

Vergaderjaar 2013–2014

34 006

Initiatiefnota van de leden Gesthuizen, Van Ojik en Voordewind over opvang en terugkeer van vluchtelingen

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inhoud	blz.
1. Samenvatting	1
2. Inleiding	2
3. Probleemschets	3
4. Initiatieven vanuit de samenleving	5
5. Aanbevelingen overige organisaties	8
6. Visie initiatiefnemer	10
7. Financiën	12
8. Conclusies en aanbevelingen	12

1. Samenvatting

In het eerste jaar van het kabinet Rutte/Asscher heeft de problematiek rond uitgeprocedeerde vluchtelingen buitengewoon veel aandacht gekregen. Volgens de initiatiefnemers is het nu tijd voor een serieus plan om verdere verslechtering – voor vluchteling en maatschappij – tegen te gaan. Dat begint bij een goede opvang voor degenen die geen verblijfsrecht hebben in Nederland, maar ook niet terug kunnen naar het land van herkomst. Een grote groep van deze mensen leidt een zwervend bestaan, niet zelden gecombineerd met ernstige fysieke of psychische problemen. Deze groep slijt de dagen op straat of is afhankelijk van toevallige weldoeners of welwillende gemeenten. Meerdere keren hebben we kunnen zien dat in deze omstandigheden mensen een gevaar voor zichzelf of de samenleving zijn. Vooral de groep zieke vluchtelingen zou – ongeacht de verblijfsstatus – goede en menswaardige opvang en zorg moeten krijgen. Op papier lijkt dit ook zo te zijn, maar de werkelijkheid is weerbarstiger. De maatregel die voor zorg en recht op verblijf van zieken zou moeten zorgen, is in de praktijk een drama. Verantwoordelijke instanties geven elkaar de schuld en schuiven vluchtelingen van het kastje naar de muur. Adviezen van artsen worden keihard genegeerd of slechts mondjesmaat opgevolgd. Uitspraken van rechters worden terzijde geschoven. Dit alles leidt tot een situatie waar verwaarloosde, op straat

levende, steeds zieker wordende vluchtelingen niet langer een uitzondering zijn.

Kerken, vrijwilligers en hulporganisaties doen wat zij kunnen maar worden regelmatig eerder tegengewerkt dan geholpen. Bovendien zijn hun mogelijkheden beperkt. Formeel mogen gemeenten geen noodopvang bieden wat samenwerking met de helpende organisaties regelmatig bemoeilijkt. Willen we mensen – zowel uitgeprocedeerde vluchtelingen alsook anderen, al dan niet extra kwetsbaar – in onze samenleving beschermen dan moeten we werk maken van opvang. Alleen zo voorkomen we gevaren van verergering van ziekten of aandoeningen, uitbuiting, misbruik en geweld. In deze nota staan de suggesties van de initiatiefnemers hiertoe.

2. Inleiding

De kritiek op het Nederlandse vreemdelingenbeleid is groot. Steeds meer mensen en gezaghebbende instanties vragen zich af of het beleid wel effectief, humaan en in overeenstemming met de mensenrechten is.¹ Opvang- en terugkeerbeleid sluiten al jaren niet op elkaar aan. De naar schatting ruim 100.000 illegale vreemdelingen hebben door de Koppelingwet van 1998 geen recht op collectieve voorzieningen. Sinds 2010 is het gemeentes ook verboden om noodopvang te bieden. Vreemdelingen kunnen hierdoor geen kant op: velen van hen, uitgeprocedeed of niet, belanden op straat en verloederen. Daar zijn zij kwetsbaarder dan ooit en tevens een last voor gemeentes. De gevolgen van illegaal verblijf zijn niet te onderschatten. Door rechteloosheid zijn mensenhandel, mensen-smokkel, illegale tewerkstelling en huisjesmelkerij aan de orde van de dag. Ook vormen (psychisch) zieke vreemdelingen op straat en zonder opvang een gevaar voor zichzelf en de maatschappij.²

Opvang geeft mensen hoop, zegt het Rijk.³ Maar is dat wel zo? Er zijn nog steeds uitgeprocedeerde vluchtelingen die meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst, maar in de praktijk niet altijd terug kunnen. Bijvoorbeeld omdat ze ziek zijn, te bang zijn om daadwerkelijk terug te gaan, de Nederlandse autoriteiten niet vertrouwen of omdat er andere zwaarwegende redenen zijn. Begeleiding en toekomstperspectief zijn nodig en daarvoor is opvang een kernvoorwaarde. Belemmeringen – zoals angst voor de situatie in het herkomstland, de medische situatie en wantrouwen jegens de overheid – moeten worden weggenomen, wat niet zal gebeuren wanneer iemand op straat verblijft. Goede opvang heeft bovendien positieve maatschappelijke gevolgen: minder criminaliteit, minder overlast voor gemeenten, minder maatschappelijke onvrede over buitenlanders, meer vertrek en vooral een menswaardigere behandeling. In deze notitie zal de initiatiefnemer voorstellen doen die goed zijn voor de samenleving, de veiligheid en de menswaardige behandeling van uitgeprocedeerde vluchtelingen.

¹ Zie o.a. I. Vriesema, «Ombudsman: Justitie staat niet open voor kritiek. «Vreemdelingendementie veel strenger dan nodig», in: *NRC Handelsblad* (19 februari 2013). E. van der Veen, «Eeuwige optimist», in: *Leeuwarder Courant* (16 februari 2013). B. de Koning, «Uitgesloten van alle rechten», in: *Maarten!* 5 (2013).

² WODC, «Illegaal verblijf in Nederland», 2008

³ Kamerstukken 29 344, nr. 104 BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE. Zie ook Kamerstukken 29 344, nr. 114 VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG. Vastgesteld 4 januari 2013

3. Probleemschets

Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn niet-rechtmatig verblijvende en niet-rechthebbende vreemdelingen categorisch uitgesloten van sociale voorzieningen. Gemeenten worden sindsdien steeds vaker geconfronteerd met uitgesloten, maar hulpbehoevende vreemdelingen. Uit een breed gedragen zorgplicht hebben veel gemeenten zogeheten «bed, bad en broodregelingen» getroffen. Omdat dit tot spanningen met het Rijk leidde, hebben de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2007 een bestuursakkoord gesloten om een einde te maken aan deze spanningen. De asielprocedure zou worden verbeterd en het vertrek van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zou worden bevorderd. In ruil hiervoor moesten de gemeenten dan de noodopvang beëindigen.

Echter, door het ontbreken van een effectief terugkeerbeleid bieden veel gemeenten nog steeds noodopvang. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in dit verband in 2012 geconcludeerd dat Nederland het koppelingsbeginsel te strikt toepast.⁴ Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen verschillende Europese landen. In Denemarken bijvoorbeeld worden opvang en de daarbij behorende voorzieningen geboden tot aan vertrek. Op die manier kan worden gestimuleerd tot vertrek. In Frankrijk heeft iedereen volgens de Grondwet, ongedocumenteerd of niet, recht op onderdak. Voor zover dit niet door het Rijk kan worden gefaciliteerd doen de gemeenten dat. In België is de opvang eveneens toegankelijk voor onuitzetbare en kwetsbare vreemdelingen. Bij geen van deze landen bestaat de frictie tussen de landelijke en lokale overheid zoals in Nederland. Nederland wordt ook beduidend vaker aangesproken door de rechter waar het gaat om het niet verlenen van opvang en/of bijstand aan kwetsbare vreemdelingen.⁵

In november 2013 vroeg de burgemeester van Amsterdam de Tweede Kamer om hulp bij de opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen.⁶ Deze oproep deed hij mede namens Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Deze vier grote steden mogen geen noodopvang bieden, maar worden steeds meer geconfronteerd met hulpbehoevende vreemdelingen zonder recht op opvang. De burgemeesters willen daarom ook meer juridische middelen krijgen om zelf meer onderdak te bieden aan deze vreemdelingen.

Naar aanleiding van een klacht van de Conference of European Churches⁷ tegen de Nederlandse Staat heeft inmiddels ook het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa eind oktober 2013 geoordeeld dat de Nederlandse overheid moet zorgen voor eten, kleding en onderdak voor uitgeprocedeerde asielzoekers.⁸ Ondanks dat het hier gaat om een voorlopige uitspraak, de kans is groot dat de definitieve uitspraak niet anders zal zijn. Staatssecretaris Teeven is niet van plan deze juridisch niet bindende uitspraak na te komen, maar uit ervaring is gebleken dat rechters uitspraken van de Raad van Europa zwaar meewegen in hun oordeel. Zo heeft de rechtbank Amsterdam recentelijk ook geoordeeld dat ieder mens recht heeft op een menswaardig bestaan, waarvoor bed, bad en brood minimumvereisten zijn.⁹ Door een eerdere uitspraak van

⁴ <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR34-2012.pdf>

⁵ Een menswaardig bestaan, ACVZ, maart 2012, p. 23

⁶ <http://nos.nl/artikel/572110-steden-help-ons-met-opvang.html>

⁷ <http://www.pkn.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-namens-Protestantse-Kerk-bij-Raad-van-Europa-tegen-Nederlandse-Staat.aspx>

⁸ <http://www.pkn.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Voorlopige-voorziening-voor-humane-behandeling-ongedocumenteerden-toegewezen.aspx?r=0>

⁹ Rechtbank Amsterdam, 08-05-2014, AMS 13/6904

hetzelfde comité hebben gezinnen met kinderen uiteindelijk onderdak gekregen in gezinslocaties¹⁰.

De Nederlandse regering verwacht dat vreemdelingen zelf kunnen vertrekken binnen 28 dagen. Wanneer dat niet lukt, kan ervoor worden gekozen om hen maximaal 12 weken in een vrijheid beperkende locatie op te vangen waar verder wordt gewerkt aan terugkeer. Na die periode volgt de straat of vreemdelingendetentie. Dit laatste mag eigenlijk alleen wanneer er geen geschikte alternatieven zijn en er zicht is op terugkeer, maar met deze eisen wordt in de praktijk slordig omgesprongen.¹¹ Bovendien is het de vraag in hoeverre opsluiting leidt tot een sneller vertrek. Verschillende onderzoeken twijfelen in dit verband over de effectiviteit van detentie.¹² Alleen bij vreemdelingen die korter dan drie maanden in bewaring zitten, draagt detentie bij aan een terugkeer, zo blijkt uit onderzoek van de ACVZ.¹³ Na deze drie maanden keren vreemdelingen niet snel meer terug: bij de groep die langer dan zes maanden in bewaring heeft gezeten, is slechts 17 procent aantoonbaar vertrokken.¹⁴ Daarnaast heeft de soms maandenlange detentie ook ingrijpende gevolgen voor de psychisch-medische toestand van de vreemdeling.¹⁵

Inmiddels heeft een groot aantal gezaghebbende instanties fundamentele kritiek geuit op de massale opsluiting van onschuldige mensen, waaronder de Adviescommissie Vreemdelingenzaken, de Nationale ombudsman, Amnesty International en vele organisaties van de VN en uit Europa, zoals het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. Voor sommige vreemdelingen blijft vreemdelingendetentie natuurlijk een rechtvaardige maatregel. Het gaat hier dan om vreemdelingen die hun vertrek bewust frustreren, bij wie de kans groot is dat zij zich aan het toezicht van de overheid onttrekken of zij die een strafblad hebben. Uiteindelijk is vreemdelingendetentie wat de initiatiefnemer betreft gelegitimeerd als echt duidelijk is dat er geen alternatief is. Omdat hier onvoldoende naar wordt gekeken, is in 2010 motie Gesthuizen aangenomen, zodat een aantal alternatieven voor vreemdelingendetentie zijn gerealiseerd.¹⁶

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29344-85.html>

¹¹ <http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/vreemdelingendetentie-in-nederland-het-kan-en-moet-anders>. Zie ook «Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?», Adviescommissie Vreemdelingenzaken, mei 2013

¹² A.M. van Kalmthout, AM.W.J. Graft, L.M.A. Hansen, M. Hadrouk, Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.95–98. & Amnesty International, Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders – alternatieven voor vreemdelingenbewaring, oktober 2011 (<http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/vreemdelingendetentie-in-nederland-het-kan-en-moet-anders>)

¹³ In 2012 vertrok 81% van deze groep aantoonbaar uit Nederland <http://www.acvz.org/publicaties/Advies37-ACVZweb.pdf>, p. 54.

¹⁴ Nationale ombudsman, «Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten», pagina 33: http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2012-105_-_vreemdelingenbewaring.pdf

¹⁵ Detentie mag sinds kort voor maximaal 6 maanden, maar mag met nog eens met 12 maanden worden verlengd. (In Nederland geldt voor gezinnen een maximumtermijn van 14 dagen, indien zicht is op uitzetting.)

¹⁶ http://www.sp.nl/sharongesthuizen/nieuwsberichten/8175/101208-vreemdelingenbewaring_kan_menselijker_en_goedkoper_update.html

Het huidige inreisverbod¹⁷ zorgt er ook voor dat vreemdelingen niet terug durven te keren.¹⁸ Zij zijn bang niet meer terug te kunnen naar Nederland wanneer ze in het land van herkomst bijvoorbeeld een «machtiging voorlopig verblijf» moeten aanvragen. Ook werken veel ambassades niet mee aan een succesvolle terugkeer of zijn ze zeer traag met de afgifte van reisdocumenten. Gedwongen terugkeer naar landen als Somalië, Irak, Ghana, Afghanistan, China en Algerije is vrijwel onmogelijk. In Irak wordt men zelfs aan zijn of haar lot overgelaten, omdat dit land geen opvang en begeleiding kan bieden aan gedwongen teruggekeerde landgenoten.¹⁹

Natuurlijk vinden de initiatiefnemers dat uitgeprocedeerden uiteindelijk terug moeten keren naar het land van herkomst. Echter, uitgeprocedeerde vluchtelingen keren niet sneller uit zichzelf terug indien ze geen menswaardige opvang krijgen en op straat moeten overleven. Bij goede opvang, deugdelijke begeleiding bij vertrek en een toegankelijke medische zorg zal men sneller terugkeren. Zo wordt bovendien voorkomen dat mensen in de illegaliteit belanden en daarmee met onbekende bestemming verdwijnen. Lang verblijf op straat en het onthouden van humane opvang leidt juist tot valse hoop en een verminderde motivatie om zelf terug te keren.²⁰

4. Initiatieven vanuit de samenleving

Op dit moment zijn vreemdelingen die geen recht hebben op opvang vooral aangewezen op initiatieven vanuit de samenleving. Deze initiatieven zijn opgezet door particulieren, maatschappelijke of kerkelijke organisaties en gemeenten.²¹ Helaas kunnen ze in deze nota niet allemaal besproken worden. Hieronder volgt daarom een bespreking van enkele belangrijke initiatieven.

De Pauluskerk te Rotterdam

De Pauluskerk heeft als uitgangspunt: geen mens op straat. Op verschillende manieren wordt hulp, opvang en bijstand geboden aan ongedocumenteerden, onder meer door:

1. het geven van financiële ondersteuning voor levensonderhoud;
2. het zorgen voor tijdelijk onderdak;
3. het geven van medische en tandheelkundige zorg;
4. het adviseren en ondersteunen bij juridische bijstand;
5. het bemiddelen bij terugkeer, en
6. het bevorderen van onderling contact tussen vluchtelingen en daarmee hun geestelijke gezondheid, weerbaarheid en integratie in hun groep en in het land.

Het voorgaande wordt geboden aan ex-asielzoekers die:

¹⁷ Het terugkeerbesluit dat aan illegale vreemdelingen opgelegd kan worden, kan gecombineerd worden met een inreisverbod van maximaal 5 jaar. Dit verbod betekent dat een vreemdeling niet (meer) rechtmatig kan verblijven in Nederland en de meeste landen van de EU. De vreemdeling die gedurende deze periode toch in een van de «verboden landen» verblijft is dus illegaal en is in overtreding.

¹⁸ Volgens Inlia zijn er cijfers van het IOM van 2011 tot nu waaruit blijkt dat zelfstandige terugkeer met 25% is afgenomen in verband met het inreisverbod en de discussie over de strafbaarstelling.

¹⁹ Zie de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie over de strategische landenbenadering migratie, 6 maart 2013: Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 344, nr. 116. Zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-irak-niets-doet-voor-teruggekeerde-landgenoten.html>

²⁰ Zo concludeert ook Martijn Stronks, Promovendus afdeling Migratierecht aan de Vrije Universiteit, Trouw, 19 maart 2013

²¹ Gemeenten bieden doorgaans opvang op basis van de zorgplicht die voortvloeit uit de Wet Maatschappelijke Organisatie.

1. op de één of andere manier aanspraak kunnen maken op rechtmatig verblijf in Nederland;
2. geen aanspraak kunnen maken op rechtmatig verblijf, maar aantoonbaar niet terug kunnen naar het land van herkomst;
3. geen aanspraak kunnen maken op rechtmatig verblijf, maar kunnen worden bewogen tot vrijwillige terugkeer (waarna overdracht plaatsvindt aan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)), of
4. een verblijfsstatus hebben gekregen in de overgangsfase naar rechtmatig verblijf (waarna overdracht plaatsvindt aan gemeentelijke instanties en/of Vluchtelingenwerk).

Regelmatig vindt overleg plaats tussen de Pauluskerk en andere organisaties, waaronder de Immigratie & Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingenpolitie, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), GGD Rotterdam Rijnmond en de IOM. Hierbij worden de dossiers van alle Pauluskerkbewoners besproken en wordt gezien wat de exacte verblijfsrechtelijke positie is en welke stappen genomen moeten worden om de terugkeer te realiseren. Afhankelijk van de situatie en de bijbehorende terugkeerbelemmeringen wordt een terugkeerplan vastgesteld. Op deze manier kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen mensen die buiten hun eigen schuld niet terug kunnen en zij die structureel niet meewerken aan terugkeer. Of iemand meewerkt wordt beoordeeld door te bekijken of de betrokken persoon daadwerkelijk alles doet wat in zijn of haar vermogen ligt om terugkeer mogelijk te maken. Als de instanties (ambassades e.d.) niet of nauwelijks of te traag aan terugkeer meewerken wordt dat de persoon in kwestie niet aangerekend.

Op dit moment wordt door de Pauluskerk aan 70 tot 80 mensen noodopvang geboden. De kosten van huisvesting, opvang en levensonderhoud bedragen gemiddeld 5 euro per persoon per dag.

Stek

Stek – Stichting voor stad en kerk – in Den Haag verzorgt de opvang van mensen in crisis. Zij doet dit onder andere door tijdelijke opvang te bieden aan ongedocumenteerden, met name aan vrouwen en kinderen die in een noodsituatie verkeren en geen andere opvang kunnen vinden. Dit zijn vaak vrouwen die zich op een herhaald asielerzoek of op terugkeer naar het land van herkomst voorbereiden. Beide trajecten kosten immers veel geduld en inventiviteit. Het regelen van een veilige en humane situatie na aankomst in het herkomstland kost bovendien tijd. Overigens kan ook een partner of vader bij uitzondering opvang krijgen als dit in het belang is van een vrouw of haar kind(eren). Er is tevens beperkt plek voor mannen met psychische problemen. Omdat het Rijk geen noodopvang toestaat, heeft ook de gemeente Den Haag zich wegens haar zorgplicht een aantal keer noodgedwongen moeten wenden tot Stek.

Vreemdelingen zaten in 2011 gemiddeld 157 dagen in de Stek-opvang. De wachtlijsten zijn nog steeds erg lang, de nood is overduidelijk hoog. In 2012 zijn achttien vrouwen, vier mannen en veertien kinderen geholpen. Zij stroomden onder andere door naar een instelling, asielzoekerscentrum, het land van herkomst of een woning na het verkrijgen van een vergunning. De bezetting van de negen kamers was constant 95 procent en per kamer waren de kosten € 8.350 per jaar.

Medisch Opvangtraject Ongedocumenteerden (MOO)

Tijdens of na de asielpcedure kunnen medische problemen ontstaan of zelfs verergeren. Als bij de procedure de medische situatie niet meer wordt meegenomen, bestaat er nog de mogelijkheid om een medische

verblijfsvergunning aan te vragen. Hierbij ondervinden zieke (ex-)asielzoekers echter kwalijke knelpunten:

1. De legeskosten zijn zeer hoog en voor ongedocumenteerden vaak niet op te brengen.²²
2. Er geldt een paspoortvereiste. Hierdoor komt het steeds vaker voor dat überhaupt geen medische procedure meer kan worden gestart wegens het ontbreken van identiteitsdocumenten. De medische situatie van een vreemdeling wordt dan niet meer inhoudelijk beoordeeld.

Naast een medische vergunning is er nog de mogelijkheid om op grond van de zogenaamde artikel 64-regeling uitstel van vertrek te vragen. De voorwaarden om hier een beroep op te kunnen doen zijn de volgende:

1. het uitblijven van een medische behandeling zal leiden tot een medische noodsituatie;
2. Nederland is het meest aangewezen land voor de medische behandeling; en
3. de financiering van de medische behandeling is geregeld.

Deze artikel 64-procedure duurt echter maanden tot jaren, waardoor advocaten zich genoodzaakt zien een voorlopige voorziening bij de rechter te vragen om uitzetting van de zieke vreemdeling te voorkomen totdat uitspraak is gedaan. In voorbereiding op, maar ook tijdens deze lastige procedures bestaat er geen recht op opvang. Zieke vreemdelingen moeten noodgedwongen op straat wonen en hebben beperkt toegang tot medische zorg. In 2008 is de Spekmanroute ingesteld om te voorkomen dat medisch-kwetsbare mensen op straat belanden. Al snel is echter gebleken dat deze route weinig zoden aan de dijk zet:

- De Spekmanroute geldt niet voor mensen die vóór 1 januari 2010 een aanvraag op medische gronden hebben ingediend, niet voor ongewenstverklaarden en niet voor ongedocumenteerden die nooit een asielaanvraag hebben ingediend. Veel hulpbehoevenden vallen dus buiten de boot.
- Berekend is dat 1200 ex-asielzoekers recht op opvang zouden hebben.²³ Cijfers tussen 2010 en 2013 geven aan dat vreemdelingen veel moeite hebben met het samenstellen van hun medische dossier. In deze periode hebben slechts een kleine twintig zieke vreemdelingen opvang gekregen op grond van de Spekmanroute.²⁴

Uit onderzoek van de Werkgroep Ongedocumenteerden met Psychische Problemen (WOPP)²⁵ is gebleken dat het merendeel van de aanvragen strandt omdat de IND stelt dat niet aan alle administratieve vereisten is voldaan. Van een zieke vreemdeling wordt veel verwacht. Zo mag alleen gebruik worden gemaakt van een speciaal aanvraagpakket dat vaak pas na een week wordt ontvangen door de vreemdeling. Ook moet er voldoende (specialistische) informatie worden opgestuurd, die is voorzien van toestemmingsverklaringen van zowel de vreemdeling als de arts(en). Deze informatie moet in de daarvoor bestemde envelop worden geretourneerd en mag niet ouder zijn dan 6 weken. Het is echter niet eenvoudig om alle medici in dezelfde korte periode een volledig medisch rapport op te laten stellen en te versturen. Zodra de ene arts een maand langer nodig heeft, is het verslag van de andere alweer verlopen. Het gebeurt ook vaak dat aanvragen alleen al niet in behandeling worden genomen omdat de verkeerde envelop is gebruikt.²⁶

²² <http://www.ind.nl/Leges/leges-overige-redenen.aspx> In 2013 komen de kosten neer op € 950,-.

²³ «Ziek op straat», Eén jaar Medisch Opvangtraject Ongedocumenteerden (MOO)

²⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie over het vreemdelingenbeleid, 27 mei 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637, nr. 1672.

²⁵ http://www.askv.nl/moo/moo_documenten/Doorbreek%20de%20vicieuze%20cirkel.pdf

²⁶ «Ziek op straat», Eén jaar Medisch Opvangtraject Ongedocumenteerden (MOO)

De voorwaarden zijn derhalve veel te streng en moeten soepeler. Vreemdelingen kunnen vaak zelf hun medische gegevens niet verzamelen wegens hun psychische en/of medische situatie. Ze worden hierin zoveel als mogelijk bijgestaan door bijvoorbeeld hun advocaat of het Medisch Opvangtraject Ongedocumenteerden (MOO). Dit initiatief van Stichting Vluchteling wijst op een vicieuze cirkel waar zieke vreemdelingen moeilijk zelf uit komen:

- geen verblijfsvergunning betekent geen opvang;
- geen opvang betekent geen toegang tot medische zorg;
- geen toegang tot medische zorg betekent geen kans op het creëren van een toekomstperspectief (hier of elders);
- geen toekomstperspectief betekent de voortzetting van «illegaal» verblijf in Nederland.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken biedt het MOO in ieder geval opvang aan mensen met psychische problemen. Ze moeten gedocumenteerd zijn, afkomstig uit een asieland en geen recht op opvang hebben. Medewerkers hebben voor de begeleiding contact met vreemdelingenadvocaten, psychiaters, behandelingscentra en hulpverleners. Uitgangspunt is dat voor iedereen een passend en realiseerbaar toekomstperspectief wordt gecreëerd, zodat men na afloop van het traject niet weer in de oude situatie belandt. Dit kan een vergunning zijn of terugkeer.²⁷ Het MOO merkt duidelijk dat het bieden van adequate opvang een belangrijke eerste stap is om de vicieuze cirkel te doorbreken. Belangrijke belemmeringen om terug te keren, zoals een medische situatie, worden weggenomen. De huidige knelpunten zorgen ervoor dat mensen niet eens de kans krijgen om beter te worden. Het Rijk houdt de vicieuze cirkel in stand.

Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht

De gemeente Utrecht is één van de gemeentes die bewust heeft gekozen om het harde rijksbeleid te doorkruisen. Het rijk verbiedt gemeentes om uitgeprocedeerden te helpen, maar slaagt er niet in om hen uit te zetten. Daarom is in 2001 de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU)²⁸ opgericht, die subsidie ontvangt van de gemeente Utrecht. Deze stichting biedt tijdelijk onderdak en (juridische) ondersteuning aan uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat worden gezet of met uitzetting worden bedreigd.

Een vreemdeling kan alleen voor opvang door SNDVU in aanmerking komen na overleg met de gemeente en INLIA²⁹. Aanmelding hiervoor vindt plaats via onder andere STIL³⁰, Vluchtelingenwerk Nederland en Stichting Dienstverlening aan Buitenlanders³¹ en het IOM³².

5. Aanbevelingen overige organisaties

Verschillende gemeenten, organisaties en andere initiatiefnemers hebben zich gebogen over de vraag hoe alsnog humane opvang kan worden geboden.

²⁷ In 2012 werden 52 mannen en 13 vrouwen aangemeld, waarvan 30% op moment van aanmelding niet in GGZ behandeling was voor hun klachten.

²⁸ <http://www.sndvu.nl/>

²⁹ INLIA is het Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers: <http://www.inlia.nl/watisinlia.html>

³⁰ STIL is een solidariteitsorganisatie voor vluchtelingen en migranten zonder verblijfsvergunning: <http://www.stil-utrecht.nl/>

³¹ De Stichting Dienstverlening aan Buitenlanders helpt buitenlanders die zonder inkomsten en overheidssteun in Nederland proberen te overleven: <http://www.sdb-utrecht.nl/>

³² De Internationale Organisatie voor Migratie is een intergouvernementele organisatie die ontheemden in Europa terug begeleidt naar het land van herkomst: <http://www.iom-nederland.nl/nl/over-iom/over-iom>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wil dat er sluitende opvang komt voor kwetsbare vreemdelingen in onze samenleving. Het gaat hier om mensen die tussen wal en schip vallen zoals alleenstaande vrouwen, jonge asielzoekers en mensen met medische en psychische problemen. Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens hebben gemeenten de zorgplicht om een vangnet te bieden voor deze vreemdelingen³³. De VNG wordt hierin ondersteund door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, dat in 2010 heeft geconcludeerd dat terugkeer kansrijker is als kwetsbare vreemdelingen worden opgevangen.³⁴ Het kost de samenleving uiteindelijk meer geld om niets te doen. Voor kwetsbare mensen moet volgens de VNG daarom tijdelijke adequate opvang worden geboden, waarbij direct gewerkt kan worden aan het (vaak psychische) letsel en aan de ontwikkeling die nodig is om in economisch en sociaal opzicht verder te kunnen in het land van herkomst. Bovenstaande is bevestigd door de Centrale Raad van Beroep³⁵, die oordeelde dat op grond van artikel 20, lid 1, van de Wmo³⁶ aan daartoe aangewezen gemeenten een zorgtaak is opgedragen om beleid te realiseren voor het mogelijk maken van maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, lid 1, sub c, van de Wmo³⁷.

Ook de PvdA heeft in 2010 een opvangnota gepresenteerd. Hans Spekman erkende daarin dat de opvang van asielzoekers tekort schiet en dat het terugkeerbeleid voor grote problemen zorgt. De PvdA stelde destijds voor de vertrektermijn voor gezinnen met kinderen te verlengen, de buitenschuldregeling te versoepelen en te zorgen dat gemeenten hun zorgplicht kunnen nakomen, ongeacht in welke fase de vreemdeling zich bevindt.

De Adviescommissie vreemdelingenzaken (ACVZ) is tot de conclusie gekomen dat opvang en andere voorzieningen te strikt worden afgewezen bij het ontbreken van een verblijfsvergunning. Het gevolg hiervan is dat gemeenten nog altijd worden geconfronteerd met hulpbehoevende vreemdelingen die zijn uitgesloten van sociale voorzieningen. De

³³ Artikel 8 EVRM – Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

³⁴ «Kiezen Tussen Twee Kwaden»: <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/de-resultaten-en-het-effect-van-de-projecten-met-medefinanciering-uit-het-europees-vluchtelingenfonds-ii.aspx?cp=44&cs=6799#publicatiegegevens>

«Het onderzoek laat zien dat een deel van de lage mate van terugkeerintentie toegeschreven lijkt te moeten worden aan gezondheidsproblemen. De indruk bestaat dat het merendeels gaat om psychische klachten. De studie laat zien dat er een sterk positief verband is tussen gezondheid en terugkeerintentie. Gezondheid lijkt op verschillende manieren bij te dragen aan zelfstandige terugkeer. Het gaat gepaard met een positiever oordeel over terugkeer en de maatschappelijke omstandigheden in het land van herkomst. Daarnaast lijkt het bij te dragen aan het (zelf)vertrouwen dat men terugkeer tot een succes kan maken.

Verder zijn er aanwijzingen dat (psychisch) gezonde respondenten in vergelijking met respondenten met gezondheidsklachten in sterkere mate ontvankelijk zijn voor drang vanuit de overheid tot zelfstandige terugkeer wanneer zij bijna zijn uitgeprocedeerd.»

³⁵ Zie onder andere CRvB, 13 juni 2012, LJN: BW8950

³⁶ Art. 20, lid 1, Wmo: »Onze Minister kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering verstrekken ten behoeve van beleid op het terrein van openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.»

³⁷ Artikel 1, lid 1, sub c, Wmo: «maatschappelijke opvang: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving».

commissie adviseert dan ook om opvang van uitgeprocedeerde vluchtelingen voort te zetten als zij ondanks vertrekpogingen er niet in slagen binnen de wettelijke vertrektermijn terug te keren. Opvang mag dan pas beëindigd worden als zij met onbekende bestemming zijn vertrokken, worden uitgezet of een verblijfsvergunning hebben gekregen met daarbij reguliere gemeentelijke huisvesting. Als terugkeer niet lukt, moet aan hen uiteindelijk een buitenschuldvergunning worden verstrekt. In Denemarken gebeurt dit ook, wat absoluut niet leidt tot een overvolle opvang.³⁸ Bovendien moeten kwetsbare personen volgens het ACVZ-rapport ook op grond van Europese en internationale regelgeving opvang krijgen, of ze nu meewerken aan terugkeer of niet.³⁹ Minderjarige vreemdelingen en eventuele gezinsleden moeten zelfs onder alle omstandigheden recht hebben op opvang. Bij personen waar twijfel over is of ze opvang nodig hebben, moet de doorslaggevende vraag altijd zijn of het onthouden van de gevraagde opvang en eventuele andere voorzieningen strijd oplevert met het recht op een menswaardig bestaan. Hiervoor is een individuele belangenafweging noodzakelijk, niet direct een afwijzing wegens het ontbreken van een verblijfstitel.

De ACVZ wijst er ook op dat de vertrektermijnen veel te kort zijn voor uitgeprocedeerde vluchtelingen om terugkeer te regelen. De wettelijk vertrektermijn van 28 dagen kan met 12 weken worden verlengd, maar blijkt in de praktijk voor een deel van de uitgeprocedeerden nog steeds te kort om vertrek te kunnen realiseren. Uitgeprocedeerde vluchtelingen hebben altijd de tijd nodig om te beseffen dat ze echt terug moeten.

De regering heeft op 26 maart 2013 gereageerd op het rapport van de ACVZ. Gewezen wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de uitgeprocedeerde vluchtelingen, terwijl velen van hen deze eigen verantwoordelijkheid niet kunnen nemen.

6. Visie initiatiefnemers

Koppeling recht op opvang en meewerken aan terugkeer

Het uitgangspunt voor de initiatiefnemers is dat niemand op straat zou moeten leven. Idealiter dient de Staat aan eenieder een adequate levensstandaard te garanderen. Dit niveau zou dan ook in een ideale wereld voor iedereen die zich in Nederland bevindt gewaarborgd moeten worden, ongeacht of iemand meewerkt aan zijn of haar terugkeer. Of iemand meewerkt aan zijn of haar terugkeer zou in principe los moeten staan van het recht op opvang. Toch past de regering deze koppeling steeds vaker toe. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Somaliërs en Irakezen die zich in tentenkampen hadden verzameld. Zij kregen recht op tijdelijke opvang als zij beloofden zich in te spannen om terugkeer naar land van herkomst te realiseren.⁴⁰

De initiatiefnemers hebben het recht op een menswaardig bestaan voor eenieder hoog in het vaandel staan. Wel erkennen de initiatiefnemers dat de praktijk soms weerbarstiger is dan dit ideaal. Een vorm van meewerkcriterium kan dan een acceptabele manier zijn om dit recht op een praktische manier invulling te geven. De genoemde koppeling kan een oplossing zijn, wat ook door de ACVZ is bepleit.⁴¹ Hierbij is echter wel van belang dat het meewerkcriterium zoals dit momenteel wordt toegepast in

³⁸ Een menswaardig bestaan, Adviescommissie Vreemdelingenzaken, maart 2012, p. 51

³⁹ Artikel 3 en 8 EVRM & IVRK

⁴⁰ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 19 637 nr. 1596

⁴¹ Een menswaardig bestaan, Adviescommissie Vreemdelingenzaken, maart 2012.

de praktijk geregeld leidt tot onduidelijkheden en ongewenste situaties: niet iedereen die onder de juiste omstandigheden best wil meewerken heeft daartoe ook de mogelijkheid

De initiatiefnemers pleiten dan ook voor herinvoering van het criterium zoals dat gold tot aan de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en zoals voorgesteld door de Commissie van Dijk (1998). Dit criterium kijkt niet puur feitelijk of iemand meewerkt, maar let ook op de kennelijke intentie van de uitgeprocedeerde vluchteling door te bezien of iemand de uitzetting (actief of passief) tegenwerkt. Het is dan ook eigenlijk geen «meewerkcriterium», maar een «niet-meewerkcriterium». De Commissie kwam tot de volgende omstandigheden die gebruikt kunnen worden om vast te stellen of sprake is van niet-meewerken:

- de weigering van de uitgeprocedeerde vluchteling te verschijnen op de vordering van de DT&V ter effectuering van de verwijdering;
- vertrek met onbekende bestemming;
- niet-meewerken na het verschijnen bij de DT&V;
- niet-meewerken aan de presentatie bij de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging;
- niet-meewerken nadat de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging heeft medegedeeld dat geen reisdocument wordt verstrekt.

Dit «niet-meewerkcriterium» werkt beter voor het beëindigen van de opvang dan de huidige beëindiging van rechtswege. Opvang moet hiermee meer een inspanningsverplichting worden in plaats van een resultaatsverplichting. Hierdoor kan de uitgeprocedeerde vluchteling meer gestimuleerd worden om verantwoordelijkheid te nemen voor het doorbreken van zijn verblijfsrechtelijke situatie. Tegelijkertijd kan effectiever aan terugkeer worden gewerkt en blijft de uitgeprocedeerde vluchteling binnen het zicht van de overheid. Ook biedt dit mogelijkheden om tot een meer afgewogen belangenafweging te komen bij het onthouden van opvang in zaken waarin mogelijk sprake is van een overmachtssituatie.

Verdwijning in de illegaliteit vermijden

De initiatiefnemers zijn van mening dat Nederland er niet bij gebaat is als mensen in de illegaliteit verdwijnen. Niet alleen levert dit voor de uitgeprocedeerde vluchtelingen zelf mensonwaardige situaties op, maar het ontnemt de Staat ook het zicht op deze personen. Het feit dat iemand van de radar verdwijnt lost het probleem niet op. Voor de initiatiefnemers telt niet de papieren werkelijkheid, maar de praktijk. De kans dat iemand die is uitgeprocedeed daadwerkelijk zal terugkeren wordt aanmerkelijk kleiner als hij uit het zicht verdwijnt. Bovendien neemt de kans op overlast en criminaliteit dan toe. Zowel uit menselijk oogpunt als uit pragmatische overwegingen achten de initiatiefnemers het wenselijk zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen in de illegaliteit verdwijnen: voorkomen zal in dit geval niet alleen beter, maar ook goedkoper zijn dan genezen.

Hoe om te gaan met groepen als de vluchtelingen in Den Haag en Amsterdam

In een aantal gevallen is een uitgeprocedeerde vluchteling simpelweg onuitzetbaar omdat het land van herkomst weigert deze op te nemen of mee te werken aan de terugkeer. Voor deze gevallen geldt dat door de regering, wat de initiatiefnemers betreft, harder met de vuist op tafel mag worden geslagen om deze landen ertoe te bewegen hun beleid aan te passen. Indien het probleem in die gevallen aldus bij de wortel kan worden aangepakt, zou daarmee al veel ellende worden voorkomen. Helaas lijkt het ondenkbaar dat groepen vluchtelingen als die in Den Haag

en Amsterdam (zoals de afgelopen jaren opgevangen in de Vluchtkerk, het Vluchthuis etc) ooit helemaal kunnen worden voorkomen. Voor deze mensen zal dus een oplossing moeten worden gezocht, die structureler is dan de noodopvang die nu steeds ad hoc door allerlei organisaties wordt geboden.

Er moet worden vermeden dat de uitgeprocedeerde vluchteling uit het zicht van de overheid verdwijnt. Op die manier wordt het probleem genegeerd in plaats van opgelost. Zoals in motie Gesthuizen is besloten hebben ook zij bovendien recht op menswaardige opvang, waarvan nu eindelijk werk gemaakt moet worden. Eenmaal in een opvanglocatie moet de uitgeprocedeerde vluchteling de tijd en hulp krijgen die nodig is om de informatie te verzamelen waar hij/zij zich op beroept en kan er gewerkt worden aan terugkeer of een andere oplossing.

Indien terugkeer niet mogelijk is omdat het land van herkomst geen onderdanen wilt terugnemen is dit een diplomatieke kwestie tussen Nederland en het betreffende land. De initiatiefnemers pleiten er dan ook voor dat hier via onderhandelingen een oplossing, samen met het land van herkomst, voor wordt gezocht.

7. Financiën

Opvang kost geld. De genoemde organisaties hebben verschillende manieren gevonden om de begroting rond te krijgen. Te denken valt aan bijdragen van overheden, subsidies vanuit particuliere fondsen en giften. Ook vanuit de Europese Unie zijn fondsen opgericht om projecten te subsidiëren om migratieprocessen binnen de EU te verbeteren. Voor deze «migratiefondsen» is voor de periode 2008–2013 een bedrag van ruim vier miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan enkele miljoenen voor Nederland. Met name het Europees vluchtelingenfonds kan bijdragen aan de financiering van projecten op het gebied van opvang.⁴²

Opvang is echter niet alleen een kostenpost: het levert uiteindelijk ook geld op. Vanuit opvang kan beter worden gewerkt aan een succesvolle terugkeer. Minder uitgeprocedeerde vluchtelingen zullen belanden in de illegale tewerkstelling, criminaliteit en aanverwante malafide praktijken. Het bieden van onderdak zorgt er bovendien voor dat uitgeprocedeerde vluchtelingen niet op straat verloederen en psychisch ontsporen. Dit leidt tot lagere maatschappelijke kosten. De kosten van de zorg voor uitgeprocedeerde vluchtelingen, die toch aanzienlijk zijn en waarop ook – en misschien juist – vreemdelingen in de illegaliteit een beroep op doen zullen verlagen, de criminaliteit neemt af en er is minder overlast voor de gemeenten.

8. Conclusies en aanbevelingen

Naar schatting verblijven er ongeveer 100.000 mensen illegaal in Nederland.⁴³ Dit zijn niet allemaal uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook toeristen die hun visum niet hebben verlengd, Europeanen die hun rechtmatige verblijf niet goed hebben geregeld, enzovoorts.⁴⁴ Hoeveel mensen precies illegaal in Nederland verblijven is natuurlijk nooit met zekerheid te zeggen, wel dat illegaliteit onwenselijk is voor iedereen. Het opvangen van uitgeprocedeerde vluchtelingen, in plaats van hen op straat

⁴² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-migratiefondsen/europees-vluchtelingenfonds>

⁴³ Ministerie van Veiligheid & Justitie, «Rapportage Vreemdelingenketen januari – december 2012», p. 32

⁴⁴ Door zich tijdig in te schrijven bij de vreemdelingenadministratie van de IND.

te zetten, is in de eerste plaats humaner. Voorgaande voorstellen laten dat goed zien.

Bovendien leiden deze alternatieven ertoe dat uitgeprocedeerde vluchtelingen in het zicht blijven van de organisaties en dat er tegelijkertijd wordt gewerkt aan terugkeer. De spreekwoordelijke knop gaat sneller om als zij goed begeleid worden door organisaties die buiten de overheid staan. Ook regievoerders van de DT&V erkennen dat er uitgeprocedeerde vluchtelingen zijn die liever hun reisdocumenten regelen zonder bemoeienis van de DT&V. Een aantal initiatieven die hiervoor genoemd zijn, zijn niet betrokken bij het uitvoeren van het gedwongen terugkeerbeleid en komen alleen in beeld als de uitgeprocedeerde vluchteling al moet vertrekken.⁴⁵

Indien terugkeer niet mogelijk blijkt kan hier tijdig op worden gereageerd en kan een buitenschuldtraject worden opgestart. De particuliere initiatieven tonen aan dat het anders moet en kan. Waren deze er niet geweest, dan hadden veel illegalen nog steeds op straat rondgezworven, met de nodige gevolgen van dien.

Daarom doen de initiatiefnemers de volgende concrete aanbevelingen:

- Maak eindelijk werk van menswaardige opvang en geef daarmee gehoor aan onder andere de oproep van de vier grote steden en de Raad van Europa. We moeten een voorbeeld nemen aan de in deze nota aangestipte initiatieven en deze stimuleren waar nodig en mogelijk. Deze initiatieven werken en kunnen door heel Nederland worden toegepast.
- Pas het Bestuursakkoord uit 2007 aan. Het biedt immers geen oplossing voor het niet sluitende opvang- en terugkeerbeleid. Gemeenten moeten aan de slag kunnen met het bieden van maatschappelijke opvang, ook buiten hun zorgplicht om. Op deze manier vullen lokale overheden de verantwoordelijkheid aan waar die van de landelijke overheid stopt.
- Vervang het «meewerk-criterium» door een «niet-meewerk-criterium», zodat aan de hand van een checklist kan worden vastgesteld of iemand laakbaar zijn uitzetting tegenwerkt. Hou er ook rekening mee dat er uitgeprocedeerde vluchtelingen zijn die ook op een andere manier mee willen werken aan een oplossing. Dit is niet per sé terugkeer, maar bijvoorbeeld ook het achterhalen van identiteit en nationaliteit, of het ondergaan van een medische behandeling om uiteindelijk gezond en wel terug te kunnen keren. Bovendien betekent het niet willen terugkeren niet direct dat iemand niet meewerkt aan terugkeer.
- Zorg dat ernstig zieke uitgeprocedeerde vluchtelingen hoe dan ook altijd opvang krijgen. Deze mensen hebben zorg en opvang nodig die ze vaak zelf niet actief (kunnen) opzoeken. Ze weten niet waar ze terecht kunnen of ze worden van het kastje naar de muur gestuurd. Dit mag nooit meer voorkomen. Vang daarom deze zieke vreemdelingen altijd op als de arts heeft gediagnosticeerd dat de situatie gevaarlijk of risicovol is voor henzelf en/of anderen. Een aanvraag voor opvang kan via een arts, een stichting, een advocaat of de vreemdeling zelf worden ingediend. Een verklaring van de arts is voldoende om aan te tonen dat opvang en zorg nodig is.

⁴⁵ «Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?», Adviescommissie Vreemdelingenzaken, mei 2013

Met deze concrete aanknopingspunten kan een begin worden gemaakt met een menswaardigere situatie voor iedereen.

Gesthuizen
Van Ojik
Voordewind