



## Deelrapport Eurasyllum

### Opvang van en bijstandverlening aan niet rechtmatig verblijvende en rechtmatig verblijvende, maar nog niet toegelaten vreemdelingen in Nederland.

Vooronderzoek uitgevoerd in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), in het kader van het ACVZ-advies 'Recht op menswaardig bestaan' (Advies 34/2012), door Joanne van Selm en Dirk Vanheule, Den Haag: ACVZ, 2011.

## N E D E R L A N D

### Inhoudstafel

1.	Immigratie in Nederland: toepasselijke wetgeving en betrokken actoren .....	3
1.1.	Wetgevend kader en actoren .....	3
1.1.1.	Wetgeving .....	3
1.1.2.	De bevoegde administraties .....	3
1.1.3.	De rol van de rechtbanken .....	4
1.2.	Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen .....	5
1.2.1.	De notie rechtmatig verblijf .....	5
1.2.2.	Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen .....	5
1.3.	De invloed van de (grondrechten)rechtspraak .....	6
1.4.	Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf .....	13
1.5.	Recente of toekomstige wijzigingen in de regelgeving betreffende onregelmatig verblijvende vreemdelingen .....	13
2.	Toegang tot opvang, noodopvang en bijstand .....	14
2.1.	Opvang en bijstand onder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva) en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) .....	14
2.2.	Opvang en bijstand onder de Wet werk en bijstand (Wwb) .....	17
2.3.	Opvang en bijstand onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ....	18
3.	Discussies .....	19
4.	De implementatie van het regelgevend kader .....	21
4.1.	De betrokken actoren .....	21
4.1.1.	De actoren .....	21
4.1.2.	Grondslag voor bijstand en opvang .....	23
4.1.3.	Evolutie in het aanbod, de facilitering of subsidiëring van bijstand en .. opvang .....	24
4.1.4.	Toekomstige wijzigingen .....	27



4.2.	Beschikbaarheid en vormen van opvang en bijstand .....	28
4.2.1.	Geboden opvang en bijstand .....	28
4.2.2.	Begunstigden binnen het bestaande kader.....	32
4.3.	Opvang en bijstand door lokale besturen en niet-gouvernementele organisaties .....	33
4.3.1.	Begunstigden .....	33
4.3.2.	Verhouding tot het centrale beleid .....	34
4.4.	Noden en toegang tot bijstand, opvang en noodopvang.....	38
4.4.1.	Identificatie en dekking van de noden .....	38
4.4.2.	Toegang tot bijstand, opvang en noodopvang.....	38
4.4.3.	Identificatie van kwetsbare groepen en dwingende omstandigheden .	39
4.4.4.	Weigering en beëindiging .....	39
4.4.5.	Discussies .....	40
4.5.	Verbod op bijstand aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en aan rechtmatig verblijvende maar nog niet toegelaten vreemdelingen.....	40
4.6.	Spanningen met mensenrechten .....	41
5.	Geciteerde bronnen .....	43
6.	Lijst van geïnterviewde personen .....	45

## 1. Immigratie in Nederland: toepasselijke wetgeving en betrokken actoren

### 1.1. Wetgevend kader en actoren

#### 1.1.1. *Wetgeving*

De regelgeving in verband met het verblijf van vreemdelingen in Nederland wordt beheerst door de Vreemdelingenwet 2000.<sup>1</sup>

Opvang en bijstand worden gereguleerd in diverse wet- en regelgeving. Sommige van die instrumenten hebben uitsluitend betrekking op de bijstand die wordt verstrekt aan vreemdelingen. Dit is het geval voor de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva)<sup>2</sup> en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb)<sup>3</sup>. Deze besluiten van algemene strekking werden beide genomen op basis van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers<sup>4</sup> en bepalen onder welke omstandigheden asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen voorzieningen kunnen krijgen die noodzakelijk zijn voor het bestaan.

Andere wetgevingsinstrumenten regelen dan weer voorzieningen en verstrekkingen aan zowel Nederlanders als bepaalde categorieën van rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Dit is het geval voor de Wet werk en bijstand (Wwb)<sup>5</sup> en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)<sup>6</sup>. Kenmerkend voor deze regels is dat als gevolg van de invoering van het zogeheten koppelingsbeginsel in 1998, de toegang tot deze verstrekkingen enkel openstaat voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, al zal blijken dat onder invloed van rechtspraak het toepassingsveld is verruimd tot nog andere categorieën.

#### 1.1.2. *De bevoegde administraties*

De toepassing van de verblijfwetgeving berust bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De IND behandelt en beoordeelt de aanvragen om verblijfsvergunningen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, zowel om asielredenen als om redenen van regulier verblijf.

De IND werkt bij de uitvoering van haar taken samen met een aantal zogeheten ketenpartners. Van belang in de context van de opvang en bijstand zijn onder meer het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de Dienst Terugkeer en Vertrek. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zorgt, in opdracht van de minister voor Immigratie en Asiel, voor de opvang van bepaalde categorieën van vreemdelingen.<sup>7</sup> Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen en om specifieke groepen als alleenstaande minderjarige vluchtelingen.

---

1 Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000, hierna ook Vw.).  
2 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).  
3 Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb).  
4 Wet van 19 mei 1994, houdende regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers (Wet Centraal Orgaan opvang).  
5 Wet 9 oktober 2003 houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.  
6 Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning.  
7 Zie de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is een taakorganisatie binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken die tot taak heeft om het vertrek te bevorderen van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

Tegen een negatieve beslissing van de IND in de reguliere verblijfsprocedure kan de vreemdeling bezwaar instellen bij de IND, doorgaans binnen een periode van vier weken. In principe mag de vreemdeling de behandeling van dat bezwaar in Nederland afwachten. Indien dat niet het geval is, dan zal de vreemdeling aan de rechter een voorlopige voorziening moeten vragen om uitzetting te voorkomen.

Indien de IND het bezwaar betreffende een reguliere verblijfsaanvraag afwijst, dan kan de vreemdeling daartegen beroep instellen voor de bestuursrechter in de rechtbank van Den Haag, met nevenzittingsplaatsen (de 18 andere rechtbanken). De beslissing van de IND is uitvoerbaar, tenzij de vreemdeling daartegen van de rechtbank een voorlopige voorziening verkrijgt die de beslissing opschort voor de verdere duur van de behandeling van het beroep.

Indien de IND een asielaanvraag afwijst, dan kan de vreemdeling eveneens beroep instellen bij de rechtbank. Ook hier geldt dat indien de vreemdeling hangende dat beroep de uitzetting wil voorkomen, hij om een voorlopige voorziening moet vragen, althans binnen de Algemene Asielprocedure (behandeling van de aanvraag binnen een termijn van 8 of 14 dagen).<sup>8</sup>

### 1.1.3. *De rol van de rechtbanken*

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven kan de vreemdeling, na afwijzing van het bezwaar door de IND, beroep instellen bij de bestuursrechter in de rechtbank van Den Haag, al dan niet met een voorlopige voorziening.

Tegen de uitspraken van de rechter over het beroep is in principe nog hoger beroep mogelijk bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.

Naast de rechtbanken en de Raad van State, speelt ook de Centrale Raad van Beroep een rol in de beslechting van geschillen die de migratierechtelijke positie van vreemdelingen aanbelangen. Deze raad is de hoogste bestuursrechter die oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale zekerheid en in ambtenarenzaken. Hij neemt kennis van de hogere beroepen tegen de uitspraken van de rechtbanken ter zake.

## 1.2. Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen

### 1.2.1. *De notie rechtmatig verblijf*

De Nederlandse verblijfswetgeving definieert expliciet in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft. Artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat dit uitsluitend het geval is:

---

8 Voor de Dublinbeslissingen zal het beroep opschortend werken, tenzij het beroep laattijdig is, het een tweede asielaanvraag in Nederland betreft of de betrokkene in bewaring is gesteld. Wordt de asielaanvraag in de verlengde procedure behandeld, dan zal het hoger beroep bij de rechter schorsende werking hebben.

- op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd voor gewoon verblijf<sup>9</sup> of asiel (litt. a-d);
- als Unieburger zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het EU/EER-recht (litt. e);
- in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning terwijl bij of krachtens de Vreemdelingenwet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist (litt. f-g);
- in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens de Vreemdelingenwet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist (litt. h);
- gedurende de vrije termijn van maximum zes maand voor de vreemdeling die aan de verplichtingen voor de grensoverschrijding heeft voldaan (litt. i);
- indien er tegen de uitzetting beletselen bestaan omwille van de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden waardoor het niet verantwoord is om te reizen (litt. j.);
- gedurende de periode waarin de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om aangifte te doen van een strafbare daad van mensenhandel (litt. k);
- indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije (litt. l);
- in afwachting van de indiening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel, voor zover die vreemdeling te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daartoe een termijn is gesteld (litt. m).

### 1.2.2. *Regelmatig verblijf en aanspraak op sociale rechten en voordelen*

De Nederlandse Vreemdelingenwet regelt zelf expliciet de relatie tussen de verblijfsstatus van vreemdelingen en hun aanspraken op verstrekkingen, voorzieningen en sociale uitkeringen. Daartoe bepaalt artikel 10, eerste lid Vw.: "De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan." Dit geldt *mutatis mutandis* voor de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

Hiervan kan, volgens het tweede 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." De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf (derde lid).

Ten aanzien van de vreemdeling met rechtmatig verblijf bepaalt artikel 11, 1 Vw. dat diens aanspraken in overeenstemming zijn met de aard van het verblijf. Behoudens andersluidende wettelijke bepalingen, geldt daarbij het tweede lid, dat aanspraken erkent op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, in zoverre de vreemdeling:

- a. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder a, tot en met e en l Vw.;
- b. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder f, g, h Vw. 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

---

9 Verbleef van vreemdelingen, andere dan asielzoekers.

vreemdelingen zijn neergelegd;  
c. rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder i tot en met k Vw., voor de aanspraken die uitdrukkelijk aan deze vreemdelingen zijn toegekend. Volgens het derde lid geldt het voorstaande *mutatis mutandis* voor de bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

Het gevolg hiervan is dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000, geen aanspraak kunnen maken op opvang, sociale zekerheid en verstrekkingen. Dit vloeit voort uit de Koppelingswet.<sup>10</sup> De bedoeling van deze wet was om de toegang tot sociale verstrekkingen te onttrekken aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Het genot van sociale verstrekkingen leidde er immers toe dat afgewezen vreemdelingen die geacht werden om Nederland te verlaten, hun verblijf in Nederland toch konden verlengen. De uitsluiting van onregelmatig verblijvende vreemdelingen van sociale verstrekkingen is verder uitgewerkt in meer specifieke wetgeving als de Wet Werk en Bijstand, de Algemene Kinderbijslag Wet en, zoals hiervoor werd aangehaald, de Vreemdelingenwet 2000. De Centrale Raad van Beroep, het rechtscollege dat kennis neemt van beroepen in materies van sociale zekerheid en sociale bijstand, heeft de doelstelling van de Koppelingswet steeds goedgekeurd.<sup>11</sup>

Sedert de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 heeft de beslissing over een aanvraag voor een verblijfsvergunning dus meerdere gevolgen, zowel op het strikt verblijfsrechtelijke vlak, als op het vlak van de sociale verstrekkingen. De gevolgen van de weigering zijn bepaald in de artikelen 27 en 45 Vreemdelingenwet 2000. Voor zowel de afgewezen asielzoeker als de afgewezen reguliere immigrant wordt het rechtmatig verblijf beëindigd en ontstaat er een verplichting om te vertrekken uit Nederland<sup>12</sup>, doorgaans binnen een termijn van 28 dagen.<sup>13</sup> Indien hij binnen die periode niet vrijwillig vertrekt, kan hij worden verwijderd.<sup>14</sup> Het beëindigen van een asielaanvraag stelt ook een einde aan het recht op opvang en voorzieningen en wordt doorgaans gevolgd door het vertrek uit de huisvesting. Deze gevolgen vloeien rechtstreeks voort uit de wet. Het is bijgevolg niet mogelijk om een afzonderlijk beroep in te stellen tegen beslissingen tot beëindiging van de opvang, evacuatie en verwijdering.

### 1.3. De invloed van de (grondrechten)rechtspraak

De rechtspraak heeft toch enkele beperkingen doorgevoerd op de hiervoor geschetste principiële koppeling van de toegang tot opvang en verstrekkingen aan het rechtmatig verblijf. Aangezien de rechter de wet moet toepassen, gebeurt dit deels op basis van een interpretatie van de bestaande rechtsregels, deels door het buiten toepassing

10 Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Zie hierover L. Slingenberg, "Koppelpoging mislukt? Over onrechtmatig verblijf als basis voor uitsluiting van voorzieningen", *Migrantenrecht* 2009, 232-238; J. Walther, "Losgekoppeld en uitgesloten. (Illegale) vreemdelingen en overheidsvoorzieningen gedurende 10 jaar Koppelingswet", *Migrantenrecht* 2009, 326-330.

11 Zie bijvoorbeeld CRvB 26 juni 2001, nr. 99/2382 NABW (LJN: AB2276) en CRvB 24 januari 2006, nr. 05/3621 WWB + 05/3622 WWB (LJN: AV0197).

12 Artikel 61 Vw.

13 Artikel 62 Vw.

14 Artikel 63 Vw.

laten van die nationale wettelijke voorschriften omdat zij niet verenigbaar zijn met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (artikel 94 Grondwet).

Als belangrijk voorbeeld van de interpretatiegewijze beperking van het koppelingsbeginsel geldt de uitspraak van de Raad van State van 28 maart 2007 over de uitsluiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.<sup>15</sup> In die zaak had het COA een vraag voor de voortzetting van de voorzieningen op basis van de Rva 2005 geweigerd omdat de asielaanvraag definitief was verworpen. De zoon van de betrokken vreemdelingen had ernstige medische moeilijkheden. Hoewel de betrokkenen niet meer gerechtigd waren op voorzieningen onder de Rva, oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat op het COA de wettelijke verplichting rust om te onderzoeken of er zeer bijzondere omstandigheden zijn om het verzoek toch in te willigen: "Er is geen grond voor het oordeel dat, zoals het COA betoogt, buiten de gevallen waarin de vreemdeling onder de reikwijdte van de Rva 2005 valt, geen aanleiding voor het verlenen van verstrekkingen kan bestaan. De in artikel 3 van de Wet COA neergelegde wettelijke taak van het COA houdt ook in dat het ondanks een meeromvattende beschikking opvang verleent *in zeer bijzondere omstandigheden die tot feitelijke opvang nopen*, voor zover deze omstandigheden niet vallen onder het bereik van de door de minister aangewezen categorieën van artikel 3 van de Rva 2005."<sup>16</sup>

Navolgende rechtspraak betreffende de verzoeken om (verderzetting van) opvang verwijst steeds naar deze uitspraak.<sup>17</sup> Bijgevolg kunnen zeer bijzondere omstandigheden het Rijk (in dit geval het COA) verplichten om verstrekkingen te verlenen aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Het betreft hier meestal (doch niet noodzakelijk uitsluitend) medische of psychologische problemen die door de vreemdeling zelf aannemelijk moeten worden gemaakt.<sup>18</sup>

Daarnaast heeft ook het internationale recht een rol gespeeld in de rechterlijke afbakening van de sociale bijstand aan vreemdelingen. Vier instrumenten speelden daarin een rol: het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest.

#### *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)*

Het IVESCR somt diverse economische, sociale en culturele rechten op, waaronder het recht op sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering (artikel 9), het recht op bescherming en bijstand aan het gezin, in het bijzonder aan kinderen en jonge personen (artikel 10), het recht op een behoorlijke levensstandaard, met inbegrip van toereikende voeding, kleding en huisvesting (artikel 11) en het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid (artikel 12).

Het Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) heeft in zijn *General comment nr. 20* gesteld dat het verdrag van toepassing is op eenieder, met inbegrip van vreemdelingen, ongeacht hun wettige status en documenten.<sup>19</sup>

Volgens de Nederlandse regering, echter, hebben de bepalingen van het verdrag geen

15 ABRvS 28 maart 2007, 200605521/1 (LJN: BA4652).

16 Eigen cursivering.

17 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 februari 2009, nr. 200807488/1 (LJN: BH5070).

18 ABRvS 19 oktober 2006, nr. 200605639/1 (JV 2006, 446).

19 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2 July 2009, E/C.12/GC/20.

*self-executing* karakter en zijn ze niet verbindend in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet,<sup>20</sup> zodat ze geen voorrang kunnen hebben op de wetgeving.<sup>21</sup> Deze interpretatie is bevestigd door de Centrale Raad van Beroep.<sup>22</sup>

Het CESCR heeft in zijn opmerkingen van 19 november 2010 op de rapportering door Nederland over de naleving van het IVESCR zijn bezorgdheid uitgedrukt dat sommige bepalingen van het verdrag in Nederland niet afdwingbaar zijn en door de rechtbanken niet zijn toegelaten ter ondersteuning van vorderingen met betrekking tot economische, sociale en culturele rechten.<sup>23</sup> Het comité was eveneens bezorgd over het feit dat vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten, waaronder families met kinderen, niet toegelaten zijn tot een basisrecht op onderdak en dakloos worden na de uitzetting uit de onthaalcentra.<sup>24</sup> Bij de Nederlandse regering wordt erop aangedrongen dat het minimale essentiële niveau van huisvesting, gezondheid en onderwijs gerespecteerd wordt in het geval van onwettig verblijvende vreemdelingen

#### *Kinderrechtenverdrag (IVRK)*

Ook ten aanzien van het Kinderrechtenverdrag is de Nederlandse regering van oordeel dat het geen rechtstreekse werking heeft. Deze interpretatie is eveneens terug te vinden in de rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.<sup>25</sup> De Nederlandse regering maakte bovendien het voorbehoud dat artikel 26 IVRK niet verplicht tot een onafhankelijk recht op sociale zekerheid voor kinderen.

De Centrale Raad van Beroep heeft de rechtstreekse werking van de non-discriminatiebepaling in artikel 2.1 IVRK echter wel aanvaard.<sup>26</sup> De Raad besliste dat het niet toepassen van de "zeer dringende redenen"-clausule uit de Wwb<sup>27</sup> op minderjarigen die rechtmatig in Nederland verblijven maar nog niet zijn toegelaten, niet kon worden verantwoord in het licht van die verdragsbepaling: "De Raad overweegt hiertoe dat het verstrekken van mogelijk langdurige uitkeringen aan kinderen wier verblijf in Nederland op geen enkele wijze als rechtmatig kan worden bestempeld, de voortzetting van hun verblijf - en wellicht het verblijf van hun ouders - hier te lande kan stimuleren, waardoor het Nederlandse vreemdelingenbeleid ernstig zou worden doorkruist. Ten aanzien van kinderen die, zoals appellanten, rechtmatig in Nederland verblijven doch niet tot Nederland zijn toegelaten, dient anders te worden geoordeeld. Hoewel de Nederlandse staat deze kinderen niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten, heeft hij welbewust aanvaard dat zij gedurende een zekere tijd in Nederland verblijven. Aldus heeft de Nederlandse staat ook welbewust een zekere, uit het IVRK voortvloeiende zorgplicht ten opzichte van juist deze kinderen op zich genomen, zonder daarbij overigens iets af te doen aan de verantwoordelijkheid van de ouders van deze kinderen. Gedurende de periode waarin deze kinderen rechtmatig in Nederland verblijven, leggen de met de koppelingwetgeving nagestreefde doeleinden niet een zodanig gewicht in de schaal dat onverkorte toepassing van artikel 16, tweede lid, van de WWB in overeenstemming is met artikel 2, eerste lid, van het IVRK."<sup>28</sup>

20 Zie o.a. het derde en het gecombineerde vierde en vijfde implementatierapport van Nederland van resp. 22 november 2006 en 9/17 April 9<sup>th</sup> 2008, <http://www.ohchr.org>.

21 Luidens artikel 94 van de Grondwet vinden wettelijke voorschriften geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

22 Zie bijvoorbeeld CRvB 11 oktober 2007, 07/1896 WWB (LJN BB 5687).

23 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights 19 November 2010, E/C.12/NDL/CO/4-5, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.NLD.CO.4-5.doc>, § 6. *Ibid.* § 25.

25 Zie onder andere ABRvS 15 februari 2007, 200604499/1 (LJN: AZ9524).

26 CRvB 24 januari 2006, nrs. 05/3621 WWB + 05/3622 WWB.

27 *Infra* 2.2, p. 14 ss.

28 CRvB 24 januari 2006, nrs. 05/3621 en 05/3622 WWB (LJN: AV0197).



De Raad heeft later het belang van het IVRK nog verder onderstreept, in een zaak waarbij AWBZ-medische zorgondersteuning werd ontzegd aan een niet verzekerde twaalfjarige jongen die rechtmatig in Nederland verblijft.<sup>29</sup> In eerste aanleg had de rechtbank al bepaald dat het recht op onderwijs, vastgelegd in artikel 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag, maakt dat de jongen voor zijn school recht heeft op AWBZ-geld. De Centrale Raad voegde met betrekking tot de ruimere geïndiceerde zorg daaraan toe "dat het onthouden van de geïndiceerde ondersteunende en activerende begeleiding (...) tot effect heeft dat zijn persoonlijk ontwikkeling onmogelijk wordt gemaakt waardoor hij in het behoud van zijn menselijke waardigheid ernstig wordt bedreigd. Mede gezien in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind kan niet in redelijkheid worden volgehouden dat de weigering van de geïndiceerde zorg blijk geeft van een 'fair balance' tussen de publieke belangen die betrokken zijn bij de weigering van die zorg en de particuliere belangen van appellant om die zorg te ontvangen." De verzekeraar moest voorzien in de nodige zorg.

Het Gerechtshof in Den Haag heeft, bij een tussenarrest, de artikelen 2, 3, 27 en 37 van het IVRK samen gelezen met de artikelen 17 en 31 Europees Sociaal Handvest en de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en concludeert daaruit dat op de Nederlandse Staat "de rechtsplicht rust om, voor zover deze bepalingen rechtstreekse werking hebben, die werking te eerbiedigen, alsook om, voor zover deze bepalingen slechts instructienormen bevatten, door middel van regelgeving, bestuurlijke beslissingen en maatregelen, en door feitelijke handelingen een zodanige juridische en feitelijke toestand te creëren dat de rechten en belangen van kinderen die zich op het grondgebied van de Staat bevinden overeenkomstig deze bepalingen worden beschermd en geborgd."<sup>30</sup> De uitzetting van een uitgeprocedeerde vrouw met haar minderjarige kinderen uit de vrijheidsbepalende locatie, nadat zij had geweigerd om vrijwillig te vertrekken, strookte voor het hof niet met die rechtsplicht: "Het hof is van oordeel dat het op straat zetten van de kinderen - slechts onder de hoede van een moeder die zelf niet de financiële middelen heeft om haar kinderen een adequate verzorging en huisvesting te geven en zonder dat een andere opvang van de kinderen geborgd is - in de gegeven omstandigheden in strijd met de (...) rechtsplicht van de Staat en op zichzelf reeds inhumain te achten is, en daarmee tevens een onrechtmatige gedraging van de Staat jegens de kinderen oplevert. De Staat zal de kinderen dan ook slechts uit de vbl Ter Apel mogen verwijderen wanneer op andere wijze adequaat in de dagelijkse verzorging, huisvesting, medische zorg en scholing van de kinderen is voorzien. Het hof is van oordeel dat de Staat zich onder deze omstandigheden niet achter de verantwoordelijkheid van de moeder (ouders) kan verschuilen. De Staat heeft, mede uit hoofde van voormelde rechtsplicht, een eigen verantwoordelijkheid jegens deze kinderen en zal dan ook door het verschaffen van huisvesting en financiële middelen in de verzorging en opvoeding van de kinderen moeten blijven voorzien, totdat vastgesteld is dat daarin op andere wijze adequaat voorzien wordt."<sup>31</sup>

Gevolg gevend aan de uitnodiging van het Hof om aan te tonen hoe de Nederlandse Staat zijn rechtsplicht concreet zou nakomen, stelde de Staat voor om de minderjarige

---

29 CRvB 20 oktober 2010, nr. 09/365 AWBZ en 09/3626 AWBZ (LJN: BO3581).

30 Gerechtshof Den Haag 27 juli 2010, nr. 363137/KG ZA 10-246, r.o. 3.6 (LJN: BN2164). Het hof meent voorts dat "de bescherming van kinderen ook naar intern Nederlands recht tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort en dat daaruit verplichtingen voor de Staat kunnen voortvloeien, dus los van de vraag of bovengenoemde verdragsbepalingen - die materieel dezelfde normen stellen - al dan niet rechtstreekse werking hebben en basis kunnen zijn van vorderingen van burgers tegen de Staat."

31 Gerechtshof Den Haag 27 juli 2010, nr. 363137/KG ZA 10-246, r.o. 3.8 (LJN: BN2164).

kinderen in een pleeggezin of residentiële zorginstelling te plaatsen waar zij opvang zouden genieten; de moeder zou verder de opvang moeten ontberen. In zijn uitspraak van 11 januari 2011<sup>32</sup> achtte het Hof die maatregel die de gezinseenheid doorbreekt, niet verenigbaar met artikel 8 EVRM. Bij ontstentenis van een andere oplossing van rijkswege, concludeert het Hof "dat de beëindiging van het verblijf in de vbl van moeder en kinderen (...) op de door de Staat genoemde wijze in strijd is met de rechtsplicht van de Staat om voor de kinderen in adequate opvang en verzorging te voorzien met eerbiediging van hun recht op hun familie- en gezinsleven. Weliswaar komt aan moeder (...) zelf geen aanspraak toe op langer verblijf in de vbl, maar de aanspraak van haar kinderen brengt mee dat ook haar verblijf in de vbl op de huidige voet dient te worden geaccepteerd. Omdat de aanspraak van de kinderen op opvang gebaseerd is op het feit dat zij minderjarig zijn, duurt de verplichting van de Staat in ieder geval niet langer dan de duur van hun minderjarigheid. De Staat zal de kinderen (...) daarom in de gelegenheid moeten stellen hun verblijf in de vbl op de huidige voet, dus tesamen met hun moeder, en met de tot nu toe geboden voorzieningen van verzorging en scholing, voort te zetten, totdat de opvang van de kinderen op andere wijze is geregeld met inachtneming van hun recht op continuering van hun gezinsleven met hun moeder of totdat zij - gezamenlijk met hun moeder - het land (of de vbl) verlaten."<sup>33</sup> Op grond van het mensenrechteninstrumentarium beveelt het Hof dus de verderzetting van de opvang, buiten de grenzen die bepaald zijn in de wet. Tegen deze uitspraak is cassatieberoep ingesteld; in afwachting van die uitspraak worden geen gezinnen met kinderen meer uit de opvang gezet.

#### *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*

Artikel 8 EVRM bepaalt dat eenieder recht op respect heeft voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Uit artikel 8 EVRM worden zowel een onthoudingsplicht (geen inmenging) als een positieve verplichting tot handelen afgeleid voor de overheid. Daarbij hebben kinderen en andere kwetsbare personen in het bijzonder recht op bescherming. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep geoordeeld dat de weigering van opvang en verstrekkingen, in het bijzonder wanneer kwetsbare personen zijn betrokken, een afweging veronderstelt van de in het geding zijnde belangen. Het ontzeggen van opvang of bijstand kon in de volgende gevallen de toetsing aan artikel 8 EVRM niet doorstaan, omdat er geen sprake meer was van een "fair balance" tussen de publieke belangen en de particuliere belangen van de betrokkenen die als kwetsbare personen bijzondere bescherming hoeven in de zin van artikel 8 EVRM:

- het ontzeggen van opvang in de vorm van nachtasiel aan een rechtmatig verblijvende persoon met vastgestelde medische problemen;<sup>34</sup>
- het ontzeggen van tijdelijke noodopvang aan een zeer jong dakloos kind met gezondheidsklachten die een normale ontwikkeling van het kind in de weg staan;<sup>35</sup>

32 Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011, nr. 363137 / KG ZA 10-426 (LJN: B09924).

33 Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011, nr. 363137 / KG ZA 10-426, r.o. 5 (LJN: B09924).

34 CRvB 19 april 2010, nr. 09/1082 WMO (LJN: BM0956).

35 Rb. Utrecht 6 april 2010, nr. SBR 10/887 WMO (LJN: BM0846).

- het ontzeggen van gezamenlijke opvang aan een gezin met een gehandicapt negenjarig kind met een longafwijking voor wie een verblijfsvergunning is aangevraagd op medische gronden en er uitstel van vertrek is gegeven hangende deze procedure;<sup>36</sup>
- het ontzeggen van opvang en bijstand onder verschillende bijstandswetten van een hoogzwangere jonge dakloze illegale Roma, met verplichting om een nieuwe beslissing te nemen rekening houdende met artikel 8 EVRM;<sup>37</sup>
- het ontzeggen van opvang onder de Wmo van een moeder en haar acht maanden oude zoontje, hangende een bezwaarprocedure, gezien op de kwetsbare positie van het kind als zuigeling die afhankelijk is van de zorg van de moeder;<sup>38</sup>
- het weigeren van AWBZ-medische zorgondersteuning aan een niet verzekerde twaalfjarige jongen die rechtmatig verblijft;<sup>39</sup>
- het ontzeggen van opvang aan een ongewenstverklarde persoon die, als staatloze Palestijn, niet kon worden teruggestuurd naar zijn geboorteland of naar een derde land, en zowel fysieke als psychische ernstige klachten heeft;<sup>40</sup>
- het ontzeggen van medische zorgtoewijzing door een zorgkantoor aan een rechtmatig verblijvende niet-verzekerde man met een spierziekte, verwondingen en revalidatie na een operatie;<sup>41</sup>
- het ontzeggen van opvang door de gemeente aan een moeder en haar 1,5 jarig zoontje die onrechtmatig in Nederland verblijven en dreigden dakloos te worden nadat haar verblijfsstatus als slachtoffer van vrouwenhandel bij gebrek aan opsporing van de daders kwam te vervallen;<sup>42</sup>
- het ontzeggen van opvang door de gemeente aan een moeder en haar negen jaar oude autistische zoon die dakloos dreigen te worden als ze hun woning moeten verlaten, waarbij de jongen als kwetsbare burger in de zin van artikel 8 EVRM wordt aangemerkt en op grond van zijn recht op privéleven recht heeft op opvang; op basis van het recht op familieleven heeft hij het recht door zijn moeder te worden verzorgd.<sup>43</sup>

### *Het Europees Sociaal Handvest (ESH)*

Het Europees Handvest waarborgt meerdere sociale rechten die relevant zijn in opvangsituaties: het recht van kinderen en jeugdige personen op bescherming (artikel 7), het recht op bescherming van de gezondheid (artikel 11), het recht op sociale zekerheid (artikel 12), het recht op sociale en geneeskundige bijstand (artikel 13), het recht op gebruik van diensten voor sociale zorg (artikel 14), het recht van het gezin op sociale, wettelijke en economische bescherming (artikel 16), het recht van moeders en kinderen op sociale en economische bescherming (artikel 17), het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30) en het recht op huisvesting (artikel 31). Teneinde de doeltreffende uitoefening van dat laatste recht huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen bij het Handvest zich ertoe om maatregelen te nemen die erop zijn gericht de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen, dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen, en de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt.

36 Rb. Haarlem 14 juni 2010, nr. AWB 10-2701 WMO (LJN: BM9368).

37 Rb. Amsterdam 30 juni 2010, AWB 10/1173 WWB (LJN: BN0817).

38 Rb. Leeuwarden 5 juli 2010, AWB 10/928 (LJN:BN0391).

39 CRvB 20 oktober 2010, nr. 09/365 AWBZ en 09/3626 AWBZ (LJN: BO3581).

40 Rb. Utrecht 17 februari 2011, nr. SBR 10/4265.

41 Rb. Amsterdam 21 maart 2011, nr. AWB 11/934 en AWB 11/935.

42 Rb. Assen 24 maart 2011, nr. 11/5 WMO, 11/154 WWB en 11/172 WMO (LJN: LJJN BP9010).

43 CRvB 30 mei 2011, nr. 11/2850 WMO-VV en 11/3201 WMO-VV.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) ziet toe op de naleving van de verplichtingen in het ESH, onder meer na collectieve klachten.

In 2008 heeft Defence for Children International (DCI) Nederland een klacht ingediend tegen de Nederlandse wetgeving en praktijk ten aanzien van kinderen die onwettig in Nederland verblijven, omdat die de toegang tot huisvesting ontzeggen.<sup>44</sup> De Nederlandse Staat voerde als verweer aan dat deze kinderen buiten het toepassingsgebied vallen van het ESH. Artikel 1 van de bijlage bij het herziene ESH bepaalt immers dat de in artikelen 1 tot en met 17 en 20 tot en met 31 bedoelde personen slechts die vreemdelingen zijn die onderdaan zijn van andere Partijen en legaal verblijven of rechtmatig werkzaam zijn op het grondgebied van de betrokken Partij.

Het ECSR oordeelde op 20 oktober 2009 dat het recht op opvang en onderdak nauw gerelateerd is aan het recht op leven en cruciaal is voor de eerbiediging van de menselijke waardigheid. Kinderen, die op zich kwetsbaar zijn, belanden in een situatie van hulpeloosheid indien ze op straat moeten opgroeien, zodat het ontzeggen van opvang hen negatief raakt. Het ECSR besloot dan ook dat het ESH de Staten die er partij bij zijn toe verplicht om afdoende opvang aan te bieden aan kinderen die zich onwettig op het grondgebied bevinden: "(...) States Parties are required, under Article 31 § 2 of the Revised Charter, to provide adequate shelter to children unlawfully present in their territory for as long as they are in their jurisdiction. Any other solution would run counter to the respect for their human dignity and would not take due account of the particularly vulnerable situation of children."<sup>45</sup>

Het ECSR concludeerde dat er een schending was van de artikelen 17.1, c (verplichting tot het verlenen van bescherming en bijzondere ondersteuning van overheidswege aan kinderen en jeugdige personen die tijdelijk of definitief de steun van hun gezin moeten ontberen) en 31.2 (de verbintenis om maatregelen te nemen die erop gericht zijn dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen).

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft op 7 juli 2010 een resolutie aangenomen over deze klacht.<sup>46</sup> Daarin neemt het ministercomité kennis van de verklaring van de Nederlandse regering en het engagement tot een effectieve implementatie van de rechten van onrechtmatig verblijvende kinderen onder zijn gezag. Tevens erkent het comité de beperking van het toepassingsgebied *ratione personae* van het ESH, overeenkomstig artikel 1 van de Bijlage, maar merkt het op dat dit de staten niet ontheft van hun verantwoordelijkheid om dakloosheid van personen die onrechtmatig op hun grondgebied verblijven te voorkomen, meer in het bijzonder wanneer minderjarigen betrokken zijn.<sup>47</sup>

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht heeft in de lijn van de vaststelling door het ECSR bepaald dat de uitsluiting van een uitgeprocedeerde moeder en haar dochtertje van drie jaar (met medische klachten waarvoor om verblijf was verzocht) van de gemeentelijke opvang, strijdig is met het Europees Sociaal Handvest. De uitspraak van het ECSR is een element dat van betekenis is bij de interpretatie van

44 DCI voerde de schending aan van de artikelen 31, 11, 13, 16, 17 en 30 ESH, al dan niet in samenhang met het verbod op discriminatie in artikel E ESH.

45 ECSR 27 oktober 2009, Defence for Children International v. Nederland, nr. 47/2008. Zie hierover de noot van A. Buysse, "Kinderen in de kou. Gebrek aan onderdaksgarantie minderjarige illegalen schendt ESH", *NJCM-Bull* 2010, nr. 2, 205-

46 Resolution CM/ResChS (2010) 6, Collective complaint No. 47/2008 by Defence for Children International (DCI) against the Netherlands. Zie: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp).

47 "Recognises the limitation of the scope of the European Social Charter (revised) in terms of persons protected, laid down in paragraph 1 of the Appendix to the Charter, but notes that this does not relieve states from their responsibility to prevent homelessness of persons unlawfully present in their jurisdiction, more particularly when minors are involved."

verdragsbepalingen, en waarmee rekening moet worden gehouden. Uit de samenlezing van artikel 8 EVRM, in verbinding met artikel 17 en 31 ESH, het IVRK en Vrouwenverdrag en in aanmerking genomen de uitspraak van het Comité in de zaak DCI v. Nederland, besluit de rechter dat noodopvang van moeder en kind (onderdak, voedsel, noodhulp en kleding) cruciaal is bij het behouden en bevorderen van de menselijke waardigheid, zodat er sprake is van een ernstige bedreiging van het privé- en gezinsleven. De rechter beveelt de opvang op grond van de Wmo.<sup>48</sup>

#### 1.4. Strafrechtelijk verbod op bijstand aan vreemdelingen in illegaal verblijf

Het huidige Nederlandse kabinet heeft in het regeerakkoord het voornemen kenbaar gemaakt om illegaliteit strafbaar te stellen. In de context van de discussie hierover, alsook over de omzetting van de strafsancities die de Terugkeerrichtlijn nr. 2008/115/EG voorziet voor het niet-naleven van een inreisverbod, werd de minister voor Immigratie en Asiel in de Tweede Kamer gevraagd naar eventuele plannen om sancties op te leggen aan kerken en burgers die om humanitaire redenen hulp verlenen aan personen die illegaal verblijven in Nederland. In zijn antwoord van 13 mei 2011 verduidelijkte de minister dat zulks nog niet aan de orde is.<sup>49</sup> In zijn brief van 8 juli 2011 heeft de minister zijn visie op de strafbaarstelling van illegaal verblijf nader toegelicht. Er wordt geopteerd om illegaal verblijf strafbaar te stellen; de illegaal aangetroffen vreemdeling zal een boete krijgen, naast het uitreiken van een terugkeerbesluit en desgevallend inreisverbod. De inbreuk wordt gekwalificeerd als een overtreding. Aangezien artikel 52 van het Wetboek van Strafrecht de strafbaarheid van medeplichtigheid aan overtredingen uitsluit, zijn personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen behulpzaam zijn vanwege humanitaire motieven, niet strafbaar. De minister heeft er echter op gewezen dat dit de toepassing van artikel 197a Sr. onverlet laat: "het verschaffen van toegang tot of doorreis door Nederland alsook het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland, blijft strafbaar. Hieronder valt ook het uit winstbejag verschaffen van onderdak aan illegalen (huisjesmelkerij). Verder is degene die aan een vreemdeling, van wie hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die vreemdeling illegaal in ons land verblijft, nachtverblijf verschaft zonder dit onmiddellijk te melden bij de korpschef, strafbaar op grond van de Vw 2000."<sup>50</sup>

#### 1.5. Recente of toekomstige wijzigingen in de regelgeving betreffende onregelmatig verblijvende vreemdelingen

Teneinde te voorkomen dat kinderen nog op straat zouden worden gezet, heeft kamerlid Spekman in de initiatiefnota "Altijd onderdak voor kinderen" de bestaande problematiek geschetst en oplossingen voorgesteld.<sup>51</sup> Problemen ontstaan er vooreerst bij afgewezen asielzoekers van wie de vertrektermijn is verstreken, tweede asielaanvragers en vreemdelingen wier status is ingetrokken of opgeheven. De tweede groep zijn ex-asielzoekers met een reguliere vervolgaanvraag met name de volgende redenen: buiten eigen schuld Nederland niet kunnen verlaten; schrijnende omstandigheden; medische problemen en gezinsleven.

---

48 Rb. Utrecht 6 april 2010, SBR 10/867 WMO (LJN: BM0846).

49 Antwoord van de minister voor Immigratie en Asiel van 13 mei 2011 op schriftelijke vragen met kenmerk 2011Z06859.

50 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel van 8 juli 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2010-11, 19.637, nr. 1.435.

51 *Kamerstukken II* 2010-11, 32-566, nr. 2.

De nota schuift een aantal mogelijke oplossingen naar voor: 1) geen kinderen op straat (gezinnen met minderjarige kinderen van asielzoekers en illegalen belanden niet meer op straat); 2) trotse gemeentelijke noodopvang voor kinderen ; 3) terugkeerhuizen voor gezinnen met kinderen; 4) De asielopvang wordt sluitend gemaakt voor gezinnen met kinderen; 5) gemeenten mogen reguliere vervolgaanvragers met kinderen opvangen; 6) de lengte van reguliere procedures wordt beperkt. Andere maatregelen die volgens de initiatiefnemer het bekijken waard zijn: het verlengen van de vertrektermijn voor gezinnen met kinderen in centra of vrijheidsbeperkende locatie; prioriteit aan de terugkeer van gezinnen met kinderen; samenwerking in de Stichting Duurzame Terugkeer en met alle organisaties die steun bieden in het land van herkomst; overduidelijke frustratie van terugkeer door ouders met kinderen kan leiden tot beëindiging van opvang in de VBL of terugkeerhuis; terugkeertrajecten in de tijd beperken. De nota is voor advies aan de Raad van State, Afdeling Advisering overgemaakt.<sup>52</sup>

## 2. Toegang tot opvang, noodopvang en bijstand

### 2.1. Opvang en bijstand onder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva) en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb)

Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing op hun eerste asielverzoek en vreemdelingen die als dusdanig ook behandeld worden, hebben recht op opvang en op materiële verstrekkinge  
De desbetreffende basiswetgeving is de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (hierna: Rva 2005) die is vastgesteld op grond van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

De Rva regelt de voorwaarden voor opvang, de voordelen en de verplichtingen tijdens de opvang vastlegt, alsook de beëindiging ervan.

De andere categorieën vreemdelingen die met asielzoekers worden gelijkgesteld, zijn:

- de vreemdeling wiens asielaanvraag binnen de procedure op het Aanmeldcentrum is afgewezen en ten aanzien van wie een daartoe strekkend en tijdig ingediend verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening om de behandeling van het beroeps- en hoger beroepsschrift in Nederland te mogen afwachten, is toegewezen (a);
- een alleenstaande minderjarige vreemdeling wiens asielaanvraag binnen de procedure op het AC is afgewezen (b);
- de vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning is verleend en die reeds in de centrale opvang verblijft in afwachting van het betrekken van woonruimte in een gemeente (c);
- de vreemdeling die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend op grond van gezinshereniging met een asielzoeker aan wie opvang wordt geboden (d);
- de vreemdeling die niet in een opvangvoorziening verblijft en die in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, dan wel in het bezit wordt gesteld van een asielgerelateerde verblijfsvergunning, vanaf het moment van vergunningverlening tot het moment waarop passende huisvesting buiten de opvangvoorziening kan worden gerealiseerd (e);
- de vreemdeling wiens uitzetting achterwege blijft omwille van zijn gezondheidstoestand

---

52 *Kamerstukken II 2010-11, 32-566, nr. 4.*

- of die van een van zijn gezinsleden (f);
- de vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft in afwachting van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning of in afwachting van een beslissing op een bezwaarschrift of beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat er een beslissing is en die zich feitelijk in dezelfde situatie bevindt als de situatie van een vreemdeling die omwille van zijn gezondheidstoestand of die van een van zijn gezinsleden, niet kan worden uitgezet (g);
- de vreemdeling die behoort tot een groep van personen voor wie de Minister heeft bepaald dat de opvang niet wordt beëindigd (h);
- de vreemdeling wiens uitzetting wordt uitgesteld op basis van de EU Richtlijn Tijdelijke Bescherming (i);
- de vreemdeling aan wie een asiel-verblijfsvergunning wordt verstrekt binnen de algemene asielprocedure (j);
- de uitgenodigde vluchteling (k);
- de vreemdeling wiens asielaanvraag is afgewezen en die rechtmatig verblijf heeft op grond van een door de voorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens getroffen voorlopige maatregel ('interim measure') waarin is bepaald dat de vreemdeling voorsnog niet mag worden uitgezet (l);
- de uitgeprocedeerde asielzoeker aan wie een verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking 'verblijf voor het ondergaan van medische behandeling' of 'verblijf vanwege medische noodsituatie' op basis van voorafgaand aan de aanvraag overgelegde complete en actuele medische gegevens (m);
- de uitgeprocedeerde asielzoeker met rechtmatig verblijf 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 en die voorafgaand aan de aanvraag om verblijf op medische gronden zijn complete en actuele medische gegevens heeft overgelegd (n);
- de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft en in afwachting van de indiening van een aanvraag tot het verlenen van een asielverblijfsvergunning, voor zover die vreemdeling te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen en daartoe een termijn is gesteld (o).

De Rva 2005 bepaalt voorts dat het COA zorg draagt voor de centrale opvang van asielzoekers door erin te voorzien dat hen opvang wordt geboden in een opvangvoorziening (art. 3, 1 Rva 2005). Bij uitbreiding draagt het COA ook zorg voor de centrale opvang van de voornoemde categorieën gelijkgestelde vreemdelingen, na een verzoek hiertoe van de bevoegde minister.

De opvang gebeurt in een opvangvoorziening en omvat de volgende verstrekkingen (artikel 9, 1 Rva): onderdak; een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven; openbaar vervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure; recreatieve en educatieve activiteiten; de dekking van de kosten van medische verstrekkingen in overeenstemming met een daartoe te treffen ziektekostenregeling; een verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid; en betaling van buitengewone kosten.

De wekelijkse financiële toelage en de recreatieve en educatieve activiteiten worden niet verstrekt aan de asielzoeker wiens asielaanvraag in het Aanmeldcentrum wordt behandeld, noch aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van de indiening van een aanvraag tot het verlenen van een asielverblijfsvergunning,

voor zover die vreemdeling te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen en daartoe een termijn is gesteld, tenzij het een alleenstaande minderjarige vreemdeling betreft (artikel 9, 9 Rva).

Zoals uit de bespreking van de artikelen 10 en 11 Vw. reeds is gebleken<sup>53</sup> is rechtmatig verblijf vereist om toegang tot krijgen tot de verstrekkingen en opvang onder de Rva.

Dit heeft tot gevolg dat vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een reguliere (niet-asielgerelateerde) verblijfsvergunning hebben ingediend en die niet behoren tot de categorieën van personen die door de Rva worden gelijkgesteld met asielzoekers, in beginsel geen aanspraak kunnen maken op opvang of verstrekkingen.

Een uitzondering hierop vormen bepaalde en over het algemeen kwetsbare categorieën van reguliere vreemdelingen. Voor hen bepaalt de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (hierna: Rvb) dat wanneer zij rechtmatig in Nederland verblijven en zelf niet kunnen voorzien in hun bestaan, zij verstrekkingen kunnen genieten. Deze verstrekkingen omvatten een financiële toelage en de dekking van de kosten van medische verstrekkingen. Het COA verzekert deze verstrekkingen.

Deze regeling staat open voor de volgende categorieën (artikel 2.1 Rvb):

- vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel in verband met het verlenen van medewerking aan opsporing en vervolging;
- getuigen van mensenhandel wier verblijf in Nederland nodig is voor de strafvervolging;
- vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming een aanvraag hebben ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning en die toegelaten zijn om de beslissing in Nederland af te wachten;
- ex-asielzoekers die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning hebben ingediend na een asielverzoek die voor 1 april 1998 is ingediend en die, omwille van de Koppelingswet, niet langer gerechtigd zijn op bijstand op basis van de Wet Werk en Bijstand (Wwb);
- minderjarigen die rechtmatig in Nederland verblijven en wier ouders of voogden op geen enkele wijze kunnen voorzien in de nodige bestaansmiddelen;
- de in een instelling voor vrouwenopvang verblijvende vreemdelingen die in verband met de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van eengerelateerd geweld, huiselijk geweld of in verband met het zijn van slachtoffer van mensenhandel (andere dan de reeds vermelde) rechtmatig verblijf hebben;
- vreemdelingen die in verband met mensenhandel, eengerelateerd geweld of huiselijk geweld in een instelling voor vrouwenopvang verblijven op grond van een bijzondere geprivilegieerde status dan wel als gemeenschapsonderdaan gedurende de periode van drie maanden na inreis rechtmatig verblijf hebben.

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, volgt uit artikel 10 Vw. dat het COA geen verstrekkingen kan verlenen aan vreemdelingen die niet vallen onder het personele toepassingsgebied van artikel 2.1 Rvb.<sup>54</sup>

---

53 *Supra* 1.2.2, p. 5.

54 ABRvS 18 november 2008, nr. 200802954/1 (LJN: BG5668).



## 2.2. Opvang en bijstand onder de Wet werk en bijstand (Wwb)

Onder de Wet werk en bijstand<sup>55</sup> ondersteunen de gemeenten personen die bijstand ontvangen. De wet beoogt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand voor mensen die weinig of geen andere middelen hebben om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. De algemene bijstand is een uitkering voor algemene noodzakelijke kosten, terwijl bijzondere kosten onder de bijzondere bijstand worden gedekt.

Ook deze wet is voorbehouden voor Nederlanders en voor met Nederlander gelijkgestelde vreemdelingen. Tot die laatste categorie behoren:

- de vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 11, 2 Wwb);
- vreemdelingen die bij algemene maatregel van bestuur gelijk worden gesteld a) ter uitvoering van een verdrag of 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 Vreemdelingenwet 2000, 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 (artikel 11, 3 Wwb).

Aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college, gelet op alle omstandigheden, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn (artikel 16 Wwb). Deze mogelijkheid is enkel van toepassing op vreemdelingen bedoeld in het bovenvermelde artikel 11, tweede en derde lid Wwb.

De Centrale Raad van Beroep heeft in zijn rechtspraak met betrekking tot deze bepaling een onderscheid gemaakt tussen rechtmatig verblijvende maar nog niet toegelaten vreemdelingen en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Volgens de Raad is het weigeren van bijstand aan die laatste categorie een evenredig middel om de doelstelling van de Koppelingswet te bereiken: "het verstrekken van mogelijk langdurige uitkeringen aan kinderen wier verblijf in Nederland op geen enkele wijze als rechtmatig kan worden bestempeld, [kan] de voortzetting van hun verblijf - en wellicht het verblijf van hun ouders - hier te lande stimuleren, waardoor het Nederlandse vreemdelingenbeleid ernstig zou worden doorkruist."<sup>56</sup>

Toch kunnen ook vreemdelingen die nog niet zijn toegelaten, maar die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing over hun aanvraag voor een verblijfsvergunning, onder bepaalde voorwaarden bijstand genieten en dit niettegenstaande de hiervoor vermelde beperking van categorieën die beroep kunnen doen op de zeer dringende redenen. In een zaak waarin de ouders van twee minderjarigen om algemene bijstand verzochten, nadat de familie gedurende een lange tijd onwettig in Nederland had verbleven, oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat de algemene bijstand ten behoeve van de kinderen moet worden verleend. De argumenten hiervoor waren de volgende. De Nederlandse overheid had aanvaard dat de familie gedurende een bepaalde termijn in Nederland zou verblijven, omdat zij gerechtigd waren om de beslissing over hun verblijfsvergunningsaanvraag in Nederland af te wachten. De familie beschikte over geen andere bestaansmiddelen. Met de implementatie van de Koppelingswet werd de tot dan toe bestaande noodbijstand aan kinderen beëindigd. Omwille van hun leeftijd konden de kinderen niet zelf hun verblijfplaats bepalen of in relevante mate beïnvloeden. De Raad verwees daarbij expliciet naar het belang van het

55 Wet 9 oktober 2003 houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.

56 CRvB 24 januari 2006, nr. 05/3621 en 3622 WWB (LJN: AV0197) en CRvB 9 oktober 2006, nr. 06/3850 en 3851 WWB (LJN: AY9940).

kind, bepaald in het Kinderrechtenverdrag.<sup>57</sup> Het koppelingsbeginsel kan geen voldoende rechtvaardiging vormen voor het geheel uitsluiten van de mogelijkheid van bijstand ten behoeve van kinderen die, in afwachting van de beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning, rechtmatig in Nederland mogen blijven, wanneer hun ouders niet in staat zijn de kosten van de meest elementaire levensbehoeften te betalen. In dit geval is sprake van zeer dringende redenen die noodzaken tot verlening van bijstand aan de kinderen.

### 2.3. Opvang en bijstand onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wet maatschappelijke ondersteuning<sup>58</sup> regelt dat mensen met een beperking de voorzieningen, hulp en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Het kan gaan om ouderen, gehandicapten of mensen met psychische problemen. Het doel van de Wmo is ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen aan de maatschappij en zelfstandig kan blijven wonen. De gemeenten voeren de Wmo uit en kunnen daarbij accenten leggen. In die context kunnen de gemeenten bijvoorbeeld instaan voor de sociale opvang van daklozen. Maatschappelijke opvang<sup>59</sup> en ondersteuning<sup>60</sup> worden enkel verstrekt voor zover met betrekking tot de problematiek die in het gegeven geval aanleiding geeft voor de noodzaak tot ondersteuning, geen voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestaat (artikel 2 Wmo). Zij worden op een individuele basis toegekend en zijn enkel toegankelijk voor vreemdelingen indien zij rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.<sup>61</sup>

Bovendien 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 of voor een uitkering. Het in aanmerking komen voor een individuele voorziening of uitkering geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf.

De Centrale Raad van Beroep heeft de toepassingsmodaliteiten verduidelijkt, in het geval van een dakloze Algerijn die rechtmatig in Nederland verbleef in afwachting van een beslissing over zijn verblijfsaanvraag wegens een medische noodsituatie. Ondertussen had hij gevraagd om in een opvangcentrum voor daklozen van de gemeente te mogen verblijven. De Raad oordeelde dat de gemeente eerst moest onderzoeken of de persoon onder de verantwoordelijkheid van het COA viel en of er sprake was van de zeer bijzondere omstandigheden: “[H]et COA [heeft] 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,

57 CRvB 24 januari 2006, nrs. 05/3621 en 05/3622 WWB (LJN: AV0197).

58 Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning.

59 Artikel 1.1, c Wmo definieert maatschappelijke opvang als volgt: “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”.

60 Artikel 1.1, g Wmo definieert maatschappelijke ondersteuning als “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 maatschappelijke verkeer”.

61 Artikel 8.1 Wmo; zie ook *Parlementaire Stukken II*, 2004/05, 30131, nr. 3, p. 32.

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.<sup>62</sup>

In andere zaken heeft de voorzieningenrechter bepaald dat in het kader van een belangenafweging het onevenredig nadeel dat een weigering van bijstand onder de Wmo of Wwb voor een vreemdeling heeft niet opweegt tegen het belang dat de onmiddellijke uitvoering van het besluit zal dienen, zodat toch opvang moet worden geboden. Dat was onder meer het geval bij een illegaal verblijvende moeder en haar kinderen, die uit de door een gemeente gesloten noodopvang moest vertrekken, terwijl een verblijfsaanvraag schrijnendheid nog hangend was. Aangezien het uitzetcentrum niet de benodigde zorg aan de kinderen kan garanderen, besluit de rechter dat moeder en kinderen een zwaarwegend belang hebben om in de opvang te verblijven in afwachting van de aanvraag schrijnendheid.<sup>63</sup>

### 3. Discussies

De toepassing van het koppelingsbeginsel in zaken van opvang en bijstand heeft aanleiding gegeven tot een dubbele discussie. Enerzijds heeft de uitsluiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van de opvang en bijstand aanleiding gegeven tot juridische procedures voor rechtscolleges, waarbij de uitsluiting werd aangevochten in het licht van internationale mensenrechtennormen. Anderzijds heeft de verdeling van de verantwoordelijkheden inzake opvang en bijstand tussen het Rijk, enerzijds, en de gemeenten, anderzijds, geleid tot een discussie over welk bestuursniveau kan, mag of moet instaan voor het verlenen van die sociale voorzieningen.

Als gevolg van het *Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid*<sup>64</sup> dat voormalig staatssecretaris Albayrak in 2007 met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) sloot, moesten de Nederlandse gemeenten vanaf 1 januari 2010 de noodopvang voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen beëindigen. Het Bestuursakkoord registreerde afspraken tussen het Rijk en de gemeenten die de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet moesten afwickelen, in de vorm van het 'Generaal Pardon'. Dat Pardon - officieel bekend als de *Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*<sup>65</sup> - bepaalt dat een verblijfsvergunning wordt verstrekt aan de

62 CRvB 19 april 2010, nr. 09/1082 WMO (LJN: BM0956).

63 Rb. Breda 24 december 2010, nr. 10/5268 WMO (LJN: BQ0032).

64 Bestuursakkoord 25 mei 2007 tussen de Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid, als bijlage toegevoegd aan de brief van de Staatssecretaris voor Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 2007, *Kamerstukken II* 2006-07, 31.018, nr. 2.

65 De regeling is opgenomen in de bijlage bij de brief van de Staatssecretaris voor Justitie aan de

vreemdeling a) wiens eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 is ingediend, dan wel die zich reeds vóór 1 april 2001 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of Vreemdelingenpolitie heeft gemeld voor het indienen van een asielaanvraag; b) die sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland heeft verbleven; en c) die, voor zover toepasselijk, vooraf schriftelijk heeft aangegeven dat hij zijn lopende procedures onvoorwaardelijk intrekt bij verblijfsaanvaarding op grond van de regeling. Voorts bepaalt de regeling dat verblijf wordt toegestaan aan de gezinsleden van de begunstigen van de regeling, indien deze gezinsleden uiterlijk op 13 december 2006 Nederland zijn ingereisd en voor zover de gezinsband reeds bestond voor de komst van de hoofdpersoon naar Nederland. Dit geldt tevens voor in Nederland geboren kinderen van wie de ouder(s) op grond van de regeling verblijf wordt toegestaan.

Contra-indicaties staan de verlening van het verblijf in de weg, met name wanneer a) de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde (inclusief artikel 1, F van het Vluchtelingenverdrag) of de nationale veiligheid; b) de vreemdeling reeds houder is van een verblijfsvergunning, anders dan een bij deze regeling genoemde verblijfsvergunning voor bepaalde tijd; c) de vreemdeling onderdaan is van een lidstaat van de EU/EER; of d) de vreemdeling in verschillende procedures verschillende identiteiten of nationaliteiten heeft opgegeven waarvan in rechte is vastgesteld dat hieraan geen geloof kan worden gehecht.

Tegelijkertijd moesten deze afspraken nieuwe achterstanden voorkomen. Dit zou worden bereikt door het verbeteren van de asielpcedure en het bevorderen van het daadwerkelijk vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Als 'tegenprestatie' zouden de gemeenten de noodopvang van deze vreemdelingen beëindigen.

In de periode van december 2007 tot mei 2009 daalde het aantal mensen dat in de noodopvang verbleef van 2100 naar 750. Medio 2009 ondersteunde 22% van de gemeenten echter nog steeds noodopvang.<sup>66</sup> In een brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2010 gaf de toenmalige minister van Justitie aan dat de noodopvang was beëindigd.<sup>67</sup> Uit de realiteit is gebleken dat er nog steeds lokale opvang wordt verleend aan vreemdelingen die op rijksniveau van de bijstand en opvang zijn uitgesloten.

---

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 2007, *Kamerstukken II 2006-07*, 31.018, nr. 2.

66 I. van der Welle, A. Odé, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2009.

67 *Kamerstukken II 2009/10*, 31994, nr. 32.

## 4. De implementatie van het regelgevend kader

### 4.1. De betrokken actoren

#### 4.1.1. *De actoren*

De implementatie van de regelgeving gebeurt door onderscheiden gouvernementele en non-gouvernementele organisaties op rijks- en op lokaal niveau.

##### *Rijksniveau*

De toepassing van de verblijfswetgeving gebeurt door de IND die al dan niet verblijfsvergunningen toekent. De IND verstrekt zelf geen opvang of bijstand.

Voor de opvang van asielzoekers staat het COA in. Het COA beschikt daartoe over opvanglocaties (asielzoekerscentra of azc) verspreid over het hele land. Het COA streeft daarbij naar permanente azc's, die duurzaam zijn en ook nadien voor andere doeleinden worden ingericht. De fluctuerende instroom van asielzoekers maakt de inzet van tijdelijke locaties (bungalowparken en hotels) soms nodig. Er zijn centra die gericht zijn op de oriëntatie en verder verblijf na het verwerven van het asielverblijfsstatuut, terwijl andere centra bestemd zijn voor afgewezen asielzoekers die Nederland moeten verlaten.

Voor de zelfstandige en gedwongen terugkeer en vertrek van vreemdelingen staat de DT&V in. Deze dienst richt zich op vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden en zijn aangehouden, vreemdelingen aan wie de toegang aan de grens is geweigerd en uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten. De DT&V werkt daartoe samen met de Internationale Organisatie voor Migratie waarnaar het veel vreemdelingen doorverwijst. Zij kan eveneens op maatwerk een klein budget beheren dat het zelfonderhoud van de vreemdelingen in het land van herkomst kan helpen. Zowel geldelijke als materiële hulp is daar mogelijk.

Kenmerkend voor het Nederlandse systeem is de aanwezigheid van drie bestuursorganisaties die elk een specifieke en onderscheiden taak hebben: de IND (nemen van verblijfsbeslissingen), het COA (het verzorgen van de opvang) en de DT&V (het verzorgen van de terugkeer en het vertrek). Dit betekent dat medewerkers van het COA zich enkel met de opvang bezig houden en niet zullen voorbereiden op of begeleiden bij de terugkeer; medewerkers van DT&V zullen van hun kant zich richten op de terugkeer en het met de vreemdelingen niet hebben over het toelatingsbeleid, dat tot de bevoegdheid van de IND behoort. Voor de gesprekspartner binnen het COA voelt de afwezigheid van betrokkenheid bij het vertrekbeleid als een gemis aan en is meer overleg met DT&V en de politie hierover aangewezen; sedert maart 2011 evolueren de gesprekken hierover positief.

##### *Lokaal niveau*

Gemeenten hebben verschillende manieren van omgaan met noodopvang en bijstand voor uitgeprocedeerde asielzoekers die meewerken aan terugkeer, mensen in procedures voor reguliere status, en andere vreemdelingen die niet vallen onder de opvang van de COA, maar wie men niet op straat wil zien komen.

Tussen de betrokken overheidsactoren bestaat er terugkeeroverleg op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Op lokaal niveau, waar ook de gemeenten en de politie participeren aan het overleg, moet dit toelaten om informatie over de betrokkenen in te winnen en uit te wisselen tussen de diverse diensten die elk vanuit hun eigen invalshoek hun

positie bepalen. Het lokale terugkeeroverleg wordt sedert 2007 georganiseerd. Binnen klankbordgroepen met vertegenwoordigers van de gemeenten wordt gemiddeld eenmaal om de zes weken overleg gepleegd over de uitvoering van het terugkeerbeleid. Zaken als de toepassing van het buitenschuld criterium (de mogelijkheid tot verblijf voor personen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken), schrijnendheid (gevallen van schrijnendheid die het vertrek in de weg staan) of het bekomen van documenten bij de ambassades van de landen van herkomst, komen daar aan bod.

Dit overleg wordt van overheidszijde als belangrijk bestempeld omdat het de betrokken actoren toelaat, vanuit hun eigen specifieke functie, elkaar te informeren en aldus een andere blik te geven op de dossiers.

Ongeveer 80 gemeenten (van de 418 die Nederland telt) werken samen met INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers), een van oorsprong kerkelijke organisatie die noodhulp biedt aan asielzoekers en kerken ondersteunt en adviseert in hun opvang van asielzoekers in nood in Nederland.<sup>68</sup> Er bestaat een overlegorgaan, LOGO (Landelijk Overleg van Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid)<sup>69</sup> waarmee wordt samengewerkt in het kader van de ondersteuning van noodopvangvoorzieningen voor dakloze vreemdelingen die aan vastgestelde criteria voldoen. INLIA helpt om de lasten te verdelen en zorgt ervoor dat mensen niet rondgestuurd worden van de ene naar de andere gemeente. INLIA zal nagaan of personen rechtmatig in Nederland zijn, maar geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen, en of uitgeprocedeerde vreemdelingen actief en controleerbaar meewerken aan hun terugkeer die niet binnen de vertrektermijn van 28 dagen kan worden gerealiseerd. Een positieve beoordeling door INLIA geeft recht op toegang tot de gemeentelijke noodopvang.

Meerdere gesprekspartners hebben gewezen op de verschillen in de houding en het beleid van de gemeenten. Verscheidene factoren spelen hierin een rol. De politieke samenstelling van de bestuursmeerderheid wordt gezien als een eerste factor die het beleid van een gemeente inzake (nood)opvang en bijstand aan vreemdelingen bepaalt. Een tweede factor is de grootte van de gemeente. Grootsteden zijn gevoeliger voor de noden, omdat zij wellicht meer en zichtbaarder met de problemen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden geconfronteerd. De gevoeligheid voor de mensenrechtelijke aspecten in deze aangelegenheid is er ook groter. In plattelandsgemeenten is de steun beperkter. Een derde factor is de geografische ligging van de gemeenten, waar in het noordelijke en oostelijke deel van het land de lokale opvangbenadering strikter lijkt te zijn en er na de Pardonregeling ook meer afbouw is geweest dan in centraal en zuidelijk Nederland. Waar de gemeentelijk gesteunde noodopvang ontbreekt, zal de opvang afhankelijk zijn van particuliere initiatieven. Dit ziet men in het noorden van het land dan ook meer.

De noodopvang op gemeentelijk niveau gebeurt niet noodzakelijk door de gemeenten zelf, maar kan ook door derden worden verstrekt die hiervoor subsidies ontvangen van de gemeente. Zo organiseert, bijvoorbeeld, de NGO Stichting Noodopvang (SNO) de opvang in de gemeente Utrecht. Deze stichting is een initiatief vanuit de kerken, en wordt ten volle gesubsidieerd door de gemeente, met vier voltijdse stafleden en veel vrijwilligers. De gemeente Tilburg subsidieert twee instellingen die noodopvang bieden aan vreemdelingen die kansrijk zijn om een status te verwerven. Een daarvan is het 'Huis van de Wereld' van Missionair Service Centrum Tilburg (MSCT). Tilburg deed ook mee aan het experiment/project Perspectief, een project uitgevoerd met het Rijk en de gemeente, voor ex-alleenstaande minderjarige asielzoekers die werden begeleid naar ofwel een verblijfsvergunning, ofwel terugkeer, waarbij zij in elk geval uit de illegaliteit

---

68 Zie <http://inlia.nl/home.html>.

69 Zie <http://www.logogemeenten.nl/index.html>.

werden gehaald en gehouden. Tijdens dat proces kreeg de jongere leefgeld en (een bijdrage in het financieren van) onderdak. Het project liep van oktober 2009 tot 1 juli 2011, met instroom beperkt tot oktober 2010. Het project wordt thans geëvalueerd.

#### *Particulier niveau*

Daarnaast zijn er ook niet-gouvernementele organisaties actief in de noodopvang op gemeentelijk vlak, zonder dat zij daarvoor gemeentelijke subsidies ontvangen. De gesprekspartner binnen de NVG merkte op dat hierdoor de verkeerde perceptie kan ontstaan dat de gemeenten verder noodopvang blijven verstrekken, terwijl het in wezen een particulier initiatief betreft.

De Stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerd Steunpunt), bijvoorbeeld, is een NGO die noodopvang en leefgeld geeft aan ongedocumenteerde vreemdelingen, maar in dit geval zonder gemeentelijke subsidie. ROS krijgt geld van particuliere fondsen van kerken en via collectes in kerken. Af en toe participeren ze in overheidsprojecten. Zo bereidde ROS dossiers voor in de uitvoering van de Pardonregeling in Rotterdam en werkte mee aan het reeds eerder vermelde Perspectief. Als kleine organisatie concentreert ROS zich voornamelijk op cliëntenwerk. Zij geeft informatie en kennis door aan organisaties die meer gericht zijn op beleidsgerichte acties en werkt mee in landelijk overleg over medische zaken en in een werkgroep over strafbaarstelling.

De Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt) biedt steun aan ledenorganisaties die zelf hulp verlenen aan mensen zonder status. Er zijn ongeveer 30 actieve ledenorganisaties. LOS biedt zelf geen noodopvang aan, maar geeft inzicht op de wijze waarop organisaties die dat wel doen ontstaan: Nederlanders zien dakloze mensen op straat en willen dat niet zien, waarna sommigen een stichting voor de opvang van een tamelijk beperkte doelgroep oprichten. Die lokale en zeer gerichte aanpak heeft tot gevolg dat nogal wat vreemdelingen uit de boot vallen. LOS geeft aan dat Nederland, onder de Noord-Europese landen, het grootste aantal kleine, particuliere organisaties op dit terrein telt. Niettegenstaande die initiatieven blijft het aanbod voor noodopvang beperkt: in 2005 werden 2000 opvangplaatsen aangeboden, terwijl de groep van onrechtmatig verblijvenden op 100.000 werd geschat.

In Amsterdam biedt de Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden (WOU) van de Raad van Kerken tijdelijke ondersteuning aan asielzoekers van wie het asielverzoek in het verleden is afgewezen maar voor wie nog een perspectief bestaat: legaal verblijf in Nederland, terugkeer naar het eigen land of doormigratie naar een ander land. Aan dit perspectief wordt tijdens de opvang gewerkt. Opvang gebeurt in een van de kamers die de WOU ter beschikking heeft. De WOU ontvangt financiële middelen voor een belangrijk deel van de kerken, ontvangt individuele giften en kon een beroep doen op gemeentelijke subsidies van de gemeentelijke Stichting Noodfonds Vluchtelingen Amsterdam.

#### *4.1.2. Grondslag voor bijstand en opvang*

Voor de grondslag van de bijstand op rijksniveau wordt verwezen naar de bovenstaande bespreking van de toepasselijke wetgeving.<sup>70</sup>

---

70 *Supra* 2, p. 11 ss.

Verscheidene gesprekspartners hebben erop gewezen dat de grondslag voor de bijstand en opvang door de gemeenten in wezen een reflex op een maatschappelijk gegeven is: gemeenten willen niet met dakloosheid worden geconfronteerd. Dit is niet alleen ingegeven vanuit een bezorgdheid om het nakomen van een zorgplicht. Ook de impact op het straatbeeld en negatieve reacties daarop door de bevolking, en de preventiegedachte ten aanzien van de problemen die met dakloosheid samengaan als gebruik van harddrugs en prostitutie, spelen een rol. Mensenrechtenoverwegingen worden als derde reden voor het verlenen van hulp aangehaald.

Voor het verlenen van lokale noodopvang door de gemeenten, heeft INLIA een gemeenschappelijk beleid met dezelfde toegangscriteria en wijze van toetsen ontwikkeld. Er zijn twee hoofdgroepen voor wie alle meewerkende gemeente identieke criteria hanteren, en uitzonderingen, die wel kunnen verschillen. Eventuele wijzigingen in de criteria en situaties worden eerst bediscussieerd binnen LOGO om daar tot een akkoord te komen.

De drie criteria die INLIA hanteert voor toegang tot noodopvang zijn:

- de aanwezigheid van de betrokkene in de gemeenschap; dat wil zeggen dat hij of zij er al geruime tijd aanwezig is en een band heeft met een gemeente, bijvoorbeeld door verblijf in een COA opvangcentrum;<sup>71</sup>
- de legale aanwezigheid van de betrokkene in Nederland, die veronderstelt dat er een (reguliere) procedure lopende is of dat de betrokkene echt meewerkt aan het vertrek maar in afwachting hulpbehoevend is;
- de afwezigheid van toegang tot opvang door de Rijksoverheid, in het bijzonder het COA.

INLIA heeft eigen data, en toegang tot alle data van de meewerkende gemeenten alsmede de rijksoverheid om op gedocumenteerde wijze te toetsen of iemand voldoet aan de criteria. Een gedocumenteerde en gemotiveerde beslissing wordt over het algemeen binnen een dag genomen door een van professionele stafleden van INLIA met hulp van vrijwilligers, die bijvoorbeeld mee gaan met iemand die documenten bij de ambassade van het land van herkomst opvraagt met het oog op de terugkeer.

Wat de mensenrechtelijke grondslag betreft, worden de rechtszaken over internationale verdragen in de periode 2009-2010 gesignaleerd als reden waarvoor gemeenten nu meer kijken naar een 'fair balance' tussen de staat en individuen. Vaak geeft een rechter aan dat opvang verleend moet worden aan mensen, al zegt de nationale wet dat ze dat niet moeten krijgen. Indien er spanning is tussen internationale mensenrechtenverdragen en de nationale wetgeving, moeten ook de gemeenten zich baseren op de internationale verdragen en niet op landelijke (steunbeperkende) wetgeving.

#### 4.1.3. *Evolutie in het aanbod, de facilitering of subsidiëring van bijstand en opvang*

De huidige discussies over de opvang en bijstand houden verband met de ingrijpende keuze die de Nederlandse overheid heeft gemaakt inzake de opvang.

Deze heeft in de eerste plaats betrekking op asielzoekers. Asielzoekers worden, na aanmelding bij het aanmeldcentrum Ter Apel, in de loop van de asielprocedure toegewezen aan de opvangstructuur van het COA. Indien de IND de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel afwijst en deze afwijzing ook in beroep door de rechter wordt

---

71 Als iemand in meerdere gemeenten heeft verbleven, geldt de woonplaats op de dag nadat een beslissing werd genomen om de betrokkene uit een asielzoekerscentrum te zetten. Als data worden bijvoorbeeld de plaats waar kinderen naar school gingen betrokken.



bevestigd, zal de opvang nog worden verdergezet gedurende een periode van 28 dagen. De Rva-bijstand wordt dan stopgezet.

Tijdens deze periode zal de DTV nagaan of en hoe het vertrek en terugkeer mogelijk zijn. Aan het einde van die periode zal de vreemdeling de opvanglocatie moeten verlaten. Er bestaan dan drie mogelijkheden:

- de betrokken vreemdeling kan in bewaring worden gesteld in een detentiecentrum (Rotterdam, Zaandam en Zeist); dit is het minst frequente geval voor personen ten aanzien van wie een risico bestaat dat ze zich aan het toezicht zullen onttrekken; het detentiecentrum mag niet worden verlaten;
- de betrokkene beslist om mee te werken aan zijn vertrek en kan voor een aanvullende periode van 12 weken worden overgebracht naar de zgn. vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel; vreemdelingen in een vrijheidsbeperkende locatie mogen dit opvangcentrum in en uit, maar zij moeten in de gemeente verblijven en zich dagelijks melden;
- de betrokkene verlaat het opvangcentrum en ontvangt geen opvang meer.

Vreemdelingen die op dat ogenblik een ander, regulier verblijfsstatuut aanvragen, zullen geen opvang meer kunnen krijgen.

De ratio achter deze op rijksniveau georganiseerde opvang is om enerzijds opvang te bieden, maar anderzijds in het geval van beëindiging van het verblijf bij te dragen tot de effectieve terugkeer. Door vreemdelingen onder te brengen in de vrijheidsbeperkende locatie, die afgezonderd gesitueerd is en waar de vreemdeling terecht komt in een sociale omgeving die niet langer op verblijf en integratie is afgestemd maar op terugkeer, rekent de overheid op een grotere zelfstandige terugkeer van de betrokken vreemdelingen. Dit wordt bovendien versterkt door de inzet van de DT&V die specifiek de terugkeerbegeleiding op zich neemt en daartoe gesprekken voert met de betrokken vreemdelingen.

De gesprekspartner van Vluchtelingenwerk merkt op dat de atmosfeer in de vrijheidsbeperkende locatie echter eerder neigt naar een groepsattitude van onwil van terugkeer; dit bevordert de vrijwillige terugkeer niet. Bovendien zijn de termijnen waarbinnen de terugkeer moet gebeuren beperkt. Meer geïndividualiseerde maatwerkbegeleiding is noodzakelijk, zoals het werk dat werd verricht door de Stichting Duurzame Terugkeer, een samenwerkingsverband van vreemdelingenorganisaties dat door de beëindiging van de subsidies in mei 2011 is stopgezet.

Ingevolge het Bestuursakkoord van 2007 zou de opvang volledig op rijksniveau moeten gebeuren en de gemeenten de noodopvang moeten beëindigd hebben tegen 2010. Als compensatie werd bepaald dat de opvang door het COA in beginsel gebeurt in open centra.

De realisatie van deze doelstelling stuit in de praktijk op een aantal problemen.

a) Duur van de voortgezette opvang

Vooreerst is er de realiteit dat een effectieve terugkeer, zelfs voor wie dit wenst, niet altijd mogelijk is binnen de periode van 28 dagen (vertrektermijn) en 12 weken (vrijheidsbeperkende locatie). Dit kan te maken hebben met het gebrek aan medewerking door de vreemdeling zelf, maar ook het gevolg zijn van problemen om de nodige identiteits- en reisdocumenten te bekomen bij de landen van herkomst. Ook wordt gesignaleerd dat de DT&V mogelijk te laat in de procedure wordt betrokken en dat de politie de nodige mankracht mist om het beleid kracht bij te zetten. Meerdere gesprekspartners van zowel overheids- als niet-gouvernementele zijde geven aan dat in de praktijk hieraan soms een pragmatische oplossing wordt gegeven door een korte

verlenging van de opvang, hoewel er hiervoor strikt gezien misschien geen wettelijke basis bestaat. Het COA wordt ook geconfronteerd met vragen van DT&V en politie die verzoeken om een dergelijke verlenging.

Op rijksniveau acht men het niet opportuun om de periode van verblijf in de vrijheidsberovende locatie ook formeel te verlengen; dit zou het krachtige signaal om aan de terugkeer te werken immers afzwakken. Het beleid wordt daar als resultaatvol gezien: voor 60% van de vreemdelingen volgt een effectieve terugkeer binnen de 16 weken na de definitieve afwijzing van de asielaanvraag.

Vanuit die optiek is het bieden van gemeentelijke opvang, na het beëindigen van de rijksopvang, ook geen optie: aan de vreemdelingen die moeten vertrekken wordt dan een ander signaal gegeven.

#### b) Spanning met mensenrechten voor bepaalde niet-terugkeerders

Een tweede probleem is dat een aantal personen niet kan vertrekken en bijgevolg, na het verstrijken van de opvang, op straat belandt. Ten aanzien van sommige van die groepen zijn er correcties noodzakelijk. Die correcties zijn er gekomen onder meer als gevolg van rechterlijke uitspraken.

Zo bepaalde het gerechtshof in Den Haag dat voor gezinnen met minderjarige kinderen de opvang in de vrijheidsbeperkende locatie blijvend moet worden gewaarborgd, tenzij indien zij weigeren om hun medewerking aan de terugkeer te verlenen. Ook indien uitzetting onmogelijk is omdat het wegens de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen (artikel 64 Vw.), zal deze vreemdeling terug in de reguliere opvang bij het COA terechtkomen. Sedert 1 januari 2010 wordt de zgh. "motie Spekman" van de Tweede Kamer uitgevoerd: uitgeprocedeerde asielzoekers die een beroep doen op art. 64 Vw, of een aanvraag om een verblijfsvergunning reguliere op medische gronden indienen, kunnen daardoor in aanmerking komen voor opvang gedurende de behandeling van hun aanvraag. Daartoe moet een uitgeprocedeerde asielzoeker die een aanvraag wil doen op medische gronden en in aanmerking wil komen voor opvang, voorafgaand aan het formele moment van indiening een aantal noodzakelijke documenten, waaronder zijn/haar volledige relevante medische gegevens, aanleveren.

#### c) Verschuiving van de feitelijke opvanglast van niet-terugkeerders naar het lokale niveau

Een derde probleem betreft de verschuiving van de opvanglast voor personen die de door het rijk georganiseerde opvang hebben moeten verlaten naar het gemeentelijk niveau. Alle actoren erkennen dat de gemeenten worden geconfronteerd met de realiteit van vreemdelingen die geen aanspraak (meer) kunnen maken op centrale opvang, maar die toch behoefte hebben aan opvang. De gemeenten willen niet geconfronteerd worden met dergelijke personen in een staat van dakloosheid, zeker niet wanneer dit tot levensbedreigende situaties aanleiding kan geven zoals tijdens de winter. De mate waarin de gemeenten dan toch zullen beslissen om (nood)opvang te organiseren hangt vaak samen met de politieke meerderheid binnen het gemeentebestuur.

De manier waarop procedures apart behandeld worden in de Vreemdelingenwet 2001 wordt gezien als een belangrijke reden voor het bestaan van noodopvang. Als een vreemdeling asiel aanvraagt, moet die procedure eerst helemaal behandeld

worden alvorens die persoon een andere reguliere status mag aanvragen. Terwijl de asielprocedure loopt, komt hij of zij in opvang van COA. Maar als iemand afgewezen is als asielzoeker moet hij/zij het asielzoekerscentrum uit, al gaat die persoon een procedure in voor een reguliere status op basis van gezondheid, familie in Nederland, studie, humanitaire redenen enz. Die twee procedures zijn nu consecutief, niet simultaan, en mensen kunnen dakloos worden terwijl ze eigenlijk wel kansrijk zijn in hun reguliere procedure. Andere personen hebben dan weer geen kans meer op een status in Nederland, maar werken mee aan hun terugkeer die iets langer duurt dan de periode waarvoor ze in aanmerking komen voor opvang in een vrijheidsbeperking locatie in Ter Apel, zodat ook voor hen een oplossing nodig is.

Gesprekspartners op het lokale niveau geven aan dat in de houding van de gemeenten, naast de zorgplicht en bekommernis voor de openbare orde, thans vooral de bekommernis om de eerbieding van internationale verdragsplichtingen speelt. Dit geldt des te meer nu Nederlandse rechtbanken die verplichtingen voor de staat (en rechten voor de vreemdelingen) afdwingen en ook op VN-niveau de evoluties hieromtrent worden opgevolgd. Een gemeentelijke gesprekspartner verwacht dat deze evolutie wel eens een revolutie zou kunnen worden.

De Pardonregeling en het Bestuurlijk Akkoord hebben wel degelijk een invloed gehad op de rol die gemeenten bij de noodopvang vertolken, zoals uit het voorbeeld van de gemeente Tilburg mag blijken. Voor de Pardonregeling waren er veel vreemdelingen die al lang in de stad verbleven: meer dan 300. Met de Pardonregeling heeft de gemeente €1.000 gegeven aan mensen die terugkeerden naar hun land van herkomst. Er verblijven nog enkele mensen in Tilburg uit die tijd: personen die niet terug konden keren maar die ook geen vergunning hebben gekregen. De Pardonregeling is gevolgd door een afbouw van het aantal opvangplaatsen: voor de regeling waren er 40 opvangplekken, nu zijn dat er 10.

Men stelt echter vast dat het aantal verzoeken om noodopvang weer toeneemt: in 2010 waren er bij MSCT 90 verzoeken voor opvang. De meesten werden afgewezen en mensen moesten bij vrienden terecht. Van 1 januari tot 12 maart 2011 waren er al 45 verzoeken voor opvang bij MSCT: maar een daarvan is opgenomen als schrijnend geval. Nadat uitgeprocedeerde vreemdelingen die in opvangcentra in Brabant hebben verbleven, door het COA op straat worden gezet, gaan ze naar MSCT, want ze kennen het Huis van de Wereld al van koffiebezoeken. Om opgenomen te worden moet er echter een duidelijk verblijfsperspectief zijn.

#### 4.1.4. *Toekomstige wijzigingen*

De gesprekspartner van de DMB benadrukt dat het beleid is gericht op één snelle verblijfsprocedure waarin alle aspecten van het verblijf worden beoordeeld. Beleidsmatig wil men zo min mogelijk extra procedures creëren.

Inzake de Wmo verwacht de gesprekspartner binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet dat de wet, die de reactivering van personen in de samenleving beoogt, zal worden opengesteld naar personen in een tijdelijk of precair verblijf. De uitgangsgedachte van de koppeling is dat wie geen gevolg geeft aan een verwijderingsmaatregel, geen premies hoeft te verwachten.

De voorspellingen en verwachtingen van de NGOs zijn dat de situatie eerst nog moeilijker zal worden en dat de lokale overheden steeds strenger zullen zijn, zodat de mogelijkheden voor mensen worden ingeperkt. Maar, er wordt ook gesignaleerd dat

men verwacht dat het Rijk zal inzien dat niet alles overgelaten kan worden aan lokale particuliere organisaties, omdat belangrijke aspecten dan buiten de controle van de overheid vallen. Een tegenbeweging wordt ook verwacht, vooral als het kabinet echt doorzet om illegaal verblijf in het land strafbaar te maken. Er bestaat bij de ngo's onduidelijkheid over de gevolgen van dat laatste: zal dat leiden tot meer donaties aan ngo's en zullen deze onder die strafbepalingen kunnen worden gecriminaliseerd?

Het huidige kabinet legt de nadruk eerder op het verkorten van de procedures. De verwachting is dat de overheid alles in het werk zal stellen om de groep die opvang nodig heeft te beperken. De uitkomst van het cassatieberoep tegen de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag over de opvang van gezinnen met kinderen zal bepalend zijn voor de ontwikkelingen daar. Zo er al wijzigingen zullen komen in de richting van meer opvang, is het de verwachting dat dit het gevolg zal zijn van dialoog binnen de Tweede Kamer, eerder dan van kabinetsinitiatieven.

Algemeen stellen de meeste gesprekspartners dat er sinds de implementatie van het Bestuursakkoord meer aandacht is voor de problematiek, meer bekendheid en dat er meer lokale steunpunten zijn dan in het verleden. Toch wordt de opvang afgebouwd, in die mate dat in bepaalde delen van het land er nog enkel particuliere initiatieven zijn. De evolutie de voorbije vijf jaar bestond erin om lokale noodopvang te sluiten en uitgeprocedeerden zowel centrale als lokale opvang te ontzeggen. Maar in de eerste maanden van 2011 leek het alsof men tot de vaststelling komt dat niet iedereen kan worden uitgesloten.

## 4.2. Beschikbaarheid en vormen van opvang en bijstand

### 4.2.1. *Geboden opvang en bijstand*

#### 4.2.1.1. Op rijksniveau of krachtens rijksreglementering

##### COA

De door het COA verstrekte opvang is er een van "bed, bad en brood" in de opvanglocatie. Opvang in woningen wordt als minder wenselijk beschouwd en wordt door het COA afgebouwd. De versnelde lokale integratie van de bewoners van dergelijke woningen in de wijk draagt bij tot de perceptie dat een woonstontuiming bij beëindiging van de opvang door de overheid willekeurig is. In de realiteit gaat daar nochtans een bestuurlijke en civielrechtelijke uitzettingsprocedure aan vooraf. Bijgevolg wordt de opvang in individuele woningen zeer bewust afgebouwd (van 97 naar 24 woningen in de periode 2010-11) en zijn de woningen bestemd voor statushouders, in afwachting van hun uitstroom naar de particuliere of sociale woningmarkt.

De bezetting van de opvangstructuur is voorzien op ca. 22.000 personen; de bezettingsgraad ligt tussen de 90% tot 100 % en blijft constant. In de vrijheidsbeperkende locatie verblijven ca. 500 personen, de meeste gezinnen met kinderen.

##### Wwb

Op basis van de Wwb kunnen de gemeenten een budget aanwenden voor bijstand waarover zij primaire verantwoordelijkheid hebben. De gesprekspartners binnen het Ministerie van Sociale Zaken wijzen erop dat hoe meer personen uit deze

bijstandsregeling kunnen worden gehouden, des te groter het budget is dat de gemeenten vervolgens vrij kunnen aanwenden voor andere beleidsdoeleinden.

#### 4.2.1.2. Op lokaal niveau

Volgens het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) krijgen de meeste inrichtingen voor noodopvang hun financiële werkmiddelen, of een deel daarvan, van de gemeenten. Na de Pardonregeling zijn veel lokale noodopvangen gesloten. Voor die initiatieven die toch nog verder gefinancierd of gesubsidieerd worden, geldt de verplichte toepassing van de gemeenschappelijk toegepaste gemeentecriteria voor noodopvang: binding met de gemeente, een asielverleden hebben, en kansrijk zijn om een status te verwerven.<sup>72</sup>

Gemeenten gaan hier verschillend mee om. De gemeente Rotterdam betaalt om principiële redenen niet; Utrecht daarentegen wel en is soepel met de criteria. De meeste opvanginitiatieven bieden 30 tot 50 bedden. In Utrecht zijn er ruim 100 bedden.

INLIA bekijkt honderden aanvragen voor noodopvang per jaar. Het hoogtepunt was 2003: toen waren er 3.000 aanvragen, waarvan 1.113 van kinderen. Ongeveer 900 aanvragen werden goedgekeurd. Jaarlijks wordt ongeveer 30 procent van de aanvragen positief beoordeeld voor opvang door een LOGO-gemeente. Sommige aanvragers zouden wel in aanmerking komen op basis van de criteria asielverleden en kansrijke status, maar stranden op een gebrek aan binding met de LOGO-gemeente. Zij ontvangen dan, op hun verzoek, de beoordeling door INLIA waarmee ze zich kunnen aanbieden bij een NGO of een niet-LOGO gemeente waar ze wel binding mee hebben en toch kunnen proberen om opvang te verzoeken.

INLIA geeft de beslissingen over de aanvragen door aan de betreffende LOGO gemeenten en aan NGOs die voor de noodopvang zorgen. De beslissing bevat ook relevante informatie over aspecten als schizofrenie, gewelddadig verleden enz. De beslissing wordt binnen een dag of maximaal drie dagen genomen. Zo lang een vreemdeling in het systeem blijft krijgt INLIA € 1,14 per dag per persoon van de gemeenten (een bedrag dat binnenkort omhoog gaat want het dekt niet alle kosten).

In mei 2011 bevonden er zich ongeveer 400 mensen in het systeem, verspreid over de 80 LOGO gemeenten. Dit getal is omlaag gegaan sinds kinderen niet meer op straat gezet mogen worden.

INLIA heeft zelf ook huizen in en om Groningen waar de organisatie zelf noodopvang aanbiedt. In Groningen krijgt men bijstand tot €130 per maand als iemand blijft bij vrienden, met €40 per maand voor gas/electriciteit/water enz.

DCI merkt op dat de particuliere noodopvang veelal gebeurt in kleine kamertjes en wordt gekenmerkt door de tijdelijkheid, waardoor personen vaak na een week van locatie moeten veranderen. Wanneer de gemeenten de opvang (rechtstreeks of onrechtstreeks) organiseren, is de opvang redelijk te noemen. Specifieke aandachtspunten moeten zijn: de gezondheid van de kinderen, het risico op huishoudelijk geweld, het vervolg van

---

72 Het LOS geeft aan dat ook voor de Pardonregeling deze criteria voor toegang tot noodopvang van kracht waren. Volgens een LOS inventarisatie van eind 2005, werd twee derden van de vreemdelingen met een asielverleden uitgesloten wegens niet kansrijk in een nieuwe aanvraag. Uit deze inventarisatie, die niet volledig was wegens gebrek aan respons door veel organisaties, bleek verder dat van de 650 gevallen in 2005, er 300 uitgestroomd waren uit de noodopvang. Een kwart kreeg status (waaronder 34% asiel; de rest kreeg medische status of buitenschuld); een kwart ging naar een asielzoekerscentrum, voor een behandeling van een asielaanvraag; 17 procent keerde terug naar het land van herkomst; en de overige 33 procent was op straat gezet.

de schoolloopbaan en van sportieve activiteiten, de ontwikkeling van het kind in het algemeen en de contactmogelijkheden die isolement tegengaan.<sup>73</sup>

### Utrecht

De gemeente Utrecht neemt, als 'aanvoerder' van de LOGO gemeenten, een bijzondere positie in. De gemeente heeft expliciet de verderzetting van de noodopvang ingeschreven in het bestuursakkoord. Utrecht staat vooraan in experimenteren met oplossingen. De gemeente begon in 2004 reeds een steunpunt 'Perspectief' voor ex-ama's (alleenstaande minderjarige asielzoekers). Ze ontvingen begeleiding die ertoe heeft geleid dat 94% van de ex-ama's een vergunning kreeg of terugkeerde, terwijl 5 tot 6% verdween in de illegaliteit. Het later op rijksniveau opgestarte Perspectiefproject, dat was gebaseerd op het project in Utrecht maar een andere invulling kreeg, resulteerde in meer verdwijningen in de illegaliteit. Het experiment wordt nu geëvalueerd.

In de noodopvang in het algemeen krijgt Utrecht vergelijkbare cijfers als met het ex-ama-project. De gesprekspartner in Utrecht meent dat het beleid beter kan en dat centrale en lokale overheden daar elk een eigen rol kunnen in spelen. Asielzoekers wantrouwen de IND en de rijksinstanties vaak; in die omstandigheden kunnen lokale organisaties het vertrouwen wel krijgen en een beter resultaat bekomen, hetzij met het oog op het rechtzetten van de verblijfsstatus, hetzij met het oog op terugkeer. Eens de betrokken vreemdeling in vertrouwen de mededeling verneemt dat er geen verblijfsperspectief meer is, zal er meer bereidheid zijn om terug te keren. Een lokaal bestuur biedt bovendien het voordeel dat het minder beleidsmatig met migratie omgaat. Bij rijksorganisaties is de band tussen migratiebeleid voeren en migratie- en opvangbeleid uitvoeren veel nauwer. Op gemeentelijk niveau kijkt men naar individuele oplossingen, werk, opleiding enz. in Nederland of bij terugkeer. Zo krijgen vele opgevangen jongens nu een technische opleiding en meisjes een opleiding in de zorg, sectoren waarin er werk is in Nederland en waarvoor er buitenlandse werknemers worden gezocht. Er is veel draagvlak in Utrecht voor deze noodopvang.<sup>74</sup>

De noodopvang in Utrecht bestaat uit 21 woningen, gehuurd en beheerst door SNDVU (Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht). SNO begeleidt ook mensen bij terugkeer of in procedures en biedt ook trainingen aan. Er verblijven bijna 110 mensen in de 21 opvangwoningen; nog een tiental mensen staat op de wachtlijst om in de noodopvang te komen.

Soms krijgen mensen alleen leefgeld, gebaseerd op wat men krijgt in de reguliere opvang van het COA. Dat komt op €40 tot €50 per week voor volwassenen (€250 per maand) of €10 tot €12 per week per kind (€50 per maand). Als men dan een eigen woning huurt krijgt men ook €500 per maand. Het budget per opgevangen persoon per jaar is €10,000 (voor begeleiders en huizen), dus in totaal om en bij € 1 miljoen. Een deel daarvan werd moment betaald vanuit het Perspectief Project – waarvoor de Rijk €300.000 per jaar aan Utrecht betaalde.

In principe is er geen maximumtermijn gesteld op het verblijf in dit opvangsysteem. Gemiddeld zit men 1 jaar en 3 maanden in de noodopvang, maar dat verschilt heel erg.

---

73 Voor niet-begeleide minderjarigen in de opvang, voldoet de jeugdzorg in dat opzicht in het algemeen aan die voorwaarden.

74 Het Steunpunt Perspectief heeft prijzen gewonnen van de bevolking in Utrecht en ook een veiligheidsprijs op een Eurocities vergadering.

Bij sommige medische gevallen is er een verblijf van twee jaar; maar er zijn ook mensen die terugkeren naar het herkomstland binnen de zes maand.

Mensen in de noodopvang in Utrecht komen uit de lokale asielzoekerscentra; een deel zijn ook ex-ama's, en een deel komt uit het centrum Ter Apel. Er moet een binding zijn met Utrecht (er tijd hebben doorgebracht of in de medische zorg in Utrecht zitten) om opvang te bekomen.

### *Tilburg*

In Tilburg is er een niet-verplichte uitkering van €240 per maand en €75 per maand voor kinderen, voor vreemdelingen die eigenlijk opvang of bijstand van de Rijk zouden moeten krijgen maar dat niet hebben. Dit gaat meestal over drie groepen: medische gevallen, kinderen en buitenschuldgevallen (mensen die niet teruggestuurd kunnen worden maar ook geen vergunning hebben). Om in aanmerking te komen moeten mensen of rechtmatig in Nederland zijn, of actief meewerken aan terugkeer om het te krijgen. Hun aantal is beperkt: een vijftal gevallen in april 2011. Het bedrag is gekoppeld aan het bedrag van de bijstand die het COA betaalt.

Er zijn twee panden in de stad die gesubsidieerd zijn door de gemeente. Mensen die daar opvang krijgen moeten kansrijk zijn bij het bekomen van een status (bvb met nieuwe feiten). Sommigen onder hen behalen wel degelijk succes. Het zijn mensen die zich in een grijze zone bevinden: ze zijn zeker niet gewoon illegaal in Nederland. Er worden 10 bedden voorzien en daarnaast zijn er nog 10 bedden in locaties die geen subsidie van de gemeente ontvangen. VluchtelingenWerk Brabant Centraal is er ook aanwezig voor informatieverstrekking.

### *Rotterdam*

In Rotterdam staat de gemeente niet zelf in voor de (nood)opvang, vanuit het standpunt dat dit ingevolge het Bestuursakkoord een rijksbevoegdheid is. Wel staat de nachtopvang open voor medisch geïndiceerde niet-uitzetbare vreemdelingen zonder regelmatig verblijf. Op basis van hun medische indicatie mogen ze gebruik maken van de nachtopvang, die evenwel op 31 augustus 2011 sluit. Ook hier geldt dat de betrokkene op termijn wil meewerken aan de terugkeer en een binding heeft met Rotterdam, bijvoorbeeld door ooit in de gemeente te zijn ingeschreven of door bekend te zijn bij lokale NGO's gedurende de twee tot drie jaar voor de vraag om bijstand. De meeste aanvragers kunnen die binding aantonen. In echt hoogdringende omstandigheden zal de Rotterdam-binding trouwens minder strikt worden toegekend. De persoon moet meerderjarig zijn; minderjarigen krijgen opvang binnen de jeugdzorg.

In totaal zijn er in Rotterdam 30 tot 40 bedden voor noodopvang. De rest moet op straat blijven. Voornamelijk vrouwen, kinderen, zieke mensen en senioren worden opgenomen; gezonde mannen blijven op straat. De afgelopen jaren zijn er minder gezinnen met kinderen die hulp vragen, misschien vanwege recente rechtszaken. De opvang en bijstand worden particulier verzorgd. Zo biedt het ROS spreekuren aan, twee middagen per week voor mensen zonder papieren. Die hebben vragen over hun juridische status, leefgeld, arbeid, scholing en opvang. Ze zijn meestal uitgeprocedeerde asielzoekers, zonder verblijfsvergunning. Soms helpt ROS met het opstellen van een IND dossier.

Wat noodopvang betreft, heeft de ROS twaalf bedden in gedeelde kamers. Mensen die noodopvang krijgen, ontvangen €50 per week leefgeld, en begeleiding bij hun juridisch perspectief op een verblijfsvergunning. Hulp wordt ook gegeven om medische zorg te krijgen bij ziekte. Sociale begeleiding wordt ook aangeboden. Er is geen regel over hoe

lang iemand mag blijven; een maximumtermijn van zes maanden is wenselijk, maar als er perspectief blijft in hun juridische situatie dan mogen ze langer blijven. Een gezin met drie kinderen verbleef er op die manier vijf jaar tot dat ze hun verblijfsvergunningen kregen. Mensen kunnen pas vertrekken als er een oplossing is, ook al is dit doorgaan naar een andere opvangplaats.

Het ROS biedt verder een spreekuur aan, een voedselbank (een keer per week is er een pakket, ook voor arme autochtonen) en een taalschool voor mensen die elders geen Nederlandse les kunnen krijgen en de taal willen leren. Het ROS zoekt tevens een oplossing voor ongeveer 20 niet-uitzetbare zieke illegaal verblijvende vreemdelingen die gebruik hebben gemaakt van een nachtopvang in Rotterdam die gaat sluiten. De oplossing zal bestaan in het aanbieden van een 'bad bed brood' opvang.

#### *Amsterdam*

In Amsterdam biedt de Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden 'bed, bad en brood'-opvang in enkele eigen opvangpanden en kamers bij mensen thuis. Daarnaast is er juridische ondersteuning, een financiële ondersteuning in de vorm van wekelijks leefgeld en, indien nodig, is er bemiddeling bij medische zorg.

De Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden heeft in 2010 315 asielzoekers en voormalige asielzoekers geholpen, waarvan 250 onderdak en levensonderhoud hebben ontvangen. De duur van het onderdak varieerde van een paar dagen tot een heel jaar. 20 personen ontvingen alsnog een verblijfsvergunning, 80 personen kwamen weer in een procedure met rijksopvang en 40 personen werden opgenomen in een vertrekregeling.

#### *4.2.2. Begunstigden binnen het bestaande kader*

Als gevolg van het koppelingsbeginsel is de bijstand binnen de Wwb voorbehouden aan vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben en worden gelijkgesteld met Nederlanders. Sinds 2006 moet de aanvrager ook ingezetene zijn en dus woonachtig zijn in de gemeente waarmee hij een juridische, sociale, economische binding heeft. Een mogelijk dilemma waarmee gemeenten worden geconfronteerd betreft de meldingsplicht bij de IND wanneer een vreemdeling een beroep doet op bijstand. De bijstandsaanvraag zou immers tot gevolg kunnen hebben dat het verblijf van de betrokken persoon wordt beëindigd, hoewel dit geen automatisme is.

Zoals eerder al aangehaald zal bij de gedoogde aanwezigheid van kinderen en hun ouders die illegaal in Nederland verblijven, bijstand onder de Wwb moeten worden verstrekt indien er sprake is van zeer dringende redenen. De Wwb zal dan, als gevolg van de toepassing van het Kinderrechtenverdrag, het sociale opvangnet zijn.

Met de Pardonregeling hebben er zich mensen aangemeld die voordien niet in noodopvang waren geweest. Uit interviews in Utrecht met 88 mannen die nooit in noodopvang waren geweest en die allemaal een asielverleden hadden, bleekt dat huisvesting voor hun ingewikkeld was geweest. 35 onder hen hadden wel minstens een nacht op straat geslapen; 13 hadden meerdere jaren een kamer kunnen huren; de meeste waren afhankelijk van vrienden. Weinig ervan hadden (in het zwart) gewerkt, en ze hadden dus geen geld om een kamer te betalen.

Een geregistreerd adres is nodig om bijstand te krijgen en status. Woningcorporaties hebben lange wachtlijsten. Wie asiel krijgt komt met prioriteit op die lijsten, maar niet wie een medische, buitenschuld- of andere verblijfsstatus krijgt. Die mensen moeten



soms een jaar of acht wachten op een woning. Vaak kunnen ze wel het adres van een vriend opgeven om bijstand te krijgen.

Binnen het bestaande systeem zijn er ook tekortkomingen, vooral van bureaucratische aard en traag procesverloop, die aan een optimale opvangverlening voor de gerechtigden in de weg staan. Het ROS haalt het voorbeeld aan van slachtoffers van vrouwenhandel. Vrouwen die hun verhaal doen bij de politie, krijgen in een eerste fase van het politieonderzoek geen toegang tot normale opvang. Die fase kan lang duren, en in die periode kunnen de vrouwen bij ROS terecht voor noodopvang. Na verloop van tijd, wanneer de toegang in de gewone opvang openkomt, hebben deze vrouwen er moeite mee om te verhuizen uit een inmiddels vertrouwde omgeving. Ook mensen die een verblijfsvergunning krijgen worden niet onmiddellijk toegelaten tot opvangcentra. Het ROS blijft mensen helpen terwijl ze eigenlijk al het recht hebben op opvang en bijstand. Het aanbieden van noodopvang aan mensen met status wordt soms zelfs als makkelijker beschouwd omdat geweten is dat zij binnen een relatief korte periode weer zullen vertrekken en er plaats zal vrijkomen; bij mensen zonder status is dat niet het geval.

Meerdere gesprekspartners van opvangorganisaties en -initiatieven signaleren dat niettegenstaande het perspectief van opvang en bijstand voor vreemdelingen die een verblijfsaanvraag op medische gronden indienen, er toch een periode is waarin het verblijf nog niet rechtmatig is. Dit is het gevolg van onduidelijkheid over de voor te leggen medische documenten, waardoor de aanvraag niet volledig is en niet aan de indieningsvoorwaarden en dus ook de voorwaarden voor rechtmatig verblijf is voldaan. Het voorleggen van een paspoort of identiteitsbewijs kan voor de aanvrager problematisch zijn, waarna de aanvraag kan worden afgewezen. Het gevolg hiervan is dat gemeenten worden geconfronteerd met vreemdelingen die wel een aanvraag medisch verblijf hebben ingediend, maar nog niet (of niet meer) in aanmerking komen voor voorzieningen.

Hoewel het buiten het onderwerp van deze studie valt, hebben nagenoeg alle gesprekspartners gewezen op de spanningen die ontstaan als gevolg van de recente immigratie van Unieburgers uit Centraal- en Oost-Europa naar Nederland. Dit is voornamelijk het geval wanneer zij met inkomensproblemen te kampen hebben en een beroep doen op de opvang. Naast de praktische problemen die dit met zich meebrengt (gebrek aan huisvesting met mogelijke dakloosheid als gevolg), rijzen er ook ernstige juridische vragen of deze personen wel gerechtigd zijn op opvang of bijstand, dan wel of het beroep doen op die bijstand mogelijkwijze een gevolg kan hebben voor hun verblijf onder de Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG en daaraan een einde kan stellen. In 2010 waren er 50 Nederlanders bij de dakloze opvang in Utrecht, en 80 andere EU burgers, voornamelijk Roemenen, Bulgaren, Polen en Hongaren. De gemeente Utrecht probeert relaties op te bouwen met zorgcentra in landen van herkomst om deze mensen, indien zij geen werk vinden in Nederland, daar naartoe terug te brengen.

#### 4.3. Opvang en bijstand door lokale besturen en niet-gouvernementele organisaties

##### 4.3.1. *Begunstigden*

Voor wat betreft de opvang door gemeenten en niet-gouvernementele organisaties, die al dan niet door de gemeenten worden gesubsidieerd, wijzen meerdere gesprekspartners erop dat de opvangbereidheid ten aanzien van voormalige asielzoekers groter is dan voor personen die steeds onrechtmatig in Nederland hebben verbleven. Die laatste groep wordt gepercipieerd als een groep die in staat is tot een grotere zelfredzaamheid.

Ten aanzien van minderjarige kinderen bestaat er dan weer een groter maatschappelijk draagvlak om verder opvang te verstrekken.

De gesprekspartner binnen de VNG vermeldt drie categorieën van personen die voor de gemeenten vragen betreffende opvang doen rijzen. De eerste groep zijn onrechtmatig verblijvende personen die overlast creëren. Het gaat vaak om mensen die psychologische problemen hebben en gemarginaliseerd leven. De tweede groep zijn de gezinnen met minderjarige kinderen; hun heropname in de centrale opvang is een goede zaak. De derde groep zijn de voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers, op het ogenblik dat zij meerderjarig worden en Nederland moeten verlaten. Samen met het Rijk werkten 20 gemeenten aan een perspectiefproject voor deze groep, dat in april 2011 is beëindigd. De bedoeling ervan is om met de betrokkenen na te gaan welke hun (juridische) perspectieven in Nederland, dan wel de terugkeerperspectieven naar hun land van herkomst zijn. Doelstelling is om deze jongeren uit de illegaliteit en uit de criminele milieus te houden. De evaluatie ervan wordt afgewacht.

Uit een evaluatie van de noodopvang in Utrecht is gebleken dat er ongeveer 1.000 vreemdelingen zijn die volkomen illegaal in Nederland hebben verbleven, tegenover ongeveer 100 ex-asielzoekers en nog eens 100 (ex)ama's.

Het LOS merkt dat vrouwen en kinderen de grootste doelgroep zijn voor particuliere organisaties, maar mannen zijn wel de grootste categorie van asielaanvragers. De criteria die gebruikt worden door gemeenten leiden ertoe dat mannen vaker een plaats in de noodopvang verwerven, omdat zij net de grootste groep vormen. Daartegenover staat dat particuliere organisaties die hun eigen criteria gebruiken voor noodopvang, en die niet betaald worden door gemeenten, relatief vaker opvang aan vrouwen verlenen. Dit wordt bevestigd door het ROS: het steunpunt ziet voornamelijk gezonde mannen bij het spreekuur, maar verleent meer opvang aan vrouwen. Ze zien ongeveer tien slachtoffers van gedwongen prostitutie per jaar en ongeveer evenveel ex-ama's die nu moeder zijn en dakloos. In de opvang van het ROS komen gemiddeld 25 mensen per jaar. Er zijn minder gezinnen met kinderen. Er zijn steeds meer niet-verwijderbare personen waarvan het IND zegt dat ze niet kunnen aantonen waar ze vandaan komen.

#### 4.3.2. *Verhouding tot het centrale beleid*

Hoewel de kerntaken van de gemeenten ten aanzien van rechtmatig verblijvende vreemdelingen erin bestaan om te zorgen voor huisvesting van vreemdelingen na statusverwerving, inburgering en participatie, worden gemeenten ook met de consequenties van het niet sluitende verwijderings- en vertrekbeleid door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geconfronteerd en genoopt om oplossingen te bieden aan bijstandsbehoefte personen.

Op het beleidsniveau van het Rijk wordt aangedrongen op een beperking van de (nood)opvang aan vreemdelingen die volgens de bijstandswetgeving geen aanspraken hebben, en dit conform het Bestuursakkoord. Toch onderneemt het Rijk geen juridische stappen tegen gemeenten die dergelijke opvang verlenen. Eventuele problemen worden via overleg aangepakt. Niettegenstaande de sterke taal die het Rijk hanteert op het gebied van terugkeer en beperken van lokale opvang voor daartoe niet-gerechtigde vreemdelingen, is de verhouding tussen de gemeenten en het Rijk sinds het Bestuursakkoord volgens de gesprekspartner binnen de VNG over het algemeen als gunstig te bestempelen.

De gemeenten zijn autonoom in de besteding van de hun toegewezen budget in het kader van de bijstandswetgeving. Zo heeft de gemeente Utrecht bijvoorbeeld expliciet in het collegeprogramma vermeld dat er ook aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen steun zal worden verleend. Andere gemeenten zullen in uitzonderlijke omstandigheden maatschappelijke opvang verlenen aan vreemdelingen die daartoe, volgens de letter van de bijstandswetgeving, niet-gerechtigd zijn. De gesprekspartner binnen de VNG wijst erop dat bij de gemeenten over het algemeen toch het besef bestaat dat ze, conform het Bestuursakkoord, terughoudend moeten zijn met dergelijke opvang. Hierover bestaan geen systematisch bijgehouden cijfers die een globaal beeld voor Nederland geven.

De grenzen van die terughoudendheid worden echter mee bepaald door meer algemene beleidsdoelstellingen betreffende welzijn in de gemeente, wat samenhangt met de politieke signatuur van de bestuursmeerderheid. Een gemeente die bijvoorbeeld geen dakloosheid meer wil op haar grondgebied, zal maatregelen nemen voor opvang van alle daklozen, ongeacht hun verblijfsstatus en daaraan gekoppelde sociale rechten. De steun zal dan beperkt zijn tot "bed, bad en brood", hoewel er soms ook enige huisvesting wordt gegeven. De bereidheid om daartoe over te gaan hangt ook samen met geografische verschillen, waarbij de meer noordelijke gemeenten meer terughoudend blijken te zijn dan de gemeenten in de Randstad.

De gesprekspartner binnen de VNG wijst erop dat wat vaak als gemeentelijke opvang wordt gepercipieerd of bestempeld, in de realiteit particuliere initiatieven zijn, zonder dat de gemeente die faciliteert.

Betreffende de besteding van het Wwb-budget door gemeenten aan personen zonder rechtmatig verblijf, geven de gesprekspartners zowel bij het ministerie van Sociale Zekerheid als de VNG te kennen dat er geen noemenswaardige controle is van het Rijk op de gemeenten. De Wwb laat de minister wel toe om op te treden tegen gemeenten in gevallen waarin een besteding een permanente afwijking van de doelstellingen en werkingssfeer van de wet zou gaan betekenen. Dit is eerder uitzonderlijk en zal vooral gebeuren bij maatregelen waarmee een gemeente een verdoken inkomenspolitiek voert, in plaats van bijstand verleent. Bij occasionele bijstand in zeer dringende gevallen, waarin beperkte steun wordt verleend, is dat niet het geval.

De gesprekspartners binnen het Ministerie van Sociale Zaken geven aan dat het cijfermateriaal over de toepassing van de Wwb bij de gemeenten zit en dat aanvullend onderzoek nodig is om een globaal beeld te kunnen krijgen.

De bijstandsuitkeringen binnen de Wmo gebeuren op het gedecentraliseerde niveau van de gemeenten. De gemeenten ontvangen daartoe van het Rijk een budget, berekend op basis van parameters als bevolkingsaantal, het aandeel van allochtone bevolking en het aantal eenoudergezinnen.

Strikt gezien zijn Wmo-verstrekkingen voorbehouden aan de personen vermeld in artikel 8 Wmo. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verwelkomt, vanuit het perspectief van de correcte toepassing van de Wmo op enkel de categorieën vermeld in artikel 8, de centrale opvang van gezinnen met kinderen door het COA. Toch komt het in de praktijk voor dat voornamelijk in de grote gemeenten ook Wmo-bijstand wordt verleend aan niet-gerechtigde vreemdelingen, voornamelijk in schrijnende gevallen van personen met een ernstige medische problematiek. Het zijn trouwens veeleer de grote gemeenten die met deze vraagstukken worden geconfronteerd, temeer omdat de opvang vaak in dergelijke centrumgemeenten gebeurt en personen die uit de opvang worden gezet daar verder blijven. Uit de bundeling van krachten tussen de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam en het Rijk sinds 2006 om

middels een Plan van Aanpak de dakloosheid te bestrijden<sup>75</sup> is gebleken dat er per grootstad enkele tientallen onrechtmatig verblijvende dakloze vreemdelingen voor ondersteuning in aanmerking zijn gekomen. In kleinere gemeenten gaat het veeleer om geïndividualiseerde gevallen en zullen er vaak particuliere oplossingen worden gevonden. De aanwending van het gemeentelijk budget op dat vlak wordt niet strikt gecontroleerd, noch wordt er sanctionerend opgetreden tegen gemeenten die buiten artikel 8 Wmo optreden. Het Rijk heeft juridische ondersteuning aangeboden aan gemeenten (zoals Utrecht), die voor de rechtbank worden gedaagd door vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf teneinde Wmo-bijstand te bekomen.

De gemeente Utrecht is de enige uitzondering die expliciet de ruimere steunverstrekking, buiten artikel 8 Wmo, in het collegeprogramma heeft gezet. Dit kan mogelijk een aantrekkingseffect hebben. Anderzijds wil de gemeente ook dat de begunstigde werk maakt van terugkeer.

De discussie heeft ook een belangrijke budgettaire component: moet de gemeente de kosten van opvang dragen, of moeten zij ten laste komen van de centrale overheid? De gemeente Rotterdam is van oordeel dat de opvang van vreemdelingen sinds het Bestuursakkoord een rijksaangelegenheid is en de financiële lasten ook op dat niveau moeten worden gedragen. Wanneer de gemeente zich dan toch verplicht ziet om opvang te verlenen, zal zij de rekening ervan voorleggen aan de centrale overheid. Indien het rijk wenst dat gemeenten toch opvang verstrekken voor bepaalde categorieën van vreemdelingen dan moeten zij, zoals dat ook bij inburgering het geval is, daarvoor worden vergoed.

Het naast elkaar bestaan van het Bestuursakkoord, de invulling van de opvang op rijksniveau, de gemeentelijke bevoegdheden inzake welzijn en bijstand en de realiteit van de aanwezigheid van vreemdelingen die door het koppelingsbeginsel geen aanspraak op opvang en bijstand hebben, leidt in de praktijk tot een spanningsveld. De gesprekspartner van de gemeente Rotterdam noemt dit de tegenstelling tussen, enerzijds, het modelmatige uitgangspunt op rijksniveau van afbouw van opvang die is gekoppeld aan een vertrek- en terugkeercomponent, en, anderzijds, de realiteit op gemeentelijk niveau van de blijvende aanwezigheid van wel degelijk bijstandsbehoeftige vreemdelingen die moeten worden geholpen. Gemeenten blijven vreemdelingen uit die groep helpen, terwijl de logica van zowel de wet als het Bestuursakkoord die verantwoordelijkheid bij het Rijk legt. Het Rijk mag niet doen alsof die personen, die wel degelijk nog aanwezig zijn, verdampt zijn. Ofwel verwijderd men de betrokkenen, ofwel verleent men opvang.

Vluchtelingenwerk vult daarbij aan dat het terugkeerbeleid niet sluitend kan zijn, omdat teveel externe factoren daarin een rol spelen. Een verlengde opvangperiode om meer vrijwillige terugkeer mogelijk te maken is niet aan de orde. Bij afwezigheid van een realistisch terugkeerperspectief en verbetering van de situatie in het herkomstland, is de volgende stap van de vreemdeling dan de keuze voor de illegaliteit in Nederland.

Van rijkszijde wordt hier tegen ingebracht dat ook de betrokken vreemdeling zelf verantwoordelijkheid heeft. Na een definitieve afwijzende beslissing faciliteert de DT&V de terugkeer; de voortzetting van opvang gedurende de vertrektermijn van 28 dagen en de verdere faciliteiten in de vrijheidsbeperkende locatie gedurende 12 weken, maken een terugkeer mogelijk. Wie toch nog in Nederland blijft, draagt daar een eigen verantwoordelijkheid voor.

---

75 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/nieuws/2010/02/09/rijk-en-grote-steden-bestrijden-dakloosheid.html>.

Het is een gegeven dat een groep vreemdelingen die moeten vertrekken, verder op het Nederlandse grondgebied blijft en niet wil terugkeren, en bijgevolg op een bepaald ogenblik met een nood aan bijstand wordt geconfronteerd. De gesprekspartner van de DMB erkent het bestaan van deze groep die voor frustratie van het beleid zorgt. Beleidsmatig zal men voor die groep geen verdere opvang die het verblijf kan verlengen, openstellen.

Voor andere categorieën die niet willen terugkeren zijn er uitzonderingen voorzien: de terugkeerbelemmering om medische redenen, de personen die onder de motie Spekman vallen, de schrijnende situaties, de gezinnen met minderjarige kinderen. Die laatste evolutie is ingegeven door de uitspraak van het hof in Den Haag, die wordt uitgevoerd maar waartegen wel cassatieberoep is ingesteld.

Bij de eventuele uitbreiding van de centrale opvang bestaat er bovendien de vraag naar de beschikbaarheid van een filtercriterium om mensen al dan niet toe te laten en zodoende de groepen voldoende pertinent af te bakenen, zonder dat het terugkeerbeleid wordt ondergraven. Zonder filtermogelijkheid dreigen verblijfsaanvragen automatisch te leiden tot opvang en, wanneer de verblijfsaanvraag niet wordt gehonoreerd, complicaties bij de verwijdering en terugkeer. In deze context kan worden verwezen naar de motie Anker die op 15 december 2009 door de Tweede Kamer werd aangenomen.<sup>76</sup> De regering werd verzocht om ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers de mogelijkheden tot en de consequenties van het bieden van opvang aan de groepen 'buitenschuld', 'verblijf bij kind' en 'schrijnendheid' in kaart te brengen.

In zijn antwoord <sup>77</sup> uitte de minister de bezorgdheid over het ontbreken van een filtermogelijkheid om kansrijke van niet kansrijke buitenschuld-aanvragen te onderscheiden, waardoor het risico bestaat dat aanvragen enkel worden ingediend met het oogmerk om tijdelijke opvang te verkrijgen. Voor de groep 'verblijf bij kind' geldt het algemene principe dat de betreffende vreemdeling voor opvang is aangewezen op het familielid. Tot opvang zou wel kunnen worden overgegaan indien het familielid (het kind) de opvang niet kan verlenen. Van belang is wel dat het kind de Nederlandse nationaliteit heeft of een verblijfsvergunning. De aanvraag zou dan wel binnen een beperkte periode na de geboorte van het kind, dan wel na de verkrijging van de verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit, dienen te gebeuren. Ook hier betwijfelt de minister of het mogelijk is om dergelijke specifieke situaties in de praktijk voldoende te ondervangen in een sluitend criterium. Inzake de 'schrijnendheid'-vergunning, - een vergunning die de minister op grond van zijn discretionaire bevoegdheid kan nemen -, is er twijfel of er voldoende criteria zijn om een filter te creëren tussen kansrijke en kansarme aanvragen. Dit zou tot gevolg hebben dat het indienen van de aanvraag zou moeten leiden tot opvang, ongeacht de gronden voor de aanvraag.

Een gesprekspartner leidt de discussie terug tot twee stellingen. De stelling van het Rijk is dat wie op straat wordt gezet, beseft dat hij terug moet en wil gaan naar het herkomstland. De stelling van de gemeenten is dat wie op straat wordt gezet, denkt aan eten, drinken, overnachten. Pas als hij of zij in de noodopvang zit, zal er weer ruimte zijn om te denken aan terugkeer. Uiteindelijk wordt hetzelfde doel nagestreefd (terugkeer), maar langs andere wegen.

Een ander probleem dat gesignaleerd wordt door de gemeenten is het feit dat criminelen, die echt wel terug moeten en absoluut niet vrij op straat gezet moeten worden, vaak ongemoeid blijven wegens de gecompliceerde aard van hun dossier, terwijl gezinnen met kinderen, de makkelijke situaties, wel worden teruggestuurd.

---

76 *Kamerstukken II 2009/10, 31994, nr. 19.*

77 *Brief van de minister van Justitie van 29 maart 2010, Kamerstukken II 2009/10, 31994, nr. 32, p. 4 e.v.*

Het LOS ziet dat er geleidelijk aan “winst” wordt geboekt in wat het de strijd met het nationale beleid noemt, onder meer door de gedingen tegen de rijksoverheid. Hierdoor mogen geleidelijk aan bepaalde categorieën personen, zoals kinderen, niet meer op straat worden gezet. NGOs merken op dat na het Bestuursakkoord, lokale overheden die voordien hun zorgplicht ter harte hadden genomen, die verantwoordelijkheden weer hebben opgegeven, hoewel hier toch verschillen zijn naar stad en regio.

Bij sommige NGOs leeft ook het gevoel dat in het kader van de aanvragen voor noodopvang deze organisaties voor het eerst aan vreemdelingen duidelijk maken dat ze nooit een verblijfsvergunning zullen bekomen in Nederland.

#### 4.4. Noden en toegang tot bijstand, opvang en noodopvang

##### 4.4.1. *Identificatie en dekking van de noden*

De noden die worden aangegeven hebben betrekking op alle basisbehoeften. In situaties van onrechtmatig verblijf waar geen rijksopvang bestaat, is het aanvoelen van de NGOs dat de geboden lokale of particuliere opvang niet afdoende is.

##### 4.4.2. *Toegang tot bijstand, opvang en noodopvang*

De rijksoverheid hanteert, bij de toepassing van de opvang- en bijstandsreglementering, criteria die landelijk toepasbaar zijn.

Alhoewel Vluchtelingenwerk Nederland zelf zich niet richt op de groep van uitgeprocedeerde asielzoekers, stelt de organisatie vanuit haar doorverwijsfunctie bij ex-cliënten en haar algemene beleidswerk, wel enkele problemen vast. Voor vreemdelingen die een reguliere procedure willen opstarten om langs die weg uiteindelijk weer toegang tot de sociale voorzieningen te bekomen, vormt de betaling van de leges voor de verblijfsaanvraag vaak een probleem wegens de hoogte van het bedrag. Vanuit het legesfonds wordt getracht om hieraan te verhelpen. De beperkte opvang die voor niet-gerechtigde vreemdelingen overblijft (noodzakelijke medische zorg en onderwijs voor de minderjarige kinderen) is problematisch; dit kan een aanleiding zijn om over te gaan tot het stellen van criminele handelingen om nog in het bestaan te voorzien. Vluchtelingenwerk merkt bij ex-cliënten ook een grote terughoudendheid op om zich bij gemeenten te melden en daar een beroep te doen op de bijstandsmogelijkheden die er mogelijks nog zouden zijn (Wwb en Wmo).

Bij lokale opvang spelen de INLIA-criteria, waarbij het element van de lokale binding belangrijk is. Die criteria zijn ook toepasbaar door particuliere organisaties die met steun van de gemeenten opvang verstrekken. Indien zij puur particulier werken worden die criteria ook gehanteerd maar bestaat er de mogelijkheid om andere criteria, bijvoorbeeld schrijnendheid, te hanteren en accenten te leggen. Het ROS biedt opvang aan vrouwen (in het bijzonder als ze zwanger zijn), minderjarige kinderen en zieke mannen, maar het spreekuur staat open voor eenieder. Er wordt ook gelet of de betrokkenen kunnen overeenkomen; zo zal men geen personen met ernstige psychologische moeilijkheden opvangen wanneer er ook kinderen in de opvanglocatie aanwezig zijn.

#### 4.4.3. *Identificatie van kwetsbare groepen en dwingende omstandigheden*

De rijksopvang is reeds gericht op een aantal kwetsbare groepen, in het bijzonder personen die niet uitzetbaar zijn omwille van hun gezondheidstoestand of die van een gezinslid (artikel 64 Vw.). Deze opvangregeling blijkt niet helemaal sluitend te zijn.

Een gesprekspartner van een gemeente haalt het voorbeeld aan van een dakloze niet-gerechtigde vreemdeling die een beenamputatie heeft ondergaan. Na het verlaten van het ziekenhuis kon hij niet meer worden opgevangen binnen de centrale opvang, terwijl hij toch behoefte had aan opvang. Een gesprekspartner van een particuliere opvangorganisatie wijst erop dat bij de toepassing van artikel 64 Vw. de vraag naar de toegang tot medische voorzieningen voor ingewikkelde medische procedures in het land van herkomst niet altijd binnen de reguliere opvangtermijn kan worden beantwoord.

Een andere gesprekspartner gaf als illustratie de situatie van een vrouw die zes maanden zwanger was. Vanaf de 34<sup>e</sup> week van de zwangerschap totdat de baby zes weken oud is, krijgt de (aanstaande) moeder opvang van het Rijk. Als ze voor die tijd uitgeprocedeerd is, valt ze buiten de regels voor opvang van het Rijk. In die omstandigheden ziet de gemeente zich geconfronteerd met een nood aan een oplossing, omdat het op straat zetten van de betrokkene geen optie is. Toch kan de gemeente niet beslissen om haar naar het centrum in Ter Apel te sturen, omdat dat een verantwoordelijkheid van het de Rijk is.

Een andere gesprekspartner van een particuliere opvangorganisatie haalt het voorbeeld aan van een Rus die wel wenst terug te keren maar er niet in slaagt om terugkeerdocumenten te bekomen bij de autoriteiten van zijn land van herkomst. Na het verstrijken van de opvang in de vrijheidsbeperkende locatie, is deze persoon bij hen komen aankloppen voor ondersteuning. Alhoewel deze categorie van personen niet de meest omvangrijke is, bestaat ze toch ook wel. Ook de buitenschuldverklaring, die wijst op de onmogelijkheid van terugkeer, zal niet voor alle personen een oplossing bieden: wie ongewenst is verklaard, zal onrechtmatig verblijven zonder perspectief en geen toegang krijgen tot de opvang.

Vluchtelingenwerk duidt op meer categoriaal te definiëren kwetsbare groepen: gezinnen met kinderen, uitgeprocedeerde Irakezen en Somaliërs (na de opheffing van het categoriaal beschermingsbeleid in respectievelijk 2008 en 2009) en vreemdelingen wier verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Ook de nareizende gezinsleden van minderjarige vluchtelingen, die in het bezit worden gesteld van een reguliere vergunning, hebben tijdens de procedure geen recht op voorzieningen. Nareizende gezinsleden van statushouders blijken geen recht op voorzieningen te hebben wanneer ze bij de asielstatushouder in huis wonen, tenzij de gemeente daar toestemming toe verleent.

#### 4.4.4. *Weigering en beëindiging*

De beëindiging van de opvang en bijstand van rijkswege vindt plaats wanneer de betrokken vreemdeling niet meer voldoet aan de criteria bepaald in de Rva of Rvb. Zoals gezien, zijn hierop rechterlijke correcties gekomen, voornamelijk het verbod om de opvang van minderjarige kinderen te beëindigen en hen op straat te zetten.

Voor de lokale opvanginitiatieven zijn de beperkt beschikbare financiële middelen de voornaamste reden om mensen te weigeren en enkel de als prioritair aangemerkte categorieën (bijvoorbeeld zwangere vrouwen of vrouwen met minderjarige kinderen) te aanvaarden.

#### 4.4.5. Discussies

Zoals uit de bespreking van de evoluties in de geboden opvang hierboven al is gebleken,<sup>78</sup> heeft het voornaamste discussiepunt betrekking op de vraag wie en in welke mate vanuit een zorgplichtgedachte moet instaan voor bijstandbehoefte vreemdelingen die niet meer voor de gewone opvang in aanmerking komen.

De doelstelling van het Rijk, om binnen een relatief korte periode na het definitief worden van een weigeringsbeslissing inzake het verblijf, de vreemdeling ertoe aan te zetten te vertrekken en, bij ontstentenis, de opvang te beëindigen, strookt niet met de realiteit. Die houdt in dat sommige vreemdelingen niet kunnen of willen vertrekken. De gemeenten worden met die realiteit geconfronteerd, wat een dilemma creëert: volgens het Bestuursakkoord mogen ze geen oplossing bieden, maar anderzijds zullen bekommernissen om de zorgplicht, de openbare orde en de in het gedrang gekomen mensenrechten, hen toch tot actie dwingen. Tegenover dat laatste staat geen budgettaire compensatie van rijkswege.

Zo de gemeenten evenmin optreden verschuift het initiatief naar de particuliere opvang die op haar beurt wordt geconfronteerd met financiële beperkingen, in het bijzonder in gemeenten die zich strikt stellen op het standpunt dat gemeenten geen noodopvang meer mogen ondersteunen. Daarbij komt nog dat bij de particuliere initiatieven, die getuigen van grote inzet en vanuit zeer kleinschalige straat- of wijkinitiatieven zijn gegroeid in de jaren 1990, de professionele omkadering niet aanwezig is wat in veel gevallen uiteindelijk tot opgave en stopzetting heeft geleid na het inwerking treden van de Pardonregeling. De reeds beperktere gemeentelijke opvang komt door het terugschroeven van de particuliere opvang verder onder druk gezet.

In die omstandigheden lijkt het beroep op internationaalrechtelijk beschermde mensenrechten voor de rechter, om gemeenten dan wel het Rijk te verplichten om toch opvang of bijstand te verstrekken buiten de grenzen van de bestaande regelgeving, een logisch gevolg.

#### 4.5. Verbod op bijstand aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en aan rechtmatig verblijvende maar nog niet toegelaten vreemdelingen

In het kader van de huidige discussie over de strafbaarstelling van illegaal verblijf wijst de gesprekspartner van de gemeente Utrecht op het mogelijk contraproductieve karakter. Wie wegens illegale binnenkomst of verblijf strafrechtelijk wordt veroordeeld dreigt nadien, zelfs al voldoet hij of zij aan alle voorwaarden voor een status, die status niet meer te kunnen verwerven. Wanneer men weet dat personen die (andere) criminele activiteiten hebben ontwikkeld thans al niet het land worden uitgezet, kan men zich afvragen of de vraag naar de strafbaarstelling geen symbooldiscussie is.

Het is een tijdlang onduidelijk geweest in welke mate ook het verlenen van hulp aan de illegale verblijfhouder strafbaar zal zijn; de minister wees er recentelijk op dat de illegaliteit in kwestie een overtreding zal uitmaken zodat medeplichtigheid eraan niet strafbaar is op basis van algemene beginselen van het strafrecht.<sup>79</sup> Indien de gemeente toch als medeplichtige schuldig zou zijn, dan zou dit volgens gemeentelijke gesprekspartners, haaks komen te staan op de verplichting tot het verlenen van bijstand die door de rechter is opgelegd en de daarin schuilende mensenrechtenredenering. Bovendien is het maar de vraag of de algehele strafbaarstelling de toetsing aan het EU-recht kan doorstaan.

78 *Supra* 4.1.3, p. 22 ss.

79 *Supra* noot 49.



Ook de gemeente Tilburg wijst op het mogelijk contraproductieve karakter van de strafbaarstelling, omdat dit nieuwe spanningen en discussies zal oproepen. Mensen die opvang bieden mag men niet criminaliseren.

Het LOS stelt vast dat er steeds minder mogelijkheden zijn om in een netwerk hulp te krijgen. Deels komt dit door de aandacht voor strafbaarheid en de neveneffecten ervan. Er zijn strengere controles op illegale onderhuur en zwartwerk. Er is ook gewoon meer angst voor en zicht op risico's. Ook nu al bestaat er een verplichting om aan de politie te melden wanneer iemand illegaal bij je verblijft, maar er zijn geen gevallen bekend van toepassing van sancties bij niet naleving. Anderzijds zijn er ook uitzonderingen in humanitaire gevallen, dus het valt nog te bezien wat uiteindelijk de wet zal worden.

DCI wijst erop dat het verlenen van hulp om humanitaire redenen niet onder de strafbaarstelling valt.

#### 4.6. Spanningen met mensenrechten

Voor de gemeente Utrecht is het duidelijk dat er nog veel processen zullen komen waarin de afweging van het Nederlandse recht tegenover de internationale mensenrechtenbepalingen centraal zal staan. Om dit te vermijden zou het interessant kunnen zijn om in het terugkeerbeleid te werken met lokale terugkeerhuizen, zoals in België. Uiteindelijk is dit ook wat de gemeente Utrecht ondersteunt. De gemeente wacht de evaluatie van de minister van gelijkaardige initiatieven in Australië en België en de mogelijke rol van het Rode Kruis daarin af.

Voor de gesprekspartner van de gemeente Tilburg, zal Nederland problemen krijgen met de verenigbaarheid van het nationale vreemdelingenbeleid met de mensenrechten die op het niveau van de Europese Unie en de Raad van Europa worden gewaarborgd. Het klimaat is verslechterd, wat bijvoorbeeld blijkt uit de discussies over het op straat zetten van kinderen of het terugsturen van kinderen naar landen waar hun ouders vandaan kwamen, ook wanneer ze in Nederland zijn geboren.

Verschillende gesprekspartners wijzen op de tegenstrijdigheid in de rechtspraak tussen de Raad van State, enerzijds, en de Centrale Raad van Beroep anderzijds inzake het verder verlenen van opvang. Volgens de Raad van State is de opvang beperkt tot de verplichtingen die op het COA rusten en lijkt de verantwoordelijkheid bij het Rijk te liggen. De Centrale Raad van Beroep daarentegen legt de initiële verantwoordelijkheid bij het COA, maar verplicht in schrijnende gevallen ook de gemeenten om steun te verlenen op grond van de Wmo.

Volgens Defence For Children International hebben de mensenrechten wel degelijk doorwerking in de praktijk. Het besef dat een minimale norm van menselijke waardigheid, zoals bepaald in het Europees Sociaal Handvest, moet worden geëerbiedigd, is ook lokaal doorgedrongen. Het thema ligt gevoeliger en het absoluut ontzeggen van de steun wordt door de samenleving niet meer aanvaard. Ook het beleid is aangepast; er zijn geen meldingen meer van kinderen die uit het centrum Ter Apel op straat worden gezet. Op gemeentelijk vlak vormt de maatschappelijke ondersteuning een opvangnet om de mensenrechtelijke verplichtingen na te komen.

De erkenning van de kinderrechten uit het Kinderrechtenverdrag is niet evident gebleken in het domein van de opvang. De notie dat beslissingen moeten worden genomen met in

overweging name van de belangen van het kind is moeizaam doorgedrongen.<sup>80</sup> Ook de rol en de verantwoordelijkheid van de ouders, die expliciet in het Kinderrechtenverdrag zijn vermeld,<sup>81</sup> wordt in het beleid benadrukt. De ouders moeten in die visie door een terugkeer een einde stellen aan de situatie van onregelmatig verblijf. Indien het Rijk dan toch voor de kinderen moet zorgen, zo kondigde de minister in 2010 aan, dan kunnen kinderen in jeugdzorginstellingen worden ondergebracht, waardoor zij gescheiden worden van hun ouders. Dergelijke maatregel, die indirecte druk tot terugkeer zet, is volgens DCI strijdig is met internationale mensenrechtennormen.<sup>82</sup> Ingevolge de uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag van 11 januari 2011, genieten gezinnen met minderjarige kinderen van een voortgezet recht op opvang. Wanneer zij uit een asielen centrum worden gezet, worden zij overgebracht naar de vrijheidsbeperkende locatie. Op dat verblijf staat geen beperking in de tijd; de gemiddelde verblijfsduur is er vijf maand.<sup>83</sup> DCI is van oordeel dat gezinnen beter af zijn in de reguliere gezondheidszorg, jeugdzorg of onderwijs.

Vluchtelingenwerk wijst op het probleem dat de sociale grondrechten die inzake opvang kunnen worden ingeroepen, vaak zijn geformuleerd als een inspanningsverbintenis en niet altijd rechtstreeks afdwingbaar zijn. Andere instrumenten, als landenrapportages, zijn evenmin afdwingbaar. Bovendien zijn rechtshulpverleners niet altijd vertrouwd met deze instrumenten; dit geldt bijvoorbeeld voor de wat "jongere" instrumenten als het Kinderrechtenverdrag of de Opvangrichtlijn 2003/9/EG. Het oudere EVRM is daarentegen wel meer bekend, zeker na de recente uitspraak van het Hof Mensenrechten waarin het falende opvangbeleid in Griekenland als strijdig met het verbod op een vernederende en mensonterende behandeling werd gekwalificeerd.<sup>84</sup> Het beleid van overheidswege is niet geïnspireerd door een mensenrechtelijke invalshoek, maar is erop gericht de migratie-instroom te beperken en het onregelmatig verblijf onaantrekkelijk te maken. De weigering om het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en leden van hun families (1990) te ondertekenen is daarvan een illustratie.

---

80 DCI wijst op een spanningsveld van de Terugkeerrichtlijn met artikel 3 IVRK en artikel 24 EU-Handvest Grondrechten.

81 Artikel 18 IVRK: "Beide ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Het belang van het kind staat hierbij voorop. De overheid respecteert de eerste verantwoordelijkheid van ouders en voogden, geeft hen ondersteuning en creëert voorzieningen voor de zorg van kinderen, ook voor kinderopvang als de ouders werken."

82 Zie hierover Geen kind op straat!, "Notitie opvang uitgeprocedeerde gezinnen", oktober 2010, <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1235.pdf>.

83 Brief van de minister van Immigratie en Asiel 28 juni 2011, Kamervraag 2011Z10806.

84 EHRM (Gr.Ch.) 21 januari 2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, nr. 30696/09.

## 5. Geciteerde bronnen

### *Wet- en regelgeving*

Wet van 19 mei 1994 houdende regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers (Wet Centraal Orgaan opvang)

Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Koppelingswet)

Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb), 1998

Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000, Vw.)

Wet van 9 oktober 2003 houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wmb)

Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005)

Wet van 29 juni 2006 houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Bestuursakkoord 25 mei 2007 tussen de Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het vreemdelingenbeleid, als bijlage toegevoegd aan de brief van de Staatssecretaris voor Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 2007, *Kamerstukken II* 2006-07, 31.018, nr. 2.

### *Rechtspraak*

EHRM (Gr.Ch.) 21 januari 2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, nr. 30696/09.

ECSR 27 oktober 2009, Defence for Children International v. Nederland, nr. 47/2008.

ABRvS 19 oktober 2006, nr. 200605639/1 (JV 2006, 446).

ABRvS 15 februari 2007, 200604499/1 (LJN: AZ9524).

ABRvS 28 maart 2007, 200605521/1 (LJN: BA4652).

ABRvS 18 november 2008, nr. 200802954/1 (LJN: BG5668).

ABRvS 25 februari 2009, nr. 200807488/1 (LJN: BH5070).

CRvB 26 juni 2001, nr. 99/2382 NABW (LJN: AB2276).

CRvB 24 januari 2006, nr. 05/3621 WWB + 05/3622 WWB (LJN: AV0197).

CRvB 9 oktober 2006, nr. 06/3850 en 3851 WWB (LJN: AY9940).

CRvB 11 oktober 2007, 07/1896 WWB (LJN BB 5687).

CRvB 19 april 2010, nr. 09/1082 WMO (LJN: BM0956).

Gerechtshof Den Haag 27 juli 2010, nr. 363137/KG ZA 10-246, (LJN: BN2164).

Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011, nr. 363137 / KG ZA 10-426 (LJN: B09924).

### *Literatuur*

Buysse, A., "Kinderen in de kou. Gebrek aan onderdaksgarantie minderjarige illegalen schendt ESH", *NJCM-Bull* 2010, nr. 2, 205-219.

Slingenberg, L., "Koppelpoging mislukt? Over onrechtmatig verblijf als basis voor uitsluiting van voorzieningen", *Migrantenrecht* 2009, 232-238.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2 July 2009, E/C.12/GC/20.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations 19 November 2010, E/C.12/NDL/CO/4-5, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.NLD.CO.4-5.doc>.

van der Welle, I., Odé, A., *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2009.

Walther, J., "Losgekoppeld en uitgesloten. (Illegale) vreemdelingen en overheidsvoorzieningen gedurende 10 jaar Koppelingswet", *Migrantenrecht* 2009, 326-330.

## 6. Lijst van geïnterviewde personen

Volgende personen werden geïnterviewd of namen deel aan de expertenbijeenkomst (\*):

- Björn Decoster, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Dienst Migratiebeleid (\*)
- René Roodzant, Dienst Terugkeer en Vertrek
- Gerhard Turksema, Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
- Michiel Blom, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Frans Janssen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ard van Briemen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Bert Schrieven, Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Jan Braat, gemeente Utrecht
- Johan Breukels, gemeente Rotterdam (\*)
- Jacques Lemmen, gemeente Tilburg
- John van Tilborgh, Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van asielzoekers (INLIA)
- Carla van Os, Defence for Children International
- Myrthe Wijnkoop, VluchtelingenWerk Nederland
- Rian Ederveen, Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS)
- Theo Miltenburg, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS)
- John van der Kolk, Raad van Kerken
- Harry Luttikholt, Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden (WOU, Amsterdam)(\*)
- Lieneke Slingenbergh, Faculteit der rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam (\*)
- Pim Fischer, advocaat

Vertegenwoordigers van de volgende besturen en organisaties werden eveneens uitgenodigd voor een gesprek maar namen niet deel aan een interview: de Immigratie en naturalisatiedienst, gemeente Amsterdam, gemeente Eindhoven, gemeente Den Haag, Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO), Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland, Vluchtelingen in de knel (Eindhoven), Stichting Uitgeprocedeerde Vluchtelingen (Leiden).