

# uitspraak



RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 24/20715 en 99 andere zaaknummers

**uitspraak van de voorzieningenrechter van 23 december 2024 in de zaken tussen**

**100 verzoekers**

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

en

**de minister van Asiel en Migratie, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, verweerder**  
(gemachtigden: ~~Mr. van Wolven~~ en mr. ~~Ms. Boukari~~).

## Inleiding

1. In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op de verzoeken om een voorlopige voorziening van 100 verzoekers gericht tegen de beëindiging van hun opvang op grond van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) in de gemeente Utrecht.

1.1. Personen die illegaal in Nederland verblijven kunnen onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op opvang in de LVV. Deze LVV wordt ook wel de 'bed-bad-brood-regeling' genoemd, maar biedt behalve opvang ook begeleiding bij terugkeer of het zoeken naar een andere duurzame oplossing voor illegaal verblijf.

1.2. De LVV is tot stand gekomen op basis van een samenwerking tussen de Rijksoverheid en een aantal gemeentes, waaronder de gemeente Utrecht.<sup>1</sup> Op 5 september 2024 heeft de minister in een kamerbrief laten weten dat zij deze samenwerking en de financiering van de LVV door het Rijk zal stopzetten. In november 2024 heeft de minister besloten om het aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (hierna: de gemeente Utrecht) verleende mandaat in te trekken per 1 januari 2025.<sup>2</sup> Dit betekent dat de gemeente Utrecht vanaf die datum niet langer bevoegd is om handelingen te verrichten in verband met de toelating tot, het verblijf in en het beëindigen van de opvang in de LVV.

<sup>1</sup> Zie de samenwerkingsafspraken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid inzake de Landelijke Vreemdelingen Voorziening van 29 november 2018; het besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 maart 2019, nr. 2540879, houdende verlening van mandaat en machtiging Landelijke Vreemdelingenvoorziening (Mandaatbesluit en machtiging LVV), Staatscourant 2019, 18281, en het Convenant Pilot-LVV in de gemeente Utrecht.

<sup>2</sup> Zie de kamerbrief van 5 september 2024, Kamerstukken II, 2023/24, 19 637, nr. 3272; en het besluit van de Minister van Asiel en Migratie van 29 november 2024, nr. 5868806, houdende intrekking van het Mandaatbesluit en machtiging LVV, Staatscourant 2024, 40224.

1.3. Op 21 november 2024 heeft de gemeente Utrecht, namens de minister, een brief gestuurd aan verzoekers waarin staat dat de opvang en de begeleiding in de Utrechtse LVV stopt vanaf 1 januari 2025, omdat het mandaat door de minister is ingetrokken per 1 januari 2025 en de convenanten en financiering worden beëindigd. Verzoekers zijn het daarmee niet eens en hebben daarom bezwaar gemaakt. Verder hebben zij de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De minister heeft een verweerschrift ingediend.

1.4. De voorzieningenrechter heeft de verzoeken op 18 december 2024 gelijktijdig op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: een aantal verzoekers, de gemachtigde van verzoekers, mr. C.A.F.M. Grütters en J. Goezinnen aan de zijde van verzoekers, en de gemachtigden van de minister.

### **Beoordeling door de voorzieningenrechter**

2. Verzoekers zijn wegens betalingsonmacht vrijgesteld van de verplichting om griffierecht te betalen.

3. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet. Verder stelt de voorzieningenrechter vast dat partijen het erover eens zijn dat de beëindiging van de opvang in de LVV per 1 januari 2025, die schriftelijk kenbaar is gemaakt in de brieven van 21 november 2024, een feitelijke handeling is in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw, waartegen bezwaar open staat. Partijen zijn het er ook over eens dat de minister het bevoegde bestuursorgaan is en de rechtbank Den Haag de bevoegde rechtbank. De voorzieningenrechter is het daarmee eens.

#### *Wat vragen verzoekers?*

4. De voorzieningenrechter stelt allereerst vast dat de gemachtigde van verzoekers tijdens de zitting desgevraagd heeft toegelicht dat hij de voorzieningenrechter niet vraagt om te beoordelen of de begeleiding op grond van de LVV gedurende de bezwaarprocedure moet worden voortgezet. Dit omdat hierbij geen spoedeisend belang bestaat en omdat de discussie over het wel of niet bestaan van een verplichting tot begeleiding volgens verzoekers ook te verstrekkend is om te beoordelen in het kader van een spoedprocedure. Verzoekers vragen de voorzieningenrechter wél om te beoordelen of zij gedurende de bezwaarfase in de opvang van de Utrechtse LVV mogen verblijven.

#### *Hebben verzoekers een spoedeisend belang?*

5. De voorzieningenrechter neemt aan dat verzoekers een spoedeisend belang hebben bij de gevraagde voorziening. De opvang in de huidige vorm zal namelijk per 1 januari 2025 eindigen en - zoals uit het vervolg van deze uitspraak zal blijken - bestaat er onduidelijkheid over de vraag of er na 1 januari 2025 een alternatieve vorm van opvang beschikbaar zal zijn.

#### *Wat is het juridische kader?*

6. De voorzieningenrechter stelt vast dat er geen nationale rechtsregels zijn op grond waarvan de minister verplicht is tot het bieden van opvang aan illegaal in Nederland verblijvende personen zoals verzoekers. Uit de artikelen 3 van het EVRM en 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU - zoals uitgelegd in onder meer het arrest van het

---

EHRM van 5 juli 2016 (Hunde)<sup>3</sup> en het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 12 september 2024 (LF)<sup>4</sup> - kan echter wel een duidelijke ondergrens worden afgeleid. Deze artikelen worden geschonden als 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, terechtkomt 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. Verzoekers en de minister zijn het erover eens dat er op de minister een plicht rust om ervoor te zorgen dat aan deze ondergrens wordt voldaan.

*Heeft het bezwaar een redelijke kans van slagen?*

7. De minister stelt zich op het standpunt dat de opvang en begeleiding in de LVV wordt geboden op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid en - zo begrijpt de rechtbank althans - dat deze regeling daarom door de minister beëindigd mag worden. Anders gezegd: de minister stelt dat zij niet is verplicht om deze opvang te verlenen en deze daarom ook mag beëindigen. Volgens de minister wordt aan de hiervoor genoemde ondergrens voldaan omdat verzoekers zich voorafgaand aan 1 januari 2025 kunnen melden bij de Dienst Terugkeer en Vertrek voor opvang in een Vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Tijdens de zitting is er verder op gewezen dat zij terecht kunnen in de gemeentelijke daklozenopvang.

8. Verzoekers stellen dat het besluit van de minister om de financiering te stoppen niet goed is gemotiveerd en dat er ten onrechte geen individuele belangenafweging heeft plaatsgevonden in de zaken. Verder stellen verzoekers dat de enkele verwijzing van de minister naar de VBL niet volstaat. Volgens verzoekers blijkt uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep<sup>5</sup> dat de minister alleen door de combinatie van opvang in de VBL en LVV voldoet aan haar zorgplicht. Daarnaast stellen verzoekers dat opvang in de VBL geen reëel aanbod is. Ten eerste omdat de minister niet voor iedere verzoeker individueel heeft gezien of hij of zij toegang heeft tot de VBL. En ten tweede omdat uit informatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) blijkt dat de VBL nagenoeg vol is; niet iedereen zal daar dus terecht kunnen.

9. De voorzieningenrechter overweegt dat de vraag of de minister in het algemeen gehouden is om naast opvang in de VBL (in de huidige vorm met de van toepassing zijnde toegangsvoorwaarden) ook opvang in de LVV of andersoortige opvang aan te bieden, te verstrekt voor beantwoording in het kader van de huidige spoedprocedure. De gronden over het motiveringsgebrek raken daar ook aan. De voorzieningenrechter zal deze gronden om diezelfde reden ook niet bespreken en geen voorlopig rechtmatigheidsoordeel geven. De voorzieningenrechter beperkt zich tot het maken van een afweging tussen de belangen van verzoekers en de belangen van de minister.

*De belangenafweging*

10. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het belang van verzoekers om niet terecht te komen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie, waarbij zij niet kunnen voorzien in hun meest elementaire behoeften, evident is. Daarbij is van belang dat

---

<sup>3</sup> Application no. 17931/16.

<sup>4</sup> ECLI:EU:C:2024:748.

<sup>5</sup> Zie de uitspraak van 30 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3281 en van 18 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1929.

---

artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het Handvest, waar deze ondergrens uit volgt, absolute rechten zijn, waar onder geen enkele voorwaarde een inbreuk op mag worden gemaakt.

10.1. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de belangenafweging uitvalt in het voordeel van verzoekers. Zij licht dat hieronder toe.

10.2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat op dit moment te veel onduidelijkheid bestaat over de vraag of de minister ten aanzien van verzoekers per 1 januari 2025 kan voldoen aan de ondergrens van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het Handvest. Ten eerste is het onduidelijk of iedere verzoeker voldoet aan de specifieke toegangsvoorwaarden voor verblijf in de VBL en dus daadwerkelijk toegang zal hebben tot die opvang. Volgens de website van DT&V moet het gaan om vreemdelingen die eerder een asielaanvraag hebben ingediend die is afgewezen of vreemdelingen waarvan een verblijfsvergunning is ingetrokken of niet is verlengd.<sup>6</sup> Deze toegangsvoorwaarden zijn niet weersproken door de minister. De VBL is dus niet toegankelijk voor alle vreemdelingen zonder recht op verblijf in de rijksopvang, terwijl dat - behoudens enkele uitzonderingen - wel geldt voor de LVV.<sup>7</sup> Dat betekent dat de LVV toegankelijk is voor een ruimere groep mensen. De minister heeft dat tijdens de zitting niet gemotiveerd weersproken. Ten tweede blijkt uit de door verzoekers ingediende emailwisseling tussen de gemeente en het COA van begin december 2024, dat er ongeveer 220 bedden beschikbaar zijn en dat die op dat moment bijna allemaal bezet waren. De minister heeft tijdens de zitting niet gesteld dat dit op het moment van de zitting anders zou zijn. Er is dus nauwelijks feitelijke capaciteit, ook niet voor de verzoekers die wel aan de toegangsvoorwaarden voldoen. De minister heeft tijdens de zitting gesteld dat het creëren van extra bedden tot de mogelijkheden behoort, maar deze stelling is onvoldoende concreet en ook verder niet onderbouwd. Zo is niet duidelijk geworden om hoeveel bedden het gaat en op welke termijn dat mogelijk is. Voor wat betreft de verwijzing van de minister naar de daklozenopvang van de gemeente Utrecht geldt dat deze vorm van opvang niet onder de bevoegdheid van de minister valt. Bovendien is ook voor deze vorm van opvang onvoldoende concreet gemaakt of verzoekers daar daadwerkelijk toegang toe zullen hebben, onder meer gelet op de grote omvang van de groep, nog los van de vraag naar de specifieke behoeften van de individuele verzoekers.

10.3. Bij de onder 10.2 geschetste stand van zaken is de voorzieningenrechter van oordeel dat de belangen die de minister naar voren heeft gebracht niet opwegen tegen de belangen van verzoekers. De minister heeft gesteld dat het belang met name een financieel belang is. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan een financieel belang een dreigende inbreuk op het absolute recht van artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het Handvest niet rechtvaardigen. Overigens is ook niet gebleken waarin het financiële belang van de minister exact is gelegen. Aan de opvang in de VBL en de daklozenopvang zijn ook kosten verbonden en de minister heeft niet onderbouwd dat deze kosten minder zijn dan die van de LVV. Tijdens de zitting heeft de minister ook nog als belang gesteld dat zij de samenwerking met de gemeente en daarmee de rijksbijdrage aan de LVV heeft stopgezet. Dat belang is echter niet relevant en kan daarom geen gewicht in de schaal leggen, omdat dit een belang van de gemeente Utrecht betreft en niet een belang aan de kant van de minister,

---

<sup>6</sup> [www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/opvanglocaties/vrijheidsbeperkende-locatie-vbl](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/opvanglocaties/vrijheidsbeperkende-locatie-vbl)

<sup>7</sup> Zie paragraaf 3.1 van het Convenant Pilot-LVV in de gemeente Utrecht.

---

terwijl de zorgplicht om minimaal te voldoen aan de uit artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het Handvest voortvloeiende ondergrens op de minister rust.

### **Conclusie en gevolgen**

11. De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening toe en treft in alle zaken de voorlopige voorziening zoals verzocht dat de minister de opvang voortzet in de huidige vorm van 24-uurs opvang in de Utrechtse LVV, waarbij in ieder geval zal worden voorzien in de meest elementaire behoeften van verzoekers (bed, bad en brood) tot vier weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

11.1. De gemachtigde van verzoekers heeft de voorzieningenrechter gevraagd om in deze uitspraak de minister aanwijzingen te geven over de inhoud van de beslissing op bezwaar, met name met betrekking tot het juridisch kader en de motivering en belangenafweging in de individuele gevallen. De voorzieningenrechter ziet daar geen aanleiding toe, omdat zij zich in deze uitspraak heeft beperkt tot een belangenafweging en geen voorlopig rechtmatigheidsoordeel heeft gegeven.

11.2. Omdat de voorzieningenrechter de verzoeken toewijst, krijgen verzoekers een vergoeding van hun proceskosten. De minister moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgen verzoekers een vast bedrag per proceshandeling. Omdat er sprake is van samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Bpb, worden de zaken op grond van artikel 3, eerste lid, van het Bpb beschouwd als één zaak. De gemachtigde heeft de verzoekschriften ingediend en aan de zitting deelgenomen. Elke proceshandeling heeft een waarde van € 875,-. Omdat er sprake is van vier of meer samenhangende zaken als bedoeld in bijlage C2 bij het Bpb, is de wegingsfactor 1,5. De vergoeding bedraagt dan in totaal € 2.625,-.

---

**Beslissing**

De voorzieningenrechter:

- wijst de verzoeken toe;
- draagt de minister op om de opvang in de huidige vorm van 24-uurs opvang in de Utrechtse LVV voort te zetten waarbij in ieder geval zal worden voorzien in de meest elementaire behoeften van verzoekers (bed, bad en brood) tot vier weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar;
- veroordeelt de minister tot betaling van € 2.625,- aan proceskosten aan verzoekers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.I. van Meel, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. E. Kersten, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 23 december 2024.



griffier



voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**23 DEC 2024**

**Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.**