



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Directie Migratiebeleid
T.a.v. dhr. mr. dr. C. Riezebos
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Drs. A.C. Vergeer
doorkiesnummer 06-46840912
datum 8 februari 2018
ons kenmerk ACVZ/ADV/2018/004
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Verslag vooronderzoek bed, bad, brood

Geachte heer Riezebos,

Naar aanleiding van signalen uit haar netwerk heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in de periode september-november 2017 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de gemeentelijke opvang van niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen en vreemdelingen die (nog) niet zijn uitgeprocedeerd, maar die geen recht (meer) hebben op opvang van rijkswege. De commissie heeft verkennende gesprekken gevoerd met zes gemeenten en met de opvangorganisaties in die gemeenten. Ook heeft zij met uw directie, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) gesproken.

De verslaglegging van het verkennend onderzoek treft u aan als bijlage bij deze brief. Het verslag wordt ook gepubliceerd op de website van de ACVZ (www.acvz.org). Gelet op de huidige ontwikkelingen, ziet de commissie nu af van nader onderzoek en advisering. Zij laat zich periodiek informeren over het proces van toenadering en samenwerking tussen het Rijk en gemeenten en houdt daarmee de vinger aan de pols.

De commissie is graag tot een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

Postadres Mr. W.N. Mannens
Postbus 20301 secretaris
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	2
2. RATIO VAN HET OPVANGBELEID	3
2.1 Ratio opvangbeleid Rijk.....	3
2.2 Ratio opvang door gemeenten.....	3
3. BEVOEGDHEDEN EN VERPLICHTINGEN	3
3.1 Bevoegdheden en verplichtingen van het Rijk	3
3.2 Bevoegdheden en verplichtingen van gemeenten.....	5
4. QUICKSCAN LITERATUUR EN EERDER ONDERZOEK	8
5. KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN	10
5.1 Knelpunten gemeenten en BBB(B)-organisaties.....	10
5.2 Knelpunten Rijk.....	12
5.3 Oplossingsrichtingen gemeenten en BBB(B)-organisaties.....	12
5.4 Oplossingsrichtingen Rijk.....	13
6. CONCLUSIE	14

1. INLEIDING

In de zomer van 2017 organiseerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zoals ieder jaar een consultatiebijeenkomst voor haar werkprogrammering. Uit die bijeenkomst bleek dat haar netwerkpartners onder meer behoefte hebben aan advies over de effecten van onderdelen van het nationale migratiebeleid op lokale gemeenschappen.

De commissie besloot hierop een verkennend onderzoek te starten naar de gemeentelijke opvang van niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen en vreemdelingen die (nog) niet zijn uitgeprocedeerd, maar die geen recht (meer) hebben op opvang van rijkswege. Deze twee groepen worden hierna 'niet-rechthebbende vreemdelingen' genoemd. De gemeentelijke nood- of bed-bad-broodopvang (BBB-opvang) is een maatschappelijk urgent thema, waar de spanning tussen Rijksbeleid en lokale praktijk dagelijks wordt ervaren.

Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn niet-rechthebbende vreemdelingen in beginsel uitgesloten van opvang, sociale voorzieningen en verstrekkingen.¹ Alleen als niet-rechthebbende vreemdelingen met een vertrekplicht actief meewerken aan terugkeer en wordt verwacht dat die terugkeer binnen twaalf weken kan plaatsvinden, kunnen zij (aanvullende) opvang krijgen in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL).² Vertrekplichtige gezinnen met minderjarige kinderen kunnen in gezinslocaties (GL's) terecht.³ Uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meewerken aan terugkeer of vreemdelingen voor wie terugkeer niet mogelijk is binnen de termijn die daarvoor wordt gesteld, kunnen dus in beginsel geen aanspraak maken op opvang van Rijkswege. Doel van deze uitsluiting is het voorkomen van illegaal verblijf en het bespoedigen van de terugkeer van niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

In de praktijk blijkt dat het Rijksbeleid niet sluitend is. Niet alle vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen of willen immers uit Nederland vertrekken. Door de uitsluiting van opvangvoorzieningen komt een deel van hen op straat terecht. Voor gemeenten kan dit leiden tot problemen op het gebied van onder andere de openbare orde en veiligheid, de openbare gezondheid en de sociale cohesie. Mede daarom voelen zij zich genoodzaakt deze groep – tegen het Rijksbeleid in – bed, bad, brood en soms ook begeleiding (BBB(B)) te bieden. Omdat de gemeentelijke BBB(B)-opvang haaks staat op het uitsluitingsbeleid van het Rijk, leidt dit al jaren tot spanningen tussen het Rijk en gemeenten.

In dit verslag van het verkennend onderzoek staat die spanning centraal. Om inzicht te krijgen in de voornaamste knelpunten, heeft de ACVZ in de periode september-november 2017 verkennende gesprekken gevoerd met zes gemeenten en met de opvangorganisaties in die gemeenten. Ook heeft zij met de Directie Migratie Beleid (DMB) van het ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) gesproken. In deze gesprekken is ook stilgestaan bij het proces van toenadering tussen het Rijk en gemeenten dat op dit moment gaande is.

¹ Artikel 10 Vw 2000.

² Artikel 56 Vw 2000. Zie ook *Kamerstukken II 2007/08*, 29 344, nr. 66.

³ *Kamerstukken II 2010/11*, 29 344, nr. 85.

2. RATIO VAN HET OPVANGBELEID

2.1 Ratio opvangbeleid Rijk

Het huidige Rijksbeleid voor de opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen is een ontmoedigingsbeleid. Hierbij wordt uitsluiting van sociale voorzieningen gebruikt als middel om illegaal verblijf tegen te gaan en verdere binding met Nederland (waardoor valse hoop toeneemt en uitzetting wordt bemoeilijkt) te voorkomen.⁴ Bovendien gaat het Rijk er vanuit dat het bieden van opvang aan deze vreemdelingen een aanzuigende werking heeft. Uitsluiting wordt daarmee ingezet om het aantal 'kansloze' asielzoekers dat in Nederland een asielaanvraag indient, te verminderen. Het Nederlandse doel van voorkomen en tegengaan van illegaal verblijf sluit aan bij het doel van de Terugkeerrichtlijn: het tegengaan van irreguliere migratie en irregulier verblijf in Europa en het bevorderen van een doeltreffend en humaan terugkeerbeleid.⁵

2.2 Ratio opvang door gemeenten

Gemeenten zien zich genoodzaakt tot het verlenen van nood- of BBB(B)-opvang omdat het Rijk geen opvang biedt en er in hun ogen onvoldoende in slaagt vertrekplichtige vreemdelingen te laten terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf. Hierbij spelen verschillende overwegingen een rol. Sommige gemeenten geven aan dat zij noodopvang bieden om humanitaire noodsituaties te voorkomen.⁶ Zij vinden het onaanvaardbaar dat mensen in Nederland op straat moeten rondzwerven. Hierbij spelen op de achtergrond ook hun (ervaringen met) zorgplichten op grond van de Wmo een rol. Andere gemeenten wijzen op hun taken in het kader van de openbare orde en veiligheid en de openbare gezondheid.

3. BEVOEGDHEDEN EN VERPLICHTINGEN

3.1 Bevoegdheden en verplichtingen van het Rijk

In haar advies 'Recht op menswaardig bestaan' (2012)⁷ heeft de ACVZ het internationaal- en Europeesrechtelijke kader beschreven dat van toepassing is op de verplichting van het Rijk om opvang en bijstand van en aan niet-rechthebbende vreemdelingen te waarborgen: het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Kinderrechtenverdrag (IVRK), het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Terugkeerrichtlijn (Tri). Hier wordt volstaan met een korte schets van de belangrijkste ontwikkelingen die zich na de publicatie van het advies in 2012 hebben voorgedaan.

ECSR: iedereen heeft recht op basale voorzieningen (juli 2014)

Op grond van het ESH heeft iedereen recht op sociale en geneeskundige bijstand⁸ en moeten de verdragsluitende partijen maatregelen nemen om dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen.⁹ Volgens de bijlage bij het ESH is de werkingssfeer van

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29344, nr. 104. Zie ook ACVZ, *Recht op menswaardig bestaan*, 2012, p. 29 e.v.

⁵ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures voor lidstaten voor terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, considerans 1-2.

⁶ Zie ook het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang (LOGO), *De Rekening – De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*, november 2005, p. 41. Zie <http://www.inlia.nl/gemeentelijke-opvang.html>.

⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag, 2012. Zie <https://acvz.org/pubs/recht-op-menswaardig-bestaan/>.

⁸ Artikel 13 ESH.

⁹ Artikel 31, tweede lid ESH.

8 februari 2018

het verdrag wat vreemdelingen betreft beperkt tot onderdanen van de partijen bij het verdrag en tot onderdanen van andere staten die legaal verblijven of rechtmatig werkzaam zijn op het grondgebied van deze partijen. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) oordeelde op 1 juli 2014 echter dat ook migranten zonder verblijfsrecht aanspraak kunnen maken op de meest basale rechten die in het ESH gewaarborgd zijn, indien het verstoken zijn van die rechten hun menselijke waardigheid op het spel zet.¹⁰ Het ECSR achtte het Nederlandse opvangbeleid in strijd met het in het ESH neergelegde recht op noodzakelijke sociale en geneeskundige bijstand en het recht op huisvesting en stelde dat Nederland alle vreemdelingen onvoorwaardelijk toegang moet bieden tot voeding, water, onderdak en kleding.

In navolging van de uitspraak van het ECSR oordeelden verschillende Nederlandse rechters tussen december 2014 en oktober 2015 dat het enkele feit dat opvang in een VBL mogelijk was, onvoldoende was om de rechten uit het ESH te waarborgen. Zo bepaalde de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in twee uitspraken van 17 december 2014 dat de gemeente Amsterdam niet rechtmatig in Amsterdam verblijvende vreemdelingen (tijdelijk) nachtopvang, een douche, ontbijt en een avondmaaltijd moest bieden, in ieder geval tot twee maanden nadat het Comité van Ministers van de Raad van Europa een standpunt over de beslissing van het ECSR zou hebben ingenomen.¹¹ Een week later oordeelde de rechtbank Den Haag dat de mogelijkheid van toegang tot een VBL gezien de uitspraak van het ECSR onvoldoende was, omdat de VBL alleen toegankelijk was voor vreemdelingen die meewerken aan vertrek.¹² Ook de rechtbank Amsterdam concludeerde op basis van het oordeel van het ECSR dat de aanspraak op een basisvoorziening onvoorwaardelijk is en dus niet afhankelijk gemaakt kan worden van het meewerken van de vreemdeling aan vertrek.¹³

Deze uitspraken waren voor veel gemeenten aanleiding om, soms naast al bestaande noodopvang voor deze doelgroep, speciale bed-bad-broodlocaties in te richten. Omdat de VBL door de rechter niet als 'voorliggende voorziening' in de zin van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (2007) werd aangemerkt, deden zij dit vaak op grond van hun zorgplichten onder die wet.¹⁴

Comité van Ministers: geen duidelijkheid over algemeen recht op opvang (april 2015)

De langverwachte resolutie van het Comité van Ministers van 15 april 2015 bevatte geen concrete standpunten over het wel of niet bestaan van een algemeen recht op opvang en bracht hierover dus geen duidelijkheid.¹⁵ In de resolutie beval het Comité enkel aan dat de Nederlandse staat over de ontwikkelingen met betrekking tot de opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen moest blijven rapporteren.

¹⁰ ECSR 1 juli 2014, Conference of European Churches tegen Nederland, 90/2013, JV 2015/24, para. 71 en 130. Uitspraken van het ECSR zijn niet rechtstreeks bindend voor de verdragspartijen, maar wel gezaghebbend voor de interpretatie van het ESH (zie bijvoorbeeld EHRM 7 juli 2015, VM tegen België, 60125/11).

¹¹ CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, r.o. 5.7 en CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, r.o. 6.7. Uitspraken van het ECSR worden ter verdere besluitvorming toegezonden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voor dat Comité in die zin bindend dat het Comité dient uit te gaan van de juistheid van het juridisch oordeel van het ECSR. Wanneer het ECSR heeft beslist dat sprake is van een schending van het ESH, is het Comité gehouden daarover een (niet-bindende) aanbeveling aan de verdragspartij te doen.

¹² Rb Den Haag 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958, r.o. 14.

¹³ Rb Amsterdam 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651, r.o. 14.

¹⁴ In artikel 2 van de Wmo 2007 was bepaald dat er geen aanspraak op maatschappelijke ondersteuning kon worden gemaakt als er een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling bestond.

¹⁵ Zie onder andere E.A. Besselsen en L. Slingenberg, 'Comité van Ministers over bed, bad en brood voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen', Verblijfblog 2015. <http://verblijfblog.nl/?p=888>.

8 februari 2018

ABRvS en CRvB: Rijk mag voorwaarden aan opvang verbinden (november 2015)

Onder invloed van de weinig concrete aanbeveling van het Comité van Ministers en het daarop volgende bed-bad-broodakkoord van 22 april 2015¹⁶ oordeelden de CRvB en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in november 2015 dat het ESH, en de daaraan door het ECSR gegeven betekenis, een rol kan spelen bij de invulling van de artikelen 3 en 8 van het EVRM, maar dat de opvang in de VBL over het algemeen aan de eisen van die bepalingen voldoet.¹⁷ Daarmee werd teruggekomen op de uitspraken waarin was geoordeeld dat er géén voorwaarden aan opvang mochten worden gesteld.

EHRM: Nederlandse opvangbeleid niet in strijd met artikel 3 EVRM (juli 2016)

Medio 2016 oordeelde het EHRM dat de Nederlandse opvangvoorzieningen niet in strijd zijn met artikel 3 EVRM (het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing).¹⁸ Het hof overwoog dat Nederland voldeed aan de algemeen geldende verplichting om actie te ondernemen in situaties van extreme armoede. Hierbij hield het Hof rekening met het feit dat de verzoeker toegang kon krijgen tot een VBL, dat hij geen buitenschuldvergunning had aangevraagd en dat terugkeer naar het land van herkomst (in theorie) mogelijk was. Ook noemde het Hof het feit dat de verzoeker sinds 17 december 2014 opvang kon krijgen in een gemeentelijke bed-bad-broodopvang. Dit laatste wordt door sommigen gezien als bevestiging van de stelling dat Nederland slechts aan de verplichtingen onder artikel 3 EVRM voldoet omdat gemeenten noodopvang bieden.¹⁹

3.2 Bevoegdheden en verplichtingen van gemeenten

Het ACVZ-advies 'Recht op menswaardig bestaan' (2012) bevat ook een beschrijving van het nationale juridische kader dat van toepassing is op de opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen. Het Nederlandse recht bevat geen verplichtingen voor gemeenten om deze groep noodopvang te bieden. Ook volgens de Nederlandse jurisprudentie vallen uitgeprocedeerde vreemdelingen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk en is het bieden van gemeentelijke opvang door middel van BBB(B)-voorzieningen niet gebaseerd op een wettelijke verplichting.²⁰

Gemeenten zijn juridisch dus niet verplicht om noodopvang te bieden aan niet-rechthebbende vreemdelingen. Voor de beantwoording van de vraag of gemeenten daar wel toe bevoegd zijn, is het bestuurlijk kader van belang. Dat is immers - samen met artikel 10 van de Vw 2000 - bepalend voor de grenzen van de gemeentelijke autonomie om noodopvang te bieden.²¹

Oplopende spanningen tussen Rijk en gemeenten (2000-2007)

De opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen door (particuliere) opvangorganisaties in samenwerking en/of met financiële steun van gemeenten leidt al sinds de totstandkoming van de Koppelingswet tot frictie tussen (een deel van) de gemeenten en de centrale overheid.²² Door het toenemende aantal hulpbehoevende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen begon een aantal gemeenten al rond het

¹⁶ Zie paragraaf 3.2.

¹⁷ CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en 3834; ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

¹⁸ *Hunde t. Nederland*, 28 juli 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0705DEC001793116, par. 56.

¹⁹ Zie onder meer <http://www.inlia.nl/news/show/europees-hof-bed-bad-brood-voorkomt-extreme-armoede> en S. Koppes, *Valse Hoop of Bittere Noodzaak? – Opvang van Mensen zonder Verblijfsrecht*, Amnesty/Stichting LOS, mei 2017, p. 13.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1782, r.o. 2.2.

²¹ Zie artikel 124 van de Grondwet (Gw) en artikel 108 van de Gemeentewet.

²² Zie bijvoorbeeld Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang (LOGO), *De Rekening – De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*, november 2005, p. 4. Zie <http://www.logogemeenten.nl/over-logo>.

8 februari 2018

jaar 2000 met het subsidiëren of faciliteren van maatschappelijke organisaties en kerken die deze groep noodopvang boden.²³ Terwijl het Rijk bleef toezeggen te investeren in een (meer) sluitend opvang- en terugkeerbeleid, nam bij de gemeenten het vertrouwen af dat de problematiek van op straat verblijvende vreemdelingen van rijkswege aangepakt zou worden.²⁴ Zij bleven daarom opvang bieden. De Rijksoverheid reageerde negatief op deze initiatieven, omdat deze geacht werden het rijks(uitsluitings)beleid te ondermijnen.²⁵ Dit leidde tot oplopende spanningen tussen gemeenten en de Rijksoverheid.

Bestuursakkoord 25 mei 2007

Het 'Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbesluit', gesloten tussen toenmalig staatssecretaris van Justitie Albayrak en de VNG, beoogde de spanningen tussen gemeenten en de Rijksoverheid te beëindigen. In het bestuursakkoord werd vastgelegd dat de gemeenten alle directe en indirecte steun aan gemeentelijke noodopvang uiterlijk eind 2009 moesten hebben beëindigd.²⁶ In ruil daarvoor zou de Rijksoverheid onder meer zorgen voor een bevordering van de terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen.

Terwijl sommige gemeenten aan de verplichtingen onder het bestuursakkoord voldeden en de opvanglocaties sloten, wilden andere gemeenten eerst afwachten of het Rijk zich aan de afspraken zou houden. Toen het aantal vreemdelingen zonder verblijfsrecht rond 2010 weer toenam, richtten sommige gemeenten (opnieuw) noodopvanglocaties in.²⁷ Gemeenten beriepen zich op hun bevoegdheden in het kader van de openbare orde en volksgezondheid, op hun gemeentelijke zorgplicht, op redenen van humaniteit, en - sinds de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014 - op Europese en internationale verplichtingen. De Rijksoverheid daarentegen zag de beperkte rijksopvangmogelijkheden als sluitstuk van het terugkeerbeleid en als noodzakelijk om illegaal verblijf aan te pakken.²⁸

Bestuursakkoord 20 januari 2015

Omdat gemeenten op grond van de uitspraak van de CRvB van 17 december 2014 opvang moesten bieden aan niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen, deed de VNG in januari 2015 een beroep op de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor financiële tegemoetkoming in de kosten voor deze opvang. De staatssecretaris zei toe aan de betrokken centrumgemeenten tegemoet te komen in de kosten voor sobere opvang, tot uiterlijk twee maanden nadat het Comité van Ministers een standpunt in zou nemen.²⁹ De vaststelling van de hoogte en vorm van de tegemoetkoming zou worden uitgesteld tot dat standpunt openbaar zou worden. Als reden voor de tegemoetkoming gaf hij onder meer aan dat opvang en terugkeer van vreemdelingen een Rijksverantwoordelijkheid is. Hij benadrukte daarbij dat de VNG het met hem eens was dat het essentieel was dat opvang niet zou afdoen aan de betekenis van een afwijzende toelatingsbeslissing.

Bed-bad-broodakkoord 22 april 2015

Op 22 april 2015 sloten de toenmalige regeringspartijen het zogenoemde Bed-bad-broodakkoord.³⁰ Hierin werd vastgelegd dat de VBL ook open zou worden gesteld voor

²³ ACVZ, *Recht op menswaardig bestaan*, p. 15. Zie ook S. Koppes, *Valse Hoop of Bittere Noodzaak? – Opvang van Mensen zonder Verblijfsrecht*, Amnesty/Stichting LOS mei 2017, pp. 8-9.

²⁴ LOGO, *De Rekening*, p. 41-42.

²⁵ *Idem*, p. 43.

²⁶ *Kamerstukken II 2008/09*, 31 018, nr. 52.

²⁷ S. Koppes, *Valse Hoop of Bittere Noodzaak?*, p. 9.

²⁸ R. Staring, Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten, *Justitiële Verkenningen* 2015/2, p. 35.

²⁹ *Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1944.

³⁰ *Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1994.

8 februari 2018

vreemdelingen van wie niet bij voorbaat kon worden verwacht dat het vertrek binnen twaalf weken te realiseren was, mits zij bereid zouden zijn om mee te werken aan terugkeer. De termijn van twaalf weken werd dus losgelaten als de terugkeer van de vreemdeling daarmee gediend zou zijn. Bovendien werd aangekondigd dat in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven zogenoemde 'pré-VBL's' (ook wel lokale vreemdelingenvoorzieningen of LVV's genoemd) zouden worden ingericht, waarin gedurende een beperkt aantal weken opvang zou kunnen worden verstrekt. In deze locaties zou de terugkeerbereidheid van de vreemdeling gestimuleerd worden. De pré-VBL's werden aangeduid als een 'gezamenlijke voorziening van Rijk en gemeente'. Afsproken werd dat gemeenten hun opvangvoorzieningen zouden sluiten. Deden zij dat niet dan zouden zij op hun integratiebudget worden gekort.

Het bed-bad-broodakkoord is nooit in een (verbindend) bestuursakkoord neergelegd. De staatssecretaris sprak eind oktober 2015 nog zijn vertrouwen uit in een reëel uitzicht op een bestuursakkoord.³¹ De onderhandelingen lijken daarna te zijn bemoeilijkt door verschillende gerechtelijke uitspraken (waaronder de uitspraken van de ABRvS en de CRvB van 26 november 2015), waarin de staatssecretaris een bevestiging van het geldende rijksbeleid zag.³² De onderhandelingen met de gemeenten zouden desalniettemin worden vervolgd.³³

Stuklopen onderhandelingen eind 2016

Op 21 november 2016 maakte de staatssecretaris bekend de onderhandelingen voor een nieuw bestuursakkoord af te breken en de financiering van gemeentelijke BBB(B)-voorzieningen te stoppen. Als reden hiervoor gaf hij aan dat gemeenten te veel ruimte bedongen om gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen te blijven bieden, hetgeen de effectiviteit van de nieuw geplande LVV's zou verzwakken.³⁴ Ook kondigde hij aan de gemeentelijke noodopvang te zullen tegengaan.³⁵ Gemeenten en noodopvangorganisaties hebben indertijd teleurgesteld gereageerd op het voor hen naar eigen zeggen onverwachte stuklopen van de onderhandelingen.³⁶

Hernieuwde toenadering in de loop van 2017

Na het stuklopen van de onderhandelingen is er over dit onderwerp een periode geen contact geweest tussen de VNG en het Rijk. In de loop van 2017 zijn er vanuit het Rijk opnieuw (informele) gesprekken geïnitieerd. Die hebben vervolgens geleid tot een aantal brainstormsessies met gemeenten die mogelijk een LVV krijgen. Intussen hebben deze gesprekken geleid tot het instellen van een gezamenlijk opdrachtgeversoverleg van Rijk, gemeenten/VNG en de vreemdelingenketen. Dat gremium gaat uitvoering geven aan het opzetten van LVV's door middel van een gezamenlijk programma.

Het regeerakkoord over LVV's

In het regeerakkoord³⁷ staat dat in acht gemeenten *landelijke* (in plaats van *lokale*) vreemdelingenvoorzieningen zullen worden ingericht voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers 'onder toezicht van DT&V en in samenwerking met gemeenten'. De eerste twee weken geldt geen voorwaarde tot meewerken aan terugkeer. Daarna moeten vreemdelingen wel meewerken, tenzij zij alsnog in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Werken zij niet mee, dan wordt de

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2075.

³² Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2106, p. 1.

³³ Idem, p. 2.

³⁴ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259, p. 3.

³⁵ Idem, p. 4.

³⁶ Zie bijvoorbeeld <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/geen-akkoord-bed-bad-brood> en <http://www.inlia.nl/news/show/onderhandelingen-bedbadbrood-opvang-afgebroken>.

³⁷ *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017–2021: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Zie <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

opvang alsnog beëindigd. De opvang wordt slechts voor een 'beperkte termijn' gegund. Gemeenten kunnen daarna voor enkele dagen noodopvang bieden op basis van de openbare orde.

4. QUICKSCAN LITERATUUR EN EERDER ONDERZOEK

Hieronder wordt een (niet-limitatief) overzicht gegeven van een aantal onderzoeken op het terrein van de gemeentelijke BBB-opvang. Doel is een eerste beeld te schetsen van het onderzoek dat al gedaan is, de partijen die daarbij actief zijn geweest, en de vormen waarin al over het onderwerp is geschreven.

WODC (eerste kwartaal 2018)

Het WODC is momenteel bezig met een onderzoek naar de relatie tussen de vorm en inhoud van opvangvoorzieningen en de invloed daarvan op vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen.³⁸ Het onderzoek wordt uitgevoerd door Pro Facto, een onderzoeksbureau van de Rijksuniversiteit Groningen. Doel van het onderzoek is om mechanismen in de opvang op te sporen die een belemmerende dan wel stimulerende rol kunnen spelen bij vertrek. Hiertoe wordt onder andere case study onderzoek uitgevoerd in de VBL, in drie GL's en in tien gemeenten met een noodopvangvoorziening. De onderzoekers hopen daarmee de aanname van de Rijksoverheid te kunnen toetsen dat gemeentelijke opvang ervoor zorgt dat uitgeprocedeerde vreemdelingen minder (snel) vertrekken.³⁹

Amnesty International / Stichting LOS (2017)

In het onderzoek van Amnesty International en Stichting LOS werden de effecten van verschillende vormen van gemeentelijke opvang onderzocht.⁴⁰ Daarbij werd onder andere ingegaan op de invloed van deze vormen op de kwetsbaarheid, het toekomstperspectief en de houding ten aanzien van terugkeer van migranten. Bovendien werd de vorm, inhoud en omvang van alle opvanglocaties in Nederland geïnventariseerd. De conclusie was onder andere dat opvang bijdraagt aan het verbeteren van het toekomstperspectief van migranten zonder verblijfsrecht. De onderzoekers bevelen de Rijksoverheid daarom aan alsnog uitvoering te geven aan de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014.⁴¹

Movisie (2015)

Movisie voerde in 2015 een verkennend onderzoek uit waarbij negen Nederlandse gemeenten over de problematiek geïnterviewd zijn.⁴² Hierbij is onder andere gevraagd naar het geldende opvangbeleid (onder andere de criteria voor noodopvang), de omvang van de noodopvanglocaties en de knelpunten waar de gemeenten op lokaal niveau tegenaan lopen. Hierbij werden de volgende knelpunten geïdentificeerd:

- Doordat uitgeprocedeerden bij gebrek aan opvangcapaciteit soms in sociale huurwoningen worden geplaatst, kunnen spanningen met woningzoekenden en buurtbewoners ontstaan. Indien uitgeprocedeerde vreemdelingen op straat staan, zorgt dit echter eveneens voor spanningen met de buurt;

³⁸ Zie <https://www.pro-facto.nl/onderzoek/bestuurskundig-onderzoek/productgroepen-juridisch-advies-bestuurskonde/bestuurskundig-onderzoek/bo-rapporten-overig/645-wodc-vorm-en-inhoud-van-gemeentelijke-noodopvang-en-de-invloed-daarvan-op-vrijwillige-terugkeer>.

³⁹ Zie <https://www.pro-facto.nl/onderzoek/bestuurskundig-onderzoek/productgroepen-juridisch-advies-bestuurskonde/bestuurskundig-onderzoek/bo-rapporten-overig/645-wodc-vorm-en-inhoud-van-gemeentelijke-noodopvang-en-de-invloed-daarvan-op-vrijwillige-terugkeer>.

⁴⁰ S. Koppes, *Valse hoop of bittere noodzaak? Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*, onderzoek in opdracht van Amnesty International en Stichting LOS.

⁴¹ *Valse hoop of bittere noodzaak?* pp. 41-42.

⁴² S. Nourozi, *Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers – een inventarisatie bij gemeenten*, Movisie 2015.

8 februari 2018

- Doordat het Rijk de opvang niet bekostigt, moeten gemeenten zelf opdraaien voor de kosten van de noodopvang;
- Doordat opvangbeleid *ad hoc* wordt bepaald en daardoor niet duurzaam of krachtig in elkaar zit, is er minder zekerheid voor de mensen om wie het gaat;
- De samenwerking tussen de gemeenten en de uitvoerende (maatschappelijke) organisaties verloopt soms stroef.

Regioplan (2009)

In 2009 onderzocht Regioplan in opdracht van de VNG in hoeverre de afspraken in het bestuursakkoord van 25 mei 2007 waren nagekomen.⁴³ Hiertoe werd gekeken naar de omvang en de ontwikkeling van gemeentelijke noodopvang, de categorieën uitgeprocedeerde asielzoekers in die noodopvanglocaties en de samenwerking van gemeenten met de uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Regioplan concludeerde dat de gemeentelijke noodopvang door het bestuursakkoord weliswaar was verminderd, maar dat 22% van de gemeenten nog steeds noodopvang faciliteerde. Meer dan de helft van deze gemeenten vond namelijk dat het Rijk de afspraken uit het bestuursakkoord onvoldoende was nagekomen, waardoor de gemeenten nog steeds met groepen uitgeprocedeerden in hun gemeenten te maken hadden.

Pluymen – Niet toelaten betekent uitsluiten (2008)

Pluymen onderzocht in haar proefschrift 'Niet toelaten betekent uitsluiten' de rechtvaardiging en de effecten van de uitsluiting van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van voorzieningen.⁴⁴ Over de tegenstellingen tussen besluitvorming op centraal niveau en uitvoering door gemeenten concludeerde zij dat regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, terzijde wordt gesteld wanneer deze in conflict komt met de binnen de eigen sfeer (lees: de gemeente) geldende regels. Gemeenten bieden opvang omdat dit politieke, humanitaire of lokale belangen dient. Bovendien vinden zij dat uitsluiting het doel van de Koppelingswet niet bevordert, nu uitsluiting volgens hen niet tot terugkeer leidt. Het lokale niveau begrenst zo de mogelijkheden tot uitsluiting op centraal niveau.

Er zijn de laatste jaren ook enkele masterscripties over (gevolgen van) gemeentelijke noodopvang verschenen. Deze betreffen onder meer de besluitvorming rondom de kenmerken van gemeentelijke opvangvoorzieningen,⁴⁵ het verschil tussen het nationale beleid en de lokale uitvoering van de bed-bad-broodregeling,⁴⁶ de spanningen die dit verschil oplevert tussen de Rijksoverheid en gemeenten,⁴⁷ en de verhouding tussen het Nederlandse opvangbeleid en de mensenrechten.⁴⁸

⁴³ I. Van der Welle & A. Odé, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, onderzoek Regioplan in opdracht van VNG, 2009.

⁴⁴ M.H. Pluymen, *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen* (diss. RUG), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

⁴⁵ R. aan de Wiel, 'Bed, bad brood – Onderzoek naar besluitvorming rondom de kenmerken van gemeentelijke opvangvoorzieningen voor dakloze irreguliere migranten', Leiden, juni 2017.

⁴⁶ S. van den Berg, 'Bed-bad-en-brood, een uitzichtloze situatie - Een onderzoek naar de landelijke agendavorming en de uitvoering in gemeenten rondom de bed-bad-en-broodvoorziening voor uitgeprocedeerde asielzoekers', Leiden, 9 juni 2016.

⁴⁷ J. El Otmani, 'Bed, bad en brood – Een onderzoek naar de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen en de spanningen die dit veroorzaakt tussen de Rijksoverheid en gemeenten', Amsterdam VU, augustus 2016.

⁴⁸ E.A. Besselsen, 'Bad, bad brood – Een dilemma tussen mensenrechten en migratiecontrole', Amsterdam UvA, januari 2016; B. de Boer, 'Bed, bad en brood - Het Nederlandse Terugkeerbeleid tegenover een menswaardig bestaan', Amsterdam UvA, januari 2016.

5. KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

In het kader van het vooronderzoek heeft de ACVZ in de periode september-november 2017 verkennende gesprekken gevoerd met de portefeuillehouders in zes gemeenten (Eindhoven, Emmen, Groningen, Heerlen, Leiden en Nijmegen), met de noodopvangorganisaties in die gemeenten, met de Directie Migratie Beleid (DMB) van J&V, de DT&V, de VNG en VWN. De zes gemeenten zijn geselecteerd op basis van de spreiding over Nederland, in combinatie met het aantal vreemdelingen in de BBB(B)-opvang. Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste knelpunten die de respondenten in hun gesprekken met de commissie hebben meegegeven, gevolgd door een beschrijving van de door hen ingebrachte oplossingsrichtingen.

Ná het vooronderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd, is het proces van toenadering tussen Rijk en gemeenten voortgezet. Het is dus mogelijk dat respondenten inmiddels anders tegen dit onderwerp aankijken.

5.1 Knelpunten gemeenten en BBB(B)-organisaties

Noodzaak tot het bieden van BBB(B)-opvang

De zes gemeenten zijn al jarenlang (financieel) bij de organisatie van noodopvang aan niet-rechthebbende vreemdelingen betrokken. De redenen hiervoor lopen uiteen: sommige gemeenten benadrukken hun zorgtaak en steunen de opvang vooral om humanitaire redenen, anderen doen dit met name om de openbare orde en/of de openbare gezondheid te kunnen waarborgen. Bijna alle gemeenten hebben als gevolg van de uitspraken van het ECSR van 1 juli 2014 en de Centrale Raad van Beroep van 17 december 2014 een speciale BBB(B)-opvang ingericht. De helft van de gemeenten benadrukt enkel opvang te verstrekken omdat het Rijk niet voor opvang zorgt. Zij zien de opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen in de eerste plaats dus als verantwoordelijkheid van het Rijk.

De betrokkenheid van de gemeenten bij de BBB(B)-opvang loopt uiteen. Sommige gemeenten leveren alleen een financiële bijdrage, in de vorm van subsidies. De meeste gemeenten zijn echter ook inhoudelijk betrokken. De helft van de gemeenten is altijd op de hoogte van wie er in de opvang verblijft. Vijf gemeenten zijn betrokken geweest bij het opstellen van de opvangcriteria die de BBB(B)-organisaties hanteren. De beoordeling van de vraag of aan de criteria wordt voldaan, laten de gemeenten over het algemeen aan de opvangorganisaties over.

Wisselende kwaliteit samenwerking gemeenten, noodopvangorganisaties en Rijk

De gemeenten en de opvangorganisaties kwalificeren hun samenwerking over het algemeen als goed. In de meeste gevallen vindt er zowel structureel als ad-hoc overleg plaats. De samenwerking tussen de gemeenten en opvangorganisaties enerzijds en het Rijk anderzijds wordt verschillend ingevuld en gewaardeerd. De meeste gemeenten nemen deel aan een Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) of Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO). In twee van de vijf gemeenten met een LTO maakt de opvangorganisatie geen deel uit van het LTO.

De gemeenten zijn tevreden over de bereikbaarheid van het Rijk. De meeste opvangorganisaties zijn dat niet: volgens hen zijn de rijksdiensten (buiten de structurele overleggen om) vrijwel onbereikbaar en reageren deze diensten te langzaam op verzoeken om informatie. Daarnaast vinden de opvangorganisaties dat de rijksdiensten hun focus in het LTO/LSO te veel op terugkeer of op vertrek met onbekende bestemming leggen. In plaats daarvan zouden zij volgens de hen meer aandacht moeten hebben voor bijzondere omstandigheden en voor mogelijkheden voor het alsnog verkrijgen van rechtmatig verblijf.

8 februari 2018

Problemen met de Rijksopvang

Bijna alle gemeenten vinden de huidige mogelijkheden voor Rijksopvang onvoldoende. Vooral de strakke termijnen die in de VBL gelden, worden als problematisch gezien, zeker nu deze niet zijn toegespitst op de verschillende situaties en achtergronden van de diverse (groepen) vreemdelingen (zoals oud-gedetineerden, 65+'ers, mensen met psychologische problemen, zogenoemde 'oude Wetters' etc.). Het lukt volgens hen bijna niemand om binnen de (eventueel verlengde) vertrektermijn terug te keren. Het resultaat hiervan is volgens hen dat vreemdelingen na een aantal maanden weer op straat belanden en opnieuw bij de gemeente aankloppen.

Behalve tegen de termijnen zijn er bezwaren tegen het meewerkcriterium in de VBL, omdat niet alle vreemdelingen aan terugkeer willen of kunnen meewerken. Er zijn dus altijd mensen die niet in de VBL terecht kunnen en die dus in de illegaliteit belanden. Dit heeft grote consequenties voor de openbare orde en veiligheid in de gemeenten. Ook als mensen wel aangeven mee te willen werken aan vertrek, blijkt het volgens de gemeenten soms lastig om mensen in de VBL geplaatst te krijgen.

Een aantal gemeenten en opvangorganisaties vraagt ook aandacht voor de situatie in de gezinslocaties. Gezinnen vertrekken vaak uit deze locaties, vaak (vlak) voordat het jongste kind meerderjarig wordt. De opvangorganisaties kunnen deze gezinnen vaak (als geheel) geen onderdak bieden, nu mannen en vrouwen in de BBB(B)-opvang doorgaans gescheiden worden ondergebracht.

Bedenkingen bij voornemen tot inrichting LVV's

De portefeuillehouders van de gemeenten die de ACVZ gesproken heeft, hebben de nodige bedenkingen ten aanzien van het plan om in een aantal gemeenten LVV's in te richten. De meeste van hen vrezen met name voor irreëel korte termijnen die te streng gehandhaafd worden, waardoor mensen na verloop van tijd toch weer op straat staan en opnieuw bij de gemeenten aankloppen. De LVV's zouden dan geen verbetering zijn ten opzichte van de VBL. Bovendien zijn de respondenten bang voor een eenzijdige focus op (meewerken aan) terugkeer in de LVV's. Terugkeer is volgens hen vaak niet mogelijk, zeker niet binnen de beperkte tijd die daarvoor wordt gegeven. Daarom moet er in de LVV's volgens hen ook aandacht zijn voor het creëren van andere vormen van perspectief, zoals legaal verblijf. Enkele van de portefeuillehouders hebben benadrukt dat de LVV's alleen effectief zullen zijn als maatschappelijke organisaties daarin uitdrukkelijk een rol krijgen. Sommige van hen vinden dat de LVV's niet onder toezicht van de DT&V zouden moeten staan, nu de doelgroep erg argwanend is tegenover deze dienst. Ook is de waarschuwing meegegeven dat de focus op terugkeer ertoe zal leiden dat vreemdelingen zich niet vrijwillig bij de LVV's zullen melden, waardoor de nieuwe plannen niet tot oplossingen leiden.

Ook de geïnterviewde medewerkers van de opvangorganisaties zijn kritisch over de plannen om de opvang van niet-rechthebbende vreemdelingen in een aantal gemeenten te clusteren. Ook zij zien de strakke termijnen, het meewerkcriterium en de eenzijdige focus op terugkeer als mogelijke obstakels voor de effectiviteit van de LVV's. Sommige opvangorganisaties denken bovendien dat de LVV's te grootschalig zullen zijn om maatwerk te kunnen bieden. Zij pleiten daarom voor de inrichting van kleine(re) locaties in heel Nederland (bijvoorbeeld in elke centrumgemeente), of geven aan hoe dan ook door te gaan met het bieden van noodopvang. Sommige opvangorganisaties zijn wel positief over het feit dat de huidige opvangproblematiek landelijk wordt aangepakt. Vreemdelingen zijn op dit moment afhankelijk van de mogelijkheden in de regio waar ze voor het laatst opvang in een asielzoekerscentrum hebben gehad. Als er een landelijke dekking komt, kan de vorm en inhoud van de voorzieningen volgens hen geüniformeerd worden.

5.2 Knelpunten Rijk

Enkele aandachtspunten bij inrichting LVV's

Ook de respondenten van de Rijksdiensten realiseren zich dat bij de uitwerking van het LVV-plan met een brede blik - vanuit de verschillende perspectieven - moet worden gekeken naar de opvangtermijnen en de daaraan verbonden voorwaarden.

Ook de relatie tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties is volgens hen een punt van aandacht bij de verdere uitwerking. Een te hechte relatie tussen opvangorganisatie en gemeente kan leiden tot een verminderde controle van de gemeente op de opvang.

Last but not least is in de uitwerking speciale aandacht vereist voor vreemdelingen die al lang zonder enig perspectief in de gemeentelijke noodopvang verblijven. Qua omvang is die groep beperkt, maar haar impact is groot.

5.3 Oplossingsrichtingen gemeenten en BBB(B)-organisaties

Enkele maatschappelijke organisaties hebben laten weten kansen te zien in de BBB(B)-passage in het regeerakkoord, mits de betrokken partijen goed samenwerken, er maatwerk geleverd kan worden en er goede afspraken worden gemaakt over de te voeren regie.⁴⁹ De VNG heeft laten weten dat het regeerakkoord mogelijkheden biedt om tot structurele afspraken over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers te komen. Zij waarschuwt echter wel dat bij een te strikte handhaving van het LVV-systeem het risico bestaat dat degenen die niet binnen twee weken klaar zijn om mee te werken, alsnog (structureel) op straat terechtkomen zonder dat gemeenten de mogelijkheid hebben om opvang te bieden.⁵⁰

Opvangtermijnen verlengen en maatwerk bieden

De geraadpleegde gemeenten en opvangorganisaties denken dat de effectiviteit van de LVV's onder andere afhankelijk zal zijn van de opvangtermijnen die daarin zullen gelden. Bijna allemaal pleiten zij voor differentiatie van die termijnen per persoon of per groep (bijvoorbeeld naar verblijfsduur in Nederland, leeftijd, achtergrond, land van herkomst en perspectief op terugkeer en/of legaal verblijf), waardoor maatwerk kan worden geleverd.

Meewerkcriterium schrappen

Sommige gemeenten en opvangorganisaties geven aan dat het Rijk onvoorwaardelijke opvang moet bieden totdat terugkeer mogelijk is. Het meewerkcriterium leidt er volgens hen toe dat (te) veel mensen van opvang worden uitgesloten.

Rol maatschappelijke organisaties en gemeenten in LVV benadrukken

De meeste respondenten vinden dat maatschappelijke organisaties ook in de LVV's een bepalende rol zouden moeten spelen. Zij zijn volgens hen immers (beter) in staat een vertrouwensband met de vreemdeling op te bouwen, waardoor terugkeer kan worden bevorderd. De DT&V zou volgens hen dan als facilitator van vertrek kunnen optreden. Bovendien vergroot een constructie waarbij de LVV's onder regie van maatschappelijke organisaties of gemeenten staan volgens hen de kans dat mensen zich vrijwillig voor opvang in de LVV zullen melden. Daarbij zouden de maatschappelijke organisaties ervoor kunnen zorgen dat er in de LVV's nadrukkelijk aandacht komt voor andere mogelijkheden dan terugkeer, bijvoorbeeld voor legaal verblijf.

⁴⁹ Zie onder meer: <http://www.inlia.nl/news/show/inlia-ziet-kansen-in-bedbadbrood-passage-regeerakkoord>: <http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/Regeerakkoord%202017.docx>.

⁵⁰ Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/bed-bad-broodregelinglandelijke-vreemdelingen-voorzieningen-lvvs>.

8 februari 2018

Maatschappelijke organisaties en gemeenten rol geven in buitenschuldbeleid

Volgens sommige opvangorganisaties zouden maatschappelijke organisaties en/of gemeenten (de burgemeesters) bovendien betrokken moeten worden bij de beoordeling van de criteria die worden gesteld voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning wegens het buitenschuld niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of eerder verblijf. Hierdoor kan volgens hen recht worden gedaan aan de omstandigheden van het geval en kan meer maatwerk worden geleverd.

Opzetten kleinschaligere LVV's

Sommige geïnterviewden pleiten voor het inrichten van meerdere kleinere LVV's door heel Nederland, bijvoorbeeld één LVV per provincie, onder toezicht van een centrumgemeente. Dit zou het lokale draagvlak vergroten en bijdragen aan een kleinschaligere, humanere opvang, met betere kansen op duurzame uitstroom.

Opzetten landelijk registratiesysteem

Ook hebben sommige respondenten gepleit voor invoering van een landelijk registratiesysteem, waardoor de huidige circulatie van niet-rechthebbende vreemdelingen tussen opvangorganisaties in verschillende gemeenten wordt tegengegaan.

Bouwen op wederzijds begrip

Bijna alle gemeenten en opvangorganisaties geven aan dat de kans op succes van het LVV-plan valt of staat met de aanwezigheid van voldoende wederzijds begrip tussen de betrokken partijen. Zowel bij de gemeenten als bij de opvangorganisaties is er over het algemeen behoefte aan ruimte om mee te denken over de invulling van het regeerakkoord. De VNG is blij met de aankondiging dat de DT&V intensiever met de gemeenten wil samenwerken. Wel hoopt zij dat het regeerakkoord in de komende onderhandelingen niet al te rigide zal worden benaderd, vooral wat de daarin genoemde (rust- en meewerk)termijnen betreft. Overigens sluit de VNG niet uit dat opvangorganisaties zullen doorgaan met het bieden van noodopvang, eventueel ook zonder de steun van gemeenten.

Inbouwen pilotfase

Een enkele gemeente heeft nadrukkelijk gepleit voor het inbouwen van een pilotfase waarin kan worden bekeken wat werkt.

5.4 Oplossingsrichtingen Rijk

Pragmatisch en stapsgewijs werken aan herstel van wederzijds begrip

Uit het beperkte aantal gesprekken dat de ACVZ met ambtenaren van J&V heeft gevoerd, leidt zij af dat op het departement het besef aanwezig is dat de opgave in het regeerakkoord *samen* met de gemeenten moet worden uitgevoerd en dat het Rijk hierbij niet dogmatisch, maar pragmatisch te werk moet gaan. Het is duidelijk dat er na het stuklopen van de onderhandelingen eind 2016 tijd moet worden ingeruimd om geleidelijk (weer) naar elkaar toe te groeien en van elkaar te leren. Dat kan alleen door in gesprek te blijven, oog te hebben voor elkaars pijnpunten en oplossingsrichtingen en uit te zoeken wat wel en niet werkt. Daarom zullen er brede samenwerkingsafspraken worden gemaakt, op basis van gedeelde uitgangspunten, die als basis voor verdere besprekingen en uitwerking kunnen dienen. De opvangtermijnen, de diversiteit aan doelgroepen en het toezicht op de LVV's verdienen bij die uitwerking bijzondere aandacht.

6. CONCLUSIE

De ACVZ stelt het volgende vast:

- Zowel gemeenten als het Rijk willen illegaal verblijf beperken en meewerken aan het zoeken naar perspectief voor niet-rechthebbende vreemdelingen;
- Beide partijen staan open voor een intensievere samenwerking, ook in de LVV's;
- Begrip en respect voor elkaars standpunten wordt door beide partijen als randvoorwaarde beschouwd om constructief met elkaar samen te werken;
- Iedereen is ervan overtuigd dat een begin van een oplossing alleen kan worden gevonden als pragmatisch te werk wordt gegaan. In dat kader zijn de opvangtermijnen, de diversiteit van de doelgroep (qua leeftijd, achtergrond, land van herkomst of eerder verblijf, verblijfsduur in Nederland, medische en/of psychische problematiek, perspectief op terugkeer of legaal verblijf) en het toezicht op de opvanglocaties als belangrijke aandachtspunten genoemd;
- Pragmatisme betekent volgens de betrokkenen ook dat het goed is om te onderzoeken wat (voor wie) wel en niet werkt. Er bestaat consensus over het idee om eventuele nieuwe voorzieningen in een pilotfase te testen.

Vinger aan de pols

Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat er op dit moment veel gebeurt op het BBB(B)-dossier. Binnenkort worden de resultaten verwacht van het onderzoek dat Pro Facto uitvoert. Daarnaast verkennen het Rijk en gemeenten nu de mogelijkheden om werk te maken van de maatschappelijke opgave die in het regeerakkoord voor dit onderwerp is geformuleerd. Dat mag met recht een uitdaging worden genoemd. Gelet op de kritische, maar constructieve grondhouding van de meeste betrokkenen, vindt de ACVZ het niet opportuun om nu aanvullend onderzoek te verrichten en over dit onderwerp te adviseren. De commissie laat zich periodiek over de voortgang informeren en houdt daarmee de vinger aan de pols.

Heeft u vragen of opmerkingen over deze notitie of over de ontwikkelingen op dit dossier, dan kunt u contact opnemen met Sander Vergeer (a.c.vergeer@acvz.minvenj.nl, tel: 06-46840912).