

Vergaderjaar 2010–2011

32 566

Altijd onderdak voor kinderen

Nr. 2

INITIATIEFNOTA VAN HET LID SPEKMAN

Inhoudsopgave	blz.
Vooraf	2
1 Probleemschets Kinderen Op Straat	4
Algemene problematiek	4
Wanneer belanden kinderen op straat?	4
Hoeveel kinderen belanden op straat?	7
Noodopvang	9
Actuele ontwikkelingen	10
Conclusie	11
2 Belangen van kinderen	12
Gezonde ontwikkeling van een kind	12
Kinderrechten in internationale verdragen	15
Jurisprudentie over kinderrechten	17
3 Oplossingsrichtingen en discussiepunten	19
4 Concrete voorstellen	21
5 Financiële consequenties	23
Samenvatting	26

Vooraf

Een document met oplossingen voor een lang slepend probleem: zo wil ik deze initiatiefnota presenteren. Waar gaat het om? Kinderen van vreemdelingen die nog geen legale status hebben. Omdat Nederland onvoldoende opvang en voorzieningen biedt aan gezinnen met kinderen belanden zij op grote schaal op straat. Dat vind ik onaanvaardbaar.

Kinderen op straat. Hoe kan zo iets gebeuren in Nederland? Dat is een vraag die mij ook vaak gesteld wordt door betrokken mensen met een warm hart. Het antwoord is niet eenvoudig, maar het komt in de kern hierop neer:

De achtergrond is: per jaar zoekt een gemiddelde van ongeveer 15 000 asielzoekers bescherming zoeken in Nederland. Ongeveer de helft daarvan krijgt die asielbescherming. Die helft krijgt een verblijfsvergunning, krijgt een eigen huis en kan een bestaan gaan opbouwen in Nederland. De andere helft, de andere 7 500 asielzoekers, worden in eerste instantie afgewezen en krijgen geen verblijfsvergunning. Voor hen betekent dat meestal twee dingen:

1. de afwijzing aanvechten in, soms meerdere, procedures. En/of,
 2. als dat niet succesvol lukt: terugkeren naar het land van herkomst.
- Die periodes van procedures en/of terugkeer duren gemiddeld jarenlang. En in die periodes is opvang in Nederland meestal niet gegarandeerd. Dat houdt voor vele gezinnen met kinderen in: een leven op straat, een leven zonder onderdak, een leven waarbij vreemdelingen afhankelijk zijn van de goedheid van gemeenten, maatschappelijke organisaties en bezorgde burgers.

Ik maak mij grote zorgen over de gevolgen van een onvoldoende sluitende opvang. Met deze initiatiefnota wil ik daarvoor oplossingen bieden én een grens stellen: de belangen van minderjarige kinderen. Ik vind dat de Nederlandse regering niet mag accepteren dat kinderen van uitgeprocedeerde vreemdelingen op straat belanden. Ik vind dat zij niet de dupe mogen worden van een slecht functionerende Nederlandse overheid of van slecht gedrag van de ouders. Ik vind dat kinderen eigen rechten hebben. Een recht op onderwijs. Een recht op basisvoorzieningen. Een recht op perspectief. Een recht op menselijke waardigheid.

In deze nota doe ik:

- A) Voorstellen om de opvang van asielzoekers en andere vreemdelingen zonder legale status in Nederland sluitender te krijgen, en
- B) Voorstellen om uit te sluiten dat minderjarige kinderen van deze groepen op straat belanden.

In het eerste hoofdstuk ga ik uitgebreid in op de aard, omvang en achtergrond van de hierboven beschreven problemen. Welke gezinnen met kinderen belanden in welke situaties op straat? Welke wetten en regels liggen daaraan ten grondslag? Hoeveel gezinnen met kinderen belanden er op straat? Hebben zij nog ultieme mogelijkheden om alsnog aan voedsel en onderdak te komen?

In het volgende hoofdstuk zet ik de belangen van kinderen, die naar mijn mening beter beschermd moeten worden, uiteen. Waar liggen de kwetsbaarheden van kinderen van vreemdelingengezinnen? Hoe worden hun belangen als gevolg van het huidige Nederlandse beleid voor opvang en terugkeer van migranten geschaad? En op welke wijze zijn de belangen, van kinderen, de «kinderrechten», juridisch vastgelegd? Nederland is namelijk volgens vele internationale en Europese verdragen verplicht de belangen van kinderen voorop te stellen.

In de hoofdstukken 3 en 4 wil ik oplossingsrichtingen en discussiepunten bespreken, om vervolgens te komen tot een aantal concrete voorstellen. Deze voorstellen wil ik middels deze initiatiefnota voorwerp van discussie maken in de Tweede Kamer, uiteraard met de hoop hiervoor voldoende steun te verwerven. Ik besluit deze nota met de financiële consequenties van mijn voorstellen, en met een samenvatting.

Ik wil dat de voorstellen in deze initiatiefnota ervoor zorgen dat de beschreven problematiek structureel, sluitend wordt aangepakt. Het probleem van gezinnen met kinderen die op straat worden gezet wordt door het grote publiek niet altijd opgemerkt. Het immigratiedebat gaat over «een streng beleid» of «een soft beleid». Maar achter een restrictief beleid dat Nederland omtrent asielzoekers en andere vreemdelingen voert, gaan vele schaduwkanten schuil, waarvan dit een hele grote is. Dit gaat over de gezinnen met kinderen die al in Nederland aanwezig zijn en regelmatig al jaren in ons land verblijven. Dit gaat over kinderen die een sociale omgeving hebben opgebouwd in Nederland en steeds meer verwant zijn geraakt met ons land. Kinderen die de taal spreken en op school zitten. Een grote groep kwetsbare kinderen die doorgaans een lange periode leeft tussen hoop en vrees. Tussen onzekere toelatingsprocedures en moeizame terugkeertrajecten. Lange tijd in de opvang, maar op een zeker moment ook zonder opvang. Dit zijn vreselijke situaties, waar kinderen zo min mogelijk onder zouden moeten lijden. Het wordt hoog tijd dat we drie stappen voorwaarts zetten en dat soort praktijken eens en voor altijd tot het verleden laten behoren.

Hans Spekman

1 Probleemschets Kinderen Op Straat

Algemene problematiek

Gezinnen met kinderen¹ die op straat belanden of door de overheid zelfs actief op straat worden gezet. Het gebeurt in Nederland op regelmatige basis. Het gaat over asielzoekers, afgewezen asielzoekers en andere vreemdelingen die verblijf zoeken in ons land. Waarom worden zij op straat gezet? Meestal omdat zij geen recht meer hebben om in Nederland te verblijven, het uitzicht op legaal verblijf klein is geworden, en de betreffende gezinnen moeten terugkeren naar hun land van herkomst. De Nederlandse overheid heeft in wet- en regelgeving precies vastgelegd wanneer vreemdelingen wel recht op opvang en voorzieningen hebben, en wanneer niet (meer). De achtergronden van de meeste van deze regels lijken op zichzelf niet onlogisch. In grote lijnen: asielzoekers worden opgevangen zolang ze nog in een relatief kansrijke fase van de asielprocedure zitten, omdat het een kwetsbare groep is. In die fase worden ze tevens voorbereid op een mogelijk legaal verblijf in Nederland. Wanneer de asielprocedure op zijn einde loopt en de kans op een verblijfsvergunning kleiner wordt (na de uitspraak in beroep), verzetten de bakens zich langzamerhand van opvang naar terugkeer.² De opvang van asielzoekers houdt op, er is een aantal maanden om aan terugkeer te werken, waarbinnen soms nog beperkte opvangmogelijkheden zijn, maar daarna houdt het doorgaans op.

En het houdt in veel meer situaties op. Om een paar voorbeelden te noemen: niet in alle delen van de asielprocedure, zeker in het geval van een herhaalde of tweede asielaanvraag, is er recht op opvang. Ook als ex-asielzoekers een reguliere vervolgaanvraag doen, bijvoorbeeld wegens schrijnende omstandigheden, is er geen recht op opvang. Er zijn redenen waarom Nederland grenzen moet stellen aan het recht op opvang, maar in de praktijk betekent dat mensen die geen zekere plek hebben om naartoe te gaan.

Ook als het uitgeprocedeerde vreemdelingen niet lukt om terug te keren naar het land van herkomst, hebben zij, ook gezinnen met kinderen, geen recht meer op opvang en voorzieningen in Nederland. En terugkeer lukt in heel veel gevallen niet. Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid, dat niet alle uitgeprocedeerde vreemdelingen oneindig opgevangen kunnen blijven worden, lijkt begrijpelijk, maar waar moeten al die gezinnen met kinderen dan naartoe?

Dit is dus het soort situaties die in deze nota worden bedoeld met «geen sluitende opvang voor vreemdelingen». En in de taal van de diensten van de overheid, van het ministerie voor Immigratie en Asiel, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de IND worden die genoemd: «met onbekende bestemming vertrokken», «uitgestroomd uit de caseload» en «aangezegd zelfstandig het land verlaten».

In de werkelijkheid zijn dit grote groepen uitgeprocedeerde vreemdelingen, waaronder ook gezinnen met kinderen, die op straat terecht komen.

Wanneer belanden kinderen op straat?

Wat zijn precies de situaties waarin gezinnen met kinderen op straat kunnen belanden? Die situaties vloeien voort uit de regels uit de Vreemdelingenwet 2000, de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva), de Regeling Verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) en andere lagere regelgeving. Hieronder staat in welke precieze situaties er geen recht op opvang en voorzieningen

¹ Minderjarige kinderen. Hierbij wordt aangesloten bij de definitie van het kind in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind: ieder mens jonger dan achttien jaar is kind.

² Dit is een vrije interpretatie van het opvangbeleid in Nederland voor asielzoekers.

(meer) bestaat. Is dat het geval, dan lopen vreemdelingen het risico op straat terecht te komen.

Asielzoekers

De eerste groep gezinnen met kinderen waar gaten vallen in de opvang betreft de «gewone asielzoekers»: zij die een asielaanvraag hebben ingediend, die is afgewezen. Als zij procederen tegen die afwijzing is centrale opvang in een asielzoekerscentrum voor een deel van die juridische procedure gegarandeerd. Uitgangspunt is dat de asielzoeker in afwachting van de aanvraag recht op opvang heeft. Daarna, tijdens de juridische procedure, verschilt het per type procedure en aanvraag, of er nog recht op opvang en voorzieningen bestaat. Een overzicht van de «opvanggaten»:

- 1 Een asielzoeker die in de verkorte procedure (Algemene Asiel Procedure) wordt afgewezen en daartegen in beroep gaat, heeft recht op opvang tijdens de duur van de vertrektermijn van vier weken. Daarna in beginsel niet meer, tenzij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening toewijst. Dit gebeurt vermoedelijk in de minderheid van de gevallen.¹ Hier vallen dus twee duidelijke gaten voor asielzoekers die nog middenin een procedure zitten. Als de rechtbank het verzoek om de voorlopige voorziening afwijst, worden de asielzoekers uit de opvang geplaatst en worden hun voorzieningen beëindigd. Ook als de rechtbank niet tijdig een uitspraak doet, belanden de mensen op straat. De beroepsprocedure bij de rechtbank na een verkorte afwijzing duurt in beginsel een maand.² Een asielzoeker wiens asielaanvraag in de verkorte procedure is afgewezen, het beroep bij de rechtbank heeft verloren en daartegen in hoger beroep gaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), heeft geen recht op opvang en voorzieningen.³ De wettelijke termijn voor het beslissen op het hoger beroep is maximaal 23 weken.
- 2 Een asielzoeker die in de verlengde asielprocedure (VAP) wordt afgewezen, en daartegen tijdig beroep bij de rechtbank heeft ingediend, heeft tijdens de beroepsprocedure wel recht op opvang en voorzieningen. Het beroep heeft schorsende werking. In deze verlengde procedure valt wel een opvanggat, als tegen een ongegrond beroep, hoger beroep wordt ingesteld bij de Afdeling. Tijdens die procedure is er geen recht op opvang en lopen asielzoekers eveneens het risico om op straat te belanden. Het hoger beroep bij de Afdeling duurt gemiddeld een klein half jaar.
- 3 Een asielzoeker die een opvolgende asielaanvraag doet, heeft opvang en voorzieningen gedurende de periode dat hij wacht op de beschikking van de IND. Vanaf het moment dat de aanvraag wordt afgewezen, vervalt het recht op opvang. Er wordt dan geen vertrektermijn gegeven. Opvolgende asielaanvragen worden gedaan op het moment dat de asielzoeker vindt dat er nieuw bewijs is en/of nieuwe feiten en omstandigheden zijn, om bij een tweede poging alsnog asielbescherming te krijgen. Is de asielzoeker het niet eens met de afwijzing van de tweede asielaanvraag, is beroep bij de rechtbank, en bij een negatieve uitslag daarvan, hoger beroep bij de Afdeling, mogelijk. Tijdens die gerechtelijke procedures bestaat er geen recht op opvang en voorzieningen en belanden mensen op straat. Beroep en hoger beroep in het geval van een opvolgende asielaanvraag kunnen snel afgehandeld zijn, maar als er veel aanvullend bewijs en extra documenten worden overgelegd, kan de totale asielprocedure vrijwel net zo lang duren als bij een eerste aanvraag.
- 4 Een enigszins onderschatte groep betreft de asielzoekers en andere legale vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op een zeker moment wordt ingetrokken of niet wordt verlengd. Bijvoorbeeld vanwege een verbeterde situatie in het land van

¹ Precieze cijfers zijn hier nog moeilijk over te geven. De verkorte en verlengde procedure zoals die nu gangbaar zijn, gelden pas sinds 1 juli 2010. Beide zijn in de plaats gekomen van de AC-procedure en de gewone asielprocedure. In het algemeen kan worden gesteld dat aanvragen in de verkorte procedure sneller/makkelijker kunnen worden afgewezen. Bij de beoordeling door de rechtbank of een verzoek om een voorlopige voorziening wordt toegewezen, speelt een belangrijke rol hoe kansrijk het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag wordt bevonden.

² Hierover zijn afspraken gemaakt met de Raad voor de Rechtspraak. De termijn wordt niet altijd gehaald. In dat geval is het mogelijk een spoed voorlopige voorziening aan te vragen.

³ Een verzoek om een voorlopige voorziening wordt door de Afdeling alleen toegewezen als de concrete uitzettingsdatum bekend is.

herkomst, contra-indicaties of een verbroken relatie. Tijdens de juridische procedure tegen een intrekingsbesluit blijven de huisvesting en voorzieningen nog bestaan, maar daarna vallen die weg en worden de betrokken mensen, ook gezinnen met kinderen, aan hun lot overgelaten. Een «beëindigingsbeleid» is er niet, waardoor deze mensen dus op straat belanden.

Ex-asielzoekers met een reguliere vervolgaanvraag

De tweede groep kwetsbare vreemdelingen waar gaten vallen in de opvang en voorzieningen, betreft de ex-asielzoekers die een vervolgaanvraag doen voor een verblijfsvergunning regulier. Het gaat dan om aanvragen om met name de volgende redenen:

- buiten eigen schuld Nederland niet kunnen verlaten
- schrijnende omstandigheden
- medische problemen
- gezinsleven

De basisregel voor dit soort aanvragen is dat er in het land van herkomst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) wordt aangevraagd. Dit is, vanwege de redenen van deze aanvragen, echter veelal niet mogelijk, waardoor de procedures in de praktijk regelmatig in Nederland worden gevoerd. En daar ontstaan dan ook de gaten in de opvang. Ex-asielzoekers die een reguliere vervolgaanvraag doen hebben geen recht op opvang in Nederland, ook niet in afwachting van de beschikking over de aanvraag, als ze nog wel rechtmatig verblijf hebben.¹ Ook gedurende de bezwaarfase, de beroepsfase en de mogelijke hoger beroepsfase ontbreken opvang en voorzieningen. De gehele procedure voor een verblijfsvergunning regulier duurt minimaal twee jaar en is in de praktijk regelmatig opgelopen tot wel vijf jaar. Al die tijd verblijven de betrokkenen, ook gezinnen met kinderen, zonder recht op opvang, in Nederland.²

Ex-asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst

De grootste groep asielzoekers die een risico loopt op straat te belanden zijn de uitgeprocedeerde ex-asielzoekers bij wie terugkeer naar het land van herkomst moeizaam of niet lukt. Terugkeer van vreemdelingen is, dit blijkt uit alle cijfers, een groot probleem. Veel ex-asielzoekers hebben geen identiteitsdocumenten en ondervinden daardoor grote problemen om teruggenomen te worden door hun land van herkomst. Regelmatig werken uitgeprocedeerde vreemdelingen ook onvoldoende mee om terugkeer te bewerkstelligen. Door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en door de betreffende asielzoekers worden wel inspanningen verricht om terugkeer te bevorderen, maar in de helft van de gevallen (!) zonder succes. Een verblijfsvergunning voor het «buiten eigen schuld» Nederland kunnen verlaten, is in 2009 slechts één keer verleend.

Een asielzoeker die uitgeprocedeed is, krijgt een vertrektermijn en moet werken aan terugkeer naar het land van herkomst. Dit gebeurt vanuit vreemdelingenbewaring of vanuit de Vrijheids Beperkende Locatie (VBL) in Ter Apel. Ook in het AZC is dan al gewerkt aan terugkeer. Een deel van de asielzoekers vertrekt zelfstandig met hulp van de IOM. In de VBL zijn beperkte opvangvoorzieningen beschikbaar.³ Een vreemdeling kan maximaal twaalf weken in de VBL geplaatst worden. Lukt terugkeer niet binnen die termijn, dan kunnen de ex-asielzoekers op straat worden gezet. Zij verdwijnen dan uit het terugkeerproces «met onbekende bestemming» en worden aangezegd «zelfstandig Nederland te verlaten». Onafhankelijk van de vertrektermijn, lukt terugkeer bij een groot aantal ex-asielzoekers en andere vreemdelingen in het geheel niet. Regelmatig duren terugkeertrajecten jaren. In die gehele periode is er geen recht op opvang. Slechts in een zeer gering aantal gevallen wordt deze vreemde-

¹ Een beperkte uitzondering geldt voor ex-asielzoekers die een aanvraag om medische redenen doen of een verzoek conform artikel 64 van de Vw2000 doen. Onder voorwaarden krijgen zij in afwachting van de beslissing op die aanvraag opvang. Deze uitzondering is opgenomen naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie Spekman (Kamerstuk 30 846 nr. 4).

² Twee uitzonderingen zijn er: als er bij de reguliere vergunningaanvraag kinderen zijn betrokken, bestaat er een recht op een financiële bijdrage op grond van de Rvb, tijdens de fase in afwachting op de beschikking. Die bijdrage is 216 euro per maand per kind en de woonkosten zijn daarmee niet gedekt. De bijdrage stopt in de regel in de bezwaarfase en verder in de juridische procedure. De uitzondering in het beleid is opgenomen naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 januari 2006 – kenmerk: 05/3621 en 05/3622. De tweede uitzondering is er voor vrouwen die vanuit een vrouwenopvanghuis een toelatingsaanvraag «schrijnendheid» doen vanwege huiselijk geweld of eerwraak. Ook zij hebben in de aanvraagfase recht op een financiële bijdrage op grond van de Rvb.

³ Officieel is plaatsing in de VBL geen opvang. Het is een maatregel die wordt opgelegd om in de VBL te werken aan terugkeer.

lingen een verblijfsvergunning verstrekt, omdat zij «buiten hun schuld» Nederland niet kunnen verlaten. De rest van de groep verdwijnt, en daarvan is eigenlijk onbekend waar ze terechtkomen. Op straat, in gemeenten, in het buitenland, in de illegaliteit. In een deel van de zaken beëindigt de DT&V het terugkeerproces, soms verdwijnt de vreemdeling uit eigen beweging. De indiener wordt regelmatig benaderd door betrokkenen van deze mensen die in schrijnende omstandigheden moeten leven. kinderen hebben in die situaties vaak behoorlijke schade opgelopen.

Overigens: illegaliteit

Meestal vanuit afgewezen verblijfsvergunningaanvragen of door het verlies van een verblijfsvergunning belanden gezinnen met kinderen ook in de illegaliteit. Zij overleven met behulp van zwart werk en huren een kamer of appartement via onderhuur of op de particuliere markt. Soms komen ze in problemen, bijvoorbeeld als ze ziek worden, als de relatie met iemand bij wie ze inwonen verbroken wordt, als ze problemen krijgen op het werk of bij de huisbaas. Als deze gezinnen (moeders met kinderen) geen uitweg hebben, blijven ze noodgedwongen wonen in dergelijke onhoudbare situaties. Ze verdragen huiselijk geweld, uitbuiting op het werk, handtastelijkheden van de huisbaas. Verondersteld wordt dat ongeveer 100 000 volwassen illegalen leven in Nederland. Daarvan is ongeveer een derde vrouw. Er vanuit gaande dat gemiddeld elke vrouw een kind heeft is een aantal van ongeveer 30 000 illegale kinderen niet ondenkbaar.

Overigens: rechtmatig verblijf

In deze nota zij tevens vermeld dat vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben in Nederland toestemming hebben om legaal in Nederland te blijven. Er zijn situaties waarbij vreemdelingen wel rechtmatig verblijf in Nederland hebben, maar geen recht hebben op opvang en voorzieningen. Doorgaans heeft een vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland als hij een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft gedaan en in afwachting is van de beslissing van de IND. In bepaalde gevallen heeft de vreemdeling ook rechtmatig verblijf wanneer hij bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van de IND. Het recht op opvang is beperkt tot asielzoekers met rechtmatig verblijf. Asielzoekers die in hoger beroep gaan, of andere uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen zonder verblijfsvergunning verblijven niet rechtmatig in Nederland. Ex-asielzoekers die een reguliere vervolgaanvraag doen, verblijven gedurende de aanvraagfase en in bezwaar en beroep wel rechtmatig in Nederland, maar hebben geen recht meer op opvang.

Hoeveel gezinnen met kinderen belanden op straat?

Hiervoor is weergegeven: het recht op opvang en op voorzieningen voor asielzoekers en andere vreemdelingen is beperkt. De basis en de kwaliteit van de asielopvang is in Nederland vrij goed geregeld, maar er zijn veel situaties waarbij opvang ontbreekt. Situaties waar jaarlijks duizenden gezinnen met kinderen mee te maken kunnen krijgen. Deels zijn die situaties begrijpelijk, omdat Nederland niet oneindig verantwoordelijk kan worden gehouden voor de opvang van asielzoekers en andere uitgeprocedeerde vreemdelingen. Maar regelmatig zijn die situaties ook onacceptabel, onder meer als gezinnen met kinderen die geen perspectief hebben erdoor op straat belanden.¹ Dat mag in een fatsoenlijk land als Nederland niet gebeuren. Hieronder is een poging gedaan om in het kader van deze initiatiefnota de schaal is van deze problematiek in kaart te brengen.

¹ Zie in dit verband onder andere artikel 3 lid 9 van de Terugkeerrichtlijn. De richtlijn definieert kwetsbare personen als volgt: «minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.»

Allereerst: het gebeurt al jarenlang dat vreemdelingen die uitgeprocedeerd raken op straat belanden. Er zijn dan ook vanuit de huidige situatie al duizenden «oude gevallen» van ex-asielzoekers en andere vreemdelingen die zich buiten de opvang van overheidswege bevinden. Niet kunnen terugkeren. In afwachting zijn van eindeloze procedures. Gebruik moeten maken van «houtje-touwtje-oplossingen» en niet aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen. En elk jaar wordt deze groep groter.

Zoals eerder vermeld, is de gemiddelde asielinstroom (eerste aanvragers) de laatste jaren circa 14 000 asielzoekers.¹ Ongeveer 50% van deze asielaanvragen wordt niet toegewezen², dat geldt dus voor omstreeks 7000 mensen. Volgens de Rapportage Vreemdelingenketen zijn in 2009 9770 negatieve asielbeslissingen genomen.³ Jaarlijks komt dus een groep asielzoekers van die grootte Nederland binnen, die een risico loopt op termijn buiten de opvang te belanden. Uiteraard belandt er niet jaarlijks een dergelijke hoeveelheid mensen op straat. Een klein deel van de groep krijgt na een beroepsprocedure alsnog een vergunning. Een deel keert terug naar het land van herkomst. Een deel vertrekt naar andere landen. Een substantieel deel belandt in Nederland op straat.⁴

Wat betreft asielzoekers is het «geringste» recht op opvang er bij de herhaalde aanvragers en bij de intrekkingen/niet verlengingen. Per jaar worden er ongeveer 1 000 herhaalde aanvragen gedaan⁵, het aantal zaken waarbij een vergunning wordt verloren, ligt rond de 3500. Meer dan duizend kinderen zijn daardoor de dupe geworden van het gebrek aan begeleiding en opvang volgend op de afwijzing. Dan gaat het om een paar maanden tot één of twee jaar.

Een paar duizend asielzoekers worden jaarlijks in de verkorte AA-procedure (voormalige AC-procedure) afgewezen. In beroep en in hoger beroep komen zij in problemen met opvang. De opvangproblemen voor asielzoekers in de verlengde procedure zijn kleiner. Maar ook ongeveer 1 000 asielzoekers die in deze procedures in hoger beroep gaan komen zonder opvang te zitten.

Uit cijfers van het COA blijkt dat ongeveer een derde van alle asielzoekers in de AZC's kinderen zijn.⁶ Nederland telt, geschat op basis van algemene cijfers, in totaal ongeveer 30 000 illegale kinderen.

In deze nota moet ook nog worden gewezen op het huidige relatieve grote aantal asielzaken dat wordt aangehouden, of opgeschort is. Dit, in verband met de opschortingen van de uitzettingen naar Griekenland en Mogadishu (Somalië) en de zeer beperkt mogelijke uitzettingen naar Irak. Een deel van deze asielzoekers die nu in Nederland wachten op het vervolg van hun procedure of op uitzetting, wordt niet opgevangen.

Het aantal ex-asielzoekers dat een vervolgaanvraag doet, is niet precies weer te geven. Een grove schatting van het jaarlijks aantal aanvragen van de eerder genoemde groepen «buiten schuld», «schrijnend», «medisch» en «gezinsleven» is ongeveer 2000. Ook hier komen nog een hoop «oude gevallen» bij, ex-asielzoekers die nu al lang in procedure en zonder opvang zitten. Deze reguliere procedures betreffen altijd relatief problematische zaken waar grote persoonlijke problemen spelen.

Wat betreft de aantallen en duur is de groep uitgeprocedeerde vreemdelingen dat niet terugkeert, de meest problematische groep. Uit cijfers van de DT&V blijkt dat, van de ongeveer 20 000 vreemdelingen waarbij wordt gewerkt aan terugkeer, dit circa slechts in de helft van het aantal gevallen lukt. Jaarlijks verdwijnen 10 000 vreemdelingen uit de voorraad van DT&V zonder dat de overheid weet waar deze mensen zullen blijven.⁷ Niet al deze vreemdelingen zijn ex-asielzoekers, er zitten ook «gewone illegalen» bij. Verder kiest een deel ervoor zelf het terugkeerproces te beëindigen, en

¹ Voor de jaren t/m 2015 gaat de regering uit van een «realistische prognose» van 17 000. Zie voor de precieze cijfers van de asielinstroom de Rapportages Vreemdelingenketen van de afgelopen jaren. De meeste asielzoekers de laatste jaren zijn afkomstig uit Irak, Somalië en Afghanistan. Dit is gezien de oorlog- en geweldsituaties aldaar verklaarbaar.

² In 2009 lagen de inwilligingscijfers iets lager dan 50%. Van de 19 270 asielbeslissingen werden er 8 510 ingewilligd.

³ Dit aantal is de laatste jaren mede fors gestegen vanwege het grote aantal afwijzingen op grond van de Dublinverordening.

⁴ Een precies aantal is in het tijdsbestek van dit stadium van deze nota niet te geven.

⁵ In 2009 werden 1170 opvolgende asielaanvragen ingediend. Zie http://www.ind.nl/nl/Images/Asiel%202009_tcm5-183750.pdf.

⁶ Dit blijkt uit cijfers van het COA. Zie <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=101>.

⁷ Zie hiervoor de Rapportage Vreemdelingenketen, over de maanden januari-juli van 2010, onderdeel Terugkeer.

een deel wordt «actief» door de DT&V op straat gezet. Deze mensen worden «aangezegd het land te verlaten». In de praktijk worden deze mensen «bij een bushokje afgezet», en moeten ze het verder zelf uitzoeken, terwijl terugkeer naar het land van herkomst vaak geen optie is. Hier zitten ook talloze kinderen bij.

Elke maand worden mensen vanuit de VBL op straat gezet. Het eerste half jaar van 2010 kwamen 30% van alle vertrekzaken van de DT&V uit Irak en Somalië.¹ Terugkeer is voor deze groep amper mogelijk, en het risico bestaat dat ook een deel van deze mensen de komende tijd op straat beland.

Noodopvang

Asielzoekers en andere uitgeprocedeerde asielzoekers die zonder opvang komen te zitten belanden op straat. Maar wat dan? Zijn er organisaties die deze mensen in nood tijdelijk aan onderdak kunnen helpen? Die zijn er.

Gemeentelijke noodopvang

Een belangrijke noodvoorziening was de gemeentelijke noodopvang. Eind jaren negentig werd het kabinetsbeleid restrictiever en belanden steeds meer asielzoekers op straat. Vanuit de kerken werden uitgeprocedeerde asielzoekers, soms in tenten, opgevangen. De Vreemdelingenwet 2000 betekende dat uitgeprocedeerde asielzoekers slechts 28 dagen hadden om hun vertrek te realiseren en daarna op straat terecht kwamen. Daarnaast werden ook de vervolgaanvragers uitgesloten van voorzieningen.

Vanaf 2001 werden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met rondzwervende asielzoekers op straat. Eind jaren negentig concludeerde de Algemene Rekenkamer in een onderzoek dat zo'n 65% van de asielzoekers uit de Rijksopvang op straat terecht komt. De gemeenten organiseerden vervolgens op basis van hun zorgplicht voor dak- en thuislozen en openbare orde een bevoegdheid tot tijdelijke noodopvang. De tijdelijke ondersteuning van asielzoekers betroffen groepen asielzoekers in de fase van een aanvraag voor een reguliere of een herhaalde asielvergunning. Ook ging het om uitgeprocedeerde asielzoekers die «wel actief en controleerbaar meewerken aan terugkeer, maar niet kunnen», of humanitaire noodgevallen zoals gezinnen met zieke kinderen. Uit een onderzoek van de VNG van enkele jaren geleden² bleek dat 170 gemeenten (van ongeveer 250 gemeenten, die reguliere asielzoekersopvang hadden) vormen van ondersteuning aan asielzoekers gaven, die op straat waren beland. Dat was een ruime meerderheid van de gemeenten, die zich betrokken voelden bij asielzoekers, bijvoorbeeld omdat er een asielzoekerscentrum binnen hun gemeentegrenzen was gevestigd.

De grootste groep van meer dan honderd gemeenten organiseerden zich in het netwerk van LOGO-gemeenten (Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid), waarbij Stichting INLIA de centrale toetsing deed, of individuele dossiers aan de criteria voor noodopvang voldeden en gedurende het verblijf nog steeds bleven voldoen. Lokale organisaties, vaak georganiseerd vanuit de kerken, organiseerden de opvang en begeleiding, met als doel uitstroom. Het doel was, of een verblijfsvergunning, of terugkeer, maar in elk geval niet op straat. In 2005 publiceerden de LOGO-gemeenten en de VNG het rapport «De Rekening»³. Daarin werd geconcludeerd dat nog steeds 60 à 70% van de asielzoekers op straat terecht kwam.

De afgelopen jaren hebben verschillende kabinetten geprobeerd het beleid sluitender te maken. In een aantal opzichten is dat gelukt. Mede

¹ Zie hiervoor de Rapportage Vreemdelingenketen, over de maanden januari–juli van 2010, onderdeel Terugkeer.

² Zie hierover ook het onderzoek van de VNG van 2009 «Omvang gemeentelijke noodopvang aan asielzoekers»: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Werk%20en%20inkomen%202009/Vreemdelingenzaken/20090903_eindrapport_regioplan_noodopvang_asielzoekers.pdf.

³ <http://www.logogemeenten.nl/DeRekening.pdf>.

door het generaal pardon heeft dit tot een aanzienlijke daling van het aantal mensen in de noodopvang en aantal plekken in de noodopvang geleid. Daarnaast is in oktober 2009 voor anderhalf jaar het experiment met steunpunten voor ex-AMV's gestart¹, waardoor ook deze groep via dit experiment ondersteuning krijgt en geen noodopvang meer nodig heeft.²

Anno 2010 wordt, omdat een sluitende aanpak nog niet is gerealiseerd, nog steeds in met name grotere steden noodopvang geboden.³ Mogelijk tachtig procent van de asielzoekers die in 2009 uit de noodopvang door het Rijk weer in de opvang zijn genomen, dreigen in 2011 weer op straat terecht te komen. Verder eindigt in het tweede kwartaal van 2011 het experiment met steunpunten voor ex-AMV's. Ook deze groep zal bij ongewijzigd beleid weer in de noodopvang terecht kunnen komen.

Andere noodopvang

Naast gemeentelijke noodopvang zijn er ook andere maatschappelijke organisaties die zich bekommeren om uitgeprocedeerde asielzoekers, en die onder voorwaarden noodvoorzieningen bieden, zoals onderdak en eten. In alle provincies en in de meeste grote steden zijn dit soort organisaties te vinden. In het noorden van Nederland is er bijvoorbeeld de Interkerkelijke Werkgroep AZC Drachten, die zich inzet voor uitgeprocedeerde asielzoekers en gezinnen op straat. In Musselkanaal kunnen zij eveneens terecht, in Huize Plexat. In Drenthe kunnen vrouwen met kinderen hulp zoeken bij de Stichting Op Stee in Emmen. In Amsterdam is er bijvoorbeeld het ASKV en in Eindhoven de Stichting Vluchtelingen in de Knel. De Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) is een steunpunt voor alle mensen en organisaties die betrokken zijn bij de steun van ongedocumenteerden.

Ook kerken spelen niet zelden een rol in het opvangen van mensen in nood. De Stichting INLIA speelt hierin een belangrijke rol. INLIA is voortgekomen uit de betrokkenheid van lokale geloofsgemeenschappen bij het lot van asielzoekers in nood. Aan met uitzetting naar hun land van herkomst bedreigde asielzoekers verleenden zij diverse vormen van ondersteuning variërend van ondersteuning bij terugkeer tot en met «kerkasiel».

De belangrijkste organisaties die zich voornamelijk inzetten voor de belangen van kinderen zijn onder meer Defence for Children, Unicef en Stichting Kinderpostzegels.⁴ De Stichting NIDOS is op grond van de wet ook de wettelijke voogdiinstelling voor alleen staande minderjarige vreemdelingen. Verder beschikt NIDOS over zo'n 1000 gezinnen waar kinderen kunnen worden opgevangen.

Noodopvang wordt soms ook geboden door particulieren. Mensen met een warm hart in gemeenten. Betrokkenen bij uitgeprocedeerde vreemdelingen. Vergeleken met het rationele, restrictieve vreemdelingenbeleid, is het een eye-opener om ook de ervaringen van deze betrokken mensen te kennen. Zij snappen de strenge regels voor toelating, opvang en terugkeer vaak goed, maar vanuit zorg en medemenselijkheid kiezen ze regelmatig toch voor het verlenen van noodzakelijke steun, om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld kinderen in elk geval te eten en een dak boven hun hoofd hebben.

Actuele relevante ontwikkelingen

Ten tijde van het schrijven van deze nota spelen zich nog een aantal ontwikkelingen af die van invloed zijn op het aantal gezinnen met kinderen dat op straat beland. Hieronder een kort overzicht.

¹ Dit experiment is gestart naar aanleiding van de motie Spekman met Kamerstuknummer 19 637, nr. 1211.

² Overigens: de wijze van (juridische) begeleiding waarin noodopvangmedewerkers op intensieve wijze met asielzoekers in gesprek gingen, leidde er toe dat nauwelijks asielzoekers uit het zicht verdwenen. De afgelopen tien jaar is minder dan 7% van de asielzoekers uit de noodopvang uit het zicht verdwenen en de andere 90% kreeg alsnog opvang van het Rijk, keerde terug naar land van herkomst of kreeg alsnog een verblijfsvergunning. De resultaten met de eerder door het Rijk afgeschreven groep asielzoekers bleek door andere aanpak aanzienlijk betere resultaten op te leveren bij het voorkomen van illegaal verblijf op straat.

³ Zo is de aangenomen Tweede Kamer motie Anker (Kamerstuk 31 994, nr. 19) niet tot uitvoering gekomen. Die pleitte voor opvang voor asielzoekers in procedure verblijf bij kind, buiten schuld en schrijnend.

⁴ Deze initiatiefnota is ook mede geïnspireerd op de notitie «Opvang uitgeprocedeerde gezinnen» van de Coalitie Geen Kind op Straat. Deze coalitie bestaat uit: Amnesty International Nederland; Defence for Children-ECPAT Nederland; INLIA Kerk in Actie; Stichting LOS; Stichting Kinderpostzegels Nederland; de Raad van Kerken Nederland; UNICEF Nederland en Vluchtelingen-Werk Nederland.

Gevolgen sluiten noodopvang

Eind 2009 is de gemeentelijke noodopvang afgebouwd. Een groot aantal gemeenten bood de afgelopen jaren in een bepaalde mate noodopvangvoorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen, die tussen wal en schip terecht waren gekomen. In het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is in 2007 afgesproken dat de noodopvang zou worden afgebouwd. In de laatste maanden van 2009 zijn de meeste mensen van de resterende groep vreemdelingen in de noodopvang uitgeplaatst naar de VBL of een AZC. Daar is gewerkt aan terugkeer en zijn asielzoekers die nog in procedure zaten opgevangen. De IND heeft snel besloten op nog resterende verblijfsaanvragen. In de loop van 2010 zijn toenemende problemen ontstaan met een deel van de oude groep «noodopvaarders» bij wie terugkeer niet lukte, en alsnog, na uitplaatsing, nergens heen konden. Zij doen opnieuw een beroep op de gemeentelijke noodopvang en particuliere opvang, die daardoor overvraagd en overvol is geworden. Ook vanwege de blijvende gaten in de sluitende opvang en de moeizame terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen is de druk op de gemeentelijke noodopvang weer aan het toenemen.

Gezinnen met kinderen tijdelijk niet uit VBL/bewaring/opvang

Ten tijde van het schrijven van deze initiatiefnota worden tijdelijk geen gezinnen met kinderen uit AZC's of de VBL geplaatst. Dit, naar aanleiding van de tussenuitspraak van het Gerechtshof in Den Haag¹. Hierop wordt later in deze nota nog ingegaan. Voormalig minister Hirsch Ballin van Justitie zag zich door de uitspraak genooddaakt, in afwachting van de definitieve uitspraak van het Gerechtshof, tijdelijk geen gezinnen met kinderen op straat te zetten. Na de definitieve uitspraak van het Gerechtshof zal blijken of dat beleid zal worden voortgezet.²

Ontwikkeling motie Spekman opvang medisch

Vanaf 1 januari 2010 is nieuwe regelgeving naar aanleiding van de eerder genoemde motie Spekman «opvang medisch» in werking getreden.³ De motie vroeg onder meer om opvang van zieke mensen met rechtmatig verblijf. In dit kader: ex-asielzoekers die een vervolgaanvraag hebben gedaan om op grond van medische behandeling verblijf in Nederland te krijgen, of een verzoek conform artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000. Die opvang wordt geboden in het geval er een nieuwe aanvraag is gedaan, na 1 januari 2010 en er een medisch dossier van de betreffende vreemdeling wordt overgelegd. De evaluatie van de nieuwe regelgeving moet nog plaatsvinden, maar het lijkt al duidelijk dat weinig mensen opvang wordt verleend op grond van de nieuwe regelgeving. Als ze het al hebben aangevraagd en gekregen, is het voor een beperkte periode waardoor zieke mensen nog grote delen van de medische procedure zonder opvang en voorzieningen moeten doorkomen.⁴

Conclusie probleemschets

Door verschillende oorzaken belanden asielzoekers en andere uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland op straat. Ook gezinnen met kinderen van illegalen leven geregeld op straat. Het systeem van asielopvang in Nederland is niet sluitend en vanuit de rijksoverheid worden geen voorzieningen getroffen om minimale bestaanszekerheid voor niet rechtmatig verblijvende gezinnen met kinderen in schrijnende omstandigheden te garanderen. Terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen verloopt bovendien buitengewoon moeizaam.

De problemen zijn niet gering. Precieze aantallen zijn moeilijk te achterhalen, mede omdat dit probleem zich deels buiten het zicht voltrekt, maar het is waarschijnlijk dat vele gezinnen met kinderen in de problemen zitten. Hiertussen zitten veel «oude gevallen», maar met het huidige, niet

¹ Arrest Gerechtshof 's-Gravenhage van 27 juli 2010, LJN: BN2164, r.o. 3.6 en 3.8.

² Deze definitieve uitspraak wordt verwacht in januari 2011.

³ Deze motie wordt begin 2011 geëvalueerd.

⁴ Zie het persbericht van de Stichting INLIA van februari 2010 op de website van Vluchtelingenwerk. <http://www.vwnn.nl/index.php?item=7178>

sluitende, beleid komen daar maandelijks tientallen gezinnen bij. Opvangorganisaties en gemeenten kunnen de hoogste nood met moeite ledigen, maar die oplossing is niet structureel. Bovendien worden gemeentelijke noodopvangvoorzieningen vanuit het Rijk niet ondersteund.

Als het huidige beleid wordt voortgezet blijft het «pappen en nathouden» met gezinnen op straat. Asielzoekers, waaronder gezinnen met kinderen, worden middenin een procedure om toelating buiten de opvang geplaatst. Asielzoekers die niet terugkeren (50%!) blijven na het eindigen van de vertrektermijn op straat belanden. Ex-asielzoekers die vanwege medische problemen, onmogelijke terugkeer of schrijnende omstandigheden verblijf aanvragen zitten zonder onderdak. De minderjarige kinderen van al die gezinnen die dit overkomt, kunnen hier niets aan doen, en raken hierdoor in hun ontwikkeling ernstig beschadigd.

De primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van opvang aan kwetsbare groepen zoals minderjarige kinderen zou echter niet bij particulieren of particuliere instellingen moeten liggen, maar bij de overheid. Dit niet alleen om willekeur in het bieden van opvang te voorkomen en stabiliteit in de opvang te waarborgen, maar ook omdat het juist aan staten is om dakloosheid te voorkomen – zeker waar het kwetsbare personen zoals kinderen betreft.

2 Belangen van kinderen

De belangen van kinderen staan voorop in deze initiatiefnota. Dit is niet zomaar. Kinderen zijn als het gaat om migratie een zeer kwetsbare groep. Als kwesties van toelating, opvang en terugkeer onzeker zijn, geeft dit voor een kind een zeer onstabiele start van het leven. De cognitieve ontwikkeling kan ernstig worden geschaad. De sociale ontwikkeling wordt zwaar belemmerd.

Het opkomen voor belangen van kinderen sluit ook aan bij wat Nederland in wetten en internationale verdragen als basisbeginselen heeft erkend. Daarin worden belangen van kinderen centraal gesteld. Daarin zijn specifieke rechten voor kinderen vastgelegd en specifieke rechten voor kinderen ingevuld. Ook uit de recente ontwikkelingen in de (Europese) jurisprudentie blijkt dat de individuele belangen van kinderen steeds sterker verankerd raken.

Het is overduidelijk onontkoombaar dat de belangen van kinderen centraal dienen te staan, ook in beleid waar het migranten betreft. Hieronder een overzicht waarom kinderen daar zo bij gebaat zijn. En een overzicht van de relevante regels en verdragen waar de belangen van kinderen zijn vastgelegd.

De gezonde ontwikkeling en het belang van een kind

Allereerst is het belangrijk om vast te stellen dat kinderen vanwege hun kwetsbaarheid extra bescherming verdienen. Vanuit die kwetsbaarheid en het belang van een toekomstperspectief van kinderen zijn de voorstellen in deze initiatiefnota met name ingegeven. Over die kwetsbaarheid zijn door orthopedagogen, gedragswetenschappers, hulpverleners, medici en dergelijke al vele rapporten geschreven. Deze nota wil met name verwijzen naar belangwekkende onderzoeken van Margrite Kalverboer en Elianne Zijlstra. Zij zijn beide gedragswetenschapper aan de Universiteit van Groningen en tevens de auteurs van het boek «Het belang van het kind in het Nederlands recht». Zij hebben in dat boek een model ontwikkeld vanuit een pedagogisch en ontwikkelingspsychologisch perspectief dat kan helpen om het belang van het kind in het vreemdelingenrecht toe te passen.¹

¹ Kalverboer, M. & Zijlstra, E. (2006). *Het belang van het kind in het Nederlands Recht*. Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief. Amsterdam: SWP.

In dat model beschrijven zij wat kinderen nodig hebben om zich gezond te kunnen ontwikkelen. Een aantal punten die zij noemen: adequate verzorging, een veilige fysieke directe omgeving en een ondersteunende opvoedingsstructuur. Verder: continuïteit in opvoeding, verzorging en toekomstperspectief. Ook: een veilige, fysieke, ruimere omgeving. Enorm belangrijk blijken een sociaal netwerk, onderwijs en omgang met leeftijdsgenoten. Stabiliteit in levensomstandigheden staat eveneens in het model.

De meeste van deze voorwaarden voor een gezonde ontwikkeling van kinderen zijn relevant in het kader van deze initiatiefnota. Het ontbreken van onderdak, het beëindigen van opvang, het op straat zetten van gezinnen met kinderen zijn de problemen waar deze nota oplossingen voor wil aanreiken. Problemen die haaks staan op de genoemde voorwaarden. Het ontbreken van adequate verzorging is een basisvoorwaarde voor fysieke gezondheid. Een veilige omgeving geeft een kind de geborgenheid die het nodig heeft om tot een stabiele persoon te kunnen uitgroeien. Het belang van een sociaal netwerk is enorm. Het gebeurt in Nederland aan de lopende band dat kinderen van asielzoekers en andere vreemdelingen plotseling hun volledige sociale omgeving kwijtraken, waar zij soms al jaren in verkeren. Onzekerheid, instabiliteit, leegte, komen daar vaak voor terug. Ook educatie is voor elk jong kind essentieel. Elke dag dat een jong kind zonder voorzieningen en onderwijs zit, loopt hij een achterstand op in zijn potentiële ontwikkeling. Al deze facetten houden verband met het uiteindelijke toekomstperspectief van het kind. Kinderen hebben verwachtingen, willen iets opbouwen en willen zich ontwikkelen. Als de meest basale aspecten van het bestaan op het spel staan, valt dat perspectief amper op te bouwen.

Kinderen van asielzoekers lopen bovendien toch al een groter risico om in moeilijke omstandigheden op te groeien. De ouders kampen geregeld met een ingewikkelde geschiedenis, waarbij trauma's geen uitzondering zijn. Ook spelen er geregeld flinke medische en psychische problemen en bestaat er instabiliteit in de gezinssituatie. Hieronder een aantal voorbeelden van kinderen van asielzoekers die praten over de traumatische ervaring van het op straat gezet worden en het moeten missen van essentiële voorzieningen.¹

Allereerst is op straat zetten zelf, vaak een traumatische ervaring. Kamil uit China (17) beschrijft dat nog vrij neutraal als volgt: *«Toen we uitgeprocedeerd waren stonden we op straat. Dat gaat zo: ze pakken al je spullen en dan zetten ze die precies over de streep waar het asielzoekerscentrum begint. Aan de andere kant van de slagboom sta je dan.»* Arif (12 jaar, Azerbeidjan) heeft heel angstige herinneringen aan het moment van op straat zetten: *«(...) kwam de politie ons op een ochtend heel vroeg ophalen. Ik lag nog te slapen. Hij riep: «hee vriend, meekomen!» Dat vond ik zo eng. Ik vind het nog steeds moeilijk om politieagenten te zien. Ik voel dan dat ik weer bang en boos word. We werden met het hele gezin op straat achter de poort van het asielzoekerscentrum gezet. Onze schoenen en kleding mochten we niet eens even aantrekken. We liepen op sokken. (...) Mijn zusje had alleen haar pyjama aan.»*

Vervolgens is het op straat staan zelf voor kinderen een angstige toestand. De oudere kinderen spreken ook van schaamte. Kamil: *«We hebben de hele dag in het park gezeten. Dat was belachelijk want we hadden natuurlijk heel veel tassen. Dan kijkt iedereen naar je: «wat doen die lui daar». Het was zomer. Overdag was het geen probleem. Maar toen het avond werd, donder en koud, begon het moeilijk te worden.»* Behalve parken, bankjes op stations, betonnen rioolbuizen, zijn ook bushokjes een

¹ Deze verhalen zijn verzameld door kinder-rechtenorganisatie Defence for Children en gepubliceerd in «Ieder kind een thuis». Te raadplegen op: <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/731.pdf>

vaak genoemde locatie waar kinderen de eerste nachten van hun dakloos bestaan als uitgeprocedeerde verblijven.»

Eenmaal wel een dak boven het hoofd, bijvoorbeeld in de vorm van noodopvang, is er vaak nog altijd sprake van een bijzonder onveilige situatie voor de kinderen. *«De eerste maand in de Pauluskerk sliepen we in een vergaderzaal op hele dunne matjes. Omdat we geen dekens kregen, sliep ik met al mijn kleren over mijn heen»,* vertelt de 17-jarige Safarova uit Armenië. *«Er sliepen ook andere mensen onder wie een heel gekke mevrouw. Omdat we altijd moesten wachten totdat de vergaderingen afgelopen waren konden we pas om twaalf uur 's nachts gaan slapen. De volgende ochtend om half zeven stond de schoonmaakploeg als weer klaar. (...) We werden in de kamer alleen door een muurtje gescheiden van drugsverslaafden die altijd veel lawaai maakten. (...) Ik was bang voor die mannen, maar liet dat natuurlijk niet merken. Er waren helemaal geen andere kinderen in de Pauluskerk. Ik ben opgegroeid tussen grote mensen. Spelen was er niet bij. De Pauluskerk was geen plek voor een kind.»* Safarova en haar moeder woonden drieënhalve jaar in de Pauluskerk.

Regelmatig vinden uitgeprocedeerde gezinnen tijdelijk opvang bij kennissen, kerken of gemeenten. Vooral particulieren verslikken zich nog wel eens in de belasting van het in huis nemen van een uitgeprocedeed gezin en haken dan voor de kinderen om onbekende reden toch af als onderdakverschaffer. Deze voortdurende onzekerheid is funest voor kinderen en beschadigt hen voor de rest van hun leven. *«We waren erg onzeker. Je weet nooit wanneer je weer op straat staat. Alles is tijdelijk. Ik voel dat nu nog steeds, ook al weet ik best dat ik nu vanavond een bed hem om in te slapen»,* zegt de inmiddels gelegaliseerde Kamil.

De onzekerheid van het leven zonder dak boven je hoofd brengt bijna onvermijdbaar hechtingstoornissen met zich mee waar kinderen en hun omgeving voor de rest van hun leven hinder van zullen ondervinden. Kamil: *«Ik mis nu nooit meer iemand. Heel vaak heb je even contact en dan moet je weer weg. De eerste keer doet het pijn. Daarna niet meer.»*

Tijdens het zwervend bestaan als familie zonder onderdak, is het ook moeilijk om toegang tot gezondheidszorg te krijgen. *«Ik ben een paar keer weg gestuurd bij de EHBO van het ziekenhuis. Ze denken dat ik illegaal ben. Dat ben ik niet»,* vertelt Kamil. Noch Kamil, noch de EHBO wist kennelijk dat zelfs als Kamil daadwerkelijk «illegaal» was geweest, hij toch toegang tot de zorg had moeten krijgen. En de 10-jarige Hevien uit Syrië¹ kreeg pas een beugel toen ze een verblijfsvergunning had, toen ze die nog niet had vertelde ze: *«Mijn zusje en ik moeten eigenlijk een beugel. Maar we daar zijn we niet voor verzekerd. Het natuurlijk veel te duur om een beugel te betalen.»*

«Ik had in de tijd heel veel hoofdpijn» zegt Safarova. *«In de Pauluskerk waren drie artsen, maar je moest altijd wachten totdat jouw arts er was. Zo kon het voorkomen dat je bijna een week moest wachten voordat je iets met je huisarts kon bespreken. Mijn spieren zaten ontzettend vast, maar de huisarts zei: «We gaan een vijftienjarig meisje niet naar een fysiotherapeut sturen». Uiteindelijk is het mij toch gelukt om de fysiotherapeut te bezoeken. De fysiotherapeut zei dat hij nog nooit zo'n jong meisje had behandeld met zulke vastzittende spieren. De huisarts had dus geen gelijk. Gelukkig ben ik niet zo vaak ziek geweest. Voor veel mensen kost het veel moeite om gezondheidszorg te krijgen. Zij worden er depressief van en hebben geen zin meer om naar de arts te gaan.»*

¹ Hevien en haar familie kregen in 2010 vanwege worteling in Nederland een verblijfsvergunning nadat Defence for Children, met steun van de PvdA-fractie, een actie op touw had gezet.

Ook naar school gaan is vaak ondoenlijk voor uitgeprocedeerde kinderen, al is het recht op onderwijs goed verzekerd in de Nederlandse wetgeving.

Vaak speelt angst om ontdekt te worden een rol, soms is het logistiek niet te organiseren omdat de kinderen te steeds moeten verkassen. «*We gingen niet naar school of naar buiten*», vertelt Arif. «*We waren zo bang om ontdekt te worden. Ik vond het ook heel erg dat ik afscheid kon nemen van vriendjes op school.*» Ook Kamil ging een tijdje de deur niet uit: «*We moesten heel erg stil zijn want de burens mochten niet horen dat wij daar waren. Al die tijd ging ik niet naar school natuurlijk. Ik ben iets van twee of drie jaar niet naar school geweest.*»

De kinderen die wel naar school gaan, hebben vaak moeite om zich te concentreren: «*Ongestoord slapen was er niet bij*», zegt Safarova. «*Ik zat toen net op de basisschool en probeerde de taal te leren. Nergens was er een plek waar ik rustig huiswerk kon maken en ik heb nooit hulp gehad om op school beter te kunnen presteren. Ik was zo ontzettend oververmoeid door de korte nachten. Ik kon me niet concentreren en zat te slapen in de klas.*»

Regelmatig lukt het ouders van kinderen van asielzoekers niet bij elkaar te blijven door alle spanningen en onzekerheid. Ook dat is een bijzonder ingrijpende ervaring voor kinderen die dan al op een dieptepunt van hun bestaan verkeren. «*We waren toen gescheiden van mijn ouders. Het was gewoonweg te gevaarlijk om bij elkaar te blijven*», vertelt Arif. «*Mijn ouders hebben ons niet verteld waar ze heen zouden gaan (...) Wanneer wij niets wisten, konden we ook niets vertellen. Maar het was vreselijk.*»

Kinderrechten in internationale verdragen

Het is niet alleen de humanitaire plicht van Nederland om te voorkomen dat kinderen van vreemdelingen op straat belanden. Er gelden ook vele juridische verplichtingen om dit te voorkomen. Op vele plekken in het recht zijn de belangen van kinderen vastgelegd. Zowel in nationale, Europese als internationale regels heeft Nederland zich, samen met veel andere landen gecommitteerd aan het waarborgen van de basisbehoeften van kinderen. De juridische waarde die in de praktijk aan deze «kinderrechten» wordt gehecht, verschilt. Ook van de Nederlandse regels over opvang en voorzieningen, wordt betwijfeld of die voldoende recht doen aan de belangen van kinderen. De indiener van deze nota is van mening dat het Nederlandse opvangbeleid, zoals eerder in de nota geschetst, de vastgelegde belangen van kinderen onvoldoende recht doet. Allereerst een overzicht waar deze «kinderrechten», toegespitst op het recht op opvang, voorzieningen en onderwijs, zijn vastgelegd.¹

Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind is gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het verdrag is door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1989 aangenomen en in Nederland sinds 6 februari 1995 van kracht. Alle landen, behalve de Verenigde Staten en Somalië, hebben het verdrag geratificeerd.

Artikel 3 IVRK: Voorrang voor de belangen van het kind
Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

Artikel 27 IVRK: Minimale levensstandaard kinderen
(lid 1) *De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind.*

¹ Dit overzicht is niet uitputtend, maar beoogt de belangrijkste geldende rechtsregels weer te geven betreffende rechten van kinderen. Een uitgebreide uiteenzetting van de juridische waarde en uitwerking van deze regels voert te ver voor deze initiatiefnota. In een later stadium kunnen hieromtrent onderdelen worden toegevoegd.

(lid 3) *De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.*

Artikel 28 IVRK: Recht op onderwijs

De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:

a) *primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;*

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft al vaak duidelijk gemaakt dat het niet uitmaakt voor de werking van het Kinderrechtenverdrag of een kind wel of geen verblijfsstatus heeft. In artikel 2 IVRK staat namelijk dat er niet gediscrimineerd mag worden op grond van «een omstandigheid van de ouder».

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie somt de grondrechten van de burgers van de Europese Unie op. Dit Handvest is tegelijkertijd met het Verdrag van Lissabon in werking getreden.

Artikel 24 Handvest: Rechten van het kind

(lid 1) *kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid.*

(lid 2) *Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.*

(lid 3) *Ieder kind heeft er recht op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.*

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is een Europees verdrag waarin mensen- en burgerrechten voor alle inwoners van de verdragssluitende staten zijn geregeld. Het verdrag bestaat sinds 1950 en is sinds 1998 bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa.

Artikel 8 EVRM: Recht op privéleven

(lid 1) *Iedereen heeft het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.*

Europees Sociaal Handvest

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) is een mensenrechtenverdrag waarin rechten en vrijheden vastliggen die moeten worden gerespecteerd door de staten die het ondertekend hebben.

Artikel 17: *kinderen en jeugdige personen hebben recht op een passende sociale, wettelijke en economische bescherming.*

Artikel 31: *Een ieder heeft recht op huisvesting.*

Artikel 22: recht op menselijke waardigheid

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Andere mensenrechtenverdragen

Het recht op onderdak is ook in andere mensenrechtenverdragen vastgelegd, zoals in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (artikel 25, lid 1) en het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (artikel 11, lid 1). Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat toeziet op dit laatste verdrag, heeft in General Comment 4 het recht op onderdak ingevuld.¹ In die Comment staat dat het recht op onderdak niet mag worden ingeperkt op grond van de status van de persoon, en dat het recht op onderdak ruim en op een praktische manier ingevuld moet worden. Ook dit Comité verbindt het recht op onderdak aan de menselijke waardigheid.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent al sinds 1986 dat het recht op respect voor het privéleven, zoals omschreven in artikel 8 EVRM, ook het recht op onderdak omvat.

Jurisprudentie over kinderrechten

Het Nederlandse lidmaatschap van genoemde verdragen houdt niet in dat de belangen van kinderen in al het beleid meteen voorrang krijgen, en andere belangen opzij zetten. Over de precieze werking van de verdragen en de relevante bepalingen kunnen bovendien verschillende interpretaties en zienswijzen bestaan, waardoor staten op veel terreinen de vrijheid nemen de kinderrechten op eigen wijze in te vullen. Zo hebben bovenstaande rechtsbepalingen er ook niet toe geleid dat er voor kinderen van asielzoekers een sluitend systeem is in Nederland voor onderdak en basisvoorzieningen. Belangenorganisaties hebben zich daar regelmatig tegen verzet. De Nederlandse overheid heeft zich, grof gezegd, altijd op het standpunt gesteld dat de belangen van kinderen al voldoende in het vreemdelingenbeleid zijn verwerkt, terwijl artikel 3 IVRK toch ook om een individuele belangenafweging voor elk kind vraagt.

In 2010 heeft echter een kentering plaatsgevonden in de jurisprudentie als het gaat om het recht op onderdak voor kinderen van asielzoekers. Dit is mede het gevolg van de (uitleg van) de bindende bepalingen in het ESH en het Europese Handvest van Grondrechten.

Comité van Ministers van de Raad van Europa

In een resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 7 juli 2010 wordt Nederland opgeroepen te stoppen met het op straat zetten van illegale kinderen.²

De resolutie is aangenomen naar aanleiding van een rapport van het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) over het Nederlandse beleid om gezinnen zonder rechtmatig verblijf niet op te vangen. Het ECSR oordeelde daarin naar aanleiding van een klacht van Defence for Children dat het ESH in het appendix mensen zonder rechtmatig verblijf weliswaar uitsluit van de werking van het Verdrag, maar dat hierop uitzonderingen gemaakt moeten worden als de menselijke waardigheid in het geding is. Het Comité oordeelde dat het Nederlandse beleid de artikelen 17 en 31 van het ESH schendt.

Volgens het ECSR getuigt het niet van respect voor de belangen van kinderen om hen op straat te zetten. Het ECSR overweegt dat het recht op

¹ The right to adequate housing (art. 11 (1), 13 december 1991, CESCR General Comment 4.

² [http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/07/07/reactie-op-resolutie-van-het-comite-van-ministers-van-de-raad-van-europa-21123/](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/07/07/reactie-op-resolutie-van-het-comite-van-ministers-van-de-raad-van-europa-21123/reactie-op-resolutie-van-het-comite-van-ministers-van-de-raad-van-europa-21123.pdf)reactie-op-resolutie-van-het-comite-van-ministers-van-de-raad-van-europa-21123.pdf.

onderdak nauw verbonden is met het recht op leven en dat dit recht op onderdak cruciaal is voor het eerbiedigen van de menselijke waardigheid van een ieder. Aan alle kinderen moet onderdak worden geboden zolang ze op het grondgebied van Nederland zijn. Het vereiste van menselijke waardigheid bij onderdak wil bovendien zeggen dat onderdak moet voldoen aan de minimumnormen van veiligheid, gezondheid en hygiëne, met enig respect voor het privé- en familieleven van de bewoners.

Gerechtshof 's-Gravenhage

Het Gerechtshof 's-Gravenhage heeft in een uitspraak van 27 juli 2010 bepaald dat het inhumain en dus onrechtmatig is om kinderen op straat te zetten en dat de staat de plicht heeft om kinderen te beschermen.¹ Het Gerechtshof baseerde de uitspraak mede op het IVRK, het ESH en artikel 3 EVRM, en oordeelde dat de Nederlandse overheid jegens kinderen een eigen verantwoordelijkheid heeft, hetgeen onder meer betekent dat de overheid (onder bepaalde omstandigheden) geen kinderen op straat mag zetten. De belangrijkste rechtsoverwegingen:

3.6 Het hof is van oordeel dat op de Staat, als gevolg van de ratificatie van de verdragen waarvan deze bepalingen deel uitmaken, 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. 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.

3.8 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 onder 3.6 omschreven 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.

Zowel de vastgelegde kinderrechten als de recente jurisprudentie maken duidelijk dat het centraal stellen van belangen van kinderen niet alleen humanitaire verplichting is, maar ook een juridische. Nederland is volgens de indiener gehouden daar meer recht aan te doen en de kinderrechten op een adequate wijze invulling te geven.

¹ Zie ook de samenvatting op www.rechtspraak.nl: <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Gerechtshoven/s-Gravenhage/Actualiteiten/Gerechtshof+Den+Haag+acht+op+straat+zetten+van+uitgeprocedeerde+kinderen+onrechtmatig.htm>.

3 Oplossingsrichting en discussiepunten

De indiener van deze nota vindt dat er naar reële oplossingen voor reële problemen moet worden gezocht. Met reëel wordt bedoeld dat de problemen met niet sluitende opvang en kinderrechten moeten worden erkend. Met reëel wordt ook bedoeld dat het onbepert opvangen van vreemdelingen zonder recht op opvangvoorzieningen onhaalbaar en onverstandig is. Daar tussenin zijn echter veel verbeteringen realiseerbaar én noodzakelijk.

Die verbeteringen zijn allereerst noodzakelijk om twee redenen: het huidige beleid voor het beëindigen van opvang voor gezinnen met kinderen tijdens de asielprocedure, een reguliere vervolgprocedure of het terugkeertraject, is buitengewoon schadelijk voor kinderen. Voor die groepen kinderen, en in uitzonderingssituaties ook voor kinderen van illegalen, mag Nederland het niet voor zijn rekening nemen om die schade te laten ontstaan en voortduren. Daarbij is Nederland is op grond van de «kinderrechten» die in verdragen zijn vastgelegd steeds meer juridisch gehouden om basisvoorzieningen te bieden aan minderjarige kinderen. Om recht te doen aan deze noodzakelijkheid zal het beleid aangepast moeten worden. Dat is op een verantwoorde wijze ook mogelijk.

Oplossingsrichtingen

De eerste van de oplossingsrichtingen waar deze nota voor kiest is het sluitender maken van asielopvang voor kwetsbare groepen zoals kinderen. Helemaal sluitend is vermoedelijk niet haalbaar, maar er kunnen een paar stappen vooruit worden gezet. Hierbij staan belangen van kinderen voorop. Ook het uitgangspunt dat asielzoekers die nog middenin een procedure zitten, opgevangen horen te worden, speelt hierbij een rol. Het hebben van rechtmatig verblijf in Nederland zou daaraan parallel moeten lopen. Verder moet er in dit kader naar worden gestreefd om het eindigen van het recht op opvang vloeiend te laten overgaan in het vertrektraject, en daarmee een plaats in de VBL of een terugkehruis. Er vallen op die manier geen onnodige gaten in de opvang waar kinderen schade van ondervinden.

De tweede oplossingsrichting waar deze nota voor kiest is samenwerking tussen het Rijk en gemeenten omtrent de noodopvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Basis van die samenwerking is dat gemeenten het landelijke toelatings-, opvang- en terugkehrbeleid niet frustreren. Basis van die samenwerking is eveneens dat het Rijk het gemeenten niet onmogelijk maken om te voldoen aan de zorgplicht. In het kader van die samenwerking moet een beperkte vorm van gemeentelijke noodopvang mogelijk blijven, toegespitst op kwetsbare groepen, waaronder vooral kinderen.

De derde oplossingsrichting waar deze nota voor kiest is een intensievere terugkeer van uitgeprocedeerde ex-asielzoekers en andere vreemdelingen met kinderen, in combinatie met ruimere opvang voor hen tijdens dat terugkehrtraject. De Perspectiefaanpak, die nu ook bij ex-amv's wordt toegepast, moet uitgeprocedeerde vreemdelingen met kinderen intensief begeleiden met het oog op hun toekomst in het land van herkomst of in Nederland. De opvang moet toegesneden zijn op gezinnen met kinderen. Deze voorgestelde opvangverruiming moet niet onbepert zijn, het gaat om zeer beperkte voorzieningen, en die kunnen bij overduidelijke frustratie van terugkeer door de vreemdeling beëindigd worden.

De indiener van deze nota is ervan overtuigd dat deze oplossingsrichtingen de belangen van kinderen zeer dienen. Die doen voldoende recht

aan alle verdragen waar die zijn vastgelegd. De opvang wordt sluitender gemaakt voor die groepen die dat uitzonderlijk hard nodig hebben.

Bij het vermelden van deze oplossingsrichtingen, dienen ook mogelijke kanttekeningen niet onvermeld te blijven.

Kanttekeningen

De belangrijkste kanttekening zou kunnen zijn dat uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen niet langer gestimuleerd worden om terug te keren naar het land van herkomst als de opvang voor hen een stuk wordt verruimd. Dit is volgens de indiener een reëel probleem, gezien de magere algemene terugkeercijfers en de gebrekkige medewerking aan terugkeer die er regelmatig al is bij uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen. Uit een recent onderzoek van het WODC blijkt onder meer dat 80% van hen niet wil terugkeren naar het land van herkomst, mede vanwege de vrees voor de veiligheidssituatie of problemen met de gezondheid.¹ Desondanks moet dit geen doorslaggevend argument zijn dat prevaleert boven de belangen van kinderen. Allereerst omdat allerm minst vaststaat dat een ruimere opvang de terugkeer daadwerkelijk zou belemmeren. Daarnaast is de voorgestelde opvangverruiming niet onbeperkt, gaat het om zeer beperkte voorzieningen, en kan die bij overduidelijke frustratie van terugkeer beëindigd blijven worden. Daarbij voorziet deze nota ook in een intensivering van het terugkeertraject voor gezinnen, die juist tot een bevordering van terugkeer leidt.

Principieel is de discussie wie nu verantwoordelijk moet worden gehouden voor de gaten in de opvang van gezinnen met kinderen. Als bezwaar zou kunnen worden gezien dat het niet de verantwoordelijkheid van de overheid is om asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen en of bij wie terugkeer niet (tijdig) lukt op te blijven vangen. De ouders zouden moeten worden aangesproken voor de schade die de kinderen ondervinden als gevolg van hun, soms onverantwoordelijke, handelen en frustratie van terugkeer. De indiener van deze nota vindt dat zowel de overheid als de (uitgeprocedeerde) ouders van kinderen een zware verantwoordelijkheid hebben om de belangen van de kinderen recht te doen. De overheid als het gaat om tijdig en zorgvuldig beslissen op asielaanvragen, en het zoveel mogelijk bevorderen van terugkeer. De asielzoekers als het gaat om oprechte informatieverstrekking en volledige medewerking. De oplossingsrichtingen in deze nota kiezen voor een evenwichtige verdeling van deze verantwoordelijkheden. De overheid moet een bestaansminimum voor kinderen garanderen. De asielzoeker die frustratie kan worden aangesproken. Opvang is niet oneindig. In uitzonderlijke gevallen kan, als de ouders hun procedure frustreren waar de kinderen de dupe van worden, dit leiden tot een procedure bij de Kinderbescherming en mogelijke scheiding van ouders en kinderen.

Een andere discussie die naar aanleiding van deze nota kan ontstaan betreft de interpretatie van «kinderrechten» in de verdragen en jurisprudentie. In het huidige speelveld, betreffende het opvangen van en het toekennen van bijzondere belangen aan kinderen, neemt de overheid een terughoudende positie in. Er wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan het bestaande systeem van opvang, restrictieve toelating, stimuleren van terugkeer. Vanuit die invalshoek en de vrees voor aanzuigende werking, lijkt de overheid in het vreemdelingenbeleid de «kinderrechten» het liefst zo veel mogelijk «links te laten liggen». Bestaande bepalingen waar kinderbelangen in zijn vastgelegd worden niet zelden als «niet rechtstreeks werkend» of «niet bindend» afgedaan. Regelmatig wordt vermeld dat in het bestaande beleid al voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van kinderen. Deze nota benadrukt dat inderdaad van mening

¹ WODC: «Kiezen tussen twee kwaden». Uitgegeven in 2010.

verschild kan worden over de interpretatie van bestaande kinderrechtenbepalingen. Bij die interpretatie moet echter geen minimalistische insteek gekozen worden. Nederland moet staan voor de «kinderrechten» en daar, onafhankelijk van precieze juridische interpretatie, vol overtuiging invulling aan geven.

De gemeentelijke noodopvang is al jaren voorwerp van flinke strijd tussen gemeenten en Rijk. De indiener van deze nota is van mening dat de noodopvang terecht in grote lijnen is afgebouwd. Opvang van (uitgeprocedeerde) asielzoekers is primair een taak van de landelijke overheid en gemeenten moeten het toelatings-, opvang- en uitzetbeleid niet doorkruisen met eigen opvangregels. Als echter sprake is van uitzonderlijke noodsituaties moeten gemeenten tijdelijk hun zorgplicht kunnen uitoefenen. Dat is juist waar een institutie als noodopvang voor bedoeld moet zijn.

4 Concrete voorstellen

Deze initiatiefnota laat duidelijk zien dat gezinnen met kinderen in Nederland op straat kunnen belanden. Asielzoekers. Uitgeprocedeerde asielzoekers. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. De indiener van deze nota doet hierbij dan ook een aantal voorstellen voor wijziging van bestaand beleid en regelgeving om deze praktijk tot het verleden te laten behoren. De ondergrens hoort te liggen bij het respect voor de menselijke waardigheid, de rechten en belangen van minderjarige kinderen. Voor die kinderrechten moet Nederland staan. En daar moet in de praktijk recht aan worden gedaan.

1 Geen kinderen op straat

Het uitgangspunt van beleid en regels moet zijn: gezinnen met minderjarige kinderen van asielzoekers en illegalen belanden niet meer op straat. Ze hebben altijd recht op minimale voorzieningen: onderdak, eten, kleding en onderwijs. De regels en faciliteiten van asielopvang, lokale noodopvang en terugkeer moeten daaraan aangepast worden.

2 Trotse gemeentelijke noodopvang voor kinderen

Voor uitzonderlijke situaties moeten sommige gemeenten basisondersteuning kunnen geven aan gezinnen met kinderen. Gemeenten hebben een zorgplicht en die moeten zij na kunnen komen. De Nederlandse landelijke overheid moet hierover in samenwerking met de VNG met een aantal gemeenten tot overeenstemming komen, zodat de lokale noodopvang zowel vanuit het Rijk als op lokaal niveau gesteund wordt. Het Rijk levert een beperkte financiële bijdrage. Eén en ander kan worden vastgelegd in een nieuw Bestuursakkoord. Onderdak voor kinderen kan bijvoorbeeld op grond van de WMO, WWB, Rva of Rvb worden verleend.

3 Er komen terugkeerhuizen voor gezinnen met kinderen

Als de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen niet of niet tijdig lukt, moeten zij in nieuw op te zetten terugkeerhuizen worden geplaatst. Deze huizen bevatten enkel de hoogstnodige basisvoorzieningen voor gezinnen om te leven. In de periode van verblijf daar wordt aan de hand van de methode «Terugkeer met Perspectief» intensief gewerkt aan terugkeer naar het land van herkomst.

4 De asielopvang wordt sluitend gemaakt voor gezinnen met kinderen

Er wordt een einde gemaakt aan situaties waarbij asielzoekers met kinderen die nog in een procedure zitten uit de asielopvang worden geplaatst. Zowel in het geval van een eerste als een tweede asielaanvraag wordt het gezin tot en met de uitspraak in beroep bij de rechtbank

standaard opgevangen in centrale asielopvang. Daarna, in het geval van een mogelijk hoger beroep, wordt het gezin in de VBL of in een terugkeerhuis geplaatst. In het geval van een intrekking of niet verlenging van een asielvergunning wordt een gezin met kinderen direct na uithuisplaatsing in een terugkeerhuis geplaatst. Een vluchteling gezin dat een verblijfsvergunning verliest, moet, indien nodig, huur en leefgeld doorbetaald worden, om te voorkomen dat het gezin eerder op straat komt te staan.

5 Gemeenten mogen reguliere vervolgaanvragers met kinderen opvangen

Ex-asielzoekers met kinderen die een bepaalde reguliere vervolgaanvraag doen (schrijnend, medisch, gezinsleven) kunnen, onder nader te bepalen voorwaarden, door gemeenten tijdelijk worden opgevangen. Het moet dan gaan om lokale noodopvang met zeer beperkte voorzieningen. Deze noodopvang kan doorlopen totdat de procedure is beëindigd. Bij een negatieve einduitslag wordt het gezin in een terugkeerhuis geplaatst. Bekeken moet worden in hoeverre de totale (lengte van de) procedure van deze reguliere vervolgaanvragen kan worden bekort. In het geval van een reguliere vervolprocedure «buiten schuld» wordt opvang verleend in een terugkeerhuis.

6 Beperken lengte van reguliere procedures

Mede om de kosten van stijgende opvangkosten in de hand te houden, maar ook om vreemdelingen sneller definitieve duidelijkheid te kunnen bieden over een verblijfsaanvraag, moet de procedure van een reguliere vervolgaanvraag worden bekort. Bezwaar en beroep dienen bij die procedures te worden afgeschaft. De Afdeling oordeelt dan in eerste en enige aanleg over een afwijzend besluit van de IND.

Bovenstaande zijn voorstellen die aansluiten op de problemen in de realiteit. Er zitten gaten in de opvang. Terugkeer werkt allesbehalve vlekkeloos. Mensen hebben vaak een goede reden om een verblijfsvergunning aan te vragen. Om al deze redenen mag de Nederlandse overheid niet met de rug naar de werkelijkheid gaan staan. Want in die werkelijkheid zijn een hoop kinderen de dupe. Dag in, dag uit, als ze op straat worden gezet, uit hun omgeving worden gehaald en geen kansen meer krijgen.

Deze initiatiefnota legt zich in zekere zin neer bij de realiteit, kijkt die met open ogen aan, en kiest dan voor de belangen van kinderen. Echter, niet op een naïeve manier. Want ook de opvang in een terugkeerhuis kan niet oneindig lang duren. En de grootste eigen verantwoordelijkheid blijft rusten bij de ouders, de asielzoekers zelf. Daarom is intensief meewerken aan terugkeer altijd vereist. En moet overduidelijk frustreren van procedures en terugkeer niet worden beloond. Ook moeten de procedures waar dat kan verder worden bekort en moet de IND sneller gaan beslissen. Zodat, als op die manier de overheid, de gemeenten en de asielzoekers de handen ineen slaan, er echt een streng én menselijk asielbeleid kan worden gevoerd.

In dit verband wil de indiener nog wijzen op de in 2010 in de Tweede Kamer aangenomen motie Spekman/Anker over het verblijf voor lang verblijvende, gewortelde kinderen.¹ Als sluitstuk van een restrictief en menselijk beleid zou deze motie snel tot een uitvoering gebracht moeten worden, mogelijk in combinatie met hierboven gedane voorstellen.

Andere alternatieven

Naast bovenstaande concrete voorstellen kan in het kader van deze initiatiefnota worden gekeken naar de volgende maatregelen:

¹ Kamerstuknummer 19 637, nr. 1340.

- het verlengen van de vertrektermijn voor gezinnen met kinderen in azc's en/of de VBL
- de terugkeer van gezinnen met kinderen prioriteit geven
- samenwerking in de Stichting Duurzame Terugkeer (is in 2011 geen geld voor gereserveerd) 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 mogen niet oneindig lang duren. In het geval van gezinnen met kinderen in schrijnende omstandigheden zou sneller een «buiten schuld» vergunning toegekend kunnen worden. De adviezen van de DT&V zouden daarbij meer leidend moeten zijn.

5 Financiële gevolgen

De financiële consequenties van de voorstellen in deze initiatiefnota kunnen beperkt blijven. De voorstellen zien namelijk op een afgebakende groep: gezinnen met minderjarige kinderen. De asielzoekers daarvan worden voor een deel van de procedure onder het huidige beleid ook opgevangen. Deze nota stelt een beperkte uitbreiding voor. Naast de uitbreiding van opvang stelt deze nota tevens voor om de terugkeer van vreemdelingen te intensiveren en om procedures voor een verblijfsvergunning regulier te bekorten. De uitbreiding van de noodopvang is slechts voor een beperkte groep vreemdelingen bedoeld. Bovendien gaat het om zeer basale voorzieningen.

Voorstel 1 betreft het uitgangspunt om geen kinderen op straat te laten verkommeren. Mede gezien de recente resolutie van de Raad van Ministers hebben alle kinderen onder schrijnende omstandigheden, waar de menselijke waardigheid in het geding is, recht op beperkte voorzieningen. Daar waar dat leidt tot het bieden van noodopvang, komt dat ten laste van de betreffende gemeente.

Voorstel 2 is verwant met voorstel 1. De financiële bijdrage van het Rijk voor de beperkte noodopvang in een beperkt aantal gemeenten moet in overleg met de gemeenten worden bepaald. Hierbij zou uitgegaan moeten worden van ongeveer 500 gezinnen met kinderen per jaar.

Voorstel 3 voorziet in de oprichting van terugkeerhuizen. Het aantal gezinnen dat hierin geplaatst wordt, vermindert het aantal gezinnen in de VBL. Wel kan het totaal aan lengte van de opvang toenemen. De kosten die hiermee gemoeid zijn, worden gecompenseerd door een toename van het aantal teruggekeerde personen als gevolg van de Perspectieaanpak. Die aanpak vergt wel intensievere begeleiding en daarmee extra kosten.

Voorstel 4 betekent een langer verblijf in de COA-opvang voor een grotere groep asielzoekers. COA-opvang kost ongeveer 20 000 euro per asielzoeker per jaar. Een deel van de opvang belast de nieuw op te richten terugkeerhuizen. Het gaat alleen om gezinnen met kinderen. Als wordt uitgegaan van 2000 asielzoekers kost dat 40 miljoen euro.

Voorstel 5 betreft een beperkte groep. Het aantal vervolgaanvragers is relatief klein en het gaat enkel om gezinnen met kinderen. De uitbreiding van de opvang vanwege dit voorstel wordt betrokken bij het overleg tussen gemeenten en het Rijk, overeenkomstig voorstel 2.

Voorstel 6 zorgt ervoor dat reguliere vervolgpcedures zeer worden bekort. Dit scheelt opvang, capaciteit bij de IND en belasting van de rechterlijke macht.

De totale kosten van de voorstellen in deze initiatiefnota zouden 40 miljoen euro kunnen bedragen. Dit is niet gebaseerd op een uitgebreide financiële doorrekening. Die zal in een later stadium plaatsvinden.

Samenvatting

Deze initiatiefnota bevat meerdere voorstellen om concreet te kiezen voor de belangen van minderjarige kinderen. Kinderen van vreemdelingen horen niet op straat te belanden en hebben recht op basisvoorzieningen, zoals onderdak, voedsel, kleding en onderwijs.

Het probleem dat aan deze nota ten grondslag ligt, is dat de opvang voor asielzoekers niet sluitend is, dat niet alle rechtmatig verblijvende vreemdelingen recht op opvang hebben en dat terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen moeizaam gaat. Kinderen zijn hiervan de dupe en dat mag niet gebeuren. Kinderen hebben recht op basisvoorzieningen zoals dat ook in meerdere internationale rechtsregels is vastgelegd. Nederland waarborgt die rechten onvoldoende en moet daarom het opvangbeleid aanpassen. Recente uitspraken van het ECSR en het Gerechtshof in Den Haag maken dit duidelijk.

De gemeentelijke en landelijke overheid moeten samen optrekken bij het bieden van noodopvang voor de opvang van kinderen van vreemdelingen. De gemeentelijke noodopvang is grotendeels afgebouwd, maar mede omdat de opvang niet sluitend is en terugkeer regelmatig mislukt, blijven gemeenten geconfronteerd worden met gezinnen met kinderen in nood. Gemeenten mogen hen niet in de kou laten staan, en moeten in de gelegenheid zijn daar, samen met het Rijk, een oplossing voor te bieden. Deze nota biedt structurele oplossingen voor die problemen.

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat het ontbreken van toekomstperspectief, onderdak en een stabiele sociale omgeving voor kinderen schadelijk is voor de ontwikkeling. Dat mag Nederland niet toestaan, en daarom moet de bestaande praktijk worden verbeterd. Kinderen worden niet op straat gezet. De asielopvang voor gezinnen met kinderen wordt sluitender. Er komen terugkeerhuizen voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Gemeenten en het Rijk gaan samenwerken om beperkte gemeentelijke noodopvang mogelijk te maken. Asielzoekers die een reguliere vervolgaanvraag doen, kunnen, onder voorwaarden, tijdelijk van die noodopvang gebruik maken.

Deze voorstellen hebben financiële consequenties, maar oplopende kosten kunnen worden ondervangen door intensiever te werken aan terugkeer, procedures korter te maken en het frustreren door asielzoekers niet te belonen.