medische problemen, die tevens stateloos en ongewenst verklaard is.
3. Ook is in het vonnis verwerkt dat de staatssecretaris het aangewezen orgaan is om uitgeprocedeerde asielzoekers op te vangen. Indien een persoon conform de WMO wordt opgevangen, mag worden verlangd dat hij zich tevens met het verzoek tot de staatssecretaris wendt.

Voordat wordt ingegaan op de opvangmogelijkheden door de gemeente, eerst een overzicht met situaties waarbij het Rijk in opvang voorziet.

De voorliggende basisvoorzieningen (BBB) vanuit het Rijk op dit moment	
1. Opvang nieuw binnengekomen asielzoekers bij verlengde procedure.	Periode tot afwijzing beroep + 28 dagen. Uitvoering COA in AZC's.
2. Aanbod onderdak voor alleenstaande ex-asielzoekers die bereid zijn mee te werken aan terugkeer naar het herkomstland. Voorwaarde van DT&V: terugkeer moet binnen 3 maanden rond kunnen zijn.	Periode maximaal 12 weken in de VBL (vrijheidsbeperkende locatie / Ter Apel). Uitvoering COA ism DT&V. Terugkeer wordt financieel gefaciliteerd.

3. Onderdak voor gezinnen (alle vreemdelingen) met minderjarige kinderen, ongeacht de bereidheid tot medewerking aan terugkeer. Belang van kind is hier leidend (ECSR).	Periode onbepaald maar beperkt tot ouder(s) met minderjarige kinderen in een van de gezinslocaties. Er gelden vrijheidsbeperkende afspraken. Uitvoering COA ism DT&V Terugkeer wordt financieel gefaciliteerd.
4. Opvang van vreemdelingen, waarbij de IND (na advies van Bureau Medische Advisering (BMA) besloten heeft dat vertrek naar herkomstland om medische redenen (nog) niet mogelijk is (art.64 VW). Voorwaarden zijn: 1. er is geen medische zorg in het LvH waardoor voor de persoon binnen 3 maanden een levensbedreigende situatie ontstaat. 2. er is nu sprake van een stoornis die kan leiden tot overlijden, invaliditeit en ernstige geestelijke / lichamelijke schade als behandeling achterwege blijft	Werking van art. 64 afhankelijk van medische problematiek. Periode vaak voor 1 jaar, met mogelijkheid tot verlenging afhankelijk van medische situatie en voorzieningen in LvH. Opvang in een AZC. Opvang (art. 64) is ook voor zwangeren (6 weken voor en na bevalling). Uitvoering COA.
5. Vreemdelingendetentie voor vreemdelingen waarbij de overheid dwang en drang toepast teneinde het vertrek naar het herkomstland voor elkaar te krijgen. Hieronder valt ook gedwongen uitzetting via de KMAR.	Periode maximaal 18 maanden, waarbij de rechter elke 6 maanden toetst of het middel (VB) leidt tot resultaat. Binnen het regime VB zal een lichtere vorm (meer vrijheden en meer activiteiten) worden geïntroduceerd. Uitvoering DJI ism DT&V, IND en VP

Gelet op de uitspraak van CRvB van 4 juni ligt de vraag voor of het Rijk (de staatsecretaris) ook andere groepen vreemdelingen dient te gaan opvangen. Het gaat dan om:

- Kunnen zieke vreemdelingen waarbij tevens ‘ bijzondere omstandigheden’ gelden ook opvang gaan krijgen als zij niet voldoen aan de uitgangspunten van art. 64 Vw en (nog) niet willen/kunnen terugkeren.
- En zo nee, wanneer en voor wie komt de gemeente daarvoor in de plaats?

Ernstig zieke mensen

De volgende vraag die zich aandient betreft de verantwoordelijkheid (medische zorgplicht) van de gemeente ten aanzien van ernstig zieke vreemdelingen, (nog) zonder een verblijfsvergunning. Dit voor zover het Rijk hierbij (nog) niet voorziet (of niet zal voorzien) in onderdak en zorg. Daarbij staat centraal dat het gaat om mensen waarbij onderdak, medisch gezien, nodig is. Regiobinding kan veelal geen uitsluitingsgrond zijn omdat de noodzakelijke medische zorg centraal staat.

Ongeacht hun verblijfsrechtelijke positie heeft de GGD de taak om (bij aanmelding door het individu of medisch behandelaar) te toetsen of de somatische of geestelijke situatie van iemand zodanig is dat er voorzien moet worden in tijdelijk onderdak. Na onderzoek en beoordeling van de medische

gegevens kan de GGD het besluiten tot het bieden van onderdak in de "ziekenboeg" of "crisisopvang".

Voor de mensen uit de Vluchthaven is afgesproken dat zij, na het tekenen van de benodigde machtiging, kunnen worden gescreend door de GGD om te bepalen of een ZB/CO indicatie mogelijk is. De cliënt is niet verplicht hiervan gebruik te maken. De Walborg is voor hen voorlopig de opvanglocatie.

De voorziening voor zieken in de stad op dit moment (excl. intramurale zorg)	
1. De indicatie ZB/CO op grond van onderzoek door de GGD en informatie van behandelaars. Grond is het voorkomen van een medische noodsituatie. Daarbij moet eveneens de vraag worden beantwoord of de persoon zelf over onderdakmogelijkheden kan (gaan) beschikken.	Periode van het bieden van onderdak wordt bepaald de ontwikkeling van de medische situatie, de prognose en afronding van behandeling en eventuele noodzaak voor doorplaatsing naar een andere medische voorziening. (bv opname zkh, GGZ, verpleeghuis)
2. Het opvangproject van het ASKV, Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO). Dit is een landelijk project waarbij opvang wordt geboden aan max 50 vreemdelingen met ernstige psychische problematiek. Rijk heeft subsidie gegeven voor 2014 en 2015 Gemeente faciliteert via Fonds VW, na toetsing GGD over noodzaak onderdak.	Periode is onbepaald en afhankelijk van aantal factoren. Er zijn toeleidings-afspraken met GGZ instellingen voor diagnose en behandeling, gericht op herstel functioneren (en terugkeer). Een (beperkt) deel krijgt alsnog een verblijfsvergunning of toekenning art. 64 Vw. Tevens is er integraal casusoverleg opgezet met deelname van IND en DT&V.

- De juridische vraag die beantwoord moet worden gaat er over of een dergelijk beslissing van de GGD eveneens een besluit is in het kader van de WMO. Of betreft het nu, na de uitspraak van CRvB, een "onverplichte verstrekking" (geen WMO)? (aangezien geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de WMO, omdat er voorliggende voorziening is, namelijk art. 64)
- En wat is hierbij de reikwijdte van art. 2 WMO (gebruik maken van voorliggende voorziening) wat toewijzing van een verzoek tot toelating tot de maatschappelijke opvang in de weg staat.

<u>Vreemdelingen die besluiten terug te keren</u>

Voor alleenstaande asielzoekers bestaat de VBL (Ter Apel) als voorliggende voorziening. Er zijn in de stad echter NGO's werkzaam die eveneens (met subsidie van het Rijk) actief zijn om de terugkeer van vreemdelingen in de stad te ondersteunen. Dat doen we ook met een aantal mensen uit de VH. Voor mensen die hebben gekozen voor terugkeer, kan tijdelijk onderdak in de stad nodig zijn om te slagen, zodat met de 'hulpmiddelen' die in de stad aanwezig zijn daadwerkelijk stappen richting terugkeer

kunnen worden gezet. Het bieden van tijdelijk onderdak (ter overbrugging) is een "onverplichte verstrekking" (geen WMO).

Extra kwetsbaarheid en samenloop van omstandigheden

In de uitspraak van de CRvB van 4 juni wordt aangegeven dat er sprake kan zijn van een combinatie van omstandigheden (waaronder iig ziekte) waarbij niet in redelijkheid kan worden volgehouden dat een weigering tot maatschappelijke opvang blijkt geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen om de voorziening te weigeren en het particuliere belang om juist wel te toegelaten te worden. In dat geval kan of moet de gemeente besluiten tot het bieden van een voorziening zoals bedoeld in de WMO.

Nu ligt voor of er nog personen zijn binnen de Vluchthavengroep waarbij die "fair balance" moet leiden tot een aanbod voor een voorziening zoals bedoeld in de WMO.

Daarbij is het eerst nodig om een verkenning te doen met een meer algemeen karakter, zodat daarna op basis hiervan de personen uit de VH kunnen worden getoetst. Het kan niet anders dan dat we hier het gebied betreden van "besluiten op basis van maatwerk". Maar dat sluit niet uit dat er een aantal objectieve zaken een rol spelen bij de toetsing. **Vraag is hoe eng of ruim het kader moet zijn. Onder welke ' bijzondere omstandigheden' achten wij de WMO toepasbaar?**

Opgemerkt moet worden dat dit gebied juist ook onderdeel is van de uitwerking van het toekomstig programma Vreemdelingen, en daarmee ook een belangrijk issue bij de vormgeving van de beoogde Amsterdamse "basisvoorziening voor ongedocumenteerden".

Hoofdvraag

Bij de beslissing of tijdelijk in een vorm van gemeentelijke hulp moet worden voorzien, staat centraal de vraag in hoeverre van de persoon in kwestie in redelijkheid op dit moment mag worden gevergd terug te (kunnen) keren naar het land van herkomst.

De "fair balance" staat centraal, rekening houdend met het verblijfsrechtelijk toekomstperspectief, de intentie van de persoon zelf, de mate van zelfredzaamheid, de (medische) gesteldheid van de persoon en de mogelijke beschikbaarheid van een voorliggende voorziening (of eigen oplossing).

De combinatie van beoordelingselementen (1ste proeve)

- De (inschatting van) de medische gesteldheid op basis van informatie van behandelaar/GGD. Dit betreft dan de vraag of er vanwege medische aspecten gegronde redenen zijn dat iemand tijdelijk kan beschikken over een stabiel onderdak (niet zijnde indicatie ZB/CO), waarbij

eveneens moet worden betrokken in hoeverre de huidige gesteldheid een belemmering is voor terugkeer en er geen voorliggende voorziening beschikbaar is.

- Is er sprake van een situatie dat de terugkeer naar het land van herkomst belemmeringen, risico's of stagnatie ondervindt die (nog) niet verwijtbaar zijn aan de persoon, nadat overigens de IND (of rechter) heeft vastgesteld dat er (tot nu toe) onvoldoende grond is voor het verlenen van een verblijfsvergunning en er geen voorliggende voorziening beschikbaar is.
- Is er sprake van goede redenen om nader onderzoek te doen naar de geschiedenis en omstandigheden die op korte termijn kunnen leiden tot een aanvraag van een verblijfsvergunning (bv Hasa of medische gronden) of waarbij er sprake is van bezwaar of beroep en de uitspraak mag worden afgewacht in Nederland, waarvoor geen voorliggende voorziening beschikbaar is.
- Is er sprake van aantoonbaar bewijs van verblijf in de regio van minimaal 3 maanden.

<u>Specifieke toetsingsaspecten Vluchthaven</u>

De rechtbank refereert (tussenvonnis p. 4) aan het doel van de pilot.

`*Het doel van het individuele hulpaanbod is dat de personen in de periode tot 1 juni 2014 optimaal kunnen werken aan hun eigen toekomst. Dit kan gaan om het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning en het afronden van procedures. Het zal ook gaan om de oriëntatie op en de ondersteuning bij de hervestiging en terugkeer naar het land van herkomst omdat iemand geen uitzicht meer heeft op een verblijfsvergunning in Nederland. In gevallen waar iemand wèl terug wil keren, maar als die niet lukt buiten schuld van der persoon moeten eveneens actie worden ondernomen*`.

De rechtbank wil van de gemeente weten of en in hoeverre de uitspraak van de CRvB van belang is op individueel niveau, gezien mogelijk (een combinatie van) de omstandigheden en die er wellicht toe leiden dat de gemeente besluit tijdelijk onderdak te bieden aan een of meer personen. Als voorwaarde kan worden gesteld dat de betreffende persoon zich tot de Staatsecretaris wendt met een verzoek tot opvang. Tot het besluit door de Staatssecretaris wordt de persoon opgevangen door de gemeente (tenzij de persoonlijke omstandigheden wijzigen waardoor opvang obv WMO niet langer gerechtvaardigd is). Afgesproken is reeds om tijdelijk onderdak te bieden aan personen die ernstig ziek zijn (ZB/CO) en personen die hebben besloten terug te willen keren. Daarnaast zal aanvullend moeten worden onderzocht of er sprake is van een combinatie van individuele omstandigheden die vooralsnog nopen tot het bieden van onderdak van rijks- of van gemeentewege. Daarbij zal de gemeente zich baseren op informatie de GGD, de DT&V en IND.

Tot zover.

Groeten,

Team Vluchthaven