

pro facto

Rapportage

Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten
van vertrekplichtige vreemdelingen en de
invloed daarvan op terugkeer

Groningen, april 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de faculteit Rechtsgeleerdheid.

Onderzoeksteam:

Prof. dr. Heinrich Winter (projectleider)

Mr. dr. Viola Bex-Reimert

Dr. ir. Bieuwe Geertsema

Mr. Erwin Krol

Begeleidingscommissie:

Prof. mr. A.B. Terlouw, voorzitter (RU – Faculteit der Rechtsgeleerdheid)

Mr. F.K. de Vries (Vluchtelingenwerk Nederland)

Drs. R.W. Roodzant (DT&V)

Dr. B. Kalir (UvA – Faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen)

J. Maasland Msc (VNG)

Drs. F. van Dorssen (Ministerie JenV)

Drs. L.F. Heuts (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2018 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

SAMENVATTING	1
AANLEIDING	1
CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN	2
ONDERZOEKSOPZET EN -VERANTWOORDING	3
TERUGKEER: DEFINITIE EN FACTOREN	3
GEMEENTELIJKE OPVANG	4
RIJKSONDERDAKLOCATIES.....	6
ANALYSE.....	7
CONCLUSIES	10
LIJST MET AFKORTINGEN	11
INLEIDING	12
1.1 AANLEIDING	12
1.2 CENTRALE BEGRIPPEN.....	14
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN.....	15
1.4 ONDERZOEKSAANPAK.....	17
1.5 LEESWIJZER	21
TERUGKEER(FACTOREN) EN OPVANG	22
2.1 INLEIDING	22
2.2 TERUGKEER EN VERTREK.....	22
2.2.1. <i>Juridisch kader</i>	22
2.2.2. <i>Categorisering van terugkeer en vertrek</i>	24
2.2.3. <i>Samenvatting</i>	26
2.3 OPVANG EN ONDERDAK.....	26
2.4 TERUGKEERFACTOREN	28
2.5 TUSSENCONCLUSIE.....	30
GEMEENTELIJKE OPVANG	32
3.1 INLEIDING	32
3.2 HISTORIE VAN DE OPVANG.....	32
3.3 ORGANISATORISCHE INRICHTING	35
3.4 FACILITEITEN	40
3.5 DOELGROEP	43
3.6 ERVARINGEN VAN DE DOELGROEP	45
3.7 TUSSENCONCLUSIE.....	46
RIJKSONDERDAKLOCATIES	48
4.1 INLEIDING	48
4.2 HISTORIE VAN DE OPVANG.....	48
4.3 ORGANISATIESTRUCTUUR.....	49
4.4 FACILITEITEN	50
4.5 DOELGROEP	53
4.6 ERVARINGEN VAN DE DOELGROEP	54

4.7	TUSSENCONCLUSIE.....	55
ANALYSE: DE VERSCHILLEN UITGELICHT		56
5.1	INLEIDING	56
5.2	ANALYSE VAN OPGEVANGEN VREEMDELINGEN.....	57
5.3	ANALYSE VAN GEBODEN FACILITEITEN	62
5.4	ANALYSE VAN UITSTROOM.....	63
5.4.1.	<i>Uitstroom VBL en gezinslocaties.....</i>	<i>63</i>
5.4.2.	<i>Uitstroom gemeenten.....</i>	<i>66</i>
5.4.3.	<i>Koppeling met IND-gegevens: huidige status vreemdelingen</i>	<i>68</i>
5.5	EINDANALYSE	69
CONCLUSIES		72
6.1	INLEIDING	72
6.2	DE INRICHTING VAN DE LOCATIES	73
6.2.1.	<i>Algemeen.....</i>	<i>73</i>
6.2.2.	<i>Organisatie van de opvang.....</i>	<i>74</i>
6.2.3.	<i>Inrichting van de opvang</i>	<i>74</i>
6.2.4.	<i>Toelatingscriteria</i>	<i>75</i>
6.2.5.	<i>Geboden faciliteiten.....</i>	<i>75</i>
6.2.6.	<i>Conclusies</i>	<i>76</i>
6.3	TERUGKEER EN ANDERE VORMEN VAN UITSTROOM.....	77
6.4	INVLOED VAN OPVANG EN ONDERSTEUNING OP UITSTROOM	78
BIJLAGE 1: BESTUDEERDE DOCUMENTEN		I
BIJLAGE 2: DEELNEMERS EXPERTMEETING.....		IV
BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		V
BIJLAGE 4: DE BBB-LOCATIES EN HUN KENMERKEN		VII
BIJLAGE 5: AMSTERDAM		XIII
	ALGEMEEN	XIII
	BESCHRIJVING ORGANISATIESTRUCTUUR.....	XIV
	GEBODEN FACILITEITEN	XV
	DOELGROEP	XVI
BIJLAGE 6: DEN HAAG		XVIII
	ALGEMEEN	XVIII
	ORGANISATIESTRUCTUUR.....	XVIII
	GEBODEN FACILITEITEN	XIX
	DOELGROEP	XX
BIJLAGE 7: DEVENTER.....		XXII
	ALGEMEEN	XXII
	ORGANISATIESTRUCTUUR	XXII
	GEBODEN FACILITEITEN	XXIII
	DOELGROEP	XXIV
BIJLAGE 8: EINDHOVEN		XXV
	ALGEMEEN	XXV
	ORGANISATIESTRUCTUUR	XXV
	GEBODEN FACILITEITEN	XXVI

DOELGROEP	XXVII
BIJLAGE 9: EMMEN	XXX
ALGEMEEN	XXX
ORGANISATIESTRUCTUUR	XXX
GEBODEN FACILITEITEN	XXXI
DOELGROEP	XXXI
BIJLAGE 10: GRONINGEN	XXXIII
ALGEMEEN	XXXIII
ORGANISATIESTRUCTUUR	XXXIII
GEBODEN FACILITEITEN	XXXIV
DOELGROEP	XXXV
BIJLAGE 11: NIJMEGEN	XXXVII
ALGEMEEN	XXXVII
ORGANISATIESTRUCTUUR	XXXVIII
GEBODEN FACILITEITEN	XXXIX
DOELGROEP	XL
BIJLAGE 12: ROTTERDAM	XLII
ALGEMEEN	XLII
ORGANISATIESTRUCTUUR	XLIII
GEBODEN FACILITEITEN	XLIII
DOELGROEP	XLIV
BIJLAGE 13: SMALLINGERLAND	XLVI
ALGEMEEN	XLVI
ORGANISATIESTRUCTUUR	XLVI
GEBODEN FACILITEITEN	XLVII
DOELGROEP	XLVIII
BIJLAGE 14: UTRECHT	XLIX
ALGEMEEN	XLIX
ORGANISATIESTRUCTUUR	L
GEBODEN FACILITEITEN	LI
DOELGROEP	LII

Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van het onderzoek naar onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto te Groningen in samenwerking met de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Aanleiding

Sinds januari 2007 regisseert de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en geen recht (meer) hebben op opvang van rijkswege kan ter voorbereiding op het vertrek onderdak worden geboden in één vrijheidsbeperkende locatie (VBL) en vijf gezinslocaties¹ (GL). Deze vormen van rijksopvang zijn niet altijd onvoorwaardelijk en kunnen derhalve op enig moment worden beëindigd. Verschillende gemeenten hebben voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht, waaronder de vreemdelingen bij wie rijksonderdak beëindigd is, vormen van noodopvang opgezet. Deze noodopvang wordt ook wel aangeduid als ‘bed-bad-brood’ (hierna ook: BBB).

Ondanks ‘een langdurig (onderhandelings)proces’ in de periode 2015-2016 zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Rijk er niet in geslaagd om een bestuursakkoord te sluiten over het bieden van opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen anders dan en naast VBL, GL of gemeentelijke noodopvang. Inzet van het Rijk was de komst van acht landelijke vreemdelingenvoorzieningen (hierna: LVV) waar sobere opvang geboden zou worden, alsmede ‘trajecten aangeboden [zouden worden] gericht op het motiveren tot en faciliteren van vertrek.’ De staatssecretaris wenste dat de gemeentelijke BBB’s beëindigd zouden worden, maar gemeenten bedongen in zijn optiek ‘te veel ruimte om gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen te kunnen blijven bieden naast de LVV’s.’² Een belangrijk verschil van opvatting tussen Rijk en gemeenten betrof het antwoord op de vraag of het bieden van gemeentelijke noodopvang de effectiviteit van het terugkeerbeleid in de weg staat dan wel juist bevordert. De vraag of de vorm en inhoud van opvang invloed hebben op terugkeer, is aanleiding geweest tot het doen van dit onderzoek. In het regeerakkoord 2017-2021 is bepaald dat het Rijk en de gemeenten gaan proberen gezamenlijk afspraken te maken voor het opzetten van LVV’s. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen als input dienen voor de ontwikkeling van de samenwerking tussen Rijk en gemeenten in de LVV’s, waaronder de inrichting van deze voorzieningen en geboden vormen van begeleiding.

¹ Stand per 12 januari 2018

² Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

Centrale onderzoeksvragen

Dit onderzoek stelt de relatie tussen opvang- en onderdakvoorzieningen geboden door het Rijk en door gemeenten enerzijds en de uitstroom uit die voorzieningen van vreemdelingen met een vertrekplicht anderzijds centraal. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke vormen van opvang- en onderdaklocaties bestaan er voor vreemdelingen die uit Nederland dienen te vertrekken (1), hoe is het gesteld met de terugkeer van vreemdelingen en andere vormen van uitstroom vanuit die locaties (2), in hoeverre is de geboden opvang daarop van invloed en wat zijn in dat verband de ervaringen van vreemdelingen zelf (3)?

De drie onderdelen van de hoofdvraag zijn uitgewerkt in deelvragen. Deze worden hieronder toegelicht.

Opvang- en onderdaklocaties

Dit onderdeel betreft een beschrijving van de opvang- en onderdaklocaties in de periode vanaf 2015 tot februari 2018. Hierbij waren de volgende deelvragen leidend:

In welke gemeenten bestaan sinds wanneer voorzieningen voor noodopvang van vreemdelingen?

Wat is de betrokkenheid van de gemeente bij die voorziening?

Hoe is de noodopvang ingericht?

Wie worden opgevangen?

Wat is de relatie tussen de opvangorganisaties en de (rijks)overheid?

Hoe zijn de rijksopvangvoorzieningen VBL en GL ingericht en welke doelgroep verblijft daar?

Terugkeer en andere vormen van uitstroom van vreemdelingen vanuit deze locaties

Het tweede onderdeel van de hoofdvraag gaat in op de vraag hoe het gesteld is met de uitstroom van vreemdelingen uit de gemeentelijke opvanglocaties en rijksonderdaklocaties. Bij dit onderdeel zijn de volgende deelvragen gesteld:

Welke vormen van uitstroom zijn te onderscheiden?

Hoe verloopt de uitstroom uit gemeentelijke opvangvoorzieningen en rijksonderdaklocaties?

Hoe kan deze uitstroom worden onderverdeeld in terugkeer naar het land van herkomst, het verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning en overig vertrek?

Invloed van opvang en ondersteuning op uitstroom

Ten aanzien van de invloed van opvang en begeleiding op de uitstroom zijn de volgende deelvragen leidend:

Welke mechanismen spelen een rol in de relatie tussen vormen van (nood)opvang en terugkeer?

Wat zijn de ervaringen van vreemdelingen in verschillende voorzieningen voor (nood)opvang en welke rol spelen die bij overwegingen rond terugkeer?

Zijn de factoren die terugkeer of overige vormen van uitstroom bevorderen overdraagbaar?

Onderzoeksopzet en -verantwoording

Om de geformuleerde hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende methoden van gegevensverzameling en –analyse ingezet:

- Door middel van literatuur- en documentonderzoek zijn eerdere wetenschappelijke inzichten geïnventariseerd als input voor het huidige onderzoek. Datzelfde geldt voor bevindingen uit rapporten van diverse in het veld actieve organisaties.
- Om het analysekader verder te verfijnen zijn oriënterende interviews gehouden met experts op het vlak van opvang en terugkeer van vreemdelingen bij betrokken overheidsorganisaties en NGO's.
- Bij tien gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Emmen, Groningen, Nijmegen, Rotterdam, Smallingerland, Utrecht) zijn in het kader van een case study meerdere interviews gehouden met ambtenaren, coördinatoren en beheerders bij opvangorganisaties en organisaties die lokaal betrokken waren bij maatschappelijke en/of juridische begeleiding van de doelgroep. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een aantal vreemdelingen die door deze gemeenten werden opgevangen.
- Bij twee gezinslocaties en de VBL zijn interviews gehouden met medewerkers van DT&V en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en is ook een aantal bewoners geïnterviewd over hun ervaringen in de rijksonderdaklocaties.
- De gemeenten die niet zijn geselecteerd voor een case study maar wel relevante opvang bieden (opvang van meer dan vijf personen, organisatorische betrokkenheid van gemeenten) zijn telefonisch bevestigd over een aantal aspecten van de opvang.
- Bij de gemeenten (zowel de case study-gemeenten als telefonisch benaderde gemeenten) zijn gegevens opgevraagd over de opgevangen groep in de periode 2015-2017. Deze gegevens zijn onderworpen aan een analyse, waarbij indien mogelijk op basis van een vreemdelingsnummer (v-nummer) extra gegevens over de groep zijn opgevraagd bij DT&V en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- Aan het eind van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd, waarbij een academische expert en professionals van DT&V, opvangorganisaties en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn uitgenodigd om hun ervaringen en opvattingen te delen over het onderwerp en te reflecteren op de onderzoeksbevindingen.

Terugkeer: definitie en factoren

De Europese Terugkeerrichtlijn (Tri) definieert de term terugkeer en beschrijft hoe terugkeer volgt op een terugkeerbesluit, en dat een terugkeerverplichting geëffectueerd kan worden door een 'verwijdering' of door 'vrijwillig vertrek'. De Tri bevat bindende bepalingen en is geïmplementeerd in de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, welke verder is uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000. Op basis van in deze wet- en regelgeving opgenomen bepalingen is een categorisering van terugkeer en vertrek te maken. Deze komt erop neer dat terugkeer onder te verdelen is in remigratie (valt buiten dit onderzoek) en vertrek. Dit laatste kan vertrek naar het land van herkomst, naar een land van doorreis, naar een derde land (hervestiging) betreffen, of overdracht aan een EU-lidstaat in het kader van de Dublinverordening. Daarbij kan nog onderscheid gemaakt worden tussen zelfstandig en gedwongen vertrek, en tussen aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek (ook wel 'met onbekende bestemming' of 'zonder toezicht').

Vanuit eerder onderzoek³ is bekend dat in de context van terugkeer vier typen vreemdelingen zijn te onderscheiden, op basis van de vraag of de vreemdeling al dan niet *wil* vertrekken, en of deze al dan niet *kan* vertrekken. Vanuit oriënterende interviews en literatuur is gebleken dat de wil en het vermogen om te vertrekken door verschillende factoren beïnvloed kan worden:

- Een goede medische en psychische gesteldheid wordt bevorderlijk geacht voor de medewerking aan terugkeer. Wanneer iemand op dit vlak niet stabiel is, belemmert dat het nadenken over de toekomst en actief werken aan een toekomst.
- Het toekomstperspectief in het land van terugkeer is tevens van invloed. Een goed perspectief (onder meer ten aanzien van veiligheid en economische omstandigheden) is bevorderlijk voor medewerking, gevoelens van schaamte en teleurstelling bij eventuele terugkeer zijn belemmerend.
- De aanwezigheid van een kans op duurzaam (legaal) verblijf in Nederland wordt vaak als belemmering gezien voor medewerking aan terugkeer.
- Een langdurig verblijf in Nederland, lange duur van aanvraag- en bezwaar-/beroep-procedures en verkeerde/ gemengde signalen over kansen in Nederland (geruchten over beleidsvoornemens, pardonregelingen, verkeerde uitleg van beleidsregels) kunnen belemmerend werken.

Gemeentelijke opvang

De gemeentelijke opvang kent geen (wettelijk) afgebakende doelgroep. De gemeentelijke opvang biedt ten minste enkele basisvoorzieningen, vandaar ook de benaming bed-bad-broodlocaties.

In veel gemeenten bestaat al langer een vorm van (nood)opvang voor vreemdelingen met een vertrekplicht. Het aantal gemeenten dat opvang organiseert heeft gefluctueerd, ook afhankelijk van rijksbeleid ten aanzien van de doelgroep, en is bij een inventarisatie in mei 2017 vastgesteld op 39. De stopzetting van de financiering vanuit het Rijk, op basis van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep (CRvB)⁴ en bekendgemaakt door de staatssecretaris op 21 november 2016⁵, heeft er niet toe geleid dat gemeenten zijn opgehouden met het bieden van noodopvang; evenmin is het aantal plekken afgebouwd. Voor het bieden van deze opvang wordt door gemeenten zowel gewezen naar de noodzaak vanuit de optiek van het handhaven van openbare orde, als vanuit humanitaire overwegingen. Het politieke draagvlak voor de instandhouding en financiering is over het algemeen groot.

Qua organisatorische inrichting en geboden faciliteiten bestaan grote verschillen. In een klein aantal gevallen wordt aangesloten bij de bestaande opvang voor daklozen, maar meestal zijn aparte voorzieningen opgezet. In veel, maar niet alle, gemeenten wordt leefgeld uitgekeerd waarmee men boodschappen kan doen. In Amsterdam, Rotterdam en Nijmegen kan dit verschillen per opvangvorm of doelgroep, in Den Haag wordt geen leefgeld uitgekeerd. Er zijn gemeenten waar enkel sprake is van nachtopvang, terwijl veel gemeenten 24-uursopvang bieden, of een combinatie van beide vormen afhankelijk van de doelgroep. Ook in de begeleiding en activering van vreemdelingen bestaan grote verschillen. Een aantal gemeenten

³ Klaver, Telli en Witvliet (2015), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*. A. Leerkes, M. Galloway, M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. *Europees Migratie Netwerk (2006), Research Study III – Terugkeer*.

⁴ Uitspraken vindbaar onder ECLI:NL:RVS:2015:3415, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834. Zie ook: Terlouw (2016), *Een sluitend systeem van opvang?*

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

(Utrecht, Groningen, Eindhoven) hebben structureel werk gemaakt van het programmatisch begeleiden van alle opgevangen vreemdelingen, waarbij begeleiding is aangeboden die gericht is op een duurzaam verblijf in Nederland of een duurzame terugkeer. Andere gemeenten bieden dit aan een beperkte groep aan, in mindere mate gestructureerd of helemaal niet.

Er zijn ook belangrijke overeenkomsten te onderscheiden. Vrijwel alle gemeenten passen de zogenaamde INLIA-criteria toe (of daarmee vergelijkbare criteria) bij intake van vreemdelingen. Dit zijn de criteria die worden toegepast door de gemeenten die aangesloten zijn bij het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid. Een vreemdeling dient tot één van de volgende doelgroepen te behoren:⁶

1. Legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die verstoken zijn van Rijksvoorzieningen voor opvang, inkomen en verzekering.
2. Vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek maar dit niet binnen 28 dagen kunnen realiseren en daardoor buiten de Rijksvoorzieningen komen te vallen.
3. Vreemdelingen voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang verblijven.

Hiermee is geregeld dat vreemdelingen in de opvang over het algemeen een v-nummer hebben en dat zij geen recht hebben op voorliggende voorzieningen. In alle case study-gemeenten met uitzondering van Den Haag is ook binding met de regio verplicht. In de praktijk geldt dat criteria vaak ruimhartig worden uitgelegd. Een tweede belangrijke overeenkomst is dat in alle case study-gemeenten gestructureerd overleg plaatsvindt tussen de gemeente, ketenpartners en opvangorganisaties. Alleen in Utrecht en Eindhoven zitten ketenpartners en opvangorganisaties niet aan één tafel.

Ten aanzien van de opgevangen doelgroep constateren we dat de belangrijkste herkomstregio's West-Afrika, het Midden-Oosten, Noord- en Oost-Afrika en de Kaukasus zijn. Veel vreemdelingen verblijven al lange tijd in Nederland; navraag bij de IND toont dat de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft aangevraagd (van 93% bekend), dat gemiddeld 8,3 jaar geleden voor het eerst heeft gedaan. Ongeveer vier op de vijf personen is man. Hoewel geen volledige cijfers bekend zijn, is tijdens gesprekken met vreemdelingen en interviews met mensen in het veld wel geconstateerd dat relatief veel mensen kampen met medische en/of psychische problematiek.

Bij gesprekken met 27 vreemdelingen die van BBB-voorzieningen gebruik maken is gebleken dat de geïnterviewde mensen die alleen van nachtopvang gebruik kunnen maken amper in staat waren over hun toekomstperspectief na te denken. De mensen die 24-uurs opvang genoten, stonden hier meer voor open, zeker wanneer er ook sprake is van actieve begeleiding. Daarbij werd wel geconstateerd dat iedereen in eerste instantie was gericht op verblijf in Nederland, en dat pas wanneer men ervan overtuigd was dat dit geen optie kon zijn er ook gedacht werd over terugkeer. Dan nog zorgden gevoelens van onveiligheid of zorgen over het wegvallen van medische voorzieningen er in veel gevallen overigens voor dat men hoe dan ook niet mee wil werken aan terugkeer naar het land van herkomst.

⁶ INLIA, *Doelstelling en criteria*, laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2018 via: www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html

Rijksonderdaklocaties

Voor mensen met een vertrekplicht biedt DT&V opvang in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel. Deze is in 2004 opgezet en kent een capaciteit van 450 personen. Voor gezinnen met kinderen onder 18 jaar zijn sinds 2011 Gezinslocaties (GL) opgezet. Op 12 januari 2018 gaat het om vijf locaties.⁷

Voor beide voorzieningen geldt dat het onderdak en begeleiding door DT&V wordt geboden met het oog op terugkeer. Voor de VBL geldt in principe een maximale verblijfstermijn van 12 weken, die verlengd kan worden bij een reëel perspectief op terugkeer. Voor gezinnen geldt dat er recht op onderdak is zolang het jongste kind nog niet de leeftijd van 18 heeft bereikt. Bij beide doelgroepen kan er sprake zijn van gedwongen vertrek, mits het land van herkomst daaraan meewerkt.

COA is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de opvang; de plaatsing binnen gezinslocaties en huizen, het beheer van de privéruimten en de gezamenlijke faciliteiten (zoals cursuslokalen, wasruimtes, recreatieruimtes e.d.), alsmede de toegang tot medische zorg. De inrichting van de woningen is gelijk aan die voor asielzoekers. Men deelt een woning met keuken, douche en toilet met twee gezinnen (GL's) of met tien personen verdeeld over vijf slaapkamers (VBL). Er wordt leefgeld uitgekeerd, afhankelijk van de gezinssituatie.

Bewoners van de onderdaklocaties worden op drie manieren beperkt in hun vrijheid. Ten eerste is er een meldplicht, die inhoudt dat bewoners zich eens per week dienen te melden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Bovendien is er een dagelijkse inhuysregistratieplicht van kracht bij COA, waarbij verzuim kan leiden tot vermindering van het leefgeld. Ten derde is het bewoners niet toegestaan zich buiten de grenzen te begeven van de gemeente waarin de onderdaklocatie staat.

Zowel DT&V als COA bieden begeleiding. Beide partijen onderkennen het belang van afstemming hierbij. Daarbij moet worden meegenomen dat ook VluchtelingenWerk Nederland, IOM en in sommige gevallen lokale NGO's activiteiten verrichten op het gebied van begeleiding, in afstemming met de regievoerder. DT&V acht het van belang dat vreemdelingen wel geactiveerd worden, maar dat uit de activiteiten geen signaal kan worden opgevat dat de kans op duurzaam verblijf in Nederland nog aanwezig is.

De herkomst van de populatie in de VBL en in mindere mate van de GL's wijkt sterk af van die in de BBB's. Bij de VBL is meer dan de helft van de vreemdelingen afkomstig uit Europese landen buiten de EU. In de GL's is de grootste groep afkomstig uit Azië (inclusief de Kaukasus) en het Midden-Oosten. Het is gemiddeld 2,7 (VBL) en 5,9 (GL's) jaar geleden dat iemand een verblijfsvergunning heeft aangevraagd.

Uit twaalf gesprekken met vreemdelingen die in een VBL of GL verbleven is een wisselend beeld op te maken. De mensen die in de VBL verbleven maakten geen van allen een passieve indruk en waren zeer actief bezig met hun toekomstperspectief, in drie van de vier gevallen in het land van herkomst. Bij mensen die in de GL verbleven is veelal juist een passieve instelling geconstateerd, waarbij men niet te zeer over de toekomst nadacht en daarin gesterkt werd door het feit dat men naar alle waarschijnlijkheid nog meerdere jaren in de GL kon verblijven.

⁷ Het aantal locaties en de technische capaciteit is aan verandering onderhevig. Op 20 juni 2017 ging het om zes locaties met een technische capaciteit variërend van 169 tot 511 personen.

Analyse

Verschillen in herkomst

Ten behoeve van de analyse van herkomstlanden is onderscheid gemaakt op basis van twee criteria: ten eerste of een land al dan niet door de rijksoverheid is opgenomen in de lijst van zogeheten ‘veilige landen van herkomst’⁸, ten tweede of gedwongen terugkeer naar een land volgens VluchtelingenWerk Nederland in de praktijk moeilijk is zonder paspoort of ander identiteitsdocument. Op basis van deze twee criteria zijn vier groepen te onderscheiden (met tussen haakjes de verkorte schrijfwijze):

- Veilig, moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Moeilijk)
- Veilig, niet-moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, niet moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Moeilijk)

	GEMIDDELD GEMEENTEN ⁹	GEZINSLOCATIES	VBL
Veilig-Moeilijk	7 %	1 %	6 %
Veilig-Niet-moeilijk	7 %	18 %	66 %
Niet-veilig-Niet-moeilijk	48 %	39 %	12 %
Niet-veilig-Moeilijk	37 %	42 %	15 %

De opdeling van de populaties van de opvang-/onderdakvormen in deze vier categorieën is in bovenstaande tabel weergegeven. Ten aanzien van verschillen tussen opvangvormen valt op dat vooral de VBL een afwijkend beeld laat zien. Hier zien we dat bijna driekwart van de populatie uit een veilig verklaard land afkomstig is. Dit past bij de aard van de opvangvorm: de VBL is bij uitstek de voorziening waar mensen uit veilige landen in terecht komen. Hun kansen op een verblijfsvergunning zijn zeer klein en dit is ook relatief goed uit te leggen aan de vreemdeling. Deze duidelijkheid leidt er waarschijnlijk toe dat mensen sneller aangeven mee te willen werken aan terugkeer, waardoor ze eerder voor een verblijf in de VBL in aanmerking komen. In de GL’s vormt de groep vreemdelingen uit een ‘veilig land van herkomst’ slechts 19% van het totaal en in BBB’s 14%. Bij de BBB’s is 37% van de populatie afkomstig uit een land dat niet is opgenomen in de lijst veilige landen en waarbij gedwongen terugkeer zonder identiteitsdocument moeilijk kan zijn. In de GL’s betreft deze groep 42% van het totaal. Tussen de gemeenten zijn de verschillen kleiner, hoewel hier nog niet sprake is van een homogeen beeld.

Verblijfsduur in Nederland, vertrekprocedures DT&V bij de BBB-doelgroep

Op basis van gegevens van IND valt te achterhalen dat 18% van de mensen in de BBB’s voor 2006 een verblijfsvergunning heeft aangevraagd. Bij de VBL en de GL’s is dat respectievelijk 2% en 5%. Aan de andere kant zien we dat 9% van de mensen in de BBB-populatie na 2015 voor het eerst een aanvraag heeft ingediend, terwijl dit bij de VBL en GL’s respectievelijk 67% en 9% betreft. In de BBB’s zijn dus relatief veel mensen opgevangen met een lange verblijfs-historie in Nederland, terwijl in de VBL relatief veel mensen verblijven die nog maar kort in Nederland zijn.

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>, gebruikt is de stand per februari 2018.

⁹ Case study-gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Emmen, Groningen, Rotterdam, Smallingerland, Utrecht
Niet case study-gemeenten: Almere, Doetinchem, Heerlen, Helmond, Maastricht

Een raadpleging bij DT&V leert dat ongeveer een derde van de mensen die in BBB's verblijven nooit bij DT&V in beeld zijn geweest voor een verblijf in een GL of VBL. Er is dus sprake van deels, maar zeker niet volledig overlappende doelgroepen.

Verschillen in gemeentelijke opvangvormen

De analyse van de verschillende opvangvormen levert een grofmazige classificatie op gebaseerd op de vraag of er (in de periode 2015-2017) al dan niet 24-uursopvang werd aangeboden en of er sprake was van programmatische, systematische begeleiding van alle opgevangen mensen.

- Drie gemeenten boden 24-uursopvang en programmatische, systematische begeleiding (Utrecht, Eindhoven, Groningen). Dit houdt onder meer in dat in deze gemeenten alle vreemdelingen op basis van een programma begeleid worden naar een duurzaam toekomstperspectief, zij het in de vorm van een asiel- of verblijfsvergunning, zij het in de vorm van terugkeer.
- Bij Amsterdam, Den Haag en Nijmegen is er niet (of slechts voor een beperkte groep vreemdelingen) sprake van 24-uursopvang en/of systematische, programmatische begeleiding.
- In Emmen, Smallerland en Deventer is wel 24-uursopvang geboden maar geen programmatische begeleiding.
- Rotterdam kent verschillende vormen van opvang en begeleiding, afhankelijk van de opvangorganisatie.

Uitstroom

De analyse van uitstroom is bij de rijksonderdaklocaties uitgevoerd op basis van registraties van DT&V. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel:

	GL	VBL
Zelfstandig vertrek uit Nederland	13%	38%
Zelfst. Vertr. zonder toezicht (aanzegging)	0%	5%
Zelfst. Vertr. zonder toezicht (gn aanz)	20%	44%
Gedwongen vertrek uit Nederland	6%	3%
Overige uitstroom	8%	3%
Vergunning Verleend	13%	1%
Geen vertrek	39%	7%

Hieruit blijkt dat bij de VBL bijna 50% (44% + 5%) van de groep die in 2015-2017 onderdak heeft gekregen is vertrokken zonder toezicht. 38% is zelfstandig vertrokken uit Nederland onder toezicht van DT&V. Bij de GL's zien we een groep van 20% die zonder toezicht vertrokken is, en slechts 13% die zelfstandig is vertrokken uit Nederland onder toezicht van DT&V.

Bij gemeenten is geen sprake van uniforme registratie. Van de case study-gemeenten hebben alleen Groningen, Utrecht en Eindhoven (allen uit groep met intensieve begeleiding en 24-uursopvang) een volledige registratie van de uitstroom, waarbij opgemerkt moet worden dat deze registraties niet uniform zijn gelet op de geregistreeerde groep en de gehanteerde typering van de uitstroom. De koppeling met IND-gegevens levert wel een beeld op ten aanzien van de huidige status van vreemdelingen (per begin maart 2018). Hier zien we dat gemiddeld 11% van de vreemdelingen uit BBB's uiteindelijk mochten blijven in Nederland, terwijl nog 9% in een procedure zit voor een asielvergunning of een reguliere verblijfsvergunning. Voor de VBL geldt dat 2% van de opgevangen groep in Nederland mag blijven, terwijl nog eens 2% op de peildatum een procedure heeft lopen. Bij de GL's gaat het om 20% die mag blijven en 10% die nog in een procedure zit.

Eindanalyse

Bij de eindanalyse moet geconstateerd worden dat een kwantitatieve analyse geen uitsluitsel kan bieden. De informatie over terugkeer en uitstroom vanuit BBB-voorzieningen is in veel gevallen slecht vergelijkbaar en veelal onvolledig gebleken. Er is bovendien sprake van een systematische asymmetrie in beschikbaarheid van gegevens tussen de verschillende gemeenten: vooral de gemeenten waar intensief is ingezet op begeleiding van alle opgevangen vreemdelingen hebben ook een goede registratie van de uitstroom.

Daarnaast kan worden geconcludeerd, op basis van de herkomst van de opgevangen groepen, dat in de gemeentelijke opvang een veel groter gedeelte van de populatie uit landen afkomstig is die niet door de overheid zijn aangemerkt als veilige landen (85%) en dat er ook grote verschillen zijn in het aandeel van mensen uit landen waarbij terugkeer moeilijk kan zijn bij de populaties van BBB-voorzieningen, GL's en de VBL. Hierdoor zijn ook de uitstroomresultaten voor deze opvangvormen onvergelijkbaar.

Wel is geconstateerd dat er in het veld bij vrijwel alle betrokkenen vanuit de gemeentelijke opvang (ambtenaren, opvangcoördinatoren, begeleiders) een consensus bestaat over de factoren die van invloed zijn op de terugkeer. De belangrijkste punten waarover consensus bestaat zijn:

- Om vreemdelingen in staat te stellen om mee te werken aan een duurzaam toekomstperspectief (permanent verblijf of terugkeer) is het een randvoorwaarde dat er sprake is van een stabiele leefsituatie. Men dient zowel lichamelijk als mentaal in goede conditie te zijn. Hiervoor volstaat enkel nachtopvang niet. Men is dan te veel bezig met het (over)leven in het heden en is daardoor over het algemeen onvoldoende in staat om te werken aan doelen voor de lange termijn.
- Activering en begeleiding overdag (onder meer in de vorm van scholing of vrijwilligerswerk) kan verder helpen om mensen zover te krijgen mee te werken aan een duurzame oplossing. Als zij overdag wel worden opgevangen maar niet geactiveerd worden, kan dat alsnog verveling opwekken en demotiverend werken.
- Bij begeleiding wordt geconstateerd dat vreemdelingen over het algemeen pas goed willen meewerken aan een eventuele terugkeer als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zijn uitgeput.
- Vaak is men ervan overtuigd dat de aanvraag voor een asielvergunning of Verblijfsvergunning Regulier (VVR) onterecht is afgewezen. Daarom is het van belang dat de vreemdeling volledig vertrouwt op de partij die de juridische begeleiding verzorgt en eventueel het nieuws moet overbrengen dat er geen mogelijkheden meer zijn voor legaal verblijf in Nederland.
- Voor een deel van de BBB-populatie is verlening van een verblijfsvergunning toch een haalbare optie gebleken. Het is aannemelijk dat dit feit de inzet van vreemdelingen bij begeleiding naar terugkeer niet stimuleert.
- Wanneer terugkeer de enige optie blijkt te zijn, dan dient vreemdeling ervan overtuigd te raken dat in het land van herkomst een duurzaam toekomstperspectief mogelijk is. Belemmeringen op het gebied van de economische situatie zijn vaak weg te nemen door DT&V, IOM of andere NGO's (bijvoorbeeld in de vorm van een startkapitaal of scholing), maar voor wat betreft de veiligheid en gezondheid blijkt dit vaak moeilijker.

Deze opvattingen zijn vooral gebaseerd op ervaringen opgedaan door de groep gemeenten die aan systematische, programmatische begeleiding doen (Utrecht, Eindhoven, Groningen). In sommige gevallen is hier al mee begonnen voor de start van de BBB-voorzieningen in 2015

en is er dus sprake van over lange tijd opgebouwde ervaringen. Ook de ervaringen vanuit de rijksonderdaklocaties stroken met de bovenstaande punten (met dien verstande dat de optie van gedwongen vertrek bij begeleiding door DT&V van invloed kan zijn op het meewerken aan terugkeer). De opvattingen worden echter breder gedragen; ook in andere gemeenten (onder meer Amsterdam en Rotterdam) zijn plannen opgevat (of worden deze momenteel uitgevoerd) om de opvang en begeleiding meer systematisch en programmatisch op te zetten.

Conclusies

Met dit onderzoek is getracht een zo goed mogelijk beeld te vormen van de manier waarop opvang en begeleiding van invloed zijn op de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht. Hiertoe is zowel getracht een kwantitatieve analyse op basis van gegevens van gemeenten, DT&V en IND uit te voeren als een kwalitatieve analyse op basis van gesprekken bij tien gemeenten, DT&V, COA en diverse NGO's.

De kwantitatieve analyse kan geen uitsluitsel leveren, voornamelijk vanwege de onvolledige, inconsistente en vooral asymmetrische gegevensverzameling bij gemeenten. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om de uitstroom uit BBB-voorzieningen goed in kaart te brengen, of een vergelijking te maken tussen gemeenten die op verschillende manieren de opvang en begeleiding opgezet hebben.

De voornaamste lessen ten aanzien van factoren die van invloed zijn op uitstroom en terugkeer van vreemdelingen uit BBB-voorzieningen en rijksonderdaklocaties zijn derhalve gebaseerd op ervaringen vanuit de systematische en programmatische begeleiding door opvangorganisaties en DT&V. De consensus over deze punten is zeer groot, zowel bij gemeenten die deze lessen al lang toepassen als bij gemeenten die dat recent zijn gaan doen of daar plannen voor hebben.

Lijst met afkortingen

ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AZC	Asielzoekerscentrum
BBB	'Bed-bad-brood'
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa
GL	Gezinslocatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
IOM	International Organization for Migration
LOS	Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
LSO	Lokaal Samenwerkingsoverleg
LTO	Lokaal Terugkeeroverleg
LVV	Landelijke Vreemdelingenvoorziening
NGO	Non-gouvernementele organisatie
Rva 2005	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005
RMA	Regeling Medische Zorg Asielzoekers
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVR	Verblijfsvergunning regulier
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Inleiding

1.1 Aanleiding

De terugkeer van vreemdelingen die geen verblijfsstatus (meer) in Nederland hebben is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse vreemdelingen- en migratiebeleid. Al lange tijd krijgt dit onderwerp veel aandacht en worden daarover felle politieke en maatschappelijke discussies gevoerd. Veel van deze discussies gaan over de voorwaarden waaronder en de manier waarop terugkeer moet worden gerealiseerd.

Sinds januari 2007 regisseert de Dienst Terugkeer & Vertrek (hierna: DT&V) het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. DT&V is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het terugkeerbeleid. DT&V werkt daartoe samen met andere partners uit de vreemdelingenketen. Voor vreemdelingen die uit Nederland moeten vertrekken, is voorzien in onderdak. Hiertoe heeft het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) onderdaklocaties ingericht in de vorm van één vrijheidsbeperkende locatie (hierna: VBL) in Ter Apel en vijf gezinslocaties (hierna ook: GL) op diverse plekken in het land.¹⁰ Voor sommige doelgroepen is het bieden van onderdak aan voorwaarden gebonden, zoals medewerking aan terugkeer. De opvang is veelal gebonden aan een maximale tijdsperiode. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan of de termijn verstreken is, kan de vreemdeling geen aanspraak meer maken op rijksopvang en eindigt deze.

Verschillende gemeenten hebben, vaak in samenwerking met maatschappelijke organisaties, onder andere voor deze groep vreemdelingen vormen van noodopvang opgezet. Deze noodopvang wordt ook wel aangeduid als 'bed-bad-brood' (hierna ook: BBB). Dit gebeurt in ongeveer veertig gemeenten, waarbij tussen deze gemeenten aanzienlijke verschillen bestaan in de wijze waarop de BBB is ingericht. Daarnaast bieden enkele gemeenten aan vreemdelingen leefgeld waarmee zij zelf kunnen voorzien in onderdak.

Tussen begin 2015 en eind 2016 zijn de kosten van deze lokale noodopvang-voorzieningen vergoed door het Rijk. Deze vergoeding werd aan de gemeenten toegekend naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) van 17 december 2014 waarin de Raad de gemeente Amsterdam opdroeg aan uitge-

¹⁰ Stand van zaken d.d. 12 januari 2018.

procedeerde asielzoekers uit Amsterdam nachtopvang, een douche, ontbijt en een avondmaaltijd te bieden¹¹ en een tweetal juridische niet-bindende beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa (hierna: ECSR), gepubliceerd op 10 november 2014.¹² In deze beslissingen riep de ECSR de Nederlandse staat op om elke migrant die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft, basale voorzieningen, waaronder voeding, water, onderdak en kleding, te bieden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de CRvB bepaalden vervolgens in uitspraken van 26 november 2015¹³ dat opvang in een VBL – met als voorwaarde dat de vreemdeling dient mee te werken aan zijn vertrek uit Nederland – een afdoende vorm van opvang is, tenzij zich in individuele gevallen bijzondere omstandigheden voordoen waarin aan het bieden van onderdak niet bij voorbaat een dergelijke voorwaarde mag worden verboden. Dergelijke bijzondere omstandigheden betreffen bijvoorbeeld de psychische gesteldheid van de vreemdeling, waardoor hij niet in staat kan worden geacht de gevolgen van zijn handelen en nalaten te overzien. Zolang deze omstandigheden zich voordoen kan die vreemdeling niet verantwoordelijk worden gehouden voor zijn weigering mee te werken aan vertrek. Tevens oordeelde de CRvB in zijn uitspraken dat de grondslag voor buitenwettelijke gemeentelijke opvangregelingen voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen niet gelegen kan zijn in de Wet maatschappelijke ondersteuning of Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

In de laatstgenoemde uitspraken zag de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een bevestiging dat hij ‘voor onderdak mag verwijzen naar de VBL en dat de vreemdeling de plicht heeft om mee te werken aan zijn vertrek.’¹⁴ Hij besloot op 21 november 2016 de gemeenten ‘niet meer financieel tegemoet [te] komen bij het eigenstandig bieden van onderdak aan vreemdelingen met een vertrekplicht.’ Ondanks langdurige onderhandelingen waren de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Rijk er niet in geslaagd om een bestuursakkoord te sluiten over het opzetten van opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Inzet van het Rijk was de komst van acht landelijke vreemdelingenvoorzieningen (hierna: LVV) waar sobere opvang geboden zou worden en ‘trajecten aangeboden worden gericht op het motiveren tot en faciliteren van vertrek.’ De staatssecretaris wenste dat de gemeentelijke BBB’s beëindigd zouden worden, maar gemeenten bedongen in zijn optiek ‘te veel ruimte om gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen te kunnen blijven bieden naast de LVV’s.’

Een belangrijk verschil van opvatting tussen Rijk en gemeenten betreft het antwoord op de vraag of het bieden van gemeentelijke noodopvang de effectiviteit van het terugkeerbeleid in de weg staat dan wel juist bevordert. De vraag of de vorm en inhoud van opvang invloed heeft op de terugkeer van vreemdelingen is aanleiding geweest tot het doen van het voorliggende onderzoek.

Nadat het voorliggende onderzoek van start was gegaan zijn VVD, CDA, D66 en ChristenUnie op 10 oktober 2017 een regeerakkoord¹⁵ overeengekomen, waarin een passage is opgenomen over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.

¹¹ Uitspraak vindbaar op rechtspraak.nl onder ECLI:NL:CRVB:2014:4179.

¹² ESCR, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013* en *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, Complaint No. 86/2012*.

¹³ Uitspraken vindbaar onder ECLI:NL:RVS:2015:3415, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834. Zie ook: Terlouw (2016), *Een sluitend systeem van opvang?*

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

¹⁵ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021*, p.54.

In het regeerakkoord 2017-2021 hebben deze partijen de volgende beleidsvoornemens geformuleerd:

Uitgeprocedeerde asielzoekers moeten Nederland zelfstandig en zo snel mogelijk verlaten. Wie dat niet direct doet kan een beperkte periode worden opgevangen in een van de acht op te richten LVV-locaties onder toezicht van DT&V en in samenwerking met gemeenten. De eerste twee weken geldt geen voorwaarde tot meewerken aan terugkeer naar land van herkomst, daarna moeten zij meewerken aan terugkeer, tenzij blijkt dat zij toch in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Wanneer zij niet serieus werken aan terugkeer naar land van herkomst wordt hen opvang en ondersteuning ontzegd.

Hiertoe wordt een akkoord gesloten met de VNG. Gemeenten kunnen vertrekplichtigen vervolgens naar de LVV locaties verwijzen. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen op basis van de openbare orde mogelijk, maar niet eigen bed-bad-brood voorzieningen.

In het Programmastart Interbestuurlijk Programma¹⁶ van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen wordt de realisatie van de acht LVV's genoemd als een opgave die Rijk en gemeenten gezamenlijk ter hand moeten nemen in de komende jaren. De LVV's dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan de aanpak van illegaal verblijf en de verbetering van terugkeer of realisatie van een andere duurzame oplossing voor de doelgroep. Een doelstelling van de ontwikkeling van de LVV's is dat alle gemeenten met eigen opvangvoorzieningen zich hier uiteindelijk bij aansluiten. Hiervoor willen Rijk en gemeenten met een gezamenlijk programma onder gedeeld opdrachtgeverschap effectieve lokale voorzieningen ontwikkelen. Er zal begonnen worden met pilot-LVV's en een landelijk programma dat het LVV-concept moet ontwikkelen.

1.2 Centrale begrippen

Het is van belang de begrippen terugkeer/vertrek en opvang/onderdak af te bakenen. In hoofdstuk 2 volgt een uitgebreide beschrijving van deze begrippen; in dit hoofdstuk worden ze enkel kort geïntroduceerd. Bij deze begripsomschrijvingen wordt aangesloten bij de definities die in de Nederlandse wet- en regelgeving en door de partners in de vreemdelingenketen worden gehanteerd.

Terugkeer en vertrek

Terugkeer is het proces waarbij een onderdaan van een derde land, gevolg gevend aan een terugkeerverplichting, terugkeert naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een ander derde land. In het Nederlandse terugkeerbeleid wordt een onderscheid gehanteerd tussen zelfstandige of gedwongen terugkeer. Zelfstandige terugkeer, waarbij een vreemdeling uit eigen beweging Nederland verlaat, is het uitgangspunt van het beleid. Indien hij geen medewerking verleent aan zijn vertrek, kan hij gedwongen worden uitgezet.

Vertrek houdt in dat een vreemdeling, al dan niet aantoonbaar, zelfstandig of gedwongen vertrekt uit Nederland. Gedwongen vertrek/ terugkeer is synoniem aan uitzetting of verwijdering.

Naast terugkeer/vertrek zijn ook andere vormen van uitstroom vanuit de opvang- en onderdaklocaties mogelijk, zoals het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning of overdracht van de gemeentelijke opvang naar de rijksopvang.

¹⁶ Ministerie van BZK (2018), *Programmastart Interbestuurlijk Programma*, p.25.

Opvang en onderdak

Daarnaast is het van belang onderscheid te maken tussen *gemeentelijke opvang* en *rijksonderdak*. Het Rijk biedt zowel opvang als onderdak aan; deze vormen zijn gericht op verschillende doelgroepen vreemdelingen. Opvang betreft met name de asielzoekerscentra (hierna: AZC's): een vreemdeling heeft op grond van wettelijke bepalingen recht op opvang gedurende de aanvraagprocedure. Onderdak wordt geboden in GL's en de VBL. Een vreemdeling die uit Nederland dient te vertrekken, kan gedurende een bepaalde periode aanspraak maken op rijksonderdak in de VBL of GL; de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) bevat hiertoe geen expliciete wettelijke grondslag.

Daarnaast wordt vreemdelingenbewaring ingezet om vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en dit niet zelfstandig doen, gedwongen te kunnen laten terugkeren.¹⁷ Vreemdelingenbewaring vindt plaats in detentiecentra en de gesloten gezinsvoorziening.¹⁸ Deze locaties worden beheerd door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Zij vallen buiten het voorliggende onderzoek.

Naast rijksonderdak bestaan de gemeentelijke bed-bad-brood-voorzieningen die in het dagelijkse taalgebruik ook wel gemeentelijke (nood)opvang worden genoemd, ook al is zeker niet altijd sprake van opvang in de letterlijke zin van het woord. Sommige gemeenten verstrekken leefgeld waarmee een vertrekplichtige vreemdeling zelf (binnen zijn eigen netwerk) in opvang dient te voorzien. In ons onderzoek bestuderen we gemeenten waar fysieke opvang geboden wordt en eventueel tevens leefgeld wordt betaald en waarbij de gemeentelijke betrokkenheid in ieder geval bestaat uit de financiering van deze voorzieningen.

Daarnaast bestaan er ook verschillende vormen van door particulieren of door kerken verzorgde opvang aan vertrekplichtige vreemdelingen, waarbij geen of nauwelijks sprake is van een (formele) relatie met de gemeentelijke overheid. Deze vormen van opvang vallen buiten dit onderzoek.

De doelgroep die in dit onderzoek bestudeerd wordt en aan wie in de GL's, VBL of BBB opvang wordt geboden, betreft vreemdelingen met een vertrekplicht, ook wel aangeduid als vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. Ook wordt in de gemeentelijke BBB's opvang geboden aan vreemdelingen die wel rechtmatig in Nederland verblijven, maar geen recht hebben op rijksopvang, bijvoorbeeld omdat zij in afwachting zijn van de uitkomsten van een herhaalde asielprocedure.

We hanteren in het vervolg van dit rapport het dagelijkse taalgebruik, waarbij de termen opvang/onderdak en terugkeer/vertrek door elkaar lopen.

1.3 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek stelt de relatie tussen opvang- en onderdakvoorzieningen geboden door het Rijk en door gemeenten enerzijds en de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht anderzijds centraal. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mechanismen die zich tussen de inrichting van de opvang aan vreemdelingen en hun vertrek afspelen. Het

¹⁷ Grondslag hiervoor is artikel 59, lid 1 Vw 2000.

¹⁸ De gesloten gezinsvoorziening bestaat sinds 1 oktober 2014 en is specifiek bedoeld voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

gaat daarbij om mechanismen die een belemmerende dan wel stimulerende rol kunnen spelen met het oog op vertrek. Deze informatie kan van betekenis zijn bij het inrichten van de LVV's. Het onderzoek richt zich op de volgende vormen van onderdak en opvang: de VBL, de GL's en de BBB's.

De hoofdvraag van dit onderzoek, die uiteenvalt in drie onderdelen, luidt als volgt:

Welke vormen van opvang- en onderdaklocaties bestaan er voor vreemdelingen die uit Nederland dienen te vertrekken (1), hoe is het gesteld met de terugkeer van vreemdelingen en andere vormen van uitstroom vanuit die locaties (2), in hoeverre is de geboden opvang daarop van invloed en wat zijn in dat verband de ervaringen van vreemdelingen zelf (3)?

De drie onderdelen van de hoofdvraag zijn uitgewerkt in deelvragen. Deze worden hieronder toegelicht.

Opvang- en onderdaklocaties

Dit onderdeel betreft een beschrijving van de opvang- en onderdaklocaties in de periode vanaf 2015 tot februari 2018. Hierbij waren de volgende deelvragen leidend:

In welke gemeenten bestaan sinds wanneer voorzieningen voor noodopvang van vreemdelingen?

Wat is de betrokkenheid van de gemeente bij die voorziening?

Hoe is de noodopvang ingericht?

Wie worden opgevangen?

Wat is de relatie tussen de opvangorganisaties en de (rijks)overheid?

Hoe zijn de rijksopvangvoorzieningen VBL en GL ingericht en welke doelgroep verblijft daar?

Bij de inrichting van de noodopvang wordt onder meer aandacht besteed aan de toelatingscriteria en beschikbare faciliteiten, waaronder het bieden van begeleiding.

Terugkeer en andere vormen van uitstroom van vreemdelingen vanuit deze locaties

Het uitgangspunt van DT&V bij opvang in de onderdaklocaties is dat de vreemdeling dient te vertrekken uit Nederland. Het tweede onderdeel van de hoofdvraag gaat in op de vraag hoe het gesteld is met de terugkeer van vreemdelingen uit de opvanglocaties. Daarbij moet de volgende kanttekening gemaakt worden. Tijdens de oriënterende interviews met diverse partijen in het werkveld, is gebleken dat terugkeer niet de enige uitstroombogelijkheid uit de opvang is, maar dat tevens andere duurzame oplossingen bestaan, zoals het (alsnog) verkrijgen van een verblijfsvergunning of overdracht van de vreemdeling vanuit een gemeentelijke BBB naar een rijksonderdakvoorziening. Het onderzoek zou onvolledig zijn wanneer enkel terugkeer wordt bestudeerd en overige uitstroombogelijkheden buiten beschouwing worden gelaten.

Bij dit onderdeel zijn de volgende deelvragen gesteld:

Welke vormen van uitstroom zijn te onderscheiden?

Hoe verloopt de uitstroom uit gemeentelijke opvangvoorzieningen en rijksonderdaklocaties?

Hoe kan deze uitstroom worden onderverdeeld in terugkeer naar het land van herkomst, het verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning en overig vertrek?

Invloed van opvang en ondersteuning op uitstroom

Aan de hand van analyses van de opgevangen groepen vreemdelingen, de geboden opvang en ondersteuning en de uitstroom uit de verschillende locaties, gaan we na hoe de uitstroom is beïnvloed door de opvang en ondersteuning. Hierbij zijn de volgende deelvragen leidend:

Welke mechanismen spelen een rol in de relatie tussen vormen van (nood)opvang en terugkeer?

Wat zijn de ervaringen van vreemdelingen in verschillende voorzieningen voor (nood)opvang en welke rol spelen die bij overwegingen rond terugkeer?

Zijn de factoren die terugkeer of overige vormen van uitstroom bevorderen overdraagbaar?

Opgemerkt moet worden dat het met de gekozen onderzoeksopzet niet mogelijk is een causale relatie tussen opvang en terugkeer aan te tonen. De kwaliteit van de verzamelde gegevens, de complexiteit van de processen en mechanismen die een rol spelen bij terugkeer en de grote verschillen tussen de soorten opvang zorgen ervoor dat causaliteit niet is vast te stellen. Centraal in de analyse staat daarom de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat bepaalde mechanismen optreden.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de in paragraaf 1.3 geformuleerde hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende methoden van gegevensverzameling en –analyse ingezet. Deze methoden worden hieronder toegelicht.

Literatuur- en documentenonderzoek

In eerder onderzoek is onderzocht welke factoren positieve en negatieve invloed uitoefenen op de terugkeerbereidheid van vreemdelingen. Deze wetenschappelijke inzichten zijn in dit onderzoek gebruikt bij de bestudering van de opvang en geboden faciliteiten en bij het opsporen van mechanismen die de terugkeerbereidheid beïnvloeden bij de vreemdelingen die verblijven in een opvang- of onderdaklocatie en leveren belangrijke input voor het gehanteerde analysekader.

Naast wetenschappelijke literatuur zijn documenten over opvang en terugkeer van vreemdelingen bestudeerd, zoals rapporten van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) en adviezen en rapporten van overheidsorganisaties (onder andere: DT&V en IND), de VNG, IOM en NGO's (zoals Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland (hierna ook: VWN)). Tot slot zijn de relevante bepalingen uit de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving en de toelichting daarop in kaart gebracht.

Oriënterende interviews

Om het analysekader verder te verfijnen zijn oriënterende interviews gehouden met experts op het vlak van opvang en terugkeer van vreemdelingen bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, DT&V, opvangorganisatie INLIA, IOM, Amnesty International en VWN. Op die wijze is in algemene zin inzicht verkregen in de door hen waargenomen mechanismen en verbanden tussen noodopvang/onderdak en terugkeer. Deze inzichten vormden tezamen met de opbrengsten van het literatuur- en documentenonderzoek de basis voor de vragenlijsten die gehanteerd zijn voor het empirische gedeelte van het onderzoek.

Case study's

Het verdiepende, empirische onderzoek heeft plaatsgevonden door het uitvoeren van case study's. De case study's zijn uitgevoerd bij tien gemeenten waar aan vreemdelingen noodopvang wordt geboden en bij drie rijksonderdaklocaties, namelijk twee GL's en de enige VBL.

Uitgaande van de Septembercirculaire gemeentefonds 2015¹⁹ werd in 2015 door 31 gemeenten noodopvang geboden waarvoor het Rijk een financiële tegemoetkoming verstrekke. De Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS) en Amnesty International becijferden het aantal gemeenten waar noodopvang geboden werd in mei 2017 op 39. Hiervoor geldt dat de gemeentelijke overheid niet in alle gevallen betrokken was bij de opvang, zo werd bevestigd tijdens het telefonische survey.

Een overzicht van de geselecteerde case study's is te vinden in bijlage 4. De belangrijkste kenmerken van de gemeentelijke BBB-locaties zijn eveneens in deze bijlage 4 te vinden. In de daarop volgende bijlagen 5 t/m 14 is de uitwerking van de afzonderlijke gemeentelijke casus te vinden. De rijksoopvang wordt besproken in hoofdstuk 4.

Bij de selectie van de gemeenten waren de volgende criteria leidend:

- De doelgroep aan wie opvang geboden wordt betreft minimaal 25 vreemdelingen;
- Er is sprake van spreiding over verschillende soorten opvang (nachtopvang versus 24-uursopvang);
- De opvang kan plaatsvinden in natura, door de betaling van leefgeld, of beide;
- In de selectie zijn zowel opvanglocaties met strenge als met soepele toelatingscriteria vertegenwoordigd;
- Case study's worden uitgevoerd bij locaties die zijn gericht op specifieke doelgroepen en bij locaties die geen specifieke doelgroepen kennen;
- Er is een geografische spreiding over het land.

Door middel van vertrouwelijke informatie van het kenniscentrum Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt en van Amnesty International was het mogelijk inzicht te verkrijgen in de vraag hoe de verschillende BBB's zich verhouden tot deze criteria. Op deze wijze is getracht de diversiteit van de gemeentelijke opvang tot uitdrukking te brengen, zodat de meest opvallende overeenkomsten en verschillen aan het licht komen.

De GL in Emmen en Burgum zijn geselecteerd, omdat deze locaties van alle GL's een relatief grote opvangcapaciteit hebben. Aanvankelijk was de opzet om tevens de grootste GL in Katwijk te bestuderen, maar gaandeweg het onderzoek bleek dat de inrichting van de GL's sterk geüniformeerd is, waardoor bestudering van deze casus geen aanvullende informatie zou kunnen bieden en om die reden achterwege is gelaten.

De onderzoekers hebben de opvanglocaties bezocht en zijn ter plaatse rondgeleid. In het kader van elke gemeentelijke case study is een ambtenaar die verantwoordelijk is voor de opvang of voor het opvangbeleid en met de beheerder(s) of coördinator(en) van de opvanglocatie geïnterviewd. Daarnaast is in het merendeel van de case study's een interview afgenomen bij medewerkers van VWN. Bij enkele case study's is met andere betrokken instanties, zoals de DT&V-medewerker gemeentezaken en IOM, gesproken. Bij de rijklocaties zijn (senior) regievoerders vertrek van DT&V en COA-locatiemanagers geïnterviewd. Voor een overzicht van geïnterviewde instanties/ personen zie bijlage 3.

¹⁹ Ministerie van BZK (2015), p.93.

De focus van de interviews lag op de vraag hoe de opvang is georganiseerd en ingericht, wat voor voorzieningen worden geboden, of en op welke wijze wordt gewerkt aan terugkeer en welke (uitstroom)resultaten zijn gerealiseerd. Daarnaast is gesproken met 37 vreemdelingen, die verbleven op verschillende gemeentelijke BBB-locaties (25 in totaal) of op een rijkslocatie (8 vreemdelingen die op een GL verbleven en 4 op een VBL). Tijdens deze gesprekken is ingegaan op hun proceduregeschiedenis, ervaringen met de opvang en begeleiding en (ervaren) perspectief op terugkeer.

Telefonisch survey

Bij twaalf overige gemeentelijke noodopvanglocaties is de verantwoordelijke gemeentelijke ambtenaar of beheerder/coördinator van de opvanglocatie telefonisch gesproken. Door deze gesprekken is een algemeen beeld verkregen van de noodopvang in die gemeenten en zijn de respondenten bevraagd naar enkele specifieke kenmerken per noodopvanglocatie. Tezamen met de case study's zijn aldus in totaal 22 van de 31 gemeenten onderzocht.²⁰ Negen gemeenten zijn niet telefonisch bevraagd, omdat van hen geen contactgegevens verkregen konden worden of ze zijn buiten beschouwing gelaten vanwege de zeer kleine schaal waarop zij opvang aanbieden.

Expertmeeting

Aan het eind van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd, waaraan onderzoekers en professionals van DT&V, opvangorganisaties en IOM deelnamen. Zij werden uitgenodigd om hun ervaringen en opvattingen te delen over de opvang van vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. Daarnaast werden zij gevraagd te reflecteren op de onderzoeksbevindingen. In bijlage 2 is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting te vinden.

Analyse

De analyse van de invloed van verschillende opvangvormen op de terugkeer van vreemdelingen heeft een kwantitatieve en kwalitatieve insteek. De kwantitatieve insteek is gebaseerd op het cijfermateriaal, verkregen vanuit DT&V en IND gekoppeld met de gegevens die door gemeenten geregistreerd zijn. Daarnaast zijn de verkregen kwalitatieve inzichten uit de case study's geanalyseerd. De gekozen onderzoeksopzet bood de mogelijkheid om op gestructureerde wijze de kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals de documentstudie en de verschillende interviews, en de kwantitatieve methode te combineren en te analyseren.

Bij zowel de casestudy-gemeenten als de gemeenten die tijdens de telefonische survey zijn gesproken, zijn microgegevens (gegevens op individueel niveau) opgevraagd over de opvangen en/of begeleide groep in de periode 2015-2017. Voor zover mogelijk is ook gevraagd de vreemdelingsnummers (hierna: V-nummer) ter beschikking te stellen, zodat in de systemen van DT&V en IND aanvullende informatie over de feitelijke en juridische verblijfpositie achterhaald kon worden.

In tabel 1.1 is weergegeven welke gegevens ter beschikking zijn gesteld. Van de case study gemeenten zijn op één na microgegevens ontvangen. Alleen de gemeente Deventer bleek niet in staat tijdig overzichten te leveren. Daarbij moet aangetekend worden dat er verschillen bestaan voor wat betreft de groep waarvan gegevens beschikbaar zijn gekomen. Zo is er vanuit Amsterdam een bestand overgelegd waarin alle vreemdelingen zijn opgenomen die sinds eind 2014 op enige manier aanspraak hebben gemaakt op een gemeentelijke voorziening

²⁰ Op basis van de Septemercirculaire gemeentefonds 2015.

voor vreemdelingen zonder verblijfstatus. Hier valt de BBB-voorziening onder, maar ook andere (opvang)voorzieningen. Omdat een juiste afbakening van de BBB-groep niet verder valt te maken, is het gehele bestand meegenomen in de analyse. Van Nijmegen is van een van de drie opvanginstanties gegevensmateriaal ontvangen, die ongeveer een derde van de totale opvang verzorgt. Vanuit Utrecht zijn alleen microgegevens meegenomen van de uitgestroomde groep sinds 2015 vanuit de grootste opvang- en begeleidingsinstantie SNDVU.

TABEL 1.1: BESCHIKBARE MICROGEGEVENS VAN VREEMDELINGEN IN 16 BBB-GEMEENTEN

Gemeente	Aantal individuen	V-nummer	Geslacht	Nationaliteit	Uitstroomden	Periode	Groep
Case study-gemeenten							
Amsterdam	873	✓	✓	✓		2015-2017	Volledige groep ¹
Den Haag	128	✓		✓		2015-2017	Volledige groep
Deventer	-						Geen gegevens
Eindhoven	158		✓	✓	✓	2017	Volledige groep
Emmen	67	✓		✓		2015-2017	Volledige groep
Groningen	408	✓		✓	✓ ²	2015-2017	Volledige groep
Nijmegen	29		✓		✓	2015-2017	1 vd 3 opvanginstanties
Rotterdam	110	✓	✓	✓		2017	Volledige groep
Smallingerland	78			✓		2015-2017	Volledige groep
Utrecht ³	96/260	✓	✓	✓	✓	2015-2017	Uitstroom SNDVU
Niet case study-gemeenten							
Almere	26		✓	✓		2016-2017	Volledige groep
Doetinchem	8	✓	✓	✓	✓	2015-2017	Volledige groep
Heerlen	35			✓		2016-2017	Volledige groep
Helmond	48	✓	✓	✓	✓	2015-2017	Volledige groep
Leiden	68		✓		✓	2015-2017	Volledige groep
Maastricht	23			✓		2016-2017	Volledige groep

1) Alle vreemdelingen die aanspraak hebben gemaakt op een voorziening, waaronder BBB-opvang.

2) Van Groningen is op *macroniveau* informatie over uitstroom beschikbaar.

3) Van Utrecht zijn V-nummers en uitstroomcategorie van 96 vreemdelingen beschikbaar, en nationaliteiten zonder aanvullende gegevens van 260 mensen die zijn opgevangen.

Doordat niet bij alle gemeenten alle gegevens op microniveau, inclusief V-nummers, verkregen zijn, kunnen niet alle analyses volledig worden uitgevoerd. Alleen van zes case study-gemeenten plus twee niet casestudy-gemeenten is een koppeling gemaakt met de gegevens die DT&V en IND over deze vreemdelingen heeft. Van deze vreemdelingen is achterhaald wanneer ze voor het eerst in Nederland een procedure voor een asielvergunning of reguliere vergunning zijn gestart, wat hun huidige status is, wanneer zij eventueel vertrekprocedures bij DT&V hebben doorlopen en wat daarvan de uitkomst was. Van slechts vier case study-gemeenten en drie niet case study-gemeenten zijn gegevens achterhaald over de soort uitstroom die is bewerkstelligd, waarbij aangetekend moet worden dat van Utrecht alleen de uitstroom meegenomen kon worden (dus niet de vreemdelingen die niet zijn uitgestroomd)

en dat Doetinchem een zeer kleine groep heeft begeleid. Dit heeft ertoe geleid dat de analyse van uitstroom en eigenschappen van opvang en begeleiding die daarop van invloed zijn vooral op basis van kwalitatieve bevindingen (interviews en gesprekken met vreemdelingen) moet worden uitgevoerd.

De uiteindelijke analyse is opgesplitst in een drieledige deelanalyse, gevolgd door een eindanalyse.

1. Analyse van opgevangen vreemdelingen

Op basis van de beschikbare gegevens is een grofmazige categorisering te maken van de vreemdelingen die op de verschillende locaties zijn opgevangen.

2. Analyse van verschillen in opvang en ondersteuning

Bij de case study's zijn verschillen ontdekt tussen de opvang in rijkslocaties enerzijds en tussen de gemeentelijke opvang anderzijds, maar ook tussen verschillende gemeentelijke opvangvoorzieningen. Deze verschillen worden systematisch naast elkaar gezet, teneinde een groepering te kunnen maken van verschillende typen opvang.

3. Analyse van uitstroomresultaten

Deze activiteit behelst een onderzoek naar de uitstroom van vreemdelingen uit de verschillende (typen) locaties. Deze kan per gemeente/locatie worden gemeten aan de hand van een aantal verschillende indicatoren:

- a. De gemiddelde duur van het verblijf in een locatie
- b. Het soort uitstroom dat wordt bewerkstelligd volgens de gemeente
- c. De huidige status van vreemdelingen volgens IND

4. Eindanalyse

Bij de eindanalyse worden de bovenstaande drie beelden gecombineerd met de bevindingen uit interviews.

1.5

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de hierboven kort geïntroduceerde centrale begrippen nader gedefinieerd. Ook worden de factoren in kaart gebracht die volgens eerder onderzoek van invloed lijken te zijn op de terugkeerbereidheid van de doelgroep. Hoofdstuk 3 bevat de beschrijving van de gemeentelijke opvang. Hoofdstuk 4 vervolgt met de beschrijving van de rijksonderdaklocaties. Hoofdstuk 3 en 4 zijn opgebouwd volgens hetzelfde stramien. Aan de orde komen de historie van de opvang, organisatiestructuur en inrichting van de voorziening, de geboden faciliteiten, de opgevangen doelgroep en ervaringen van vreemdelingen. De resultaten van de analyse worden weergegeven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 worden tot slot de conclusies gepresenteerd op basis waarvan enkele aandachtspunten worden geformuleerd met het oog op de te starten LVV-pilots.

Terugkeer(factoren) en opvang

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de begrippen terugkeer/vertrek, opvang/onderdak en de veronderstelde relatie daartussen. Deze begrippen worden eerst nader uitgewerkt en in een juridische en beleidsmatige context geplaatst. Hieruit volgt een omschrijving van de doelgroep van opvanglocaties. Vervolgens wordt ingegaan op de in de literatuur aangetroffen factoren die mogelijk van invloed zijn op terugkeer.

2.2 Terugkeer en vertrek

2.2.1. Juridisch kader

De terugkeer van vreemdelingen is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse vreemdelingen- en migratiebeleid dat politiek gezien op veel aandacht kan rekenen. De Nederlandse vreemdelingenwetgeving kent geen expliciete (juridische) definitie van terugkeer. Terugkeer vindt plaats binnen het kader van bepalingen in de Vw 2000 en onderliggende regelgeving en beleidsregels in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000). Ook speelt Europese regelgeving een belangrijke rol binnen dit onderdeel van het vreemdelingenrecht, met name de Europese Terugkeerrichtlijn (EG/2008/115, hierna: Tri).²¹ Deze richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Hieronder wordt op hoofdlijnen het juridische kader beschreven, voor zover relevant in het kader van dit onderzoek.

Europese Terugkeerrichtlijn

De Tri bevat gemeenschappelijke normen en procedures voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Het doel van de Tri is om binnen de lidstaten van de EU een uniform, doeltreffend en humaan terugkeer- en verwijderingsbeleid te ontwikkelen. Artikel 3 van de Tri bevat enkele definities van centrale begrippen omtrent terugkeer.

Terugkeer wordt in de richtlijn als volgt gedefinieerd:

²¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

“Terugkeer”: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

Terugkeer volgt nadat een terugkeerbesluit is genomen. Dit is ‘de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld’ (artikel 3, vierde lid Tri).

Een terugkeerverplichting kan op twee manieren geëffectueerd worden, zo valt af te leiden uit artikel 3 Tri:

- door “verwijdering”: de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, dit wil zeggen de fysieke verwijdering uit de lidstaat;
- door “vrijwillig vertrek”: het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren.

Nederlandse wetgeving

De Tri bevat bindende bepalingen en is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De Vw 2000 en onderliggende regelgeving bevatten dan ook geen eigen definities, maar de begrippen sluiten aan bij de Europese regelgeving.

Hoofdstuk 6 van de Vw 2000, getiteld ‘Vertrek, uitzetting en overdracht, inreisverbod en ongewenstverklaring’, bevat artikelen die zien op de terugkeer van vreemdelingen. Artikel 61, eerste lid Vw 2000 schrijft voor dat vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijven, bijvoorbeeld doordat zij geen verblijfstitel hebben of deze niet wordt verlengd, Nederland uit eigen beweging dienen te verlaten.

Ingevolge artikel 62, eerste lid van de Vw 2000 dient een vreemdeling Nederland binnen vier weken te verlaten, nadat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat zijn rechtmatig verblijf is geëindigd. Een terugkeerbesluit heeft betrekking op vreemdelingen die niet vallen onder de definitie van gemeenschapsonderdaan zoals opgenomen in artikel 1 van de Vw 2000. Het uitreiken van een terugkeerbesluit aan deze zogenoemde derdelanders werd in de Vw 2000 geïntroduceerd ter implementatie van de Tri.²²

Een terugkeerbesluit is naast toelating (al dan niet tijdelijk) tot Nederland één van de mogelijke uitkomsten van de procedure, die volgt op de indiening van een aanvraag voor een verblijfsvergunning. Terugkeer is onder meer aan de orde bij een weigering van verblijfsvergunning asiel of regulier of bij het verlopen van een verblijfsvergunning regulier of asiel of wanneer toegang tot Nederland geweigerd wordt. In sommige gevallen worden toezichtsmaatregelen ex artikel 56 lid 1 Vw 2000 opgelegd aan een vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft en nooit een toelatingsprocedure heeft gevolgd.²³

²² Leerkes en Boersema (2014), *Het lot van het inreisverbod*, Memorandum 2014-2, p. 9.

²³ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-december 2016*, p.38.

Vertrek uit Nederland kan ook volgen op een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b Vw 2000. Op grond van de Dublinverordening²⁴ wordt door de autoriteiten waarbij een vreemdeling zich meldt in eerste instantie bezien of hij recht heeft om in een ander land een aanvraag in te dienen (bijvoorbeeld minderjarigen die al familie in een Europees land hebben wonen). Als daarvan geen sprake is, dan is het eerste land waar de vreemdeling is binnengekomen verantwoordelijk voor de verdere procedure.²⁵ Dit betekent dat, indien dit eerste land niet Nederland is en een zogeheten Dublinclaimant zich wel meldt in Nederland, zijn aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Hij wordt in beginsel overgedragen naar dat (eerste) Europese land om aldaar de asielprocedure te doorlopen.

2.2.2. Categoriëring van terugkeer en vertrek

Uit een onderzoekstudie van het Europees Migratie Netwerk²⁶ uit 2006 naar de Nederlandse aanpak van de terugkeer van derdelanders naar hun land van herkomst, land van doorreis of een andere derde land, volgt dat het verzamelbegrip *terugkeer* uiteenvalt in twee hoofdcategoriëen, namelijk *vertrek* en *remigratie*.

Bij remigratie gaat het om personen die wel rechtmatig verblijf hebben in Nederland en die terugkeren naar hun land van herkomst of dat van hun ouders. De persoon in kwestie kan zowel Nederlands onderdaan zijn als vreemdeling met een verblijfstitel. Aangezien het hierbij gaat om personen op wie geen vertrekplicht rust, wordt deze groep in het vervolg van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Ingeval van vertrek betreft het vreemdelingen met een vertrekplicht, omdat ze niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. In de Vc 2000 (A), zoals deze gold tot 1 april 2013, werd tevens een definitie gegeven van 'vertrek':

'Van vertrek is sprake indien een vreemdeling, al dan niet aantoonbaar, zelfstandig of gedwongen vertrekt uit Nederland. Zelfstandig vertrek wordt onder andere gefaciliteerd door IOM in Nederland. Hiertoe biedt IOM een vertrekregeling aan.'

In latere versies van de Vc 2000 is geen definitie van vertrek meer opgenomen.

Het vertrekproces, waarover DT&V de regie voert, start formeel bij de uitvaardiging van een terugkeerbesluit aan een vreemdeling. Het terugkeerbesluit wordt genomen door IND in het kader van een toelatingsprocedure na afwijzing van een aanvraag of in geval van (grens)controles door de Koninklijke Marechaussee en de Nationale Politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)). Als gevolg van dit besluit rust op de vreemdeling een terugkeer- of vertrekplicht op grond van artikel 62, eerste lid Vw 2000.

Zelfstandig vertrek is het uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid.²⁷ Dit blijkt onder meer uit artikel 62, eerste lid Vw 2000 en artikel 45, eerste lid Vw 2000:

Artikel 62, eerste lid:

Nadat tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, dient hij Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

²⁴ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013 L 180).

²⁵ Artikel 3, lid 2 Dublinverordening.

²⁶ Europees Migratie Netwerk (2006), *Research Study III – Terugkeer*, p.28.

²⁷ De Nederlandse ketenpartners hanteren niet (meer) de term vrijwillig vertrek. In dit onderzoek wordt het onderscheid gedwongen tegenover zelfstandig vertrek aangehouden.

Artikel 45, eerste lid:

De beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning [...] wordt afgewezen, geldt als terugkeerbesluit, [...], en heeft van rechtswege tot gevolg dat:

- a. de vreemdeling niet langer rechtmatig in Nederland verblijft tenzij een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van toepassing is;
- b. de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten binnen de in artikel 62 gestelde termijn, bij gebreke waarvan de vreemdeling kan worden uitgezet;

De inspanningen van de ketenpartners en IOM zijn erop gericht een vreemdeling zelfstandig te laten vertrekken, waarbij geldt dat de verantwoordelijkheid om te vertrekken bij de vreemdeling ligt. Pas wanneer de vreemdeling niet zelfstandig vertrekt en geen hulp aanvaardt van DT&V of andere organisaties, komt gedwongen vertrek in beeld. Dit wordt de 'van drang naar dwang'-aanpak genoemd.²⁸

Het uitgangspunt dat zelfstandig vertrek de voorkeur verdient boven gedwongen vertrek wordt al lang gehanteerd door de Nederlandse overheid. In de Terugkeernotitie uit 1997 staat het volgende over de verhouding tussen gedwongen en zelfstandige (destijds genoemd: vrijwillige) terugkeer:²⁹

'Binnen de meer integrale terugkeerbenadering die de regering voorstaat, zal – evenals nu – vrijwillige terugkeer blijven gelden als meest wenselijke optie en geldt gedwongen terugkeer daarbij als het noodzakelijke complement. Immers, ook uitgeprocedeerde of illegale vreemdelingen die niet uit eigen beweging willen terugkeren, zullen ons land moeten verlaten. Gedwongen terugkeer moet wat dat betreft worden gezien als ultimum remedium. Indien terugkeer van een uitgeprocedeerde asielzoeker niet kan worden gerealiseerd door omstandigheden die aan betrokkene zelf te wijten zijn (hij verleent geen medewerking aan de vaststelling van zijn identiteit of hij bemoeilijkt op andere wijze zijn terugkeer), dan rest als uiterste mogelijkheid slechts het beëindigen van de opvangvoorzieningen.'

In het ACVZ-rapport *Pieken en dalen* is de centrale doelstelling van het Nederlandse terugkeerbeleid gereconstrueerd aan de hand van bestudering van Kamerstukken. In het voorliggende onderzoek wordt aangesloten bij deze gereconstrueerde doelstelling uit het rapport:³⁰

'De centrale doelstelling van het terugkeerbeleid is het bevorderen van (bij voorkeur zelfstandig, maar desnoods gedwongen) vertrek van uitgeprocedeerde vreemdelingen uit Nederland. Die doelstelling draagt bij aan het streven om illegaal verblijf in Nederland zo veel mogelijk te voorkomen en het aantal kansloze asielzoekers dat in Nederland een asielaanvraag indient te verminderen. Ook wordt verondersteld dat een effectief terugkeerbeleid het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid in algemene zin ten goede komt.'

Zelfstandig vertrek betekent overigens niet – zoals hierboven al duidelijk werd – dat de vreemdeling niet kan rekenen op begeleiding en ondersteuning (van onder meer DT&V en IOM) bij zijn vertrek. Juist door middel van dergelijke inspanningen beoogt de Nederlandse overheid het zelfstandig vertrek te stimuleren.

²⁸ Zie: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/VertrekuutNederland/Zelfstandigvertrek/Zelfstandigvertrek/index.aspx

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 386, nr. 1.

³⁰ ACVZ (2017), *Pieken en dalen*, p.27.

Indien een vreemdeling niet meewerkt aan zijn vertrek, komt gedwongen vertrek in beeld. Dit wordt in artikel 63, eerste lid Vw 2000 uitzetting (in de Tri: verwijdering) genoemd:

‘De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.’

De bevoegdheid tot uitzetting ligt bij de minister van Justitie en Veiligheid die daartoe op grond van artikel 6.1a, eerste lid Vb 2000 alle benodigde handelingen kan verrichten.

Bij zelfstandig vertrek is een nader onderscheid mogelijk tussen aantoonbaar en niet aantoonbaar vertrek. Van aantoonbaar vertrek is sprake wanneer het voor de Nederlandse autoriteiten duidelijk (of op zijn minst aannemelijk) is dat de vreemdeling daadwerkelijk vertrokken is naar het land van herkomst of een ander land.

Bij niet aantoonbaar (zelfstandig) vertrek gaat het om vreemdelingen die buiten het zicht van de Nederlandse autoriteiten vertrokken zijn. Dit wordt ook wel vertrek zonder toezicht of vertrek met onbekende bestemming genoemd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid spreekt van vertrek zonder toezicht indien de vreemdeling niet meer aanwezig is op het laatste bekende adres en evenmin duidelijk is waar hij op dat moment elders verblijft, bijvoorbeeld omdat hij zich onttrekt aan de meldplicht.³¹ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vreemdelingen die geen recht meer hebben op (rijks)opvangfaciliteiten en voor wie het verblijf in een landelijke opvang- of onderdaklocatie beëindigd is of een gezin dat vertrekt uit de GL omdat gedwongen terugkeer dreigt. De bestemming van vertrek hoeft in deze gevallen niet in het buitenland te liggen, maar kan ook in Nederland liggen.

2.2.3. Samenvatting

Het voorgaande kan worden samengevat in onderstaand schema:

Terugkeer				
Vertrek				Remigratie (valt buiten dit onderzoek)
Naar land van herkomst	Naar land van doorreis	Naar derde land (hervestiging)	Overdracht aan EU-lidstaat (Dublinclaimant)	

Daarnaast kan tevens op de volgende punten onderscheid gemaakt worden:

- Zelfstandig vertrek versus gedwongen vertrek (ook wel uitzetting of verwijdering genoemd);
- Aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek (ook wel met onbekende bestemming vertrokken of vertrek zonder toezicht genoemd).

2.3 Opvang en onderdak

In het kader van dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen door het Rijk (COA) verzorgde verblijflocaties voor vreemdelingen met een terugkeerplicht en door gemeenten geboden voorzieningen. Hieronder wordt dit onderscheid toegelicht. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt uitgebreid stilgestaan bij de inrichting van deze locaties.

³¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-december 2016*, p.38.

Rijksopvang en onderdak

Gedurende de in het terugkeerbesluit genoemde vertrektermijn heeft een vreemdeling op wie de plicht rust Nederland te verlaten recht op opvang. Op grond van artikel 62 Vw 2000 bedraagt de vertrektermijn vier weken. In dit artikel is bepaald dat de minister van Justitie en Veiligheid in bepaalde gevallen kan besluiten tot verkorting of verlenging van de termijn. Daarnaast blijft een vreemdeling die verzocht heeft om uitstel van vertrek vanwege zijn gezondheidstoestand of die van familieleden op grond van artikel 64 Vw 2000 in afwachting van een definitief besluit recht houden op opvang. Daarnaast kan IND besluiten dat een asielzoeker aan wie uitstel van vertrek is verleend, in afwachting van definitieve besluitvorming op de aanvraag in aanmerking komt voor opvang.³²

Op grond van artikel 3, eerste lid, onder a van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) is COA belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers en tevens met de plaatsing van asielzoekers in een opvangvoorziening. COA heeft verschillende soorten opvangmodaliteiten, gericht op verschillende doelgroepen of ketenprocessen, ingericht, waaronder de AZC's, (crisis)noodopvang, de Centrale ontvangstlocatie en de Proces opvanglocatie.³³

De opvang gedurende de 28-dagentermijn, dus voor vreemdelingen bij wie de vertrektermijn nog niet is afgelopen of is opgeschort, vindt plaats in de AZC's. Gedurende een verblijf in een AZC heeft een vreemdeling recht op de voorzieningen die genoemd staan in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: Rva 2005). COA draagt hiervoor zorg.

Daarnaast heeft COA *onderdaklocaties* ingericht. Deze locaties staan centraal in dit onderzoek. De onderdaklocaties zijn te onderscheiden in de VBL in Ter Apel en de GL's die verspreid zijn over het land. Deze locaties zijn bestemd voor vertrekplichtige vreemdelingen die Nederland niet binnen de opgelegde vertrektermijn hebben verlaten. Verblijf in een VBL vindt plaats op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 56 Vw 2000), waardoor vreemdelingen de gemeente waarin de VBL is gevestigd niet mogen verlaten. Deze maatregel geldt normaliter voor de duur van twaalf weken, waarin het vertrek voorbereid dient te worden door de vreemdeling onder begeleiding van DT&V.

Als gevolg van het Ferreira-arrest³⁴ van de Hoge Raad werd de Nederlandse Staat verplicht om aan gezinnen met kinderen die Nederland dienen te verlaten in ieder geval huisvesting en onderdak te bieden; hun opvang mag niet beëindigd worden. Voor deze doelgroep zijn de GL's ingericht. Hier wordt onderdak geboden aan gezinnen met minderjarige kinderen. Ook zij krijgen normaliter een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw 2000 opgelegd op grond waarvan zij de gemeente waarin de gezinslocatie is gevestigd niet mogen verlaten. Voor kinderen die onderwijs volgen buiten de gemeente wordt een uitzondering gemaakt. De duur van het verblijf in de gezinslocatie is niet aan een vaste termijn gebonden, maar eindigt zodra het jongste kind de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Op deze locaties wordt gewerkt aan (gedwongen) vertrek uit Nederland. In onderstaande Kamerbrief wordt toegelicht wanneer het onderdak eindigt.³⁵

'De vrijheidsbeperkende maatregel op basis van artikel 56 Vw 2000 en het daaraan verbonden onderdak [in een GL] wordt in beginsel pas beëindigd op het moment dat er sprake is

³² Vc (A), A3, paragraaf 7.3.2.

³³ Voor een volledig overzicht van de verschillende opvangmodaliteiten zie: ACVZ (2016), *Pieken en dalen*, p.124-125.

³⁴ Hoge Raad, nr. 11/01153 d.d. 21 september 2012: ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 29 344, nr. 85, p.5.

van vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.'

Daarnaast krijgen vreemdelingen die in een VBL of GL verblijven meestal een wekelijkse meldplicht door de Vreemdelingenpolitie (artikel 54 Vw 2000) opgelegd. COA voert deze meldplicht uit. Kinderen tot 18 jaar wordt meestal een ontheffing verleend. Gedurende het verblijf op deze locaties hebben vreemdelingen geen recht op de voorzieningen op grond van de Rva 2005, aangezien de vreemdelingen in de VBL of GL niet behoren tot de binnen de in artikel 3 van de Rva 2005 beschreven doelgroepen en de VBL en GL, in tegenstelling tot een AZC, niet gelden als opvangvoorzieningen op grond van deze regeling. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de voorzieningen die wel worden geboden op deze locaties.

Volledigheidshalve merken we op dat een vreemdeling voorafgaand aan een uitzetting ook in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld. Dat gebeurt als er een risico is dat de vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht en als er zicht is op uitzetting. Vreemdelingenbewaring vindt plaats in detentiecentra en de gesloten gezinsvoorziening. Deze locaties worden beheerd door de Dienst Justitiële Inrichtingen. Zij vallen buiten het voorliggende onderzoek.

Gemeentelijke (nood)opvang

De gemeentelijke opvang kent geen (wettelijk) afgebakende doelgroep. Het gaat hierbij met name om opvanglocaties waarin gemeenten, vaak samen met maatschappelijke organisaties, een verblijfplek aan vertrekplichtige vreemdelingen bieden die geen aanspraak (meer) (willen) maken op verblijf in een VBL of GL. De gemeentelijke opvang biedt enkele basisvoorzieningen, vandaar ook de benaming bed-bad-broodlocaties. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de doelgroep die feitelijk verblijft in de BBB's en de geboden voorzieningen op deze locaties.

2.4 Terugkeerfactoren

Zoals eerder opgemerkt is zelfstandig vertrek het uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid. In deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die op grond van eerdere onderzoeken eraan bijdragen dat een vertrekplichtige vreemdeling (het liefst zelfstandig) vertrekt. Verschillende factoren lijken bepalend bij de vraag of een vreemdeling bereid is tot terugkeer. Daarnaast kunnen factoren aangeduid worden die terugkeer belemmeren. Deze factoren zijn naar voren gekomen uit bestudering van wetenschappelijke literatuur en tijdens de oriënterende interviews.

Classificering vertrekplichtige vreemdelingen

Klaver e.a. maken een onderscheid tussen vier groepen vertrekplichtige vreemdelingen:³⁶

1. Vreemdelingen die wel willen vertrekken en geen administratieve belemmeringen ervaren, dus in principe ook kunnen vertrekken. Dit zijn de vreemdelingen die zelfstandig vertrekken.
2. Vreemdelingen die wel willen vertrekken, maar bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van de benodigde papieren niet kunnen vertrekken.
3. Vreemdelingen die niet willen, maar wel kunnen vertrekken, aangezien ze geen administratieve of procedurele belemmeringen tegenkomen ten aanzien van hun uitzetting. Deze vreemdelingen vormen de groep die DT&V gedwongen zou kunnen uitzetten.

³⁶ Klaver, Telli en Witvliet (2015), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*, p.5.

4. Vreemdelingen die niet willen en niet kunnen vertrekken.

Het is overigens niet altijd eenvoudige individuele vreemdelingen in te delen in deze verschillende categorieën. Vaak is sprake van een grijs gebied. Daarnaast hebben de vreemdeling, NGO's en de ketenpartners, en met name DT&V, regelmatig zeer uiteenlopende opvattingen over de reden waarom een vreemdeling niet zelfstandig terugkeert. Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid, zoals door DT&V uitgevoerd, luidt dat als regel iedere vreemdeling kan terugkeren naar zijn land van herkomst of eerder verblijf.³⁷ De vreemdeling dient alles te doen wat van hem gevraagd kan worden om zelfstandig zijn terugkeer te realiseren. In die gevallen waarin ondanks deze inspanningen terugkeer niet mogelijk blijkt, voorziet de buitenschuldprocedure zoals omschreven in B8, paragraaf 4 van de Vc 2000 (B) in een regeling.³⁸ Het buitenschuldbeleid is erop gericht een verblijfsgrondslag te bieden aan vreemdelingen die wel willen, maar niet kunnen vertrekken (de tweede categorie). NGO's en ook sommige geïnterviewde gemeenteambtenaren stellen dat dit buitenschuldbeleid te strikt wordt toegepast door IND.³⁹

Factoren

In eerder onderzoek⁴⁰ en tijdens verschillende oriënterende interviews met experts uit het veld zijn de volgende factoren genoemd die invloed uitoefenen op de terugkeerbereidheid van vreemdelingen. De verschillende factoren staan hieronder genoemd.

- Medische gesteldheid. Indien een vreemdeling geen of minder medische problemen kent, is hij eerder bereid en in staat over terugkeer na te denken.
- Psychische gesteldheid. Zie medische gesteldheid.
- Gevoelens van schaamte en teleurstelling. Sommige vreemdelingen blijken naar Nederland gemigreerd te zijn met het idee een (economisch) succesvol bestaan op te bouwen. Indien dit mislukt, kan de aanwezigheid van gevoelens van schaamte richting familie en kennissen in het land van herkomst en van teleurstelling een factor zijn waarom een vreemdeling niet bereid is terug te keren.
- Toekomstperspectief in het land van terugkeer. Indien een vreemdeling meent dat hij in zijn land van terugkeer weinig perspectief heeft, zeker in vergelijking met Nederland, dan heeft dit invloed op zijn terugkeerbereidheid. Vaak is sprake van subjectieve percepties. Dit perspectief betreft onder meer de (ervaren) veiligheidssituatie in het land van terugkeer, de economische situatie en kansen en (verstoorde) familiebanden.
- Verblijfsperspectief in Nederland. Naast het toekomstperspectief in het land van terugkeer spelen tegelijkertijd ook de mogelijkheden die men in Nederland ervaart en heeft, een belangrijke rol, zeker wanneer kinderen hier een belangrijk deel van hun jeugd hebben doorgebracht. Sommige geïnterviewden benadrukken dat het noodzakelijk is dat eerst alle juridische procedures waarvan de uitkomst een langer verblijf in Nederland kan zijn, uitgeput zijn voordat iemand zich bezig gaat houden met terugkeer. Hierbij speelt mee dat het succespercentage bij beroep tegen afwijzing als hoog gezien wordt.
- Duur van de procedures in Nederland. Indien de procedures langer duren, raken vreemdelingen sneller gedeactiveerd, wat kan leiden tot ziektebeelden.

³⁷ ACVZ (2013), *Waar een wil is maar geen weg*; en ACVZ (2017), *Quickscan buitenschuldbeleid*.

³⁸ Deze regeling vormt de uitwerking van artikel 3.48, tweede lid, aanhef onder a, Vb.

³⁹ Deze signalen vormden mede aanleiding tot het uitbrengen van onder noot 26 genoemde rapporten.

⁴⁰ Klaver, Telli en Witvliet (2015), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*. A. Leerkes, M. Galloway, M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. *Europees Migratie Netwerk (2006), Research Study III – Terugkeer*.

- Duur van het verblijf in Nederland. Deze factor ligt in het verlengde van de vorige. Zodra vreemdelingen langer hebben verbleven in Nederland, gaan zij zich meer instellen op (permanente) vestiging in Nederland, waardoor zij minder willen meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst of een derde land. Naast vreemdelingen die langdurig procedures hebben gevolgd, geldt dit tevens voor vreemdelingen die nooit een poging hebben ondernomen een status te verkrijgen, maar jarenlang illegaal in Nederland hebben verbleven.
- Gemengde signalen vanuit de Nederlandse overheid. Enkele respondenten wezen erop dat gemengde signalen vanuit het Rijk en gemeenten, en ook als gevolg van politieke discussies over bijvoorbeeld een pardonregeling, kunnen bijdragen aan het idee bij de vreemdeling dat hij wellicht alsnog in Nederland zou kunnen blijven. Hierdoor zal hij minder bereid zijn tot medewerking. Ditzelfde geldt voor discussie over welke landen veilig zijn voor terugkeer.

Tijdens de expertmeeting werd erop gewezen dat eenzijdige nadruk vanuit maatschappelijke middenveldorganisaties en de advocatuur op het alsnog verkrijgen van een verblijfsstatus de vreemdeling kan bevestigen in zijn onwil om terug te keren. Deze partijen zouden te weinig aandacht besteden aan terugkeer, ook ingeval het verkrijgen van een verblijfsstatus weinig kansrijk is.

Een belangrijke factor is daarnaast de opvangsituatie van de vreemdeling. Over de vraag welke invloed de soort en de inrichting van de opvang ('in hoeverre is de opvang sober?') heeft op de terugkeerbereidheid wordt verschillend gedacht. Deze verschillende visies kwamen naar voren tijdens de oriënterende interviews en kunnen als volgt worden samengevat. Indien geen sprake is van een stabiele onderdak- of opvangsituatie, zou de vreemdeling niet kunnen nadenken over zijn terugkeer en zou hij minder bereid en in staat zijn medewerking te verlenen. Anderen menen dat de dreiging om opvang stop te zetten de vreemdeling juist kan bewegen tot medewerking. Het (kunnen) beëindigen van een onderdakplek in de VBL, waardoor de vreemdeling op straat komt, wordt door ketenpartners gezien als stok achter de deur, waarmee de vreemdeling bewogen kan worden zijn medewerking te verlenen aan terugkeer. Door de aanwezigheid van gemeentelijke noodopvanglocaties zou deze stok een minder effectieve werking krijgen. Gemeenten en noodopvangorganisaties zijn er minder van overtuigd dat de aanwezigheid van gemeentelijke opvang terugkeer in de weg zou staan.

Naar de relatie tussen opvang en terugkeer is niet eerder onderzoek verricht. In dit onderzoek staat centraal in hoeverre het aannemelijk is of de soort en de inrichting van de opvang terugkeer bevordert dan wel belemmert.

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de begrippen terugkeer/vertrek en opvang/onderdak nader onderzocht. Terugkeer is op grond van de geldende wet en regelgeving gedefinieerd als het proces waarbij een onderdaan van een derde land, gevolg gevend aan een terugkeerverplichting, terugkeert naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een ander derde land. Vertrek uit Nederland is hiervan de andere zijde van dezelfde medaille. In het Nederlandse terugkeerbeleid wordt een onderscheid gehanteerd tussen zelfstandige of gedwongen terugkeer. Zelfstandige terugkeer, waarbij een vreemdeling uit eigen beweging Nederland verlaat, is het uitgangspunt van het beleid. Indien dit niet mogelijk blijkt, komt gedwongen terugkeer in beeld. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen aantoonbaar en niet aantoonbaar vertrek vanuit de opvang.

Dit hoofdstuk bevat een classificering van vertrekplichtige vreemdelingen in vier groepen, aan de hand van twee criteria niet/wel kunnen vertrekken en niet/wel willen vertrekken. Bij vreemdelingen die zowel kunnen als willen vertrekken, is zelfstandige terugkeer mogelijk. Bij vreemdelingen die niet willen, zou overgegaan kunnen worden tot gedwongen terugkeer.

Het Rijk biedt een vreemdeling die uit Nederland dient te vertrekken gedurende een bepaalde periode onderdak aan, in de vorm van de VBL en GL's. De GL's zijn specifiek bedoeld voor gezinnen met minderjarige kinderen. Gemeenten verzorgen tevens (gemeentelijke) noodopvang, ook wel bed-bad-brood, aan vreemdelingen. Deze groep is niet precies af te bakenen en omvat met name vertrekplichtige vreemdelingen die geen aanspraak (meer) (willen) maken op rijksopvang.

Verschillende factoren oefenen invloed uit op de terugkeerbereidheid en het daadwerkelijk terugkeren van vreemdelingen. In de literatuur zijn de volgende aangetroffen: medische en psychische gesteldheid, gevoelens van schaamte en teleurstelling, toekomstperspectief in het land van terugkeer, verblijfsperspectief in Nederland, duur van de procedures, duur van het verblijf in Nederland en signalen vanuit de Nederlandse overheid of andere partijen. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat ter discussie staat of de aanwezigheid en de al dan niet sobere inrichting van de gemeentelijke opvangvormen terugkeer bevordert dan wel belemmert.

In de volgende hoofdstukken wordt onderzocht hoe de opvang er in de praktijk uitziet en wordt gezien of de inrichting van de opvang invloed uitoefent op de terugkeerbereidheid, mogelijk via de andere genoemde factoren. Tevens wordt onderzocht welke (categorieën) vreemdelingen in de opvang verblijven.

Gemeentelijke opvang

3.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich op de verschillende vormen van landelijke en gemeentelijke opvang en onderdak aan vertrekplichtige vreemdelingen. In dit hoofdstuk staat de gemeentelijke noodopvang, de BBB's, centraal. De nadruk ligt op de vraag hoe de in het kader van de case study's onderzochte gemeenten vorm en inhoud hebben gegeven aan de noodopvang van vreemdelingen op wie een vertrekplicht rust. Daarnaast worden opvallende kenmerken van de in een telefonisch survey onderzochte gemeenten beschreven.

In de eerste plaats wordt ingegaan op de historie van de opvang, vervolgens op de organisatiestructuur en inrichting van de BBB's, de faciliteiten en de opgevangen doelgroep. Deze beschrijving is gebaseerd op case study's die in tien gemeenten zijn uitgevoerd. In bijlage 5 tot en met 14 zijn verslagen opgenomen van deze case study's per gemeente. In paragraaf 3.6 worden de ervaringen beschreven van de vreemdelingen waarmee gesprekken zijn gevoerd. Paragraaf 3.7 bevat tot slot enkele kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de door- en uitstroom uit de BBB-voorzieningen. Paragraaf 3.8 vat de belangrijkste bevindingen samen.

3.2 Historie van de opvang

Het bieden van (nood)opvang door of vanuit de gemeentelijke overheid kent een lange geschiedenis. Al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw boden verschillende gemeenten (nood)opvang aan vreemdelingen. In 2002 zou het op grond van cijfers van de VNG gaan om ongeveer 1.700 uitgeprocedeerde asielzoekers in ongeveer 170 gemeenten.⁴¹ Na het generaal pardon in 2007 bouwden veel gemeenten hun opvang af, aangezien zij hiertoe niet meer de noodzaak voelden. In de jaren daarna nam het beroep op de overgebleven opvangvoorzieningen opnieuw toe, waardoor maatschappelijke organisaties op grotere schaal (nood)opvangvoorzieningen gingen bieden, soms gesteund door de gemeentelijke overheid.

Op basis van de Septembercirculaire gemeentefonds 2015 blijkt dat eind 2015 31 gemeenten financieel door het Rijk gecompenseerd werden voor het bieden van noodopvang. Op grond

⁴¹ Amnesty International en Stichting LOS (2017), *Valse hoop of bittere noodzaak. Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*, p. 9. In dit rapport wordt overigens uitgebreid ingegaan op de geschiedenis van opvang van vreemdelingen door gemeenten.

van de overzichten van Stichting LOS blijkt dat in mei 2017 in de volgende 39 gemeenten noodopvang werd aangeboden:

Almelo	Doetinchem	Papendrecht
Almere	Dordrecht	Roermond
Amersfoort	Eindhoven	Rotterdam
Amsterdam	Emmen	Sittard
Apeldoorn	Enschede	Smallingerland
Arnhem	Gouda	Tilburg
Assen	Groningen	Utrecht
Bergen op Zoom	Haarlem	Utrechtse Heuvelrug
Borne	Heerlen	Venlo
Breda	Helmond	Vlaardingen
Delft	Leiden	Wageningen
Den Haag	Montferland	Zaandam
Deventer	Nijmegen	Zwolle

De tien vetgedrukte gemeenten zijn betrokken in de case study's. Uit het overzicht komt naar voren dat de gemeenten waar noodopvang wordt geboden verspreid liggen over het land. Met uitzondering van Zeeland is elke provincie vertegenwoordigd. De tien grootste gemeenten bieden alle noodopvang, ook omdat zij als centrumgemeente deze rol voor zichzelf zien weggelegd. In deze gemeenten wordt tevens aan de grootste groepen vreemdelingen opvang geboden, met name in Amsterdam, Groningen, Utrecht en Rotterdam. Opvallend is dat Den Haag met 22 bedden in de noodopvang enigszins afwijkt van dit beeld. Daarnaast zijn er ook gemeenten waar op relatief kleine schaal opvang wordt geboden, bijvoorbeeld in Amersfoort, Bergen op Zoom en Sittard waar het aantal opgevangen vreemdelingen doorgaans op één hand te tellen is, zo bleek uit het telefonische survey. Hieronder staat de opvangcapaciteit opgenomen. Sommige gemeenten gaan hierbij uit van het aantal personen dat opgevangen wordt, andere van de beschikbare capaciteit. De getallen zijn een benadering, zeker indien het om het aantal opgevangen personen gaat.

AMSTERDAM	GRONINGEN	UTRECHT	ROTTERDAM	NIJMEGEN
300 personen	300 personen	224 plekken	110 personen	80 plekken
EMMEN	EINDHOVEN	DEN HAAG	DEVENTER	SMALLINGERLAND
65 personen	32 personen	22 plekken	10 personen	10 personen

Diverse gemeenten en opvangorganisaties melden dat de huidige capaciteit aan opvangplekken onvoldoende is. In 2016 en 2017 is het aantal aanmeldingen voor de opvang toegenomen. Verschillende organisaties hanteren als gevolg hiervan wachtlijsten. In Groningen was sprake van een uitbreiding van de BBB-voorziening, maar de plannen hiervoor zijn stilgelegd in afwachting van de uitwerking van het voornemen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III om te komen tot acht LVV-locaties.

Tijdens het telefonische survey bleek dat niet in alle genoemde gemeenten de gemeentelijke overheid betrokken is bij de noodopvang. Zo bestaat in Papendrecht een initiatief dat volledig gefinancierd wordt door particuliere giften. De gemeente was enkel betrokken vanwege het vinden van geschikte huisvesting. Dergelijke vormen van particuliere noodopvang zijn niet nader bestudeerd in dit onderzoek.

Uit de door ons gevoerde gesprekken komt naar voren dat de uitspraak van de CRvB van 17 december 2014 voor een aantal gemeenten aanleiding vormde voor het treffen van een bedbad-brood-regeling. Als gevolg van deze uitspraak voelden verschillende centrumgemeenten, zoals Rotterdam, Den Haag en Groningen, zich verplicht om net als Amsterdam noodopvang te bieden. In Eindhoven is reeds na de uitspraak van het ECSR gestart met het bieden van noodopvang. In veel gemeenten, zoals Rotterdam, Groningen, Eindhoven, Den Haag en Emmen, is bij het opzetten van de BBB aangesloten bij reeds bestaande initiatieven, bijvoorbeeld vanuit kerken of lokale NGO's, en heeft de gemeente zorg gedragen voor de financiering van deze opvang.

In eerste instantie werden 31 gemeenten voor de kosten voor het bieden van sobere opvang gecompenseerd door het Rijk. Sinds 2014 is in meerdere gemeenten het aantal opvangplekken uitgebreid. Zo is in Groningen de opvangcapaciteit uitgebreid van 115 plekken in 2014 naar 298 plekken eind 2017. De stopzetting van de financiering vanuit het Rijk heeft er niet toe geleid dat gemeenten zijn opgehouden met het bieden van noodopvang; evenmin is het aantal plekken afgebouwd. De enige uitzonderingen hierop lijken de gemeente Venlo die per 1 januari 2018 gestopt is met het bieden van BBB en de gemeente Helmond die het aantal noodopvangplekken aan het afbouwen is. In beide gemeenten is de aanstaande vorming van de LVV's in acht gemeenten de reden om de opvang te stoppen of af te bouwen.

De meeste gemeenten financieren de noodopvang incidenteel uit eigen middelen. In gemeenten waar de opvang slechts bestaat uit enkele plekken en aansluiting is gezocht bij de reguliere dak- en thuislozenopvang, worden de kosten voor de BBB veelal gedekt uit het Wmo-budget. Na het stopzetten van de rijksfinanciering is in sommige gemeenten een (politieke) discussie gevoerd over het versoberen van de opvang of het aanscherpen van de selectiecriteria (bijvoorbeeld in Smalingerland) om de kosten te beheersen. Tijdens de interviews is niet gebleken dat dit al heeft geleid tot aanpassingen. De gemeente Emmen gaf te kennen dat de lokale noodopvang in 2017 nog gefinancierd kon worden uit de eerder voor BBB-voorzieningen toegekende rijksmiddelen.

Er zijn verschillende motieven voor gemeenten om een noodopvang in te richten en deze met eigen middelen te financieren. Sommige gemeenten brachten naar voren dat zij vanwege hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde aan kwetsbare mensen basale ondersteuning bieden in de vorm van noodopvang. Enkele gemeenten voeren aan dat zij daarmee 'tegen wil en dank' problemen oplossen die het Rijk laat liggen en die ten dele worden veroorzaakt door het tekortschietend vreemdelingenbeleid. Zij achten de opvang noodzakelijk om openbare ordeverstoringen te voorkomen. Bij andere gemeenten staan – soms vanuit politieke partijen ingegeven – humanitaire overwegingen om opvang te bieden meer op de voorgrond, onder het mom van 'in onze gemeente slaapt niemand op straat'. Meestal spelen beide motieven een rol.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de noodopvang is in sommige gemeenten (waaronder Amsterdam en Rotterdam) neergelegd bij de burgemeester die belast is met de handhaving van de openbare orde. Vaker is een wethouder, meestal de portefeuillehouder zorg en welzijn, bestuurlijk verantwoordelijk voor de BBB. Dit is bijvoorbeeld het geval in Nijmegen, Den Haag, Deventer en Groningen.

Het politieke draagvlak in de gemeenteraad voor de instandhouding en de financiering van de (lokale) noodopvang is volgens geïnterviewde ambtenaren over het algemeen groot. In

enkele gemeenteraden pleiten sommige partijen voor uitbreiding van de faciliteiten, bijvoorbeeld door meer begeleiding te bieden of door een nachtopvang om te vormen tot 24-uursopvang.

3.3 Organisatorische inrichting

De noodopvang wordt in de onderzochte gemeenten op uiteenlopende wijze ingericht. De belangrijkste verschillen worden in deze paragraaf toegelicht. Toch zijn er ook overeenkomsten. De volgende aspecten komen aan de orde:

- Uitvoering
- Leefgeld versus ‘in natura’
- Soorten opvang
- Toelatingscriteria
- Coördinatie en overleg

Uitvoering

Een overeenkomst is dat in alle gemeenten bij het voorzien in noodopvang gebruik gemaakt wordt van lokale organisaties. In Utrecht, Rotterdam, Nijmegen, Amsterdam en Smallingerland gaat het om meerdere organisaties die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opvang. In de eerste vier gemeenten is tussen de organisaties sprake van een zekere mate van specialisatie: zij richten zich op specifieke doelgroepen, zoals vrouwen, of vreemdelingen met medische problematiek. In Groningen, Emmen, Deventer, Den Haag en Eindhoven is één organisatie verantwoordelijk voor het feitelijk opvangen van de vreemdelingen.

In sommige gemeenten zijn de actieve maatschappelijke instellingen speciaal opgericht met als doel vreemdelingen te ondersteunen en opvang te bieden, zoals de organisaties in Utrecht en Nijmegen. In andere gevallen is de opvang van vreemdelingen een ‘nevenactiviteit’ (bijvoorbeeld ingeval van de kerkelijke instellingen in Smallingerland en Emmen of het Leger des Heils in Den Haag).

Met uitzondering van Den Haag en Rotterdam, waar aansluiting is gezocht bij de bestaande dak- en thuislozenopvang, zijn de opvanglocaties specifiek bestemd voor vreemdelingen met een vertrekplicht en staan deze niet open voor andere personen.

AANSLUITING BIJ ANDERE (DAKLOZEN)OPVANG?	JA	NEE
Gemeenten	Den Haag, Rotterdam	Overige gemeenten

Leefgeld versus ‘in natura’ of beide

Een verschil dat in het oog springt is, is dat in sommige gemeenten sprake is van het verstrekken van voorzieningen ‘in natura’ en in andere van leefgeld. Verstrekking ‘in natura’ houdt in dat een vreemdeling kosteloos mag verblijven in een door de opvangorganisatie beheerde woning of een centrale opvanglocatie waar aan hem een (avond)maaltijd geboden wordt en waar hij gebruik kan maken van sanitaire voorzieningen. Verstrekking ‘in natura’ vindt plaats in alle in het kader van de case study onderzochte gemeenten, hoewel de geboden faciliteiten sterk uiteenlopen.

Daarnaast verstrekken bijna alle gemeenten leefgeld. Alleen de gemeente Den Haag verstrekt geen leefgeld. In sommige gevallen is het leefgeld bedoeld om zelf te voorzien in opvang, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een wachtlijst. Zo kunnen in Eindhoven alleen vreemdelingen die niet in de noodopvang verblijven, maar in hun eigen netwerk of bij particulieren

worden opgevangen, aanspraak maken op leefgeld (in Eindhoven 58 euro per week). In de meeste gevallen wordt ook leefgeld geboden aan vreemdelingen die reeds in een noodopvang verblijven, waarmee zij persoonlijke spullen kunnen kopen. De bedragen lopen uiteen van 30 euro per week in Groningen tot 45 euro per week in Smallerland en 50 euro per week in Utrecht. In Nijmegen wisselt de hoogte van het leefgeld per opvangorganisatie.

In sommige gemeenten wordt daarnaast bij urgente noden (reiskosten voor bezoek aan advocaat of ziekenhuis of eigen bijdragen aan medicatie) een extra, incidentele bijdrage verleend.

LEEFGELD?	JA	NEE
Gemeenten	Groningen (30 euro per week); Emmen (35 euro); Smallerland (45 euro); Utrecht en Deventer (50 euro); Eindhoven (58 euro voor opvang in eigen netwerk); Amsterdam (m.n. medische indicatie); Rotterdam en Nijmegen (verschilt per organisatie).	Den Haag

Soorten opvang

Een ander onderscheid ziet op de soorten opvang die in gemeenten worden geboden. Aangetroffen zijn: nachtopvang, 24-uursopvang of een combinatie van beide. Van de gemeenten die in het kader van de case study's bestudeerd zijn, is Den Haag de enige gemeente waar enkel nachtopvang geboden wordt. Vreemdelingen zijn op de opvanglocatie, die wordt beheerd door het Leger des Heils, welkom tussen 18.00 en 8.30 uur. Hen wordt een slaapplek en twee maaltijden geboden. Overdag wordt aan hen geen door of namens de gemeente gefaciliteerde plek geboden. In het telefonische survey bleek dat gemeenten die aansluiting gezocht hebben bij de reguliere daklozenopvang ook alleen nachtopvang bieden.

De meeste gemeenten bieden 24-uursopvang. In Groningen, Emmen, Deventer, Smallerland is 24-uursopvang de enige opvangvorm. In de laatstgenoemde drie gemeenten gaat het om kleinschalige opvang in gehuurde woningen, waarin vier tot tien mensen gedurende de gehele dag mogen verblijven, een eigen kamer hebben en de gemeenschappelijke ruimtes delen. In de gemeente Groningen worden alle vreemdelingen opgevangen in één grootschalige 24-uursopvang. In de overige gemeenten wordt 24-uursopvang naast nachtopvang aangeboden. Zo biedt één van de Utrechtse organisaties, De Toevlucht nachtopvang aan die in deze gemeente gezien wordt als tijdelijke en eerstelijns spoedopvang. Deze opvang wordt aangeboden gedurende de periode waarin beoordeeld wordt of een vreemdeling in aanmerking kan komen voor 'tweedelijns' 24-uursopvang. In Nijmegen wordt in de regel aan vrouwen 24-uursopvang geboden en aan mannen nachtopvang.

In Amsterdam wordt ook hoofdzakelijk nachtopvang geboden, behalve aan vreemdelingen met een medische GGD-indicatie die aanspraak kunnen maken op 24-uursopvang. In Amsterdam is een Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO) met dertig trajecten opgezet, waarvan twintig met opvangplekken. Hier worden vreemdelingen uit het hele land opgevangen die te kampen hebben met zware psychiatrische problematiek. Zij worden onder andere doorverwezen door reguliere GGZ-instellingen, gemeenten of hulporganisaties. Deze opvang wordt gefinancierd met bijdragen vanuit verschillende gemeenten en tevens vanuit een subsidie van de Europese Unie. Zo betaalt de gemeente Utrecht voor de opvang van 'Utrechtse' vreemdelingen in het MOO.

SOORT OPVANG?	ENKEL NACHTOPVANG	ENKEL 24-UURSOPVANG	BEIDE
Gemeenten	Den Haag	Groningen Emmen Deventer Smallingerland	Rotterdam Amsterdam Utrecht Nijmegen Eindhoven

Toelatingscriteria

Om in aanmerking te komen voor een opvangplek worden in alle gemeenten opvangcriteria gehanteerd. De selectiviteit van deze criteria wisselt. Met het stellen van criteria willen gemeenten voorkomen dat ze ‘perspectiefloze’ vreemdelingen langdurig opvang moeten bieden.

In een aantal gemeenten (waaronder: Groningen, Utrecht, Nijmegen, Assen en Arnhem) worden de vreemdelingen die zich aanmelden voor opvang getoetst aan de zogeheten ‘INLIA-criteria’. Dit zijn de criteria die door de gemeenten die aangesloten zijn bij het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid. Een vreemdeling dient tot één van de volgende doelgroepen te behoren:⁴²

1. Legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die verstoken zijn van voorzieningen van Rijksweg; geen opvang/huisvesting, geen inkomsten/uitkering, geen verzekering (ziektekosten en WA).
2. Vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek na definitieve afwijzing van hun aanvraag om toelating maar dit niet binnen de door de rijksoverheid gestelde 28-dagetermijn kunnen realiseren en daardoor buiten de voorzieningen (zie onder 1) verzorgd van rijksweg komen te vallen.
3. Vreemdelingen voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang verblijven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een ernstig zieke persoon of een hoogzwangere vrouw. Ook andere bijzondere omstandigheden – mits nadrukkelijk overeengekomen door betrokken partijen – zijn daarbij niet uitgesloten.

INLIA toetst deze criteria voor de opvang in Groningen, maar doet dit tevens als ‘onafhankelijk partner’ voor enkele, andere gemeenten, zoals Utrecht (enkel voor de tweedelijns 24-uursopvang) en Nijmegen. Niet gebleken is dat deze gemeenten ‘andere bijzondere omstandigheden’ die zij uit humanitair oogpunt onwenselijk vinden nader hebben ingevuld voor de toetsing door INLIA. De toetsing gebeurt op basis van papieren dossiers, die onder andere gegevens omtrent de proceduregeschiedenis, zoals een IND-afwijzing van een verblijfsvergunning, bevatten. Deze gemeenten vergoeden INLIA voor deze werkzaamheden.

In Rotterdam, Emmen, Deventer, Smallingerland en Eindhoven worden eigen, maar gelijksoortige criteria gehanteerd. Volgens die criteria dient een vreemdeling bijvoorbeeld te beschikken over een V-nummer, dient er geen voorliggende voorziening (in de vorm van rijksopvang) aanwezig te zijn en moet er perspectief zijn, bijvoorbeeld doordat de vreemdeling zich bevindt in een redelijke kansrijke procedure of bereid is mede te werken aan terugkeer.

⁴² INLIA, *Doelstelling en criteria*, laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2018 via: www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html

In Rotterdam geldt per 1 december 2017 bovendien als aanvullend criterium dat 'veilige landers'⁴³ maximaal drie maanden opgevangen worden, mits zij verwezen zijn door een terugkeerorganisatie (bijvoorbeeld: IOM, GoedWerkFoundation). De gemeente Den Haag stelt de minst strenge eisen voor toelating tot de nachtopvang: er wordt enkel aan de hand van het V-nummer bij IND nagegaan of een vreemdeling aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening. Bij de Utrechtse nachtopvang gelden evenmin strenge toelatingseisen: er wordt bezien of een vreemdeling uit de regio komt. Indien dit niet het geval is, wordt hij doorverwezen naar een opvanglocatie elders in het land.

Toetsing vindt plaats door de lokale opvangorganisatie of de gemeente. Zo voert VluchtelingenWerk in Smallerland de toetsing uit en is daarvoor in Den Haag het Centrale Coördinatiepunt Den Haag verantwoordelijk, dat tevens de opvang voor dak- en thuislozen coördineert.

In praktisch alle onderzochte gemeenten, met uitzondering van Den Haag, wordt het criterium 'regiobinding' gehanteerd, om te voorkomen dat de BBB een aanzuigende werking heeft. Hierbij wordt veelal aangesloten bij de centrumgemeentengebieden die zijn aangewezen voor de uitvoering van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. In Smallerland geldt als eis dat de vreemdeling afkomstig moet zijn uit de gemeente. In de praktijk betekent dit eerder verblijf in het AZC Drachten. Erkend wordt dat regiobinding in sommige gevallen een moeilijk te toetsen criterium is. Vaak wordt gevraagd naar het AZC waar iemand het meest recent heeft verbleven. Bij vreemdelingen die niet in een AZC hebben verbleven, wordt snel aangenomen dat iemand regiobinding heeft: bijvoorbeeld wanneer hij in de desbetreffende gemeente op straat heeft geleefd.

Voor de genoemde criteria geldt dat deze in de praktijk met enige coulance worden toegepast, bijvoorbeeld wat betreft de kans van slagen van een procedure. Zo erkennen betrokken ambtenaren dat het criterium 'kansrijkheid van de procedure' veel ruimte voor interpretatie laat. Daarnaast wordt actieve en controleerbare medewerking aan terugkeer pas verwacht, nadat de mogelijkheden om een verblijfsstatus te verkrijgen uitgeput zijn.

In sommige gemeenten wordt beoordeeld of de medische of psychische situatie van de vreemdeling het toelaat om een slaapzaal met anderen te delen. Ook moeten vreemdelingen bij sommige opvangorganisaties, zoals in Nijmegen en Emmen, bepaalde gedrags- en huisregels onderschrijven, bijvoorbeeld inzake het gebruik van drugs en alcohol.

Nadat is vastgesteld dat een vreemdeling voldoet aan de criteria, kan hij in aanmerking komen voor een plek in de opvang of de verstrekking van leefgeld. Hiervoor geldt in sommige gemeenten een maximale periode. In Emmen eindigt de opvang, drie maanden nadat een procedure is afgerond. In Nijmegen krijgen toegelaten vreemdelingen een pas met daarop hun foto, waarmee ze gedurende een jaar mogen verblijven in de nachtopvang. Deze periode kan eventueel verlengd worden. Het Wereldvrouwenhuis in Nijmegen biedt gedurende maximaal zes maanden een opvangplek in combinatie met een begeleidingstraject.

⁴³ Veilige landers zijn vreemdelingen die afkomstig zijn uit een door de staatssecretaris van JenV beoordeeld veilig land van herkomst. Een asielaanvraag vanuit 'veilige landen van herkomst' wordt versneld afgehandeld door IND en de vreemdeling wordt na afwijzing zo spoedig mogelijk uitgezet. Zie ook hoofdstuk 5.

TOELATINGSKRITERIA	INLIA-CRITERIA OF SOORTGELIJKE CRITERIA TOEGEPAST?	REGIOBINDING VEREIST?
Ja	Groningen Utrecht (24-uursopvang) Nijmegen Rotterdam Amsterdam Emmen Deventer Smallingerland Eindhoven	Amsterdam Rotterdam Groningen Utrecht Nijmegen Emmen Deventer Smallingerland Eindhoven
Nee	Den Haag Utrecht (nachtopvang)	Den Haag

TOETSING DOOR?	GEMEENTE	INLIA	LOKALE (OPVANG)ORGANISATIE
	Rotterdam Amsterdam Deventer Den Haag	Groningen Utrecht Nijmegen	Emmen Smallingerland Eindhoven

Coördinatie en overleg

In de meeste gemeenten is een lokale coördinatie- en overlegstructuur tussen gemeenten, opvangorganisatie(s), andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld en de ketenpartners tot stand gekomen, waartussen periodiek overleg plaatsvindt. Dit is vaak de voortzetting van het Lokaal Terugkeeroverleg (LTO). Het LTO was een lokaal overleg tussen de bij het vertrekproces betrokken ketenpartners op uitvoeringsniveau waar individuele casuïstiek werd besproken en werd geïnitieerd door DT&V. Het doel was gezamenlijk aan (de ondersteuning bij) terugkeer te werken.⁴⁴ Gemeenten namen aan dit overleg deel.

Het LTO is na de start van de BBB's in veel gemeenten omgevormd tot een Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO). De gemeente heeft naar eigen zeggen veelal het initiatief tot dit overleg genomen. Nog steeds worden hierbij in veel gemeenten gedurende periodieke overleggen individuele casus besproken door betrokkenen vanuit de opvangorganisaties, VWN, de gemeente en de ketenpartners (DT&V, IND en AVIM). In Utrecht en Eindhoven is momenteel geen structureel overleg (meer) waar zowel ketenpartners als opvangorganisaties/ngo's aan deelnemen. Wel is daar gestructureerd overleg tussen ketenpartners en de gemeente, en tussen de gemeente en de opvang- en begeleidingsorganisaties.

Casus worden aangedragen vanuit de opvangorganisaties, ketenpartners of vanuit de gemeente, waarbij wordt bezien welk perspectief voor de vreemdeling bestaat. DT&V en IND brengen hierover hun visie naar voren en adviseren de andere partijen. Dit kan tevens het werken aan terugkeer betekenen. De ervaringen vanuit betrokken opvangorganisaties met deze overleggen zijn wisselend. In sommige gemeenten wordt de rol van de ketenpartners als stug en weinig medewerkend ervaren. In Groningen wordt de samenwerking gekenschetst als weinig intensief. Dit heeft ermee te maken dat de Groningse opvangorganisatie in grote mate zelfstandig wenst te opereren en vanwege het opbouwen van een vertrouwensband

⁴⁴ DT&V, *Begrippenlijst*, laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2018 via: www.dienstterugkeerenvertrek.nl/binaries/Begrippenlijst%20okt%202016_tcm49-138213.pdf

met de vreemdeling overheidsinstanties, zoals DT&V, op enige afstand wil houden. Ook de Haagse NGO's ervaren de medewerking vanuit DT&V als onvoldoende flexibel. De nadruk ligt naar hun idee te veel op het toewerken naar terugkeer. Zij brengen dan ook nauwelijks casus in. In andere gemeenten, zoals Deventer, zijn gesprekspartners positiever over de samenwerking met DT&V.

Tussen sommige gemeenten en DT&V worden gegevens over de opgevangen vreemdelingen uitgewisseld. DT&V is er in die gevallen van op de hoogte wie in de gemeentelijke opvang verblijft. In andere gemeenten, zoals Nijmegen en Groningen, bestaat grote terughoudendheid aan de zijde van de opvangorganisaties om deze gegevens te verstrekken aan DT&V.

Daarnaast wordt in de meeste gemeenten regulier overleg gevoerd tussen de opvangorganisatie(s) en de gemeente. Het doel is vaak om knelpunten of moeilijke casus te bespreken of best practices uit te wisselen. Hoe vaak dit gebeurt en waarover gesproken wordt, loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten, zoals Utrecht, Nijmegen en Rotterdam, vervullen een regierol, bijvoorbeeld door het coördineren van de intake, het uniformeren van de toelatingsprocedure of het voorschrijven van de hoogte van het leefgeld. In andere gemeenten, zoals Eindhoven, Emmen en Deventer, heeft de gemeente voor een meer faciliterende en terughoudende rol gekozen en vindt overleg op ad hoc basis en op initiatief van de opvangorganisatie plaats.

Met vier DT&V contactpersonen is gesproken over hun ervaringen in verschillende lokale overlegvormen (LSO, LTO of ander overleg met gemeenten of NGO's). Men onderkent dat in sommige gemeenten (Utrecht, Eindhoven) het overleg stroef heeft gelopen. Hierbij tekent men aan dat in deze gemeenten de opvangorganisaties heel nadrukkelijk eerst en/of vooral willen inzetten op verblijf in Nederland. Dit terwijl de DT&V in veel sterkere mate van mening is dat terugkeer het uitgangspunt moet zijn. Door te ver uiteen liggende standpunten zijn daarom destijds overleggen stopgezet of aangepast. In alle gemeenten is men over het algemeen tevreden over de bestaande overlegvormen. Gevraagd naar randvoorwaarden van succesvol overleg tussen alle betrokken partijen wordt vaak genoemd dat er allereerst zo veel mogelijk gestreefd moet worden naar een gedeelde informatiepositie voor alle partijen zodat een gedeelde analyse van de dossiers gemaakt kan worden. In veel gemeenten gebeurt dit goed, maar in Groningen heeft men zich er ook bij neergelegd als dit niet gebeurt en wordt daar dan zo mogelijk omheen gewerkt. Het is wel van belang dat partijen elkaar vertrouwen in het opvolgen van afspraken en ondernemen van acties. Tenslotte wordt veel genoemd dat de partijen naar de vreemdeling toe met een mond spreken als er een besluit is genomen, en dat de communicatie met de vreemdeling bij voorkeur gebeurt door de partij die het meeste vertrouwen geniet van die vreemdeling.

3.4 Faciliteiten

De faciliteiten die in het kader van noodopvang aan vreemdelingen worden geboden lopen sterk uiteen tussen de verschillende onderzochte gemeenten. Hierboven werd reeds stilgestaan bij het onderscheid tussen de verstrekking van leefgeld en het aanbieden van een opvangplek.

Tussen de fysieke inrichting van de opvangplekken bestaan tevens grote verschillen, zo bleek tijdens de bezoeken. De opvang in Den Haag is zeer sober ingericht: de vreemdelingen slapen in grote slaapzalen tussen de 'reguliere' daklozen en kunnen gebruik maken van douchefaciliteiten en hun kleding (laten) wassen. Daarnaast krijgen ze twee maaltijden (ontbijt en diner).

Als andere uiterste kan Deventer gelden: de tien opgevangen vreemdelingen wonen in een woonhuis, hebben de beschikking over een eigen, ingerichte kamer van ongeveer 10 tot 20 m² met daarin een bed, tafel en bank. Zij delen een gemeenschappelijke ruimte waar ze al dan niet gezamenlijk zelf kunnen koken. Bij de sanitaire voorzieningen is tevens sprake van gedeeld gebruik.

De wijze waarop (juridische en terugkeer-)begeleiding aan vreemdelingen wordt geboden en wordt ingezet op activering is zeer wisselend vormgegeven in de bestudeerde gemeenten. In sommige gevallen wordt nadrukkelijk gesproken over de 4B's of BBB+ waarbij de 4^e B of de + staat voor begeleiding, terwijl in andere gemeenten (zoals Den Haag, Amsterdam en Rotterdam) de ondersteuning beperkt wordt tot het bieden van bed, bad en brood. Overigens is de tendens dat begeleiding meer aandacht krijgt. Zo wordt in Rotterdam nagedacht over een nieuwe opzet waarin individuele begeleiding en het wegnemen van belemmeringen waarmee een vreemdeling meer toekomstperspectief krijgt meer nadruk krijgt. Dit omdat de doorstroom naar een duurzame oplossing minimaal bleek te zijn. Ook in Amsterdam zijn inmiddels stappen gezet om meer gestructureerd begeleiding te bieden. Met het aanscherpen van toelatingscriteria is daar eind 2017 tevens begonnen aan het aanbieden van terugkeerttrajecten aan alle opgevangen mensen, waarbij niet-geïnteresseerden op termijn uit de opvang dienen te vertrekken.

In sommige gevallen, met name relatief kleinschalige opvangvoorzieningen zoals in Smallerland en Emmen, is de juridische ondersteuning, die in de meeste gevallen verzorgd wordt door VWN, vooral ad hoc van aard en dient de vreemdeling zelf hiertoe het initiatief te nemen. In Smallerland bestaat een wekelijks inloopspreekuur verzorgd door de samenwerkende opvangorganisaties waar vreemdelingen terecht kunnen met hun vragen. De nadruk ligt hierbij op juridische ondersteuning bij een nieuwe of lopende procedure om alsnog een verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen.

In andere gemeenten verloopt de begeleiding meer gestructureerd en integraal, bijvoorbeeld in de vorm van begeleidingstrajecten of een plan van aanpak (bijvoorbeeld in Arnhem). In Utrecht, Eindhoven en Groningen vervult de opvangorganisatie een belangrijke rol in het bieden van juridische en sociaalpsychologische begeleiding. Hieronder staat de invulling van de begeleiding in twee gemeenten ter illustratie beschreven:

Nader toegelicht: de 4^e B in Utrecht

Elke vreemdeling heeft een contactpersoon vanuit opvangorganisatie SNDVU. De contactpersoon ziet de cliënt in ieder geval elke twee weken tijdens het spreekuur. Afhankelijk van de situatie zullen deze gesprekken over de verblijfsrechtelijke procedure gaan dan wel over het ingezette terugkeerttraject. De contactpersonen zien hun cliënten ook in verband met medische klachten, doktersafspraken, gesprekken over psychisch welbevinden. Naast de gesprekken met de contactpersonen is er ook woonbegeleiding en zijn er gesprekken met betrekking tot activering. Hoe vaak deze gesprekken plaatsvinden is afhankelijk van de individuele situatie. De activering sluit zoveel mogelijk aan bij de interesses en behoeften van de vreemdeling.

Voordat iemand instroomt, is een doel (bijvoorbeeld: werken aan een verblijfsrechtelijke procedure dan wel terugkeer naar land van herkomst of doormigratie) geformuleerd in de aanmelding, die wordt beoordeeld door INLIA. De contactpersonen werken toe naar dit doel. Als het doel niet haalbaar blijkt of omdat een verandering heeft plaatsgevonden kan het doel bijgesteld worden. Tijdens het intakegesprek wordt het doel nog een keer besproken. Bij het intakegesprek tekenen alle cliënten een contract. In dit contract staat onder andere dat cliënten tijdens hun verblijf volledige medewerking dienen te verlenen aan het uitgezette traject en dat het verblijf in de opvang

onlosmakelijk is verbonden aan de duur en voortgang van het ingezette traject. Indien een vreemdeling niet zou medewerken, dan kan het zijn dat de begeleiding en opvang in het uiterste geval gestopt wordt.

Nader toegelicht: de 4^e B in Eindhoven

Opvangorganisatie VidK verzorgt de juridische en maatschappelijke begeleiding. Hierbij wordt in principe geen onderscheid gemaakt naar de manier waarop iemand opgevangen wordt. Bij een nieuwe aanmelding wordt een inschatting gemaakt of er uitzicht is op een duurzaam toekomstperspectief in Nederland in de vorm van legalisering van verblijf, doormigratie naar een derde land of vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Indien dit het geval is wordt direct een intensief begeleidingstraject ingezet.

Daarnaast moet iedere vreemdeling verplicht deelnemen aan een zesdaagse training Toekomstoriëntatie. Indien een vreemdeling niet deelneemt, wordt het leefgeld ingehouden zoals ook staat opgenomen in de BBBB-deelnamesovereenkomst die ze ondertekenen. Deze training wordt verzorgd door een professional en ondersteund door ervaringsdeskundigen (vreemdelingen die eerder in de opvang hebben verbleven en een verblijfsvergunning hebben verkregen). Tijdens deze training wordt met de vreemdelingen gesproken over mogelijke duurzame toekomstperspectieven en de haalbaarheid hiervan. Daarnaast is de training gericht op het ontdekken van persoonlijke kwaliteiten. Na afloop van de training wordt opnieuw beoordeeld welke verblijfsopties reëel, haalbaar en volgens de wens van de vreemdeling zijn om vervolgens hierop in te zetten. Elk jaar dient de vreemdeling die niet binnen een jaar uitstroomt deel te nemen aan themadagen, die gaan over de verblijfsopties en basisrechten, zoals recht op medische zorg.

Als legalisering, terugkeer of doormigratie mogelijk is en de vreemdeling hieraan mee wil werken, ontvangt de vreemdeling in het vervolgtraject begeleiding van iemand uit het kernteam die ondersteund kan worden door een vrijwillige cliëntbegeleider. Dit één-op-één-contact is, afhankelijk van het verloop van het proces, in beginsel wekelijks en is gericht op sociaal-juridische vraagstukken. Daarnaast kan na de training een buddy-traject opgestart worden. Dit traject is vrijwillig en richt zich meer op de persoonlijke ontwikkeling en activering van de vreemdeling. De buddy is een vrijwilliger die wekelijks één-op-één contact met de vreemdeling onderhoudt. Dit traject is erop gericht dat iemand geactiveerd wordt en hierdoor beter keuzes kan maken, inclusief over zijn verblijfsopties. De buddy's komen tweewekelijks bijeen om hun activiteiten te coördineren en de stand van zaken terug te koppelen.

Naast begeleiding wordt in sommige gemeenten actief ingezet op activering, door middel van het bieden van dagbesteding, cursussen en vrijwilligerswerk. In de verschillende gemeenten is sprake van een grote variëteit aan dergelijke activiteiten, zoals Engelse en Nederlandse taallessen, specifieke, vakinhoudelijke cursussen, stage bij een agrarisch bedrijf en schilderlessen. Deze activiteiten worden regelmatig door vrijwilligers(organisaties) verzorgd, zoals het project 'Met Opgeheven Hoofd' van VWN. Met het aanbod van deze activiteiten worden verschillende doelen door de NGO's beoogd. In de eerste plaats gaat het om het bieden van een nuttige en leuke dagbesteding en -invulling, activering en empowerment van de vreemdeling. Bij sommige activiteiten, zoals het volgen van Engelse les of stages of praktijk-leertrajecten, is tevens het voorbereiden op terugkeer een belangrijk oogmerk. Met de ervaringen en kennis die opgedaan worden bij deze activiteiten kan de vreemdeling in staat gesteld worden na eventuele terugkeer zijn (economische) leven weer op te bouwen in het land van herkomst. Indien een vreemdeling te kennen geeft terug te willen keren, worden vaak terugkeerprojecten van bijvoorbeeld Bridge to Better, Solid Road of Stichting Wereldwijd ingezet. Met deze projecten wordt een vreemdeling begeleid bij het opbouwen van een (hernieuwd) bestaan in zijn land van herkomst.

Tijdens de case study's is gebleken dat een aantal vreemdelingen te kampen heeft met medische of psychiatrische klachten. Aan hen wordt medische en/of psychiatrische zorg verleend en medicatie verstrekt, via Dokters van de Wereld of daartoe aangewezen gespecialiseerde instellingen en hulpverleners (bijvoorbeeld GGZ-instellingen). Bij MOO in Amsterdam wordt met professionele hulpverlening ingezet op stabilisatie en behandeling van het ziektebeeld van de vreemdeling. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan juridisch perspectief in de vorm van het verkrijgen van een verblijfsvergunning (vaak op medische gronden) of terugkeer naar een rijksopvang.

3.5 Doelgroep

Om een beeld te krijgen van de doelgroep van de BBB's, hebben we bij gemeenten en/of opvanginstanties gegevens over de doelgroep van de opvang opgevraagd. In paragraaf 1.4 is een overzicht opgenomen van de verkregen gegevens. Het is niet mogelijk gebleken om van alle case study gemeenten een volledig overzicht te krijgen van alle vreemdelingen die in de periode 2015-2017 in het kader van BBB-voorzieningen zijn opgevangen. Omdat van de grootste opvanggemeenten wel informatie is gekregen, vormen de gegevens wel een voldoende grote steekproef om een beeld van de gehele populatie te kunnen schetsen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de verkregen microgegevens.

Het is niet eenvoudig om de doelgroep van de BBB's eenduidig te omschrijven. Het overgrote deel van de opgevangen vreemdelingen is man. Aan vrouwen wordt in sommige gemeenten aparte, kleinschalige opvang geboden en incidenteel verblijft een vrouw in een 'algemene' opvang. Van acht gemeenten hebben we gegevens beschikbaar over het geslacht van de doelgroep. Deze groep van in totaal 965 mensen bestaat voor 19% uit vrouwen. In de BBB's verblijven vrijwel nooit kinderen, wat in lijn is met het overall toegepaste criterium dat er geen sprake mag zijn van recht op voorliggende voorzieningen (gezinnen met kinderen onder 18 jaar hebben altijd recht op onderdak in Gezinslocaties).

In tabel 3.1 geven we de top 20 weer van de 13 gemeenten waarvan we individuele gegevens hebben ontvangen over nationaliteit. Deze top 20 bestaat uit 1.354 mensen, wat 76% is van de totale groep waarvan we nationaliteitsgegevens hebben. Het beeld is erg divers. De meest voorkomende landen liggen in verschillende regio's: Oost-Afrika (onder andere Somalië, Ethiopië en Eritrea), Midden-Oosten (onder andere Afghanistan, Iran en Irak), Noord-Afrika (onder andere Marokko en Algerije), West-Afrika (onder andere Sierra Leone en Guinée), en Kaukasus (Armenië).

Hoewel de achtergrondverhalen van opgevangen vreemdelingen grote verschillen kennen, is er vaak sprake van een lange verblijfsgeschiedenis in Nederland, met soms een tijdelijk verblijf in andere Europese landen. Veel vreemdelingen zijn naar Nederland gekomen en zijn – al dan niet na een afgewezen asielaanvraag – zonder verblijfsvergunning gebleven.

TABEL 3.1: TOP 20 MEEST VOORKOMENDE NATIONALITEITEN IN DE BBB-DOELGROEP

LAND	AANTAL	%	LAND	AANTAL	%
Somalië	116	7%	Ethiopië	66	4%
Eritrea	106	6%	Guinée	66	4%
Afghanistan	102	6%	Ghana	58	3%
Nigeria	99	6%	Marokko	58	3%
Algerije	92	5%	Ivoorkust	45	3%
Sierra Leone	86	5%	Libië	45	3%
Iran	83	5%	Egypte	37	2%
Irak	77	4%	Pakistan	29	2%
Armenië	70	4%	Oeganda	27	2%
Soedan	67	4%	Rusland	25	1%
			<i>Overige landen</i>	424	24%
			Totaal	1.778	

In gesprekken met coördinatoren van opvangvoorzieningen is vaak naar voren gebracht dat een groot deel van de groep zich lange tijd (tien jaar of langer is geen uitzondering) met zwart betaald werk onderhoudt en daarbij een netwerk heeft opgebouwd waar onderdak gevonden werd. Pas bij het wegvallen van een of meerdere van deze steunpilaren onder hun bestaan hebben zij zich gemeld bij de gemeentelijke opvang. In de beleving van deze vreemdelingen is terugkeer naar hun land van herkomst een zeer onaantrekkelijke optie; zij hebben een bestaan opgebouwd in Nederland, hoe instabiel ook, en zijn vooral gericht op een permanent verblijf hier, al dan niet in de illegaliteit. Deze groep heeft vaak niet in een asielprocedure gezeten. Vreemdelingen met deze kenmerken verblijven met name in de BBB's in de grote steden in de Randstad, met name Amsterdam en Rotterdam.

Mede als gevolg van het criterium 'regiobinding' en geografische nabijheid, verblijven in de Groningse opvang relatief veel vreemdelingen die eerder verblijf hadden in de VBL in Ter Apel. In de overige voorzieningen troffen we vaker vreemdelingen aan die meerdere asielaanvragen hadden gedaan waarop negatief besloten werd en die vervolgens het AZC hebben (moeten) verlaten. In met name Amsterdam bleken vreemdelingen in de opvang te verblijven die nooit een aanvraag voor een verblijfsvergunning hadden gedaan. Wat opviel is dat vreemdelingen vaak relatief lang (meer dan vijf jaar) in Nederland verbleven.

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, hebben veel vreemdelingen medische problemen. Alleen in Groningen zijn hierover cijfers geregistreerd. In februari 2018 hadden op een totaal van 298 opgevangen personen 75 een fysieke medische indicatie, 58 hadden een mentaal medische indicatie en van 27 personen was bekend dat zij verslaafd waren aan drank of drugs. In Rotterdam en Amsterdam zijn aparte opvangfaciliteiten bedoeld voor mensen met fysieke of psychische medische indicaties ingericht en ook andere grotere gemeenten hebben hier aparte faciliteiten voor opgezet. Tijdens interviews met vreemdelingen viel op dat veel mensen last hebben van medische problemen, al zijn die niet altijd dermate ernstig dat die een eventuele terugkeer zouden belemmeren. In een enkel geval was er sprake van gezinsleden met medische problematiek. In totaal gaat het meer dan de helft van de geïnterviewde personen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat de selectie van te interviewen personen niet door de onderzoekers is gedaan en dat dus niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze selectie representatief is voor de gehele doelgroep.

In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de opgevangen doelgroep en onderlinge verschillen tussen gemeenten.

3.6 Ervaringen van de doelgroep

Met 27 vreemdelingen die verbleven in de door de onderzoekers bezochte gemeentelijke opvanglocaties is gesproken over hun ervaringen, hun toekomstperspectief en hun bereidheid terug te keren. Het ging om 24 meerderjarige mannen en drie meerderjarige vrouwen, waarvan een met haar meerderjarige zoon in de opvang verbleef. Hun leeftijden liepen uiteen van begin 20 jaar tot tegen de 70 jaar. Het grootste deel viel in de leeftijdscategorie 20-30 (9 personen), gevolgd door de leeftijdscategorie 30-40 (7 personen) en 40-50 (5 personen). Daarnaast waren vier personen tussen de 50 en 60 jaar oud en één persoon tussen 60 en 70 jaar. In één geval was de leeftijd onbekend.

Vreemdelingen die gebruik maken van een gemeentelijke opvang, zoals Den Haag of de nachtopvang in Nijmegen, waar niet of nauwelijks begeleiding wordt geboden, zijn met name bezig met overleven: zij maakten een passieve indruk. Overdag verblijven ze vaak op straat of in openbare gelegenheden, zoals de bibliotheek. In sommige gevallen nemen ze overdag deel aan activiteiten bij een andere instelling in de stad waar ze verblijven. Zij denken nauwelijks na over terugkeer, laat staan dat zij hiertoe actie ondernemen. Een enkeling heeft een nieuwe procedure opgestart en wacht daarvan de uitkomst af. Gevraagd naar hun opties na een eventuele afwijzing, moeten zij vaak het antwoord schuldig blijven. Zij kijken nauwelijks verder dan het hier en nu, dus naar de verblijfsprocedure die ze doorlopen of het voorzien in de dagelijkse levensbehoeften. Aangezien zij ervoor vrezen te moeten terugkeren, hebben zij weinig vertrouwen in Nederlandse overheidsinstanties, met name in DT&V en IND.

Vreemdelingen die verblijven in een 24-uursopvang waar tevens professionele begeleiding geboden wordt, bijvoorbeeld in Utrecht en Deventer, maken over het algemeen een minder kwetsbare indruk: zij komen initiatiefrijker en actiever over. Vaak volgen zij cursussen of verrichten (vrijwilligers)werkzaamheden. Velen onderhouden contacten met een advocaat en zijn bezig met het doorlopen of starten van een nieuwe aanvraag. Hierbij worden zij ondersteund door een NGO ter versteviging van hun dossier, bijvoorbeeld door het aantonen van de nationaliteit of staatloosheid of door te onderbouwen dat met een bepaalde politieke of geloofsovertuigingen geen veilige toekomst in het land van herkomst op te bouwen is.

Zolang ze in procedure zitten of voornemens zijn deze te starten, is daarop het toekomstperspectief gericht, zo blijkt uit de gesprekken. Onveiligheid in het land van herkomst en gebrek aan goede medische zorg worden het vaakst genoemd als redenen om niet terug te willen of kunnen keren. Een aantal vreemdelingen gaf aan te hopen op een beleidswijziging inzake terugkeer naar Afghanistan vanwege de recent verslechterde veiligheidssituatie daar. Een beperkt aantal vreemdelingen bleek bezig te zijn met het voorbereiden van hun terugkeer.

3.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de gemeentelijke noodopvang vorm heeft gekregen, welke doelgroep in de opvang verblijft en wat de ervaringen van vreemdelingen in dit verband zijn.

Gebleken is dat tussen de gemeentelijke noodopvangvoorzieningen ten aanzien van veel aspecten grote diversiteit bestaat. Gemeenten maken veelal gebruik van reeds bestaande opvanginitiatieven vanuit NGO's, particulieren of kerken die met vrijwilligers en/of beroepskrachten de opvang verzorgen. De betrokkenheid van gemeenten loopt uit van het enkel financieren van de opvang tot inhoudelijke sturing op de wijze waarop opvang geboden wordt.

Alle onderzochte gemeenten bieden fysieke opvang, in de vorm van 24-uurs of nachtopvang of een combinatie van beide, waarbij soms bepaalde opvangvormen enkel openstaat voor bepaalde, kwetsbare doelgroepen. Daarnaast verstrekken sommige gemeenten (aanvullend) leefgeld. In dat opzicht dragen alle vormen van opvang (indirect) bij aan het bieden van een stabiele onderdak situatie, waarbij dit in sterkere mate geldt voor de voorzieningen waar 24-uursopvang geboden wordt. Overigens gaat 24-uursopvang vaak hand in hand met het inzetten op activering en het bieden van begeleiding op een gestructureerde wijze.

De toelatingscriteria zijn wisselend, alhoewel veel gemeenten de INLIA-criteria of soortgelijke criteria hanteren. In een beperkt aantal gemeenten worden nauwelijks toelatingscriteria gehanteerd. In nagenoeg alle gemeenten geldt aanvullend de eis van regiobinding. In de praktijk worden criteria vaak ruimhartig uitgelegd.

De soberheid van de opvang loopt sterk uiteen zo bleek uit de beschrijving van de opvanglocaties. Sommige gemeenten beperken zich tot het bieden van de 3^e B's en doen dit zeer sober. Andere gemeenten bieden ruimhartigere voorzieningen, bijvoorbeeld in vorm van eigen kamers of een breed activiteitsaanbod. Voor alle vreemdelingen die dat nodig hebben wordt voorzien in doorverwijzing naar medische of psychiatrische hulpverlening. Op deze wijze draagt de geboden opvangstructuur bij aan het stabiliseren of verbeteren van de medische en/of psychische gesteldheid van de vreemdelingen.

Daarnaast kwam in dit hoofdstuk naar voren dat veel gemeenten inzetten op begeleiding en activering. De begeleiding is sterk lokaal ingevuld en vertoont grote verschillen: ad hoc begeleiding versus meer gestructureerd, systematisch en integraal van opzet; enkel juridisch van aard of ook sociaal-maatschappelijk; sterk gericht op het bieden van perspectief, waaronder terugkeer, of niet. De mate waarin op een BBB-locatie wordt bijgedragen aan de beïnvloeding van de in de hoofdstuk 2 genoemde factoren, gericht op toekomstperspectief in het land van herkomst en in Nederland, hangt sterk af van de wijze waarop begeleiding opgezet is. Waar sprake is van professionele, structurele begeleiding, wordt veelal eerst gezien of het opbouwen van een toekomst in Nederland reëel is naar de opvatting van de begeleider, door het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning. Hierdoor worden de vaak subjectieve beelden van de vreemdeling zelf over zijn verblijfskansen naar de achtergrond gedrongen. Indien legalisering van verblijf niet mogelijk blijkt, wordt ingezet op het werken aan toekomstperspectief in het land van terugkeer, onder andere door het vergroten van economische kansen, het opbouwen van een netwerk en het wegnemen van gevoelens van schaamte. Dit gebeurt in gesprekken en door middel van activiteiten, zoals stages en cursussen. Hiermee wordt de bereidheid van de vreemdelingen om te willen vertrekken verhoogd.

De doelgroep van de BBB's bleek moeilijk éénduidig te omschrijven. Het overgrote deel is man, de meeste voorkomende herkomstregio zijn Noord-, West- en Oost-Afrika, het Midden-Oosten en de Kaukasus. Veelal verblijven de opgevangen vreemdelingen al lange tijd in Nederland. Sommigen van hen hebben zichzelf onderhouden door het verrichten van zwart betaald werk. Regelmatig is gebleken dat zij nooit een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben gedaan, terwijl anderen daarentegen een lange proceduregeschiedenis achter de rug hebben. Meestal staan de BBB-bewoners zeer negatief tegenover terugkeer naar het land van herkomst en richten zij zich in eerste instantie op een permanent (eventueel illegaal) verblijf in Nederland.

In gesprekken met de vreemdelingen viel op dat wanneer geen begeleiding geboden wordt zij met name bezig zijn met het voorzien in de dagelijkse levensbehoeften en ze niet zijn gericht op hun toekomst, laat staan eventuele terugkeer. Vreemdelingen aan wie wel professionele begeleiding geboden wordt en waarbij wordt ingezet op activering, maken een actievare indruk en zijn vaker bezig met hun toekomst. Dit toekomstperspectief is in eerste instantie gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Als dit uitgesloten is, staan zij meer open voor terugkeer.

Rijksonderdaklocaties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de rijksonderdaklocaties die in een case study zijn onderzocht, zoals deze in paragraaf 2.3 zijn geïntroduceerd. Het gaat om locaties waarin onderdak wordt geboden aan vreemdelingen met een vertrekplicht, de VBL in Ter Apel en de gezinslocaties in Emmen en Burgum. We behandelen deze locaties op dezelfde wijze als in het vorige hoofdstuk bij de gemeentelijke opvang. Achtereenvolgens bespreken we historie, organisatiestructuur, faciliteiten en de doelgroep.

4.2 Historie van de opvang

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, is de wettelijke grondslag voor de VBL en de gezinslocaties te vinden in artikel 56 Vw 2000. Daarin staat beschreven dat vertrekplichtige vreemdelingen die Nederland niet binnen de opgelegde vertrektermijn hebben verlaten opgevangen kunnen worden in de VBL. Deze staat sinds 2004 in Ter Apel en draagt sinds 2008 de naam VBL. De VBL is onderdeel van COA Ter Apel waarin ook de centrale ontvangstlocatie (col), een procesopvanglocatie (pol) en een opvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) is gehuisvest. De technische capaciteit van de VBL bedraagt momenteel 450 personen, waarbij eventueel een uitloop naar 500 mogelijk is. Vreemdelingen met een vertrekplicht die Nederland niet binnen de opgelegde vertrektermijn hebben verlaten kunnen in principe 12 weken worden opgevangen in de VBL. Deze termijn kan verlengd worden zolang er sprake is van zicht op terugkeer.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen zijn meerdere gezinslocaties ingericht. Deze zijn medio 2011 opgezet na uitspraken van het gerechtshof in Den Haag⁴⁵ en het Europees Comité voor de Sociale Rechten⁴⁶, waaruit volgde dat de Nederlandse staat verplicht was om te zorgen voor geschikte opvang en verzorging voor kinderen, zolang zij minderjarig zijn. Het aantal

⁴⁵ Gerechtshof 's-Gravenhage 27 juli 2010, *JV* 2010-328 en gerechtshof 's-Gravenhage 11 januari 2011, *RV* 2011-92 m.nt. Slingenbergh en Werner. Het oordeel van het gerechtshof in voornoemde zaken is bevestigd door de Hoge Raad 21 september 2012, *JV* 2012/458, ECLI:NL:HR:2012:BW5328.

⁴⁶ ECSR 20 oktober 2009, 47/2008, *JV* 2010/150, m. nt. Larsson en Minderhoud, *NJCM-Bulletin* 2010, p. 295-219 m.nt. Buyse. *RV* 2010/90, m.nt. Werner.

gezinslocaties is sindsdien gegroeid tot acht in september 2014, maar inmiddels weer afgenomen naar zes locaties. Deze zijn gegeven in tabel 4.1, met de technische capaciteit medio 2017.

TABEL 4.1: GEZINSLOCATIES MET TECHNISCHE CAPACITEIT PER 20-06-2017

Locatie	Technische capaciteit
Katwijk	511
Gilze en Rijen	250
Amersfoort	228
Burgum (gemeente Tytsjerksteradiel)	487
Emmen	506
Goes	169

Het uitgangspunt van zowel de VBL als de GL's is dat vreemdelingen er vooral toe gezet moeten worden mee te werken aan hun terugkeer. Dit vertaalt zich in een sobere opzet van onderdak en faciliteiten (gelijk aan de asielzoekerscentra) en een intensieve begeleiding door regievoerders van DT&V.

4.3 Organisatiestructuur

Alle gezinslocaties en de VBL kennen een vrijwel identieke opzet, zowel in organisatiestructuur als in aangeboden faciliteiten. Er zijn weliswaar lokale nuanceverschillen, mede ingegeven doordat lokaal ook NGO's actief zijn die toenadering zoeken tot de mensen die onderdak krijgen, maar in de kern is de opvang landelijk geregeld en is er weinig tot geen ruimte voor decentraal gekozen faciliteiten.

Er zijn bij de opvang in de onderdaklocaties twee partijen vanuit de vreemdelingenketen betrokken. DT&V is in principe verantwoordelijk voor het vertrek van de opgevangen doelgroep en voert dan ook de regie over de dossiers van deze mensen. Zij bepaalt dan ook wie in welk type locatie kan worden opgevangen en hoe en wanneer uitstroom bewerkstelligd moet worden. COA is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de opvang; de plaatsing binnen gezinslocaties en huizen, het beheer van de privéruimten en de gezamenlijke faciliteiten (zoals cursuslokalen, wasruimtes, recreatieruimtes e.d.), alsmede de toegang tot medische zorg.

In de regel zijn gezinslocaties aparte locaties en de daar opgevangen vreemdelingen zijn gescheiden van de andere vreemdelingen, zoals asielzoekers. De VBL in Ter Apel staat niet op zichzelf: deze locatie omvat ook opvang met andere functies: de centrale opvanglocatie, een procesopvanglocatie en een opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarnaast worden in Ter Apel ook gezinnen opgevangen in het gedeelte van het centrum dat door VBL-bewoners wordt gebruikt. De scheiding tussen VBL en GL wordt daarbij op woningniveau gehanteerd; gezinnen en alleenstaanden worden dus niet in dezelfde woning geplaatst, maar de woningen voor deze twee typen opvang staan wel naast elkaar.

Bewoners van de onderdaklocaties worden op drie manieren beperkt in hun vrijheid. Ten eerste is er een meldplicht, die inhoudt dat bewoners zich eens per week dienen te melden bij de AVIM. Bovendien is er een dagelijkse inhuysregistratieplicht van kracht bij COA, waarbij verzuim kan leiden tot vermindering van het leefgeld. Ten derde is het bewoners niet toegestaan zich buiten de grenzen te begeven van de gemeente waarin de onderdaklocatie staat.

In principe hebben regievoerders van DT&V geregeld formeel contact met alle vreemdelingen, waarbij de frequentie van contacten kan variëren van eens per week tot eens per maand. Daarnaast zijn er soms informele contactmomenten. Medewerkers van COA hebben vaker contact en hebben een rol bij het bieden van vormen van begeleiding in het kader van de activering van vreemdelingen. Op het gebied van begeleiding kan het dus voorkomen dat zowel DT&V als COA op locatie een taak oppakken. Beide partijen onderkennen dat het om deze reden van groot belang is dat hierbij afstemming plaatsvindt. Deze afstemming wordt mede in het Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) gedaan.

Op veel locaties houden VluchtelingenWerk Nederland en IOM regelmatig spreekuur of worden andere vormen van voorlichting georganiseerd. Zo staan ook de diensten van deze organisaties binnen de omgeving van de opvanglocatie ter beschikking en kan de vreemdeling bijvoorbeeld juridisch advies inwinnen, of bekijken welke ondersteuning (financieel of in natura) verkregen kan worden om het toekomstperspectief bij terugkeer naar het land van herkomst te verbeteren. Lokaal worden soms nog andere initiatieven ontplooid ten behoeve van de vreemdelingen.

4.4 Faciliteiten

Zoals hierboven vermeld, zijn de gezinslocaties en de VBL qua faciliteiten hetzelfde opgezet als asielzoekerscentra. Het doel van de opvang is om mensen ertoe te bewegen te werken aan terugkeer naar het land van herkomst. De onderdaksituatie wordt dan ook gezien als tijdelijk en is in principe opgezet om te voorkomen dat mensen in een humanitaire noodsituatie zouden raken. De faciliteiten zijn in principe gelijk aan die in AZC's.

Woningen

Zowel voor de VBL als de bestudeerde GL's geldt dat vreemdelingen onderdak krijgen in woningen met een gezamenlijke eetkeuken, badkamer en toilet. In deze woningen kunnen een of twee gezinnen verblijven, afhankelijk van de grootte. Per slaapkamer slapen maximaal twee personen. In een woning zijn vijf slaapkamers te vinden. Bij de plaatsing van meerdere gezinnen in een woning wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met overeenkomsten in leefpatronen en culturele achtergrond. De VBL heeft net als in de gezinslocaties woningen met maximaal tien bedden verdeeld over vijf slaapkamers. Hier kan het voorkomen dat mensen een slaapkamer moeten delen.

Medische zorg

De eerstelijns medische zorg op de rijkslocaties wordt aangeboden op basis van de Regeling Medische Zorg Asielzoekers (RMA) en is sinds 1 januari 2018 neergelegd bij RMA Healthcare, een label van de zorgorganisatie Arts en Zorg. Deze regeling vat de aangeboden zorg als volgt samen:⁴⁷

Voor alle zorg geldt dat aanspraak bestaat op zorg zoals zorgaanbieders die plegen te bieden en die conform de stand van de wetenschap en praktijk is. Het grootste deel van de aanspraken onder de RMA komt overeen met de aanspraken in het basispakket van de zorgverzekeringswet. Daarnaast valt een deel van de zorg die onder de Wmo 2015, de Wlz en de Jeugdwet valt, ook onder de RMA. RMA Healthcare verrekent deze kosten met de zorgaanbieder. Asielzoekers kunnen aanspraak maken op zorg in natura.

⁴⁷ Regeling Medische Zorg Asielzoekers, geldig per 1 januari 2018, RMA Healthcare, <http://www.masielzoekers.nl>.

Voor verzekerden die verblijven op de centrale ontvangstlocatie, de procesopvanglocatie of de VBL geldt dat zorg die medisch gezien kan worden uitgesteld, wordt uitgesteld totdat de verzekerde verblijft op een vaste plek.

Hieruit vloeit voort dat op de gezinslocaties en de VBL regelmatig spreekuur wordt gehouden om de zorg toegankelijk te houden. Zo nodig kan worden doorverwezen naar meer specialistische zorg.

Leefgeld

Vreemdelingen die onderdak krijgen in een gezinslocatie of de VBL vallen niet onder de Rva 2005⁴⁸ en komen daarmee niet in aanmerking voor de in die regeling vastgestelde financiële toelages. Toch wordt er wel eetgeld verstrekt aan de bewoners van de onderdaklocaties. De bedragen zijn wisselend, ook omdat bij bepaalde opvanglocaties een centrale keuken aanwezig is, en liggen ongeveer tussen de 30 en 50 euro per volwassene per week. De ouders van kinderen ontvangen daarnaast een toelage conform de Rva 2005.

Onderwijs

Kinderen tot 18 jaar zonder verblijfstatus hebben recht op onderwijs zoals alle kinderen in Nederland. Dit wordt voor de jongere kinderen aangeboden in de vorm van basisscholen op het terrein van de gezinslocaties. Oudere kinderen volgen onderwijs op scholen in de nabije omgeving. Zo nodig kunnen ze hiervoor ontheffing krijgen van de plicht om binnen de gemeentegrenzen te blijven.

Begeleiding

Elke opgevangen vreemdeling wordt toegewezen aan een regievoerder van DT&V. Deze onderhoudt regelmatig contact en gaat met de vreemdeling in gesprek over hoe men kan werken aan terugkeer. De frequentie van deze gesprekken varieert; wanneer er vrijwel geen zicht is op medewerking of gedwongen terugkeer dan vermindert het contact, wanneer terugkeer op korte termijn een meer reëel scenario is, wordt dit contact geïntensiveerd.

Naast deze persoonlijke begeleiding worden er ook voorlichtings- en terugkeerbijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten worden gebruikt om vreemdelingen actief te informeren over de mogelijkheden van ondersteuning door NGO's als IOM en VluchtelingenWerk in combinatie met DT&V. Vaak zijn de bijeenkomsten gericht op een bepaalde groep vreemdelingen, bijvoorbeeld met een bepaalde nationaliteit of herkomstregio en soms behandelen ze specifieke onderwerpen zoals art. 64 Vw2000 of de Regeling langdurig verblijvende kinderen.

Om het terugkeerproces zo veel mogelijk te versoepelen schakelt DT&V soms buitenlandse delegaties in voor het op locatie vaststellen van de nationaliteit/identiteit en/of afgifte van vervangende reisdocumenten. Ook wordt er met internationale delegaties samenwerking gezocht op het gebied van re-integratie in het land van herkomst.

Halverwege 2017 is DT&V gestart met het project Armenië. Door gestructureerd te kijken naar de bevordering van de terugkeerprocessen van vreemdelingen met de Armeense nationaliteit en vervolgens geconcentreerd, in samenwerking met ketenpartners, naar een gedegen plan van aanpak toe te werken, heeft DT&V voor ogen een snellere voortgang in (complexe) zaken te creëren.

⁴⁸ Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Zowel VluchtelingenWerk als IOM zijn actief op de onderdaklocaties en kunnen indien gewenst hun diensten aanbieden. Daarbij moet gezegd worden dat IOM enkel in beeld komt wanneer vreemdelingen mee willen werken aan hun terugkeer.

Recreatie en dagbesteding

Op de onderdaklocaties bestaat de mogelijkheid voor vreemdelingen om vrijwilligerswerk te doen. Hierbij is in veel gevallen sprake van een verhoging van het uitgekeerde leefgeld, hoewel het hier in uitgangspunt en in hoogte van de vergoeding niet om een salaris gaat. Lokaal zijn daarnaast initiatieven ontstaan waarbij vreemdelingen ook buiten de gezinslocatie als vrijwilliger actief zijn binnen maatschappelijke organisaties (met name kerkgemeenschappen).

Cursussen kunnen worden aangeboden aan vreemdelingen, maar daarbij benadrukken regievoerders in de afgenomen interviews dat deze cursussen gericht moeten zijn op terugkeer en/of het perspectief in het land van herkomst na eventuele terugkeer. Hierbij valt te denken aan het aanleren van bepaalde vaardigheden of ambachten, of cursussen die de zelfredzaamheid op een andere manier vergroten. Cursussen die de integratie bevorderen (zoals Nederlandse taal) worden niet wenselijk geacht. In de interviews is door regievoerders naar voren gebracht dat vreemdelingen het aanbod van dergelijke cursussen zouden kunnen opvatten als signaal dat een toekomst in Nederland een optie is, waardoor de kans op meewerken aan vertrek uit Nederland wordt verkleind.

Aan de andere kant wordt het onwenselijk geacht dat mensen totaal geen dagactiviteiten ontplooiën. Medewerkers van COA en DT&V zien dan vaak dat deze mensen een passieve levensinstelling krijgen. Ook dit bevordert de medewerking aan terugkeer niet; mentaal raakt de vreemdeling steeds verder verwijderd van een toestand waarin hij kan nadenken over terugkeer en daarvoor actie kan ondernemen, en ook fysieke klachten kunnen zich na verloop van tijd voordoen. Soms ontstaat er wat dit betreft een spanning tussen medewerkers van COA, die veelvuldig contact kunnen hebben met vreemdelingen en deze willen stimuleren om actief te blijven, en regievoerders van DT&V die ervoor willen waken dat vreemdelingen te veel blijven hangen in het idee dat er een toekomst in Nederland in het verschiet zou kunnen liggen.

Pilot Activeren bewoners gezinslocaties

In de periode maart 2014-maart 2015 heeft een pilot plaatsgevonden waarbij is bekeken of de zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst bevorderd kon worden door meer te investeren in dagbesteding van de bewoners van gezinslocaties. Bewoners van drie pilotlocaties werden in dit kader door COA en DT&V een veelheid aan activiteiten aangeboden. De bijdrage van de DT&V bestond uit korte cursussen en vakopleidingen, en het creëren van terugkeerruimtes; ruimtes waar in een soort huiskamersetting informatie beschikbaar wordt gesteld over het land van herkomst, zodat mensen zich een ander beeld kunnen vormen van het land waar ze vandaan komen. Bij het COA lag de nadruk vooral op recreatieve activiteiten en activiteitenbegeleiding, waarbij ook enkele cursussen werden aangeboden.

De evaluatie van deze pilot door het WODC⁴⁹ beschrijft dat hoewel de initiële mechanismen zoals verwacht lijken te werken (vreemdelingen worden daadwerkelijk actiever, weerbaarder en meer zelfredzaam), dit vooralsnog geen aantoonbare positieve invloed heeft gehad op terugkeer:

⁴⁹ 'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel', Evaluatie van de pilot Activeren bewoners gezinslocaties, WODC Cahier 2015-6.

“Het [...] veronderstelde mechanisme, dat bewoners door actiever te worden meer de regie over hun eigen leven zouden kunnen nemen, wat tot meer terugkeer zou moeten leiden, wordt in het onderzoek niet bevestigd. Uit de interviews met bewoners en medewerkers blijkt niet dat activering door middel van opleidingen of recreatieve activiteiten vooralsnog bijdraagt aan terugkeer. Medewerkers zien dat veel bewoners door de pilot actiever zijn geworden, maar dit lijkt volgens de medewerkers echter niet tot meer terugkeer te leiden.”

In de brief aan de Tweede Kamer (d.d. 11 januari 2016) naar aanleiding van deze evaluatie is aangekondigd dat de pilot in aangepaste vorm gecontinueerd zou worden. De bestaande terugkeerruimtes zullen worden ingezet als ruimte voor het voeren van gesprekken in een informele setting in het kader van Werken in gedwongen kader-begeleiding, maar er zullen geen nieuwe terugkeerruimtes worden opgezet.

4.5 Doelgroep

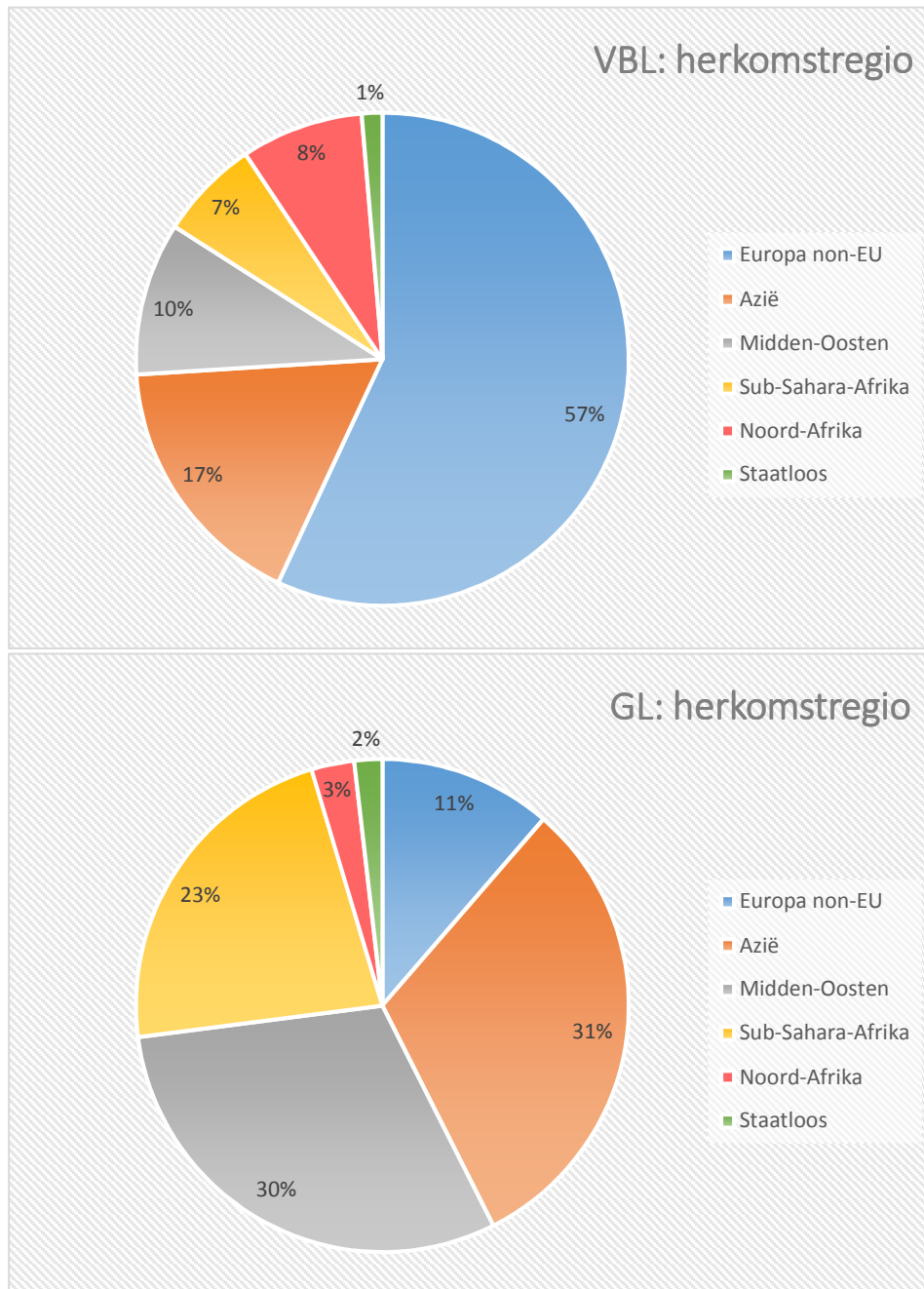
In paragraaf 4.2 hebben we een overzicht gegeven van de technische capaciteit van de onderdaklocaties. Rapportages van feitelijke bezetting, in- en uitstroom per locatie zijn niet beschikbaar per gezinslocatie. De Rapportage Vreemdelingenketen, die twee keer per jaar gepubliceerd wordt, geeft wel totalen van het aantal opgevangen personen per type onderdaklocatie. De volgende aantallen zijn bekend voor de periode vanaf 2015:

TABEL 4.2: OPGEVANGEN VREEMDELINGEN IN GEZINSLOCATIES EN DE VBL (2015-2017)

PEILDATUM	GEZINSLOCATIES	VBL
1 januari 2015	1.960	210
1 juli 2015	1.860	180
1 januari 2016	1.840	190
1 juli 2016	1.780	350
1 januari 2017	1.700	380
1 juli 2017	1.680	160

Door DT&V zijn registraties van de in deze periode opgevangen vreemdelingen in VBL en GL's ter beschikking gesteld. In figuur 4.1 is een uitsplitsing naar herkomstregio weergegeven. Hierbij zijn alleen personen opgenomen die ten tijde van hun uitstroom uit de opvang of op 31 oktober 2017 18 jaar of ouder waren. In totaal gaat dit om 5.815 personen. We zien verschillen tussen de VBL en de gezinslocaties. In de VBL hebben in de afgelopen periode relatief veel mensen uit Europese landen buiten de EU verbleven, in de gezinslocaties zijn de groepen uit het Midden-Oosten en Azië (waaronder de Kaukasuslanden) het grootste. Een meer uitgebreide analyse van de herkomst van deze doelgroepen is te vinden in paragraaf 5.2.

FIGUUR 4.1: HERKOMST VREEMDELINGEN IN DE VBL EN DE GEZINSLOCATIES



4.6 Ervaringen van de doelgroep

In het kader van dit onderzoek is met acht mensen gesproken die in een GL verbleven, en met vier mensen die in de VBL waren ondergebracht. Zij waren tussen de 20 en 50 jaar oud. In de gezinslocaties ging het om zeven vrouwen en een man, in de VBL spraken we enkel mannen. De mensen waren afkomstig uit Sub-Sahara-Afrika (5), het Midden-Oosten (4) en Azië (3).

De beelden uit deze interviews waren per opvangvorm sterk verschillend. Mensen die in de VBL verbleven waren grotendeels zover dat ze zich neer hadden gelegd bij de onvermijdelijkheid van hun terugkeer. Op een na waren zij bezig stappen te zetten in de procedure naar

hun terugkeer. Twee personen verblijven al langer dan 20 jaar in Nederland verbleven, waaronder een lange periode onder relatief goede omstandigheden (werk, huisvesting) doch illegaal. Het vooruitzicht illegaal in Nederland te moeten verblijven sprak hen niet (langer) aan en zij hadden geen hoop meer op een legaal verblijf. De vierde persoon had zich nog niet neergelegd bij zijn vertrek, vermoedelijk omdat hij zich bevond in een complexe juridische situatie waarin ook zijn vrouw en kind betrokken waren. Drie van deze vier mensen verbleven minder dan een jaar in de VBL. Geen van allen maakten ze een passieve indruk.

In de gezinslocaties was het beeld anders. Deze mensen verbleven tussen 1 en 11 jaar in Nederland. Wat opviel was dat op een na geen van de geïnterviewden terugkeer voorlopig als reële optie zag. De redenen hiervoor waren verschillend. Men zag geen toekomst in het eigen land voor de kinderen, achtte de situatie daar te onveilig, of zag belemmeringen omdat goede medische zorg niet gegarandeerd kon worden terwijl een of meerdere leden van het gezin die wel nodig hadden. Bij deze groep was over het algemeen meer passiviteit waar te nemen: de huidige situatie waarin niet veel mogelijkheden tot zelfontplooiing bestonden in combinatie met het gebrek aan een helder traject naar een duurzame toekomstsituatie leek er vaak toe te leiden dat mensen meer naar de korte termijn gingen kijken. In enkele gevallen namen de onderzoekers een onwil om na te denken over de toekomst waar, ook gevoed door de gedachte dat men voor de komende jaren (vaak meer dan vijf jaar) nog kon rekenen op opvang in de gezinslocatie. Bij deze personen was gedwongen terugkeer geen mogelijkheid.

4.7 Tussenconclusie

We zien bij de rijksonderdaklocaties een grotendeels consistent beeld voor wat betreft de vorm van de opvang en ondersteuning die geboden wordt. Een enkel lokaal initiatief kan ervoor zorgen dat er een kleine variatie bestaat in dagactiviteiten die vreemdelingen kunnen ondernemen, maar dit gebeurt dan nog steeds met medeweten van de regievoerder en past dus ook binnen het algemeen geldende beleid ten aanzien van begeleiding.

De opvang is sober, met vrijheidsbeperkende maatregelen, veelal gedeelde woningen en beperkte financiële ondersteuning. De begeleiding is vanuit het Rijk enkel gericht op terugkeer, hoewel er nog wel toegang is tot VluchtelingenWerk en (soms via hen) advocaten om nieuwe juridische mogelijkheden te onderzoeken.

De opgevangen groep verschilt per opvangvorm. Vooral de groep Europeanen van buiten de EU is opvallend groot in de VBL. Uit de interviews met opgevangen vreemdelingen is de indruk ontstaan dat vooral mensen in de gezinslocaties weinig vooruit lijken te denken en zich voorlopig neer lijken te leggen bij hun verblijf zonder duidelijk perspectief. In de VBL waren mensen meer actief met hun toekomst bezig.

Ook bij de doelgroep van deze locaties zien we dat terugkeer pas als reële optie wordt gezien (en tot medewerking leidt) als andere opties uitgeput zijn. Dan is goede begeleiding mogelijk en effectief. Ook hier spelen gevoelens van onveiligheid een negatieve rol bij de medewerking vanuit de vreemdeling.

Analyse: de verschillen uitgelicht

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3 en 4 is een beschrijving gegeven van zowel de gemeentelijke opvang als de onderdaklocaties van het Rijk, waarbij enkele kerngegevens zijn gepresenteerd die een beeld geven van de opgevangen groep en de in- en uitstroom. In dit hoofdstuk wordt bekeken in welke mate de beschikbare gegevens kunnen helpen bij het krijgen van een beeld van de relatie tussen deze opvangvormen en de te onderscheiden uitstroomvarianten. De hoofdvraag van het onderhavige onderzoek bevat een onderdeel dat aan de hand van analyse van gegevens beantwoord zou moeten worden:

Hoe is het gesteld met de terugkeer en andere vormen van uitstroom van vreemdelingen vanuit die locaties, **in hoeverre is de geboden opvang daarop van invloed** en wat zijn in dat verband de ervaringen van vreemdelingen zelf?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, voeren we een drieledige analyse uit, gevolgd door een eindanalyse.

1. Analyse van opgevangen vreemdelingen (paragraaf 5.2) Op basis van de beschikbare gegevens is een grofmazige categorisering te maken van de vreemdelingen die op de verschillende locaties zijn opgevangen en de verschillende soorten van uitstroom.

2. Analyse van verschillen in opvang en ondersteuning (paragraaf 5.3) Bij de casestudy's zijn verschillen ontdekt tussen de opvang in rijkslocaties enerzijds en tussen de gemeentelijke opvang anderzijds, maar ook tussen verschillende gemeentelijke opvangvoorzieningen. Deze verschillen worden systematisch naast elkaar gezet, teneinde een groepering te kunnen maken van verschillende typen opvang.

3. Analyse van uitstroomresultaten (paragraaf 5.4) Deze activiteit behelst een onderzoek naar de uitstroom van vreemdelingen uit de verschillende (typen) locaties. Deze kan per gemeente of locatie worden gemeten aan de hand van een aantal verschillende indicatoren:

1. De soort uitstroom die wordt bewerkstelligd
2. De gemiddelde duur van het verblijf in een locatie

4. Eindanalyse (paragraaf 5.5)

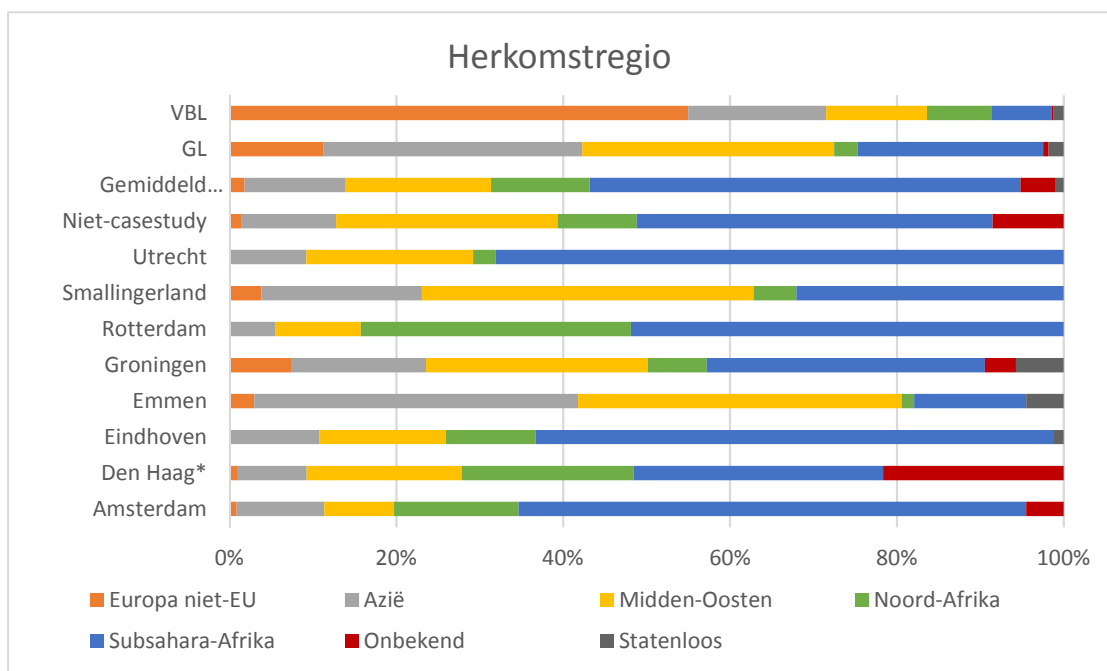
Bij de eindanalyse worden de bovenstaande drie beelden gecombineerd en trekken we conclusies uit de bevindingen.

5.2 Analyse van opgevangen vreemdelingen

In de tien gemeenten die zijn betrokken in een case study zijn gegevens opgevraagd van de opgevangen en/of begeleide doelgroep. De gegevens die voor het onderzoek beschikbaar zijn gesteld, kennen enige variatie in de mate waarin ze compleet zijn over de periode 2015-2017. Voor twee gemeenten waarvan een case study is opgesteld (Deventer en Nijmegen) bleek het niet mogelijk om voldoende accurate gegevens te verstrekken over de nationaliteit van de doelgroep.⁵⁰ Van zes gemeenten die niet in de case study's zijn meegenomen zijn wel gegevens op microniveau verkregen waarmee de nationaliteit kon worden bepaald (zie tabel 1.1). Deze zijn als één groep meegenomen in de analyse met een totale omvang van 213 personen.

In figuur 5.1 zien we in een figuur de verdeling over herkomstregio's van de doelgroep van zowel de gemeenten als GL en VBL. Personen uit de Europese Unie of Noord-Amerika (respectievelijk 5 en 13) zijn niet in de figuur meegenomen. De derde balk betreft het gemiddelde van alle gemeenten waarvan nationaliteitsgegevens bekend zijn.

FIGUUR 5.1: HERKOMSTREGIO PER GEMEENTE, VBL EN GEZINSLOCATIES



Opvallend is dat vooral in de VBL en in mindere mate de gezinslocaties een relatief groot aantal personen uit Europese landen buiten de EU⁵¹ onderdak hebben gekregen. Voor wat betreft het Midden-Oosten⁵² zien we dat het gemiddelde percentage van de gemeenten tussen dat van de VBL en de gezinslocaties in ligt. In de gemeentelijke opvang is de groep mensen

⁵⁰ Van de gemeente Den Haag zijn wel V-nummers verkregen waarbij DT&V voor zover hen bekend de nationaliteit heeft achterhaald.

⁵¹ Dit is exclusief de landen in het Kaukasusgebied (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië) zijn bij Azië ingedeeld.

⁵² Tot deze regio zijn voor deze analyse de volgende landen gerekend: Egypte, Gazastrook, Irak, Iran, Israël, Jemen, Jordanië, Koeweit, Libanon, Palestina (inclusief Gaza), Saoedi-Arabië, Syrië, Turkije.

uit Afrika juist sterk vertegenwoordigd. Wanneer we naar de verschillen tussen gemeenten kijken, zien we dat deze onderling veel minder groot zijn dan die tussen de gemeenten en de rijksonderdaklocaties. Enkele kleinere opvanggemeenten (Emmen, Smallerland) tonen wel een afwijkend beeld, maar dat is te verklaren doordat bij een kleine populatie afwijkingen niet wegvallen in het grote geheel. In tabel 5.1 zien we de bij figuur 5.1 behorende cijfers.

TABEL 5.1: HERKOMSTREGIO PER GEMEENTE, VBL EN GEZINSLOCATIES (2015-2017)

	Aantal ¹	Europa niet-EU	Azië	Midden-Oosten	Noord-Afrika	Sub-Sahara-Afrika	Onbekend	Staatloos
Amsterdam	844	1%	10%	8%	15%	59%	4%	0%
Den Haag ²	98	1%	8%	18%	20%	30%	21%	0%
Eindhoven	158	0%	11%	15%	11%	62%	0%	1%
Emmen	67	3%	39%	39%	1%	13%	0%	4%
Groningen	297	7%	16%	27%	7%	33%	4%	6%
Rotterdam	110	0%	5%	10%	32%	51%	0%	0%
Smallerland	78	4%	19%	40%	5%	32%	0%	0%
Utrecht	260	0%	9%	20%	3%	68%	0%	0%
Niet-casestudy gemeenten	213	1%	11%	26%	9%	42%	8%	0%
Gemiddeld gemeenten	1865	2%	12%	17%	12%	51%	5%	1%
Gezinslocaties	2208	11%	31%	30%	3%	22%	1%	2%
VBL	3610	54%	16%	12%	8%	7%	0%	1%

¹) Niet voor alle gemeenten zijn de criteria om vreemdelingen mee te nemen in de gegevensverzameling gelijk geweest. Zie toelichting bij Tabel 1.1.

²) Van Den Haag is van een deel van de doelgroep de nationaliteit achterhaald via DT&V.

De bovenstaande regio-indeling is niet geschikt om onderscheid te maken in de mate waarin de opgevangen doelgroep te bewegen is naar uitstroom in de vorm van een verblijfsvergunning of terugkeer. Meer relevant lijkt een indeling op basis van twee andere, elkaar deels overlappende categorieën.

- De eerste betreft de zogenaamde ‘veilige landen’. Dit is een lijst van zestig landen (inclusief 28 EU-lidstaten) die door de Rijksoverheid is opgesteld om te bepalen welke asielaanvragen versneld afgehandeld kunnen worden.⁵³ Mensen uit deze landen komen over het algemeen niet in aanmerking voor bescherming. De lijst kan aan verandering onderhevig zijn geweest; voor deze analyse is de lijst gebruikt zoals die is opgesteld in februari 2018. Hoewel dit criterium vooral voor toelatingsprocedures van belang is, zegt het mogelijk ook iets over de mate waarin vreemdelingen terug willen keren naar het land van herkomst: van landen die niet als veilig zijn aangemerkt, is het aannemelijk dat mensen zich er eerder onveilig voelen en dus minder snel mee zullen werken aan terugkeer.

⁵³ Zie voor het actuele overzicht <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.

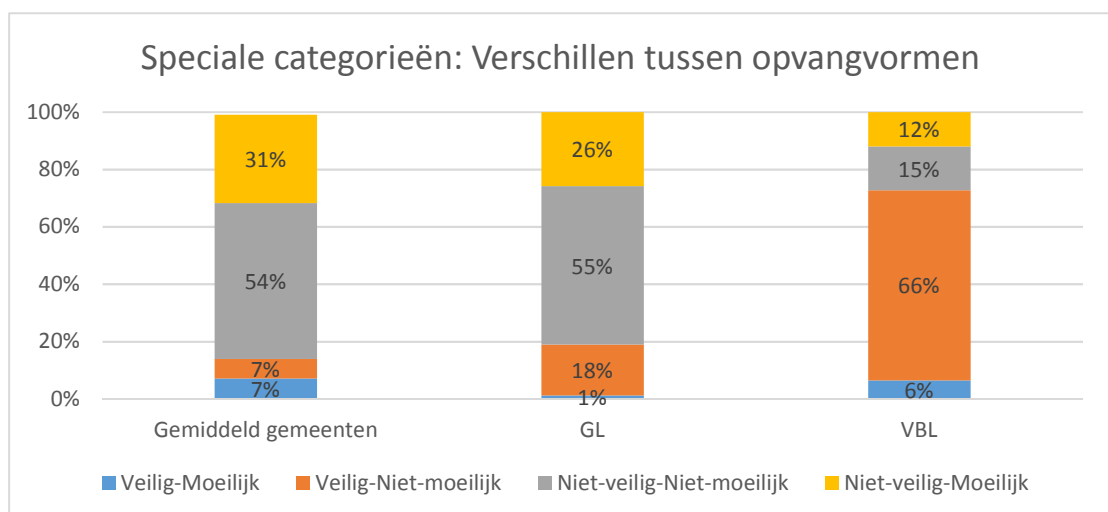
- De tweede categorie betreft landen waarbij in de regel complicaties optreden wanneer de overheid over wil gaan tot gedwongen terugkeer. Door de overheid wordt hiervan geen officiële lijst bijgehouden. Door medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland is wel aangegeven dat van een aantal landen bekend is dat het vaak moeilijk of zelfs onmogelijk is een laissez-passer te krijgen wanneer men niet over een geldig paspoort (of een ander document dat de identiteit en nationaliteit aantoont) beschikt. Het gaat dan om de volgende landen: Algerije, Bangladesh, China, Eritrea, Ethiopië, Irak, Iran, Libanon, Libië, Marokko, Palestina, Somalië en Sri Lanka. Het moet gezegd zijn dat deze lijst aan verandering onderhevig is en niet gedurende de hele periode 2015-2017 persé samengesteld is zoals deze nu gehanteerd wordt in de analyse. Omdat er geen duidelijk overzicht is van hoe de lijst zich in het verleden heeft ontwikkeld gebruiken we de huidige stand van zaken. Ook maken we geen onderscheid in landen waarbij het (zeer) moeilijk of onmogelijk is, of wanneer dit alleen het geval is in bepaalde gevallen. Uitzondering hierop zijn de landen Armenië (waarbij terugkeer zonder identiteitsdocument alleen onmogelijk is voor Azeri) en Azerbeidzjan (waarbij terugkeer alleen onmogelijk is voor van oorsprong Armenen).

Op basis van het al dan niet voldoen aan deze twee criteria zijn vier groepen herkomstlanden te onderscheiden (met tussen haakjes de korte, in figuren gebruikte aanduiding):

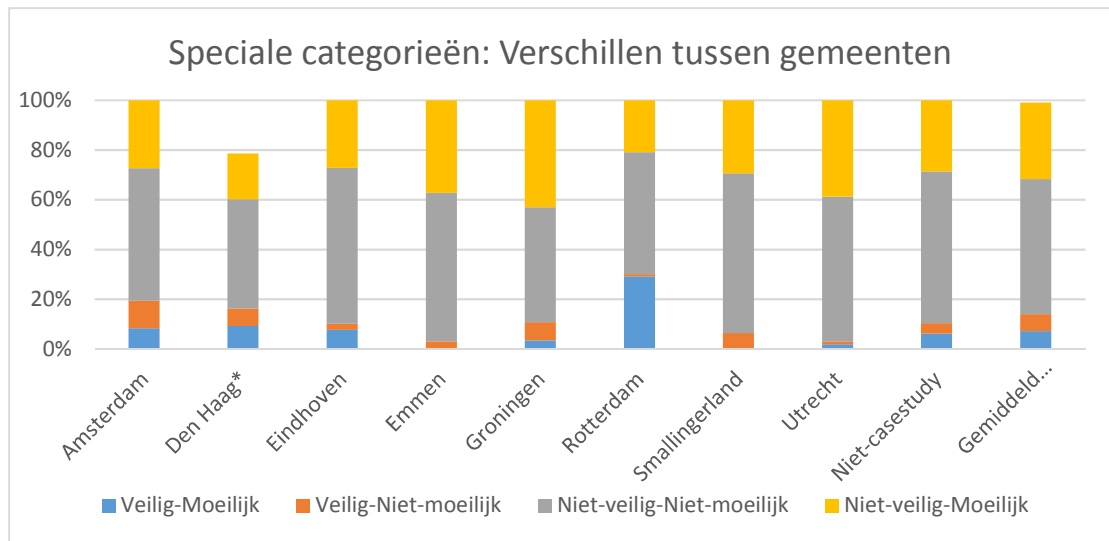
- Veilig, moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Moeilijk)
- Veilig, niet-moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, niet moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Moeilijk)

Figuur 5.2 toont het percentage van de doelgroep bij gemeenten, VBL en gezinslocaties dat onderdeel uitmaakt van de vier groepen. Figuur 5.3 splitst de doelgroep van de gemeentelijke opvanglocaties uit per gemeente (met wederom één percentage voor de niet in casestudy's meegenomen gemeenten).

FIGUUR 5.2: OPDELING HERKOMSTLANDEN, PERCENTAGE PER OPVANGVORM



FIGUUR 5.3: OPDELING HERKOMSTLANDEN, PERCENTAGE PER GEMEENTE



*) Voor Den Haag is het herkomstland voor zover mogelijk achterhaal door IND. Deze had niet voor alle vreemdelingen gegevens.

Ten aanzien van verschillen tussen opvangvormen valt op dat vooral de VBL een afwijkend beeld laat zien. Hier zien we dat bijna driekwart van de mensen die onderdak krijgen of hebben gekregen in de periode 2015-2017 uit een land van de lijst veilige landen afkomstig is. Dit past bij de aard van de opvangvorm: de VBL is bij uitstek de voorziening waar mensen uit veilige landen in terecht komen. Hun kansen op een verblijfsvergunning zijn zeer klein en dit is ook relatief goed uit te leggen aan de vreemdeling. Deze duidelijkheid leidt er waarschijnlijk toe dat mensen sneller aangeven mee te willen werken aan terugkeer, waardoor ze voor een verblijf in de VBL in aanmerking komen. Het grootste deel van deze groep betreft mensen die uit een veilig land komen waarbij terugkeer niet persé moeilijk zou moeten zijn.

Tussen de gemeenten zijn de verschillen kleiner, hoewel ook hier niet sprake is van een homogeen beeld. Vooral het percentage mensen uit veilig verklaarde landen kent een vrij sterke variatie, met vier gemeenten die hierbij tien procent of lager scoren terwijl Amsterdam, Den Haag en vooral Rotterdam een groot aandeel van de populatie uit deze gebieden heeft opgevangen. Voor Rotterdam moet daarbij gezegd worden dat dit vooral instroom van enkele jaren geleden betreft en dat het beleid voor instroom recent is aangescherpt om te voorkomen dat nog meer mensen uit deze gebieden in de opvang geplaatst worden. Ook het aandeel van de groep mensen uit een land dat niet op de lijst veilige landen staat en waarbij gedwongen terugkeer in de regel moeilijk kan zijn varieert sterk per gemeente.

Koppeling met IND-gegevens: lengte verblijf in Nederland

Van zeven gemeenten (1.573 personen) is op basis van het V-nummer bij IND nagegaan wanneer een eerste procedure voor een verblijfsvergunning (asiel of regulier) is gestart. Dit geeft een indicatie van hoe lang men in Nederland verblijft. Hierbij moet opgemerkt worden dat voor veel mensen geldt dat zij lange tijd in Nederland hebben verbleven voordat zij gebruik maakten van een gemeentelijke (BBB-)voorziening. In tabel 5.2 zien we de resultaten van de raadpleging en een indicatie van hoe lang men in Nederland verblijft.

Bij de gemeenten heeft 40% van de populatie in 2010 of eerder een aanvraagprocedure bij de IND gestart. Voor 8% geldt dat ze al in 2000 of daarvoor in Nederland waren. Ruim 40% is

in de laatste zeven jaar een procedure gestart. Van 18% zijn bij IND geen gegevens bekend; deze hebben dus nooit een aanvraag gedaan voor een verblijfsvergunning. Gemiddeld is het voor zover bekend bij de groep uit deze gemeenten 8,3 jaar geleden dat een aanvraag is gedaan.

Bij de VBL en de GL zien we dat de doelgroep minder lang in Nederland verblijft. Bij de VBL zien we amper mensen die al voor 2010 in Nederland verbleven en is het gemiddeld 2,7 jaar geleden dat een aanvraag is ingediend. Bij de GL zien we dat de grootste groep een aanvraag heeft ingediend in de periode 2011-2015.

TABEL 5.2: KOPPELING IND-GEGEVENS: PERIODE AANVRAAG VERBLIJFSVERGUNNING

	2000 of eerder	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2017	Niet bekend bij IND	Gemiddeld aantal jaren
Amsterdam	7%	10%	21%	32%	9%	19%	8,3
Emmen	0%	7%	50%	40%	2%	0%	7,5
Rotterdam	23%	15%	15%	28%	6%	13%	11,7
Den Haag	12%	5%	16%	26%	13%	27%	8,2
Utrecht	1%	10%	19%	50%	5%	15%	6,7
Helmond	5%	5%	41%	32%	14%	5%	7,6
Groningen	3%	5%	11%	58%	19%	4%	5,0
Totaal/gemiddeld	8%	10%	22%	33%	9%	18%	8,3
VBL	1%	1%	4%	25%	67%	2%	2,7
GL	2%	3%	28%	58%	9%	2%	5,9

Koppeling met DT&V-gegevens: vertrekprocedures

Voor acht gemeenten zijn gegevens inclusief V-nummers van opgevangen vreemdelingen beschikbaar gesteld. Van vier van deze gemeenten is (voor een groot deel van de opgevangen groep) bekend wanneer de vreemdeling is ingestroomd en uitgestroomd. Deze informatie is beschikbaar gesteld door Amsterdam, Den Haag, Groningen en Helmond. In tabel 5.3 zijn de gegevens over de uitstroom zoals geregistreerd door DT&V voor zover mogelijk gekoppeld aan de instroomdata van deze gemeentelijke opvanglocaties.

TABEL 5.3: UITSTROOM GEREGEREERD DOOR DT&V GEKOPPELD AAN INSTROOMDATA BBB-OPVANG

	UITSTROOM DT&V VOOR INSTROOM IN BBB	UITSTROOM DT&V NA INSTROOM IN BBB	BBB-INSTROOM ONBEKEND	TOTAAL
Zelfstandig vertrek uit Nederland	5	40	34	79
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	322	172	314	808
Gedwongen vertrek uit Nederland	4	26	13	43
Overige uitstroom	34	45	89	168
Vergunning Verleend	8	17	46	71
Totaal categorie	373	300	496	1.169
Geen uitstroom bekend bij DT&V		516		
Totaal		1.685		

De categorisering van DT&V heeft enige uitleg:

- Bij 'zelfstandig vertrek uit Nederland' gaat het om gevallen waar mensen meewerken aan vertrek, onder meer om aanspraak te kunnen maken op hulp vanuit IOM of andere instanties.
- De categorie 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' betreft mensen die uit een onderdaklocatie zijn vertrokken zonder dat de instanties verder zicht hierop hebben. Hieronder vallen ook de mensen die een aanzegging hebben ontvangen om de locatie te verlaten.
- Gedwongen vertrek uit Nederland betreft mensen die vanwege hun gebrek aan medewerking naar het land van herkomst zijn teruggekeerd onder regie van DT&V.
- Onder 'overige uitstroom' vallen voornamelijk mensen die een tijdelijke verblijfsvergunning (onder meer art. 64 Vw2000) hebben gekregen en dus recht op opvang in een AZC hebben.
- Bij 'vergunning verleend' gaat het om mensen die een permanente verblijfsvergunning hebben gekregen.

We zien in de eerste kolom dat bijna een derde (373 van de 1.169) van de mensen die instromen in de BBB (en waarvan het V-nummer bekend is) door DT&V eerder geregistreerd staan als uitgestroomd, waarvan de overgrote meerderheid (322) is vertrokken zonder toezicht. Negen mensen zijn zelfstandig of gedwongen vertrokken uit Nederland, maar daarna weer ingereisd en uiteindelijk in een BBB terecht gekomen. Opvallend is dat ook een klein aantal vreemdelingen met een verblijfsvergunning toch in een BBB-voorziening is ingestroomd. Dit kan gaan om mensen die niet de juiste weg hebben weten te vinden naar instanties die hen kunnen helpen bij het vinden van woonruimte. Bij 300 mensen zien we dat ze bij de DT&V zijn uitgestroomd nadat ze eerder zijn ingestroomd bij een BBB-voorziening, waarbij voor ruim de helft geldt dat deze uitstroom zelfstandig vertrek zonder toezicht betreft. Bij iets meer dan een vijfde (66 van de 300) is vertrek uit Nederland geregistreerd door de DT&V na verblijf in een BBB-voorziening.

We constateren ook dat van de groep BBB-gebruikers waarvan het V-nummer bekend is ongeveer een derde deel (516 van de 1.685) nooit in een VBL of GL is verbleven. Daarmee zien we dat er dus voor een deel sprake is van naast elkaar bestaande doelgroepen voor de BBB-voorzieningen enerzijds en de rijksonderdaklocaties anderzijds.

Uit de bovenstaande tabel kunnen geen conclusies ten aanzien van het effect van een verblijf in een BBB-voorziening getrokken worden. Er wordt weliswaar een opdeling gemaakt (voor zover mogelijk) in een groep die voor dan wel na instroom in een BBB-voorziening een vertrekprocedure heeft doorlopen, maar van het merendeel van de onderzochte groep is ofwel niets bekend bij de DT&V, of niet bekend of de vertrekprocedure voor of na het verblijf in een BBB-voorziening plaatsvond. Bovendien is onbekend in welke mate de individuele casussen vergelijkbaar zijn.

5.3 Analyse van geboden faciliteiten

In bijlage 4 zien we de kenmerken van de opvang zoals achterhaald bij de tien casestudygemeenten. Dit geeft een samenvatting van de opzet van organisatie van opvang, de geboden faciliteiten en de maatschappelijke en juridische begeleiding. Een uitgebreide beschrijving van de gemeentelijke situatie is terug te vinden in bijlagen 5 tot en met 14.

In vrijwel alle gemeenten gelden afwijkende regimes voor mensen met een medische of psychische indicatie. We richten ons in deze analyse op de ‘reguliere’ situatie die niet op deze vreemdelingen van toepassing is. De twee belangrijkste aspecten waar grote verschillen zijn te zien, zijn opvang gedurende de nacht of gedurende 24 uur en de inrichting van de maatschappelijke en juridische begeleiding. Bij de case study’s zien we dat deze twee aspecten vaak met elkaar samenhangen:

- Bij gemeenten waar men intensief inzet op juridische en maatschappelijke begeleiding (Utrecht, Eindhoven, Groningen) wordt men ook 24 uur per dag opgevangen.
- Bij gemeenten waar men enkel nachtopvang aanbiedt (Amsterdam, Den Haag, Nijmegen) is in de periode 2015-2017 ook niet programmatisch gewerkt aan begeleiding naar een duurzame oplossing.⁵⁴
- Een derde categorie (Emmen, Smallingerland, Deventer) biedt mensen wel 24 uur onderdak, maar heeft geen programma waarin intensieve begeleiding naar een structurele oplossing is ingericht.
- Rotterdam heeft een opzet met verschillende opvanginstanties die ook verschillende begeleidingstrajecten aanbieden en is daarmee moeilijk in te delen.

Verder valt vooral op dat dat er veel overeenkomsten zijn tussen de verschillende gemeenten. De gemeente neemt vrijwel overal een terughoudende rol in, waarbij de opvang en begeleiding is uitbesteed aan organisaties die ervaring met soortgelijke maatschappelijke hulp en ondersteuning hebben. De gehanteerde criteria zijn vrijwel overal gelijk: recht op voorliggende voorzieningen is overal een reden voor afwijzing, regiobinding is vrijwel overal een vereiste. Alleen bij de twee meest sober ingerichte BBB-locaties (Amsterdam en Den Haag) zijn de eisen wat minder streng (geweest). Medische en psychische hulp is overal voorzien, al kan in de uitvoering wat variatie bestaan in die zin dat soms een netwerk in de reguliere gezondheidszorg is opgezet en soms speciaal op de doelgroep gerichte instanties worden ingeschakeld.

Vrijwel overal is ook sprake van een lokaal samenwerkings- of terugkeeroverleg waar de gemeente, partners uit de vreemdelingenketen en de opvanginstanties aan deelnemen, soms aangevuld met een of enkele maatschappelijke organisaties. Daarbij moet worden vermeld dat in een aantal grotere gemeenten (Utrecht en Eindhoven) de samenwerking tijdelijk opgeschort is (geweest) omdat de partijen (met name de opvanginstanties versus de ketenpartners) niet op een lijn zaten. In beide gemeenten is men wel weer van plan het overleg binnen afzienbare tijd toch weer nieuw leven in te blazen en bestaan wel andere overlegstructuren waar niet alle partijen tegelijk bij betrokken zijn.

Schematische overzichten waarin de kenmerken van de opvang in de tien case study-gemeenten worden beschreven, zijn te vinden in Bijlage 4.

5.4 Analyse van uitstroom

5.4.1. Uitstroom VBL en gezinslocaties

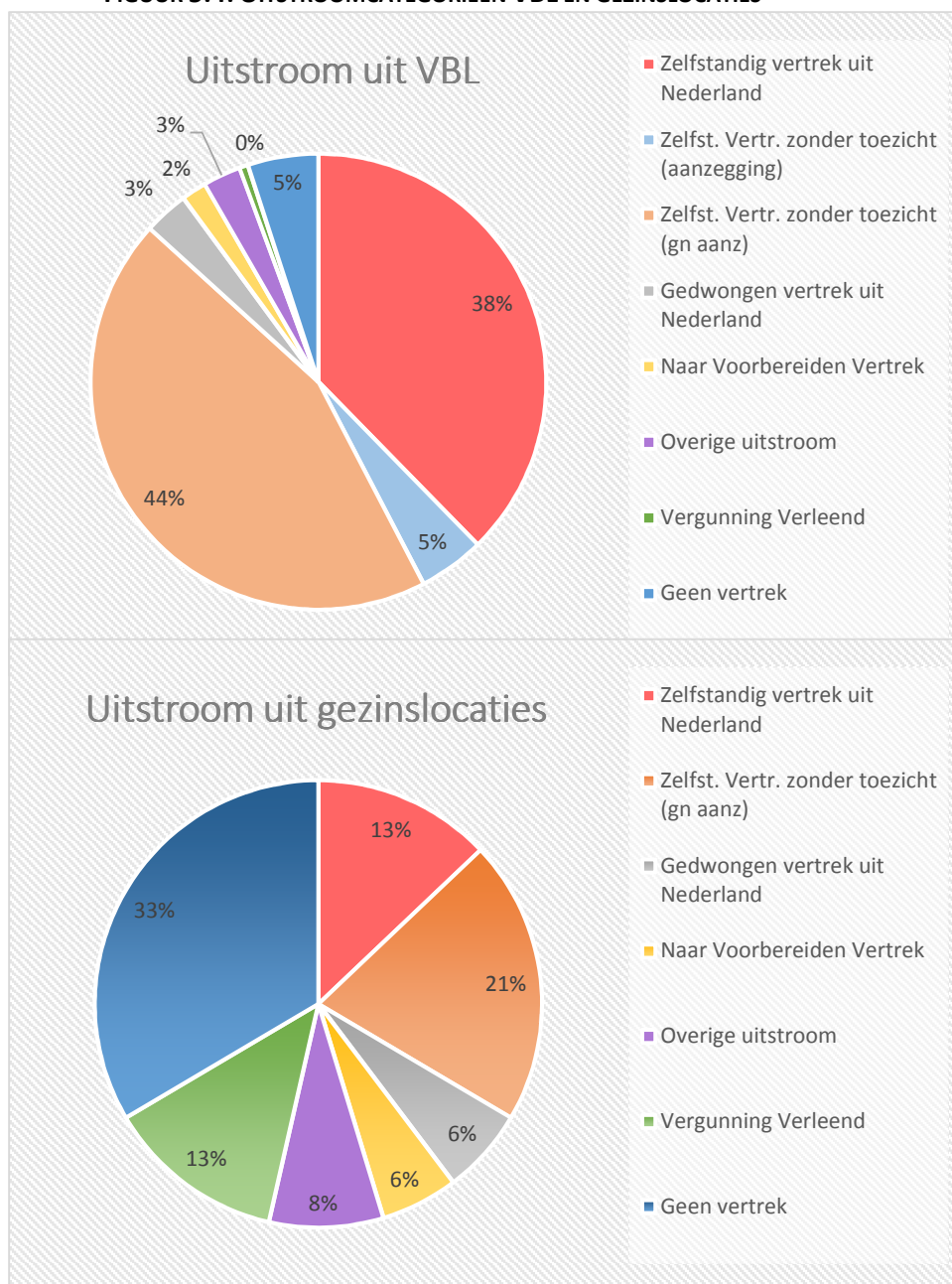
De uitstroom uit de VBL en de gezinslocaties wordt door DT&V goed geregistreerd, waarbij per persoon herleidbaar is of uitstroom bewerkstelligd is en zo ja, welke categorie uitstroom het betreft. We maken voor deze analyse onderscheid tussen de twee soorten onderdaklocaties. In figuur 5.4 zien we de uitstroom over de periode 2015 tot 31 oktober 2017 (en welk deel nog niet is vertrokken). Zelfstandig vertrek uit Nederland betreft gevallen waarin de

⁵⁴ In Amsterdam is wel sprake van begeleiding door gemeente en NGO’s, maar deze is niet altijd gekoppeld aan de BBB-voorziening en wordt niet systematisch aan alle BBB-bewoners opgelegd. Zie bijlage 5.

vreemdeling mee heeft gewerkt aan vertrek, waarbij gebruik kan worden gemaakt van steun van onder meer IOM. Zelfstandig vertrek zonder toezicht (al dan niet na een aanzegging te hebben ontvangen om uit de opvang te vertrekken) betreft vreemdelingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn uit de onderdaklocatie. Bij de categorie 'Naar voorbereiden vertrek' gaat het om mensen die een Herhaalde Asielaanvraag of andere (vervolg)aanvraag hebben ingediend, op grond waarvan de vrijheidsbeperkende maatregel (tijdelijk) wordt opgeheven en die worden overgedragen aan de directie Voorbereiden vertrek van DT&V.

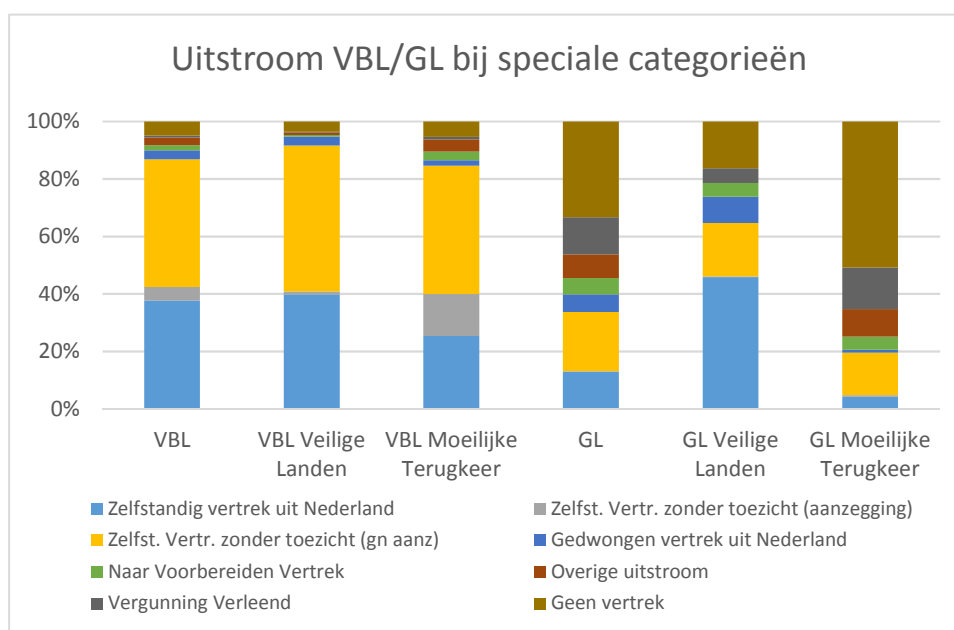
Bij de gezinslocaties zijn alleen de aantallen volwassenen meegenomen in de analyse. Kinderen zijn niet of nauwelijks in gemeentelijke opvanglocaties aangetroffen en laten we omwille van de vergelijkbaarheid van gegevens ook hier buiten beschouwing. De daadwerkelijke aantallen per uitstroomcategorie zullen dus hoger zijn, maar er is geen reden om aan te nemen dat de relatieve verdeling aanzienlijk verschilt.

FIGUUR 5.4: UITSTROOMCATEGORIEËN VBL EN GEZINSLOCATIES



Zoals verwacht zijn er grote verschillen in de uitstroom uit beide onderdakvormen. Bij de VBL zien we een relatief groot aandeel zelfstandig vertrek, terwijl gezinnen daartoe in veel mindere mate bereid blijken te zijn. De grootste categorie van vertrek uit de VBL (bijna 50%) betreft zelfstandig vertrek zonder toezicht. Dit wordt in het veld ook wel aangeduid als vertrek 'met onbekende bestemming'. Slechts een klein deel van deze categorie bestaat uit mensen die al daadwerkelijk een aanzegging hebben gekregen om uit de VBL te vertrekken, het merendeel vertrekt al voordat een eventuele aanzegging is gedaan. Bij de gezinslocaties zien we dat de uitstroom naar een verleende vergunning aanzienlijk is, daar waar dit bij de VBL amper aan de orde is. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen (het Kinderpardon). Ten slotte zien we dat bijna een derde van de mensen die op 1 januari 2015 onderdak kreeg of daarna is ingestroomd nog niet is uitgestroomd op 31 oktober 2017. Bij de VBL is ook deze groep aanzienlijk kleiner.

FIGUUR 5.5: UITSTROOM GESPECIFICEERD VOOR SPECIALE HERKOMSTCATEGORIËN



De bovenstaande analyse is verder uit te splitsen door te focussen op de in paragraaf 5.2 geïntroduceerde speciale herkomstcategorieën. In figuur 5.5 zien we hoe de uitstroom is verdeeld wanneer we alleen mensen meenemen uit veilige landen c.q. mensen uit landen waar bij terugkeer moeilijk kan zijn.

TABEL 5.4: UITSTROOM GESPECIFICEERD VOOR SPECIALE HERKOMSTCATEGORIËN

	VBL	VBL Veilige Landen	VBL Moeilijke Terugkeer	GL	GL Veilige Landen	GL Moeilijke Terugkeer
Zelfstandig vertrek uit Nederland	38%	40%	25%	13%	46%	4%
Zelfst. vertr. zonder toezicht (aanzegging)	5%	1%	14%	0%	0%	1%
Zelfst. vertr. zonder toezicht (gn aanz)	44%	51%	44%	20%	19%	15%
Gedwongen vertrek uit Nederland	3%	3%	2%	6%	9%	1%
Naar Voorbereiden Vertrek	2%	1%	3%	6%	5%	5%
Naar Bewaring	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Overige uitstroom	3%	1%	4%	8%	0%	10%
Vergunning Verleend	1%	0%	1%	13%	5%	14%
Geen vertrek	5%	4%	5%	33%	16%	51%

Bij de VBL zien we amper verschil tussen de gehele populatie (eerste kolom) en de populatie uit veilige landen. Wanneer we de groep uit landen waarbij terugkeer moeilijk is apart nemen, zien we wel afwijkende resultaten. Deze groep kent een aanzienlijk kleiner aandeel zelfstandig vertrek (dus met medewerking van de vreemdeling) uit Nederland en tegelijkertijd zien we dat veel meer mensen uit deze groep zonder toezicht vertrekken wanneer zij een aanzegging krijgen om de VBL te verlaten. Bij de gezinslocaties zien we dat juist de groep uit veilige landen een sterk afwijkende uitstroom kent. Hier zien we dat een aanmerkelijk groter aandeel van de categorie zelfstandig vertrek uit Nederland. Al met al kunnen we concluderen dat de speciale herkomstcategorieën zeker van invloed zijn op het type uitstroom dat valt te verwachten.

5.4.2. **Uitstroom gemeenten**

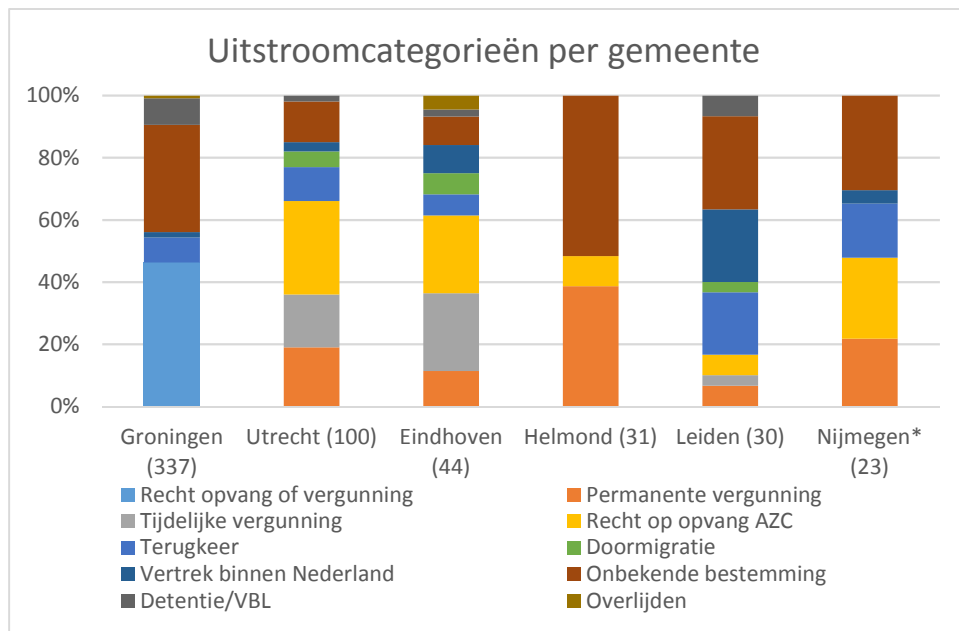
Van vier casestudygemeenten (Groningen, Utrecht, Eindhoven en Nijmegen) zijn gedetailleerde gegevens over de uitstroom beschikbaar gesteld, waarbij van Nijmegen moet worden opgemerkt dat slechts een van de drie gemeentelijk gefinancierde opvanglocaties gegevens heeft verstrekt. Van twee gemeenten die niet in het case study onderzoek zijn betrokken (Helmond, Leiden) is ook informatie verkregen en zij zijn daarom meegenomen in deze analyse.

De beperkte selectie van gemeenten waarvoor gedetailleerde uitstroomgegevens beschikbaar zijn zou geen probleem opleveren als deze selectie willekeurig zou zijn. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat gemeenten die serieus inzetten op systematische begeleiding, ook meer werk maken van goede en gedetailleerde registratie van de uitstroom. Nauwkeurige registratie is immers een laatste stap in een gestructureerd begeleidingsproces. Tijdens de case study's is dit ook meermaals gebleken. Hierdoor moet voorzichtig worden omgegaan met de interpretatie van de gepresenteerde resultaten; extrapolatie van deze gegevens naar de volledige groep gemeenten zou een vertekend beeld kunnen opleveren.

Een tweede kanttekening betreft de vergelijkbaarheid van de gegevens. De categorieën die gehanteerd worden om verschillende soorten uitstroom te meten, zijn niet altijd gelijk. Dit hebben we ondervangen door een uniforme categorisering toe te passen en met een vertaalslag meer vergelijkbare gegevens te presenteren. Doordat de opzet van begeleiding binnen een gemeente, de organisatorische context waarbinnen de BBB-opvangvoorzieningen functioneren en de verantwoordelijkheden van opvanginstanties kunnen verschillen, moet de informatie toch met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De uitstroom per gemeente is gepresenteerd in tabel 5.5 en figuur 5.6.

Onder 'permanente vergunning' hebben we mensen meegenomen die een verblijfsvergunning hebben gekregen die in principe een permanent verblijf in Nederland mogelijk maakt, waaronder asielvergunningen voor bepaalde tijd. Tijdelijke vergunningen betreffen verblijfsvergunningen die in principe niet op permanent verblijf gericht zijn, waaronder studievisa en (vooral) verblijfstitel op basis van art. 64 Vw2000. Recht op opvang AZC betreft in veel gevallen mensen die een herhaalde asielaanvraag (HASA) hebben ingediend, of om andere redenen in een AZC onderdak hebben gekregen.

FIGUUR 5.6: AANDEEL VAN UITSTROOMCATEGORIEËN PER GEMEENTE



TABEL 5.5: UITSTROOMAANTALLEN PER CATEGORIE, PER GEMEENTE

	Groningen ¹	Utrecht	Eindhoven	Helmond	Leiden	Nijmegen ²
Permanente vergunning	156	19	5	12	2	5
Tijdelijke vergunning		17	11	0	1	0
Recht op opvang AZC		30	11	3	2	6
Terugkeer	27	11	3	0	6	4
Doormigratie	0	5	3	0	1	0
Vertrek binnen Nederland	6	3	4	0	7	1
Onbekende bestemming	116	13	4	16	9	7
Detentie/VBL	29	2	1	0	2	0
Overlijden	3	0	2	0	0	0
Totaal	337	100	44	31	30	23
Gemiddeld verblijf (dagen)	Nb	330 ³	485	482	267	Nb

¹⁾ In Groningen wordt een categorie 'Rijksopvang/verblijfsvergunning' gehanteerd die een samenstelling is van permanente en tijdelijke vergunningen en uitstroom i.v.m. recht op opvang.

²⁾ Voor Nijmegen is van een van de drie opvanginstanties informatie beschikbaar.

³⁾ Dit getal is gebaseerd op een schatting van de beleidsambtenaar (10-12 maanden).

Kijkend naar de bovenste drie rijen uit tabel 5.5 (permanente vergunning, tijdelijke vergunning, recht op opvang AZC) is te constateren dat in elk geval een deel van de mensen (50% bij de bovenstaande gemeenten) die in een BBB-opvang instroomt in tweede instantie toch recht blijkt te hebben op een vergunning, al dan niet tijdelijk, of op opvang in een AZC in afwachting van een nieuwe procedure (vaak een herhaalde asielaanvraag). Over die laatste categorie valt nog te melden dat van de 30 mensen die vanuit Utrecht weer zijn opgevangen in een AZC in

afwachting van een procedure, 11 mensen inmiddels ook een asielvergunning hebben gekregen. Van andere gemeenten zijn hierover geen gegevens bekend.

Van de uitstroom uit deze zes gemeenten keert ongeveer 9% terug naar het land van herkomst. Bijna 30% is uit de BBB-opvang met onbekende bestemming vertrokken. Hierbij moet opgemerkt worden dat in gemeenten met intensieve begeleiding ook vaak verblijfscriteria worden gehanteerd, wat ertoe kan leiden dat mensen zelfstandig vertrekken wanneer ze daaraan niet willen of kunnen voldoen.

Van een beperkt aantal gemeenten kunnen we aan de hand van de instroom- en uitstroomdatum berekenen hoe lang de uitgestroomde mensen in de BBB-opvang hebben verbleven. Dit cijfer is niet representatief voor de gemiddelde doorstroomtijd; er zijn immers mensen die nog niet zijn uitgestroomd en die het gemiddelde later nog omhoog zullen halen. Bovendien is het mogelijk dat de gemiddelde doorstroomtijden hoger uitvallen door enkele problematische gevallen die langdurig in de opvang zitten. Hoe dan ook valt te zeggen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de daadwerkelijke gemiddelde doorstroomtijd lager uit zal komen dan zoals die tot nu toe gemeten is. Deze varieert tot nu toe dus tussen iets minder dan 9 maanden en bijna 16 maanden.

5.4.3. Koppeling met IND-gegevens: huidige status vreemdelingen

Op basis van verstrekte V-nummers is van zeven gemeenten (1.737 vreemdelingen) nagegaan wat per maart 2018 de status van de vreemdelingen is. Dit werpt een licht op de populatie, ook voor gemeenten die zelf geen uitstroomcijfers beschikbaar hebben. Hierbij moet worden opgemerkt dat eerder vermelde uitstroomgegevens bij zowel VBL, GL's en BBB's gebaseerd is op het type uitstroom op het moment dat een vreemdeling de voorziening verliet. Deze zijn daardoor niet goed te vergelijken met de onderstaande gegevens, die de meest actuele status weergeven. Zo is het denkbaar dat iemand de BBB-voorziening zonder toezicht verlaat en een jaar later toch een verblijfsvergunning gekregen heeft.

TABEL 5.6: HUIDIGE STATUS (MAART 2018) VAN VREEMDELINGEN VOLGENS IND INFORMATIE

	Amsterdam	Emmen	Rotterdam	Den Haag	Utrecht ¹	Helmond	Groningen	Gemiddeld	VBL	GL
Geen verblijfstitel	62%	88%	89%	73%	10%	55%	74%	60%	93%	65%
Afwachten Dublin-overdracht	4%	0%	1%	3%	1%	14%	1%	3%	0%	0%
Uitstel van vertrek (o.m. art. 64)	3%	0%	0%	1%	1%	0%	2%	2%	1%	3%
In procedure Asiel	6%	7%	6%	3%	5%	0%	10%	7%	2%	7%
Asiel bepaalde tijd	6%	2%	0%	3%	13%	9%	6%	7%	1%	11%
Asiel onbepaalde tijd	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
In procedure VVR ²	2%	0%	2%	3%	0%	0%	1%	2%	0%	3%
VVR bepaalde tijd	4%	2%	1%	2%	2%	18%	2%	3%	1%	7%
Gemeenschapsonderdaan ³	2%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	2%
Totaal bekend	91%	100%	100%	90%	33%	95%	97%	84%	99%	100%
Vergunning of onderdaan	12%	5%	2%	7%	15%	27%	9%	11%	2%	20%

¹) Voor Utrecht zijn alleen de gegevens van uitgestroomde vreemdelingen doorgegeven. Voor de berekening van de percentages zijn deze aantallen vergeleken met het totaal aantal opgevangen mensen (260).

²) Verblijfsvergunning Regulier

³) Geen EU-burgers maar derdelanders die verblijfsrecht ontleen aan het gemeenschapsrecht

In tabel 5.6 zien we de resultaten van deze raadpleging. We zien bij gemeenten sterk wisselende beelden. De onderste rij geeft een optelling van de vreemdelingen die een asielvergunning of reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen, of gemeenschaps- of EU-onderdaan zijn gebleken. Mensen die (onder meer op basis van art. 64 Vw2000) uitstel van vertrek hebben gekregen, vallen niet onder deze categorie. Voor de groep die van een BBB-voorziening gebruik heeft gemaakt, behoort uiteindelijk 11% tot deze groep. Dit kan nog oplopen aangezien 9% van de groep nog in een procedure voor een asielvergunning of een VVR zit. Voor de VBL is deze groep relatief gezien een stuk kleiner. Slechts 2% heeft een status gekregen terwijl nog eens 2% momenteel nog een lopende asielprocedure heeft. Bij de GL's zien we juist een hoog percentage blijvers: 20% met 10% van de groep die nog in een procedure zit.

In paragraaf 5.4.2 zagen we dat van de gemeenten waarvan uitstroom geregistreerd is, deze voor 50% bestaat uit mensen die een vergunning hebben gekregen of in afwachting van een procedure opgevangen konden worden in een AZC. Dit lijkt een grote discrepantie met de uitkomsten van de koppeling met IND-gegevens, waar het gaat om een groep van maximaal 20%. Hier kunnen vier oorzaken aan ten grondslag liggen. Ten eerste gaat het niet om dezelfde gemeenten. Een belangrijkere en systematischere afwijking betreft het feit dat het om verschillende grootheden gaat: bij de gemeenten is alleen de uitstroom geregistreerd. In die cijfers zijn dus niet de mensen meegenomen die aan het eind van de registratieperiode nog steeds gebruik maakten van de BBB-voorziening. Deze groep is wel meegenomen in de koppeling met IND-gegevens. Ten derde is het bij gemeenten niet mogelijk geweest de categorie mensen die uitstel hebben gekregen op basis van art. 64 Vw2000 te scheiden van de groep mensen met (mogelijk) recht op verblijf, terwijl deze bij de IND wel apart zijn geregistreerd. Als vierde punt moet worden opgemerkt dat het om registraties op verschillende momenten gaat: een vreemdeling die vanuit de BBB uitstroomt naar opvang in een AZC kan op een later moment (vóór maart 2018) alsnog een afwijzing op een aanvraag hebben ontvangen. Deze wordt daardoor niet door de IND als vergunninghouder, onderdaan of als zijnde 'in procedure' geregistreerd.

De gegevens in paragraaf 5.4.2 betreft door de gemeenten en/of opvangorganisaties zelf geregistreerde uitstroom, zonder dat daar een controle uit een ander register of door een andere instantie bij mogelijk is geweest. Bij twee gemeenten (Utrecht en Helmond) was het wel mogelijk om op individueel niveau na te gaan of de door de gemeente gerapporteerde uitstroom ook overeen kwam met de huidige status volgens de IND. De onderzoekers hebben deze vergelijking van beide gegevensbronnen zelf uitgevoerd. Hierin zijn geen noemenswaardige discrepanties aangetroffen. De geclaimde uitstroomresultaten worden dus onderschreven door de gegevens van de IND.

5-5 Eindanalyse

Idealiter zouden verschillen in resultaten ten aanzien van de uitstroom geobserveerd worden bij opvanglocaties die (grofweg) dezelfde groepen vreemdelingen betreffen. Op die manier zou geconcludeerd kunnen worden of bepaalde voorzieningen en faciliteiten een effect hebben op de uitstroom. Ook de bevinding dat ondanks de verschillen in de aangeboden faciliteiten de resultaten ten aanzien van de uitstroom (nagenoeg) gelijk zijn zou in dit opzicht waardevol kunnen zijn.

Bij het combineren van de beelden uit de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 blijkt dat een dergelijke analyse op basis van de beschikbare informatie niet kan worden gemaakt. In paragraaf

5.2 constateren we dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de herkomst van de opgevangen groepen in de gemeentelijke BBB's, de gezinslocaties en de VBL. Het beeld van de herkomstgebieden van de gemeenten verschilt onderling minder, al zijn er wel uitschieters voor bepaalde regio's in bepaalde gemeenten. Een analyse van verschillen tussen uitstroom vanuit rijksonderdaklocaties en vanuit gemeentelijke opvanglocaties is daardoor niet goed te maken. Een analyse van de verschillen in uitstroom tussen gemeenten zou op basis van de doelgroep wel zinvol kunnen zijn, maar ook voor die analyse stuiten we op problemen met betrekking tot de beschikbare informatie.

In paragraaf 5.3 presenteren we een overzicht van overeenkomsten en verschillen bij de inrichting van BBB-opvang in de verschillende casestudygemeenten. We onderscheiden drie categorieën, te weten: 24-uursopvang met intensieve, programmatische begeleiding, 24-uursopvang met meer vrijblijvende (ad-hoc) begeleiding en nachtopvang met vrijblijvende begeleiding.

In paragraaf 5.4 zijn de bevindingen beschreven van de verschillende typen uitstroom van zowel de VBL en de gezinslocaties als van een aantal gemeenten. Een belangrijke constatering daarbij is dat voor zover we bruikbare informatie hierover hebben van gemeenten, het grotendeels gemeenten betreft die tot dezelfde categorie behoren: 24-uursopvang met intensieve, programmatische begeleiding. Dit valt te verklaren doordat zorgvuldige registratie van uitstroom vooral wordt gedaan door opvanginstanties die het begeleidingsproces goed op orde hebben. Voor de analyse betekent dit dat op basis van de beschikbare gegevens geen goede vergelijking kan worden gemaakt. Het is niet mogelijk om de uitstroomresultaten van de gemeenten die inzetten op intensieve, programmatische begeleiding te vergelijken met die van gemeenten die enkel nachtopvang bieden.

Wel zien we op basis van een raadpleging van gegevens van IND dat 11% van de groep die van BBB-voorzieningen gebruik heeft gemaakt (op basis van 1.737 vreemdelingen) inmiddels een status heeft gekregen, terwijl 9% per maart 2018 nog een procedure voor een asiilvergunning of verblijfsvergunning regulier heeft lopen. De verschillen tussen gemeenten zijn niet direct toe te schrijven aan de vorm van begeleiding die aangeboden wordt. Daarvoor zijn de verstrekte gegevens te verschillend van aard: van Amsterdam hebben we bijvoorbeeld een groslijst van alle vreemdelingen die een voorziening hebben gebruikt, in Utrecht hebben we alleen een lijst van mensen die uit de begeleiding zijn uitgestroomd.

Om inzicht te krijgen in de werkzame mechanismen ten aanzien van terugkeer (of andere uitstroom) kunnen we ons wel baseren op de kwalitatieve bevindingen. Uit interviews met zowel beleidsambtenaren als opvangcoördinatoren en begeleidende organisaties blijkt dat er vrij brede consensus bestaat over de noodzaak van activering en begeleiding. Zonder deze, op elkaar aan sluitende, activiteiten wordt breed geconstateerd dat vreemdelingen moeilijk te bewegen zijn tot het meewerken aan het vinden van een duurzaam toekomstperspectief. In Utrecht, Groningen en Eindhoven is om deze reden voor de gehele opgevangen groep juridische en maatschappelijke begeleiding opgezet, waarbij gekeken wordt naar een oplossing in de vorm van verblijf in Nederland of een duurzame terugkeer. Ook breder in het veld is men ervan overtuigd dat een dergelijke aanpak verandering brengt in de situatie van de opgevangen groep. In Rotterdam en Amsterdam constateert men te weinig beweging in het vreemdelingenbestand en is men begonnen aan het opzetten van intensievere begeleidingstrajecten, die tot doel hebben om de opvang niet eindeloos en uitzichtloos aan te blijven bieden.

Bij de begeleiding wordt door veel partijen verklaard dat vreemdelingen vaak pas mee willen werken aan terugkeer als zij ervan overtuigd zijn dat de mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zijn uitgeput. Dit blijkt niet altijd het geval bij aanvang van het verblijf in de BBB-opvang. Het feit dat er door 11% van de nagetrokken vreemdelingen uit de BBB-doelgroep uiteindelijk een verblijfsstatus is verkregen, geeft aan dat er inderdaad nog kansen liggen voor een klein, maar niet onaanzienlijk gedeelte van de groep.

Een tweede voorwaarde voor medewerking is dat de vreemdeling zich bij terugkeer niet onveilig acht. Bij een analyse van de herkomstlanden van de vreemdelingen, blijkt dat meer dan 80% van de populatie in BBB-voorzieningen niet uit een land komt dat op de lijst van veilige landen staat. Ter vergelijking: bij de groep die in de VBL heeft verbleven is dit minder dan 30%. Dit kan ook een verklaring zijn voor het gering aantal mensen dat vanuit een BBB-opvang naar het land van herkomst terugkeert.

Conclusies

6.1 Inleiding

Dit onderzoek stelt de relatie tussen opvang- en onderdakvoorzieningen geboden door het Rijk en door gemeenten enerzijds en de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht en andere vormen van uitstroom anderzijds centraal. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de mechanismen die zich tussen de inrichting van de opvang van vreemdelingen en de uitstroom uit de voorziening afspelen. Het gaat daarbij om mechanismen die een belemmerende dan wel stimulerende rol kunnen spelen met het oog op uitstroom en vertrek. Het onderzoek richt zich op de diverse vormen van onderdak en opvang: de VBL en de GL's als rijksopvanglocaties enerzijds en de BBB's als gemeentelijke opvang anderzijds. Mede op basis van dit onderzoek kunnen het ministerie van JenV en de gemeenten komen tot een nadere invulling van de op te richten LVV's.

In dit onderzoek zijn de volgende opvang- en onderdaklocaties betrokken:

- Drie rijksopvanglocaties, namelijk de enige VBL (in Ter Apel) en twee van de zes GL's (namelijk in Emmen en Burgum).
- Tien gemeentelijke opvangvoorzieningen zijn intensief als case study bestudeerd;
- Twaalf andere, veelal meer kleinschalige gemeentelijke opvangvoorzieningen zijn in een telefonisch survey onderzocht.

Op basis van overzichten van Stichting LOS blijkt dat in mei 2017 in ongeveer 39 gemeenten noodopvang werd aangeboden. Gedurende het onderzoek bleek dat een aantal voorzieningen inmiddels beëindigd was en dat een aantal zelfstandig functioneert, zonder de (financiële) steun of inmenging van de lokale overheid. Deze opvangvoorzieningen vallen buiten het onderzoek.

Bij het bestuderen van de opvang en het onderdak aan vreemdelingen op wie een vertrekplicht rust was de volgende hoofdvraag leidend:

Welke vormen van opvang- en onderdaklocaties bestaan er voor vreemdelingen die uit Nederland dienen te vertrekken (1), hoe is het gesteld met de terugkeer van vreemdelingen en andere vormen van uitstroom vanuit die locaties (2), in hoeverre is de geboden opvang daarop van invloed en wat zijn in dat verband de ervaringen van vreemdelingen zelf (3)?

Het onderzoek valt uiteen in drie deelonderzoeken:

1. De opvang- en onderdaklocaties en geboden faciliteiten
2. Terugkeer en andere vormen van uitstroom van vreemdelingen vanuit deze locaties
3. Invloed van opvang en ondersteuning op uitstroom

De centrale doelstelling van het Nederlandse terugkeerbeleid is het bevorderen van (het liefst zelfstandig, maar desnoods gedwongen) vertrek van vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven en die vanwege deze omstandigheid uit Nederland dienen te vertrekken. Het onderzoek richt zich dus op de vraag in hoeverre de geboden opvang en onderdak al dan niet bijdragen aan het realiseren van deze beleidsdoelstelling. Dit neemt niet weg dat uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten bij het inrichten van (nood)opvang andere doelstellingen nastreven, namelijk het bestrijden en voorkomen van overlast en openbare ordeverstoringen (uit veiligheidsoverwegingen) en/of het invulling geven aan de (door hen gevoelde) zorgplicht richting kwetsbare mensen (uit humanitaire overwegingen). In hoeverre deze doelstellingen bereikt worden, vormt geen onderwerp van dit onderzoek.

Op basis van de in voorgaande hoofdstukken gepresenteerde resultaten geven wij in dit hoofdstuk een antwoord op de hierboven geformuleerde hoofdvraag. In dit slothoofdstuk zullen wij van elk deelonderzoek presenteren wat het onderzoek daarover aan inzichten heeft opgeleverd. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat, gelet op het gebrek aan (eenduidig) bijgehouden cijfers door de gemeentelijke noodopvangvoorzieningen, geen volledig en representatief beeld geschetst kan worden van de exacte uitstroom uit de voorzieningen. Juist de opvangorganisaties die gestructureerde begeleiding bieden, bleken cijfers bij te houden die in de kwantitatieve analyse zijn betrokken.

6.2 De inrichting van de locaties

Hoofdstuk 3 bevat de beschrijving van de gemeentelijke noodopvang en hoofdstuk 4 die van de inrichting van de rijksonderdaklocaties. Hieronder worden deze bevindingen thematisch samengevat.

6.2.1. Algemeen

Gemeentelijke opvang

Uit het onderzoek komt naar voren dat tussen de gemeentelijke noodopvangvoorzieningen onderling grote diversiteit bestaat, bijvoorbeeld ten aanzien van het aanbod van voorzieningen en de toelatingscriteria. Dit kan verklaard worden, doordat veel gemeenten aansluiting hebben gezocht bij reeds bestaande, particuliere initiatieven. In de uitspraak van de CRvB van 17-12-2014 (ECLI:NL:CRVB:2014:4178), als gevolg waarvan de gemeente Amsterdam aan uitgeprocedeerde vreemdelingen nachtopvang, een douche, ontbijt en een avondmaaltijd diende te bieden, hebben ook andere (centrum)gemeenten aanleiding gezien om met gemeentelijke financiering – in sommige gevallen opnieuw – (nood)opvang in te richten. Een andere verklaring voor de verschillen is dat gemeenten bestuurlijke en politieke keuzes ten aanzien van de inrichting van de voorziening hebben gemaakt. De rol van gemeenten en hun bemoeienis met de opvang wisselt sterk. Sommige gemeenten hebben voor een terughoudende rol gekozen, met als belangrijkste taak de financiering van de opvang, terwijl andere gemeenten nadrukkelijk beleid voeren en randvoorwaarden stellen aan de uitvoering van de opvang, bijvoorbeeld ten aanzien van de toelating en het aanbod van voorzieningen.

Rijksonderdak

Bij de inrichting van de rijkslocaties doen zich enkele verschillen voor tussen de VBL en de GL's. COA als beheerder van deze locaties draagt zorg voor de geboden voorzieningen. De verschillen worden in hoofdzaak verklaard doordat aan verschillende doelgroepen onderdak wordt geboden in de VBL en de GL. In de VBL wordt aan uitgeprocedeerde (meerderjarige) asielzoekers onderdak geboden, terwijl de GL gericht is op uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen. Hierdoor is de huisvesting verschillend ingestoken en gelden verschillende leef- (of eet-)geldvergoedingen. Daarnaast wordt in GL's gefaciliteerd dat kinderen onderwijs kunnen volgen. De (relatief kleine) verschillen tussen de GL's hebben te maken met de aanwezigheid van lokale NGO's.

6.2.2. Organisatie van de opvang*Gemeentelijke opvang*

De tien onderzochte gemeenten in het kader van de case study's bieden allen fysieke opvang. Naast fysieke opvang voorzien sommige gemeenten (aanvullend) in leefgeld ter hoogte van 30 à 50 euro per week. De verstrekking van leefgeld is in enkele gemeenten voorbehouden aan vreemdelingen die geen gebruik maken van de fysieke opvang.

Onder de telefonisch bevroegde gemeenten bevond zich een enkele gemeente die aan een beperkt aantal vreemdelingen leefgeld verstrekke waarmee ze zelf dienden te voorzien in opvang of in een andere nabij gelegen gemeente op een opvangplek aanspraak konden maken.

Alle gemeenten maken bij het uitvoeren van de fysieke opvang gebruik van maatschappelijke en kerkelijke organisaties. Deze organisaties zijn soms speciaal opgericht om de opvang te verzorgen, ingeval van andere organisaties is het een 'neventaak'. De professionaliteit van deze organisaties wisselt. In sommige gemeenten wordt de opvang in sterke mate gedragen door vrijwilligers; bij andere organisaties zijn (betaalde) juridische of sociaal-maatschappelijke professionals actief.

Rijksonderdak

Zowel de VBL als GL zijn vormen van fysieke opvang, beheerd door COA. Aan vreemdelingen die daar verblijven wordt eetgeld verstrekt. De hoogte is gerelateerd aan de eventuele aanwezigheid van een centrale keuken en bij gezinnen aan de gezinsgrootte. Daarnaast ontvangen ouders van kinderen een extra toelage. Door uitvoeren van vrijwilligerswerk kunnen bewoners van deze locaties beperkte extra inkomsten verdienen.

6.2.3. Inrichting van de opvang*Gemeentelijke opvang*

De gemeentelijke opvang wordt geboden in verschillende vormen: 24-uursopvang, nachtopvang of een combinatie van beide vormen. Voor deze opvangvormen worden soms verschillende doelgroepen onderscheiden, bijvoorbeeld 24-uursopvang met name voor vrouwen of vreemdelingen met zware medische of psychische problemen. In Den Haag en in een aantal telefonisch bevroegde gemeenten is bij de organisatie van de nachtopvang aansluiting gezocht bij de dak- en thuislozenopvang. In de overige case study-gemeenten was sprake van opvang specifiek gericht op vreemdelingen op wie een vertrekplicht rust. Vreemdelingen die in de nachtopvang verblijven, dienen overdag een andere toevluchtplek te vinden.

Rijksonderdak

Vreemdelingen in de VBL of GL verblijven gedurende de hele dag in woningen. Voor (volwassen) bewoners van de onderdaklocaties gelden verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals de wekelijkse meldplicht op grond van artikel 54 lid 1 onder f Vw 2000 bij de AVIM, dagelijkse inhuysregistratie en het verbod zich buiten de gemeentegrenzen van de locatie te begeven op grond van artikel 56 lid 1 Vw 2000. Deze maatregel van toezicht wordt van belang geacht zodat de uitvoeringsorganisaties contact kunnen houden met de vreemdeling, bijvoorbeeld met het oog op het voeren van terugkeergesprekken.

6.2.4. Toelatingscriteria*Gemeentelijke opvang*

Alle gemeenten hanteren toelatingscriteria, mede omdat zij niet langdurig vreemdelingen willen opvangen. Deze criteria (er is geen voorliggende (rijks)voorziening; de vreemdeling werkt actief en controleerbaar mee aan terugkeer; geen opvang bieden is op humanitaire gronden onacceptabel), soms met aanvullende gemeentelijke criteria, worden in het merendeel van de gemeenten toegepast en in sommige gevallen door een NGO, INLIA, getoetst op basis van papieren dossiers. Daarnaast hanteert een aantal gemeenten eigen criteria die door de gemeente zelf of door een opvangorganisatie getoetst worden. In de praktijk is de toepassing van deze criteria flexibel: in schrijnende gevallen kan van de criteria afgeweken worden. Daarnaast wordt actieve en controleerbare medewerking aan terugkeer pas verwacht, nadat de mogelijkheden om een verblijfsstatus te verkrijgen zijn uitgeput. In nagenoeg alle gemeenten geldt daarnaast het criterium regiobinding, om een te sterke aanzuigende werking te voorkomen. In sommige gemeenten en bij sommige opvangvormen geldt een maximale opvangduur, die eventueel verlengd kan worden. Daarnaast kan de opvang in uitzonderlijke gevallen beëindigd worden, bijvoorbeeld als ultimatum remedium wanneer een vreemdeling de huisregels niet naleeft.

Rijksonderdak

In de VBL kunnen vreemdelingen die geen recht meer hebben op opvang in een AZC in beginsel gedurende maximaal twaalf weken onderdak krijgen. Als eis geldt dat binnen die termijn uitzicht is op terugkeer. Bij uitzondering wordt afgeweken van deze termijn, indien toch binnen afzienbare tijd terugkeer te verwachten valt. Recht op onderdak in de GL bestaat, indien sprake is van een gezin met minderjarige kinderen. Dit recht bestaat tot het moment van terugkeer of totdat het jongste kind meerderjarig geworden is.

6.2.5. Geboden faciliteiten*Gemeentelijke opvang*

In alle gemeentelijke opvanglocaties worden basisvoorzieningen in de vorm van een bed, sanitaire voorzieningen en een maaltijd (in ieder geval: ontbijt en diner) geboden. De soberheid van deze voorzieningen wisselt sterk: in sommige opvanglocatie heeft de vreemdeling een eigen kamer, bij andere is sprake van gedeeld gebruik met een andere vreemdeling, nog vaker vindt de opvang plaats in ruimtes die gedeeld worden met een groep andere vreemdelingen. Voor medische of psychiatrische zorg wordt doorverwezen naar specifieke NGO's of wordt aanspraak gemaakt op vaste partners in de reguliere zorg.

In een (groeiend) aantal gemeenten wordt naast deze 3B's ook ingezet op een 4^e B (begeleiding en activering). Begeleiding wordt op verschillende manieren opgezet: ad hoc op initiatief van de vreemdeling versus gestructureerd en meer systematisch. Daarnaast is begeleiding in

een aantal gemeenten hoofdzakelijk juridisch van aard; bij een aantal gemeentelijke opvang(organisaties) wordt daarnaast nadrukkelijk aandacht besteed aan sociaal-maatschappelijke begeleiding en activering. Begeleiding is gericht op het verkrijgen van toekomstperspectief, in de eerste instantie en soms uitsluitend in de vorm van het verkrijgen van een verblijfsstatus. Indien uitgesloten is dat een vreemdeling alsnog een verblijfsstatus kan krijgen, wordt door sommige organisaties successievelijk gewerkt aan terugkeeroriëntatie en -begeleiding, bijvoorbeeld met het project 'Met opgeheven hoofd' van VWN. De NGO's vinden het cruciaal dat ze door het bieden van begeleiding een vertrouwensband opbouwen met de vreemdeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat in sommige gemeenten overlegvormen zijn ingesteld waarin de gemeente, opvang- en vreemdelingenorganisaties en ketenpartners casuïstiek bespreken die ingebracht wordt door de gemeente of door de vreemdelingenorganisaties. Doel is om te kijken op welke wijze perspectief geboden kan worden, in de vorm van het verkrijgen van een verblijfsstatus, uitstroom naar de rijksvoorzieningen of terugkeer. De samenwerkingsbereidheid wisselt in de praktijk per gemeente.

Daarnaast wordt veelal met vrijwilligers en soms via projecten van NGO's ingezet op activering in veel verschillende vormen (bijvoorbeeld: cursussen en vrijwilligerswerk). Sommige van deze activiteiten lijken de binding met de Nederlandse samenleving te vergroten, zoals Nederlandse taallessen.

Rijksonderdak

De vreemdelingen in de VBL of GL krijgen onderdak in een eigen kamer met bed en daarnaast gedeelde basisfaciliteiten: eetkeuken, badkamer en toilet. In een slaapkamer in de VBL verblijven maximaal twee vreemdelingen. Vergelijken met sommige gemeentelijke opvanglocaties (met name de nachtopvang) is deze inrichting niet per se soberder. Aan vreemdelingen die te kampen hebben met medische of psychische problemen wordt zorg geboden. Kinderen hebben recht op onderwijs.

Begeleiding van vreemdelingen speelt een belangrijke rol in zowel de VBL als de GL's. Doelen hiervan zijn tweeledig. Enerzijds worden recreatieve culturele en sportieve activiteiten en dagbesteding, verzorgd door COA, aangeboden ten behoeve van activering van vreemdelingen. Dit betreft onder meer het verrichten van huishoudelijke taken. Anderzijds is de begeleiding, hoofdzakelijk geboden door de regievoerders van DT&V, zeer sterk gericht op (bij voorkeur zelfstandige) terugkeer. Dit gebeurt aan de hand van een op de vreemdeling toegesneden vertrekplan. Deze terugkeerbegeleiding, veelal in de vorm van gesprekken en bijeenkomsten, vindt plaats naast de initiatieven van NGO's als VWN en IOM. Daarnaast worden cursussen aangeboden die gericht zijn op terugkeer en het vergroten van het perspectief in het land van herkomst.

6.2.6. Conclusies

Op grond van bovenstaande bevindingen kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Alle opvang- en onderdakvormen, geboden door het rijk en gemeenten, dragen in zekere mate bij aan het creëren van een stabiele onderdak situatie. Bij beide wordt, indien de medische of psychische gesteldheid daarom vraagt, medische of psychische hulp geboden.
- Niet gebleken is dat rijksonderdaklocaties soberder zijn ingericht dan de gemeentelijke opvang. Dit hangt van de specifieke gemeentelijke opvang af: sommige zijn inderdaad minder sober, andere zijn (aanzienlijk) soberder dan de rijksonderdaklocaties.

- Begeleiding in de rijksopvang staat nadrukkelijk in het teken van (zelfstandige) terugkeer. Bij gemeenten waar ingezet wordt op de 4^e B, is de begeleiding gericht op het werken aan perspectief en uitstroom uit de BBB. Steeds meer gemeenten denken na over het professioneel opzetten van begeleiding. In eerste instantie wordt in de praktijk ingezet op eventuele mogelijkheden om alsnog een verblijfsstatus te verkrijgen en na uitputting van deze mogelijkheden wordt door sommige opvangorganisaties vervolgens gewerkt aan terugkeer. Investeren in een vertrouwensband wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om succesvol te kunnen werken aan terugkeer.
- In tegenstelling tot begeleiding bij zelfstandige terugkeer zijn (de dreiging van) gedwongen terugkeer en het beëindigen van rijksonderdakvoorzieningen instrumenten die enkel voorbehouden zijn aan DT&V en die ingezet kunnen worden om terugkeer te bewerkstelligen. Opvangorganisaties wijzen erop dat zij in uiterste gevallen eveneens de opvang beëindigen.
- Het overgrote deel van de gemeenten schrikt ervoor terug om ongeconditioneerd opvang te bieden aan vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. Derhalve hanteren gemeenten toelatingscriteria. Als één van de criteria geldt – net als bij de rijksopvanglocaties – actieve en controleerbare medewerking aan terugkeer. In de praktijk wordt dit criterium ruimhartig uitgelegd.

6.3 Terugkeer en andere vormen van uitstroom

De informatie over terugkeer en uitstroom vanuit BBB-voorzieningen is in veel gevallen slecht vergelijkbaar en veelal onvolledig gebleken. Een aantal gemeenten heeft weliswaar gegevens over uitstroom, onderverdeeld naar soorten uitstroom, maar de gehanteerde definities wijken af tussen de gemeenten. Bovendien is er sprake van verschillende periodes waarover gegevens beschikbaar waren: in sommige gevallen is de periode 2015-2017 beschikbaar, soms alleen de uitstroom in 2017.

Er is bovendien sprake van een systematische asymmetrie in beschikbaarheid van gegevens tussen de verschillende gemeenten: vooral de gemeenten waar intensief is ingezet op begeleiding van alle opgevangen vreemdelingen hebben ook een goede registratie van de uitstroom. Dit leidt ertoe dat er geen goede kwantitatieve analyse gemaakt kan worden van de verschillen van uitstroom tussen gemeenten en bepaalde opvang- en begeleidingsvormen.

Wel kan worden gekeken naar de herkomst en samenstelling van de opgevangen groep in gemeentelijke opvangvoorzieningen en hoe die zich verhoudt tot de groep die in de rijksonderdaklocaties verblijft. In GL's worden alleen maar gezinnen met minimaal een kind jonger dan 18 jaar opgevangen, terwijl deze in principe niet in BBB-voorzieningen en nooit in de VBL verblijven. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat in de gemeentelijke opvang een veel groter gedeelte van de populatie uit landen afkomstig is die niet door de overheid zijn aangemerkt als veilige landen (85%). Bij de GL's ligt dit percentage op 81%, terwijl dit voor slechts 28% van de populatie in de VBL geldt. Met andere woorden: het overgrote deel van de populatie van de gemeentelijke opvang is niet uit een land afkomstig dat op de lijst veilige landen staat, terwijl voor de VBL het omgekeerde geldt. Tijdens interviews met vreemdelingen is ook vaak gebleken dat gevoelens van onveiligheid zwaar meewegen in de beslissing tot medewerking aan eventuele terugkeer. In paragraaf 2.4 is beschreven dat er vier typen vreemdelingen te onderscheiden zijn als we kijken naar de terugkeermogelijkheden. Vooral de groep die wel zou kunnen vertrekken, maar dat niet wil, staat in deze context ter discussie. Het is aannemelijk dat een vreemdeling afkomstig uit een veilig verklaard land, minder snel vanwege gevoelens van onveiligheid niet mee zou werken aan terugkeer. Andersom is het te verwachten dat

mensen van wie het herkomstland niet op de lijst van veilige landen staat, vaker niet mee willen werken (gegeven gelijke overige omstandigheden van de vreemdeling en eigenschappen van het herkomstland).

Ook de groep die niet kan vertrekken is interessant. Te verwachten is dat relatief veel mensen uit de groep afkomstig uit landen die we tot de categorie ‘moeilijke terugkeer’ rekenen ook tot deze groep gerekend kunnen worden. Deze groep vormt een aanzienlijk deel van zowel de populatie in de BBB-voorzieningen (38%) als in de gezinslocaties (27%). Dit kan ook de oorzaak zijn voor het feit dat we in deze twee opvangvormen relatief veel mensen zien die uiteindelijk (alsnog) een verblijfsstatus hebben gekregen (respectievelijk 11% en 20%). Als immers (gedwongen) vertrek moeilijk is, zal het verblijf in Nederland over het algemeen langer zijn, waardoor de kans groter is dat door vreemdelingen of andere betrokkenen alsnog energie wordt gestoken in het mogelijk maken van een duurzaam verblijf in Nederland.

Daarmee valt in elk geval te concluderen dat de populaties van de BBB-voorzieningen, de gezinslocatie en de VBL onderling zeer verschillen en dat uitstroomresultaten daardoor onvergelykbaar zijn.

6.4 Invloed van opvang en ondersteuning op uitstroom

Hoewel een kwantitatieve analyse van verschillen in uitstroomresultaten tussen gemeenten niet mogelijk is gebleken, kan wel op basis van bevindingen uit interviews met ambtenaren, coördinatoren en begeleiders tijdens de case study's een aantal zaken zeer aannemelijk worden gemaakt.

In de gemeenten waar in de afgelopen jaren structureel werk is gemaakt van begeleiding van vreemdelingen, is een vrij consistent beeld op te stellen van de werkzame mechanismen. Veelal zijn de opvattingen hierover niet alleen gebaseerd op ervaringen met de BBB-opvang zoals die in 2015 van start is gegaan, maar bestaat er al langer ervaring met de begeleiding van deze (of een soortgelijke) doelgroep. Het feit dat ook grote opvanggemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam naar een soortgelijke benadering toewerken of een intensievere begeleiding in de afgelopen jaren hebben opgepakt, duidt erop dat deze opvattingen ook breder worden gedeeld in het veld.

De eerste stap in het werken naar een duurzame uitstroom is het stabiliseren van de leefsituatie van de vreemdelingen. Door een bestaansminimum te garanderen kan de medische en psychische gesteldheid van de vreemdeling op een dusdanig niveau gebracht worden, dat deze in elk geval kan gaan denken over zijn toekomst. Hierbij is enkel nachtopvang niet voldoende: de ervaring leert (ook uit de gesprekken met vreemdelingen) dat mensen die overdag alsnog de straat op moeten, het vaak niet kunnen opbrengen om zich ook nog voldoende in te zetten voor het werken aan een duurzaam toekomstperspectief. Door overdag ook opvang, begeleiding en activering aan te bieden kunnen gemakkelijker resultaten worden geboekt.

Vanuit de begeleiding wordt over het algemeen geconstateerd dat vreemdelingen vaak pas goed willen meewerken aan een eventuele terugkeer als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zijn uitgeput. Hierbij wordt het ook van belang geacht dat de partij die dit meedeelt het vertrouwen heeft van de vreemdeling. Als de vreemdeling het gevoel heeft dat de begeleidende partij primair op terugkeer wil aankoersen, zal hij minder snel aannemen dat legaal verblijf onmogelijk is. We hebben eerder geconstateerd dat voor een deel

van de BBB-populatie de verlening van een verblijfsvergunning toch een haalbare optie is gebleken. Het is aannemelijk dat dit feit de inzet van vreemdelingen gericht op terugkeer kan belemmeren.

Een derde belangrijke factor is van toepassing wanneer verblijf in Nederland geen optie is en terugkeer het enige alternatief vormt. De vreemdeling dient er dan van overtuigd te raken dat in het land van herkomst een duurzaam toekomstperspectief ligt. Hiervoor worden verschillende mogelijke belemmeringen geconstateerd, op het gebied van veiligheid, gezondheid en economische belemmeringen. Die laatste zijn (deels) weg te nemen met behulp van ondersteuning door DT&V, IOM of andere terugkeerorganisaties. Voor wat betreft de veiligheid en gezondheid blijkt het vaak moeilijker om belemmeringen vanuit de begeleiding weg te nemen.

Bijlage 1: Bestudeerde documenten

Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2012), *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013) *Waar een wil is maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*, Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2017), *Quickscan buitenschuldbeleid*, Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2017), *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*, Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018), *Vooronderzoek bed, bad, brood*, Den Haag.

Boersema, E., I.D.A. Sportel, M. Smit, A.S. Leerkes (2015), *'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties*, Den Haag: WODC.

Europees Migratie Netwerk (2006), *Research Study III – Terugkeer*, Rijswijk: IND.

Klaver, J., S. Telli, en M. Witvliet (2015), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren*, Den Haag: WODC.

Koppes, S. (2017), *Valse hoop of bittere noodzaak. Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*, Amnesty International en Stichting Los.

Leerkes, A., M. Galloway, en M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*.

Leerkes, A. en E. Boersema (2014), *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*, Den Haag: WODC.

Terlouw, A.T. (2016), *Een sluitend systeem van opvang? Commentaar bij de bed-bad-brood-uitspraken van RvS en CRvB*, Asiel & Migrantenrecht 2016, nr.1: p. 4-9.

Rapporten

Ministerie van BZK (2015), *Septembercirculaire gemeentefonds 2015*.

Ministerie van BZK (2018), *Programmastart Interbestuurlijk Programma*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016), *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-december 2015*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-december 2016*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-juni 2017*.

Wet- en regelgeving

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures voor lidstaten voor terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Terugkeerrichtlijn).

Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013 L 180; Dublinverordening).

Vreemdelingenwet 2000

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingencirculaire 2000 (A)

Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

Jurisprudentie en rechterlijke beslissingen

Afdeling van de Raad van State 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.

Centrale Raad van Beroep 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4179.

Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4093.

Centrale Raad van Beroep 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803.

Europees Comité voor Sociale Rechten 20 oktober 2009, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands, Complaint No. 47/2008*.

Europees Comité voor Sociale Rechten 10 november 2014, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, Complaint No. 86/2012*.

Europees Comité voor Sociale Rechten 10 november 2014, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013*.

Gerechtshof 's-Gravenhage 27 juli 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164.

Gerechtshof 's-Gravenhage 11 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BO9924.

Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1996/97, 25 386, nr. 1.

Kamerstukken II 2011/12, 29 344, nr. 85.

Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021*.

Bijlage 2: Deelnemers expertmeeting

Dhr. Grütters	Centrum voor Migratierecht (Radboud Universiteit)
Dhr. Van Lammeren Mw. De Wit	DT&V
Dhr. Vergeer	ACVZ
Dhr. Herfs	HVO Querido Amsterdam
Mw. Van den Burg	SNDVU Utrecht
Dhr. Van den Boom Dhr. Schirm	IOM
Dhr. Van Dorssen (toehoorder)	Directie Migratiebeleid (Ministerie van JenV)

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

dhr. Z. Aydogdu	Gemeente Deventer
dhr. J. Backers	Gemeente Emmen
mevr. P. Bezemer	Gemeente Den Haag
mevr. J. Boven	COA
dhr. J. Braat	Gemeente Utrecht
mevr. R. van der Burg	St. Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht
dhr. D. Couvé	Pauluskerk Rotterdam
dhr. S. Desda	IOM
dhr. A. van Dijke	Gemeente Amsterdam
mevr. R. Ederveen	Stichting LOS
mevr. A. van Eerden	Bethelkerk Drachten
dhr. F. Egbers	DT&V
mevr. J. Ellérie-Pattisapakoly	DT&V
dhr. R. Fokkema	IOM
dhr. P. Fredriksz	DT&V
mevr. A. Gehring	Vluchtelingen in de Knel
dhr. H. Herfs	HVO Querido
mevr. M. Horrevorts	VluchtelingenWerk Nederland
dhr. E. de Jonge	COA
dhr. G. de Jong	Gemeente Groningen
mevr. N. Klaassens	DT&V
dhr. H. Klein Ikkink	Interkerkelijke Werkgroep Drachten
mevr. A. Klerks	Gemeente Amsterdam
mevr. S. Koppes	Amnesty International
dhr. P. de Koster	DT&V
dhr. J. van Lammeren	DT&V
mevr. A. van Lookeren	VluchtelingenWerk Nederland
dhr. T. Meijboom	DT&V
dhr. A. Meijering	Stichting Op 't Stee
dhr. H. van Oosten	DT&V
mevr. T. van Oosten	DT&V
mevr. S. den Ouden	VluchtelingenWerk Nederland

dhr. P. Postma	INLIA Groningen
mevr. J.R. Riemersma	Gemeente Smallingerland
mevr. G. Samson	Gemeente Rotterdam
dhr. J. Schirm	IOM
dhr. T. Somers	Gemeente Rotterdam
dhr. J. van Tilborg	INLIA Groningen
mevr. B. Tunyadin	Gemeente Eindhoven
dhr. T. van der Vegt	Stichting Meester Geertshuis
dhr. T. Venema	Ministerie van Justitie en Veiligheid
dhr. S. Vergeer	ACVZ
dhr. C. Vrij	Leger des Heils
dhr. R. van de Wal	DT&V
dhr. H. van de Westeringh	DT&V
dhr. J. Wienen	VNG, adviescommissie asiel en integratie
mevr. D. Wilson	Gemeente Nijmegen
mevr. L. Zark	DT&V

Bijlage 4: De BBB-locaties en hun kenmerken

De BBB-locaties in de volgende gemeenten zijn als casus geselecteerd:

Gemeente	Bijlage
Amsterdam	4
Den Haag	5
Deventer	6
Eindhoven	7
Emmen	8
Groningen	9
Nijmegen	10
Rotterdam	11
Smallerland	12
Utrecht	13

De volgende gemeenten waar BBB-locaties zijn gevestigd zijn in het telefonische survey betrokken in het onderzoek:

Gemeenten
Amersfoort
Arnhem
Assen
Bergen op Zoom
Breda
Enschede
Haarlem
Heerlen
Helmond
Sittard
Venlo
Wageningen

Ook met een opvangorganisatie uit Papendrecht is gesproken, maar in dat geval bleek de gemeenten niet betrokken te zijn.

In de volgende tabellen worden de belangrijkste kenmerken van de in de case study's bestudeerde BBB-locaties weergegeven.

KENMERK	ROTTERDAM	GRONINGEN	UTRECHT	AMSTERDAM	NIJMEGEN
INRICHTING BBB					
24-uurs- of nachtopvang	Nachtopvang met dagverblijven, 24-uurs voor zwakkeren (totaal 110 personen)	24-uurs, 2 centrale locaties en 10 kleinere (totaal 300 personen)	Beide, nacht: 24 plekken; 24-uurs: 200 plekken (m.n. in woningen)	Nachtopvang. Alleen bij medische indicatie 24-uurs	Beide, in totaal: 80 plekken. Voor vrouwen 24-uurs; voor mannen nacht.
Uitgevoerd door	Vier lokale organisaties, met eigen doelgroep	Lokale stichting	Verschillende NGO's, met eigen doelgroep/ signatuur	Verschillende NGO's	Verschillende NGO's, met eigen doelgroep/ signatuur
Aansluiting bij andere (daklozen)opvang?	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Leefgeld	30-50 euro per week	30 euro per week	50 euro per week	Leefgeld of eetgeld in bepaalde gevallen (medische indicatie)	Verschilt per organisatie
BBB met of zonder 4 ^e B	Verschilt per organisatie	Met 4 ^e B	Met 4 ^e B	Alleen bij medische indicatie of op verzoek	Verschilt per organisatie, wel vanuit VWN
Rol gemeente naast financiering?	Coördineert intake en uniformeert hoogte leefgeld	Terughoudend	Beleid bepalen (o.a. criteria, 4 ^e B)	Coördineert intake, aansturing hele keten, besluiten over complexe zaken	Coördinatie (uniforme hantering criteria)
CRITERIA					
INLIA-criteria	Nee	Ja	Ja, enkel bij 24-uursopvang	Nee	Ja
Regiobinding	Ja	Ja	Ja, bij 24-uurs en nachtopvang	Nee	Ja, met de gemeente

Andere voorwaarden?	V-nummer; geen voorliggende voorziening; veiligelanders max 3 mnd	Nee	Nee	V-nummer, geen voorliggende voorziening, aanvraag legaal verblijf ingediend, geen veiligelanders, geen oorlogsmisdadigers of zwaar inreisverbod	Nee
Toetsing door?	Gemeente	INLIA	INLIA	Gemeente	Vooronderzoek door VWN, daarna INLIA
BEGELEIDING EN ACTIVERING					
Werken aan perspectief	Ja, bij medische problematiek inzet op artikel 64-aanvraag; juridische onafhankelijke toetsing, juridische begeleiding (op initiatief vreemdeling) bij procedures; samenwerking met NGO's gericht op terugkeer	Ja, traject gericht op duurzame oplossing: eerst gericht op status, vervolgens eventueel terugkeer	Ja, gericht op uitstroom: terugkeer, status of overdracht richting rijksopvang	Alleen verplicht bij 24-uursopvang (medische indicatie). Vrijwillig bij overige groep	Ja, met VWN-terugkeerproject en juridische ondersteuning
Inzet op activering	Ja, verschilt per organisatie. Taallessen, praktische cursussen, huishoudelijke taken	Ja, huishoudelijke taken in opvang, lessen en cursussen	Ja, lessen, cursussen en stages worden actief aangeboden	Nee	Ja, verzorgd door vrijwilligers
COÖRDINATIE					
Structureel overleg?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Deelnemers LSO/ LTO	Gemeente Opvangorganisaties IND/ DT&V/ AVIM, IOM	Gemeente Opvangorganisatie IND/ DT&V/ AVIM VWN	Gemeente Opvangorganisaties IND/ DT&V VWN Andere NGO's	Gemeente, opvangorga- nisaties, GGD, IND/ DT&V/ AVIM, VWN, IOM, begeleidende NGO's	Gemeente Opvangorganisaties VWN DT&V/ IND/ AVIM IOM
---------------------	--	---	--	---	---

KENMERK	EMMEN	DEVENTER	SMALLINGERLAND	DEN HAAG	EINDHOVEN
INRICHTING BBB					
24-uurs- of nachtop- vang	Dagopvang in huizen (50 personen) en bij particu- lieren (15 personen)	24-uurs (1 woning met 10 kamers)	24-uurs (2 huizen voor 10 personen)	Nacht: 22 bedden per nacht	Beide, dag en nacht in hui- zen (32 personen)
Uitgevoerd door	Lokale (kerkelijke) stich- ting	Diaconaal centrum	Drie kerken, VWN	Leger des Heils	Lokale stichting
Aansluiting bij andere (daklozen)opvang?	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Leefgeld	35 euro per week	50 euro per week	45 euro per week	Nee	Ja, aan vreemdelingen die in eigen netwerk opgevan- gen worden: 58 euro (80 à 90 personen)
BBB met of zonder 4e B (begeleiding)	Nee, wel doorverwijzing naar VWN	Ad hoc begeleiding	Ad hoc begeleiding	Zonder	Met 4e B
Rol gemeente naast financiering?	Terughoudend	Faciliterend (huisvesting), verder terughoudend	Terughoudend	Terughoudend	Terughoudend
CRITERIA					
INLIA-criteria	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Regiobinding	Ja	Ja	Ja, afkomstig uit AZC Drachten	Nee	Ja, uit COL Budel of aanne- melijke binding met ED

Andere voorwaarden?	Beschikking over V-nummer; geen voorliggende voorziening; lopende procedure	Beschikking over V-nummer; geen voorliggende voorziening; perspectief op oplossing	In een redelijk kansrijke procedure of medewerking aan terugkeer; geen voorliggende voorziening	Beschikking over V-nummer; geen procedure; geen voorliggende voorziening	V-nummer; geen voorliggende voorziening
Toetsing door?	Lokale opvang-stichting	Gemeente	DT&V verstrekt informatie, toetsing door VWN	Gemeente	Lokale opvang-stichting
BEGELEIDING EN ACTIVERING					
Werken aan perspectief	Nee	Ja, incidenteel gesprekken over terugkeer, vrijwillige terugkeerprojecten	Beperkt, juridische begeleiding vanuit VWN. Niet actief ingezet op terugkeer.	Nee, VWN/ IOM zijn zijdelijks betrokken (op initiatief van vreemdeling)	Ja, in eerste instantie gericht op verblijfsstatus, daarna evt. terugkeer
Inzet op activering	Ja, beschikking over sport- en bibliotheekpas, taallessen, plicht tot vrijwilligerswerk	Mogelijkheid tot dagbesteding/ vrijwilligerswerk	Mogelijkheid tot vrijwilligerswerk bij kerken	Nee	Beperkt, bijvoorbeeld taallessen
COÖRDINATIE					
Structureel overleg?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee, gestopt
Deelnemers LSO/ LTO	Gemeente Opvangorganisatie DT&V/ AVIM	Gemeente Opvangorganisatie IND/ DT&V/ AVIM VWN	Gemeente Kerken IND/ DT&V VWN IOM	Gemeente Leger des Heils VWN IOM Ketenpartners	-

Bijlage 5: Amsterdam

Algemeen

Amsterdam kent een historie in de opvang van ongedocumenteerde vreemdelingen. Doordat veel mensen uit deze doelgroep naar de hoofdstad trekken, kampt men al geruime tijd met een potentieel probleem ten aanzien van openbare orde. Vanuit dit oogpunt zijn in het verleden al meerdere initiatieven ontplooid om te kijken hoe deze groep opgevangen en geholpen kan worden. Er zijn diverse particuliere, activistische initiatieven opgezet om mensen uit deze doelgroep onderdak te bieden.

Van december 2013 tot juli 2014 heeft de pilot Vluchthaven gelopen, met toestemming van de staatssecretaris. Aan 128 mensen die tot dan toe van particulieren onderdak hadden gekregen, werd gedurende zes maanden onderdak, rust en een individueel hulptraject geboden om te werken aan de eigen toekomst. Binnen deze pilot werd langs vier hoofdlijnen gewerkt: 1) het inzichtelijk maken van het juridische perspectief, 2) het revitaliseren en het aanleren van vaardigheden middels activerende cursussen, 3) het werken aan een oplossing (waarbij terugkeer een belangrijke optie was) en 4) het verminderen psychische en somatische problematiek.

De evaluatie van de pilot leverde een aantal inzichten op. Ten eerste bleek dat het overgrote deel van de opgevangen groep geen perspectief had op legaal verblijf. Desondanks is het aantal mensen uit deze groep dat is teruggekeerd gering gebleven. De belangrijkste reden hiervoor is dat men er veelal voor koos niet meer te werken aan terugkeer, daarin gesteund door activistische vrijwilligers en gevoed door geruchten over een mogelijk generaal pardon of een nieuw op te zetten 24-uurs opvang. Een tweede belangrijk inzicht was dat korte lijnen en integrale samenwerking wel positief werd ervaren door de betrokken partijen..

Na afronding van de Vluchthaven is een motie aangenomen voor de realisatie van een Bed Bad Brood-voorziening. Deze basisvoorziening is in december 2014 van start gegaan en kan aan 175 personen onderdak bieden. HVO-Querido is door de gemeente benaderd met de vraag of zij konden helpen met de opvang van de groep vreemdelingen met een vertrekplicht die tot dan toe ad hoc onderdak vond bij particulieren.

De opvang is beschikbaar voor vreemdelingen die (nog) niet mee willen werken aan terugkeer en biedt enkel een 'humanitaire ondergrens'. Hierdoor is de inrichting van de opvang momenteel sober opgezet: er is enkel sprake van nachtopvang op twee locaties, zonder dienst-

verlening op het gebied van activering of juridische begeleiding. Voor mensen met een medische indicatie of geestelijke problemen zijn 24 uur-opvangvoorzieningen beschikbaar waarbij 50 euro per week wordt uitgekeerd voor boodschappen, of kan leefgeld (á 450 euro per maand) worden uitgekeerd wanneer men in het eigen netwerk onderdak heeft gevonden. Dit betreffen groepen van respectievelijk 86 en 67 personen (peildatum eind 2017).

Zodra iemand zich committeert en zich aantoonbaar wil inspannen om uit deze situatie te komen, kan er vanuit het Programma Vreemdelingen ondersteuning komen. Dit programma is vanaf de zomer van 2015 opgestart. In 2015-2016 is dit gekoppeld geweest aan 24 uurs-opvang voor mensen die meewerkten aan terugkeer, maar dit is gewijzigd in nachtopvangbedden voor terugkeerders.

De politieke steun in de raad voor bovengenoemde maatregelen is groot. De pilot Vluchthaven is destijds raadsbreed gesteund en ook de motie voor het opzetten van een BBB-opvang is bijna raadsbreed aangenomen. Men onderkent de noodzaak van een humanitaire ondergrens en het feit dat ten behoeve van de openbare orde en veiligheid een dergelijke opvang genoeg nut heeft. Er zijn wel politieke verschillen voor wat betreft uitbreiding van de opvang en bredere opzet van begeleiding. Een aantal partijen heeft getracht de toegang tot begeleiding in het kader van het Programma Vreemdelingen laagdrempeliger te maken, maar dit plan heeft geen meerderheid in de raad gekregen. Er is ook onenigheid over hoe omgegaan moet worden met bepaalde groepen die nu in de BBB-opvang verblijven maar die daar volgens de officiële criteria geen recht toe hebben (o.a. mensen uit 'veilige landen', mensen met een langdurig inreisverbod, mensen met recht op voorliggende voorzieningen). Een deel van de raad (als ook het college van B&W) willen deze zo snel mogelijk uit de opvang verwijderen, terwijl een aantal partijen hier op tegen is.

Beschrijving organisatiestructuur

In Amsterdam wordt voor ongedocumenteerden op twee locaties nachtopvang aangeboden onder coördinatie van zorgorganisatie HVO-Querido. De twee locaties hebben samen een capaciteit van 170 bedden, die door een iets grotere groep gebruikt worden omdat er soms mensen tijdelijk afwezig zijn van wie de plekken dan zo goed mogelijk worden ingevuld. De intake gebeurt door het Vreemdelingenloket van de gemeente Amsterdam. Zij toetst of vreemdelingen aan de criteria voldoen alvorens hen toe te wijzen aan een opvangplek. Daarbij moet gezegd worden dat in de beginperiode van de BBB-opvang er geen criteria gehanteerd werden. Hieraan lag het principe ten grondslag dat BBB-opvang als basisrecht voor mensen moest worden gezien. Dit had echter ook tot gevolg dat mensen in de opvang terecht kwamen waar deze niet voor bedoeld was. In 2017 is dan ook weer begonnen met het aanhouden van een strengere lijn voor opvang, met criteria die meer aansluiten bij criteria die elders in het land worden gehanteerd: men dient een V-nummer te overleggen aan de hand waarvan wordt gecheckt of er sprake is van recht op voorliggende voorzieningen. Bovendien worden mensen uit 'veilige landen', oorlogscriminelen en mensen met een zwaar inreisverbod niet meer toegelaten. Er dient tevens sprake te zijn van binding met de regio Amsterdam. Deze criteria gelden voor intake in de opvang, maar ook bestaande cliënten hebben gesprekken gehad en een aanbod voor terugkeerbegeleiding. Voor diegenen die niet mee wilden werken is een beëindigingsperiode vastgesteld op basis van de duur dat iemand opvang heeft genoten (20% met een maximum van 3 maanden).

Voor mensen met een medische en/psychische indicatie zijn aparte 24 uurs-opvanglocaties ingericht. Deze worden beheerd door het Leger des Heils, HVO Querido en het ASKV.

Overdag kunnen mensen niet in de BBB-/nachtopvanglocaties verblijven (met uitzondering van mensen met een GGD-indicatie voor 24-uursopvang), maar er zijn diverse locaties (buiten verantwoordelijkheid van de gemeente) waar men terecht kan. Zo is er het Wereldhuis waar men koffie, thee en lunch kan nuttigen, en waar cursussen, dagopvang en begeleiding worden geboden, voornamelijk gericht op verblijf in Nederland. De stichting ASKV biedt diverse cursussen en andere dagactiviteiten aan en zijn er ook andere NGO's en particuliere initiatieven die overdag activiteiten organiseren.

Een groot aantal partijen die betrokken zijn bij de opvang en begeleiding van ongedocumenteerde vreemdelingen in Amsterdam overlegt structureel eens per twee weken aan de zogenaamde Veldtafel. Dit overleg wordt voorgezeten door een beleidsambtenaar van de gemeente, en heeft als deelnemers naast de beheerders van opvanglocaties HVO-Querido, ASKV en het Leger des Heils ook partijen die maatschappelijke of juridische begeleiding bieden naar legaal verblijf en/of terugkeer: Vluchtelingenwerk Nederland, IOM, GoedWerk, Bridge to Better. Ook de GGD neemt deel aan dit overleg.

Vreemdelingenketenpartners zijn niet bij deze Veldtafel betrokken, maar er bestaan wel diverse andere overlegvormen (structureel en ad hoc) die gericht zijn op de opvang en begeleiding van bepaalde subgroepen met wisselende samenstellingen, waarbij de gemeente een coördinerende rol vervult.

In Amsterdam bestaan naast de bovengenoemde tafelpartners nog veel organisaties die op diverse manieren betrokken zijn bij de doelgroep. Hierbij valt te denken aan kerken (diaconie), het Rode Kruis, Dokters van de Wereld, Amnesty International maar ook meer activistische groepen als We Are Here.

Geboden faciliteiten

Momenteel is voor iets meer dan de helft van de doelgroep een nachtopvang op twee locaties beschikbaar. Hier wordt een avondmaaltijd en ontbijt geserveerd, kan men zich douchen en kan worden geslapen op kleine kamers voor twee tot acht personen. De meeste bewoners van deze locaties hebben een vast bed, maar voor de bedden die een of enkele nachten niet bezet zijn (door aangekondigde afwezigheid) is een kleine groep mensen die 'logeert' op steeds wisselende bedden. Aan de groep die in deze opvangvoorzieningen verblijft wordt geen leefgeld uitgekeerd. In totaal gaat het om 175 personen (peildatum eind 2017).

Basiszorg wordt vanuit de opvang gecoördineerd. In de opvang zijn begeleiders aanwezig die in contact zijn met de bewoners en eventueel iemand kunnen doorverwijzen naar een huisarts voor eerstelijns medische zorg. Zo nodig kan worden doorverwezen naar een apotheek.

Zoals gezegd kan een groep kwetsbare mensen verblijven in een 24-uurs opvangvorm, verzorgd door HVO-Querido, het Leger des Heils of door het Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO) van het ASKV. In totaal gaat dit om 86 mensen. Daarnaast is er een groep kwetsbare ongedocumenteerden waarvan is beoordeeld dat zij het best kunnen worden ondersteund met leefgeld terwijl ze in het eigen netwerk verblijven. Dit betreft in totaal 67 mensen. Deze drie vormen worden georganiseerd binnen het Programma Vreemdelingen (PV). In dit programma wordt men voor een periode van drie tot zes maanden (bij indicatie door de GGD verlengd tot maximaal een jaar) intensief begeleid naar een structurele oplossing in de vorm van een verblijfsvergunning of terugkeer naar het land van herkomst. Onderdeel van

deze begeleiding is naast de juridische ondersteuning ook de activering middels cursussen en dergelijke, uitgevoerd door diverse samenwerkende NGO's waaronder ASKV, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en terugkeerorganisaties (IOM, GoedWerk, Bridge to Better).

Overigens is de begeleiding binnen het PV ook beschikbaar voor niet-kwetsbare mensen. In de praktijk ziet men echter dat, mede doordat mensen overdag niet binnen de opvang verblijven, het gebruik maken van deze begeleiding zeer beperkt gebeurt. In 2018 is gestart met gesprekken en een begeleidingsaanbod aan de mensen die in de BBB/nachtopvang zitten met als doel deze groep te dehospitaliseren en te activeren.

Overigens geldt voor de gehele doelgroep dat enige vorm van activering wordt nagestreefd door corveetaken vast te stellen. Bij een van de locaties is dit officieel verplicht volgens het huishoudelijk reglement.

Doelgroep

Voor de analyse van de in Amsterdam bediende doelgroep gebruiken we een gegevensbestand van het Vreemdelingenloket per 31 oktober 2017. Dit bestand bevat alle vreemdelingen die in de periode 2015-oktober 2017 aanspraak hebben gemaakt op een voorziening, zij het BBB-opvang, 24-uursopvang en/of leefgeld. Het gaat om 844 mensen.

In de onderstaande tabel zijn de 20 meest voorkomende nationaliteiten in deze groep weergegeven. We zien dat dit vrijwel alleen Afrikaanse landen betreft. Daarnaast zien we een kleinere groep uit het Midden-Oosten (Irak, Iran, Afghanistan). Van de 837 personen waarvan de geboortedatum bekend is, zijn dertig mensen (3,6%) 60 jaar of ouder op de peildatum. Daarnaast zijn drie minderjarigen geregistreerd. Dit betreft waarschijnlijk een zeer kort noodverblijf, aangezien gezinnen in de regel niet opgevangen worden vanwege het recht op voorliggende voorzieningen.

Eritrea	72	Egypte	26
Nigeria	65	Marokko	25
Somalie	56	Oeganda	24
Ghana	54	Libië	23
Algerije	45	Pakistan	20
Soedan	38	Guinee	18
Onbekend	37	Irak	17
Ethiopië	30	Iran	17
Ivoorkust	28	Afghanistan	15
Sierra Leone	27	Congo-Kinshasa (DRC)	11

Vanaf juli 2015 tot een jaar later is het begeleidingsprogramma vormgegeven. In dit programma wordt men voor een periode van drie tot zes maanden (bij indicatie door de GGD verlengd tot maximaal een jaar) intensief begeleid naar een structurele oplossing in de vorm van een verblijfsvergunning of terugkeer naar het land van herkomst. De resultaten waren niet conform verwachting. Doordat 30 % van de mensen in de *We Are Here*-groep in de jaren na de pilot Vluchthaven een verblijfsvergunning kreeg, ontstond bij de resterende groep de indruk dat legalisering van het verblijf in Nederland ook voor hen een haalbaar scenario was, wat een negatief effect had op de wil om mee te werken aan terugkeer. Uiteindelijk is van

het gering aantal mensen dat 24 uur werd opgevangen voor terugkeer ongeveer 80 tot 90 procent uitgestroomd. Samen met de terugkeerorganisaties en HVO-Querido heeft de gemeente toch besloten de 24-uurs-terugkeerfaciliteit op te heffen. De daarin verblijvende mensen werden vervolgens in nachtbedden ondergebracht waarbij een begeleidingsprogramma overdag werd aangeboden bij de NGO die de terugkeer begeleidde.

Er is geen informatie beschikbaar over hoe lang mensen die gebruik hebben gemaakt van de voorzieningen daarvoor al in Nederland hebben verbleven. Over de uitstroom is beperkt informatie beschikbaar. Dit wordt vanaf 2018 inmiddels wel goed geregistreerd.

Een globale analyse van de resultaten van begeleidingstrajecten naar een verblijfsvergunning die in 2016 en 2017 zijn doorlopen laat zien dat in totaal 247 begeleidingstrajecten zijn gestart. 31 hiervan hebben geleid tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning, 19 tot het toekennen van een Artikel 64-status. Bij een kwart van de trajecten is een procedure bij IND doorlopen maar is geen resultaat geboekt. Voor de overige 55% geldt dat de procedure bij IND nog loopt of in voorbereiding is. Ten aanzien van terugkeertrajecten is beperkt informatie over 2017 beschikbaar: Twee terugkeerorganisaties hebben gezamenlijk 23 mensen naar terugkeer begeleid, een derde organisatie heeft dit in de eerste helft van het jaar voor 15 mensen gedaan.

Momenteel ziet men dat er weinig dynamiek is binnen de in de nachtopvang verblijvende groep. Medewerkers zien dat bewoners, door de combinatie van niet optimale nachtrust (de slaapkamers zijn slecht geïsoleerd) en het gedwongen verblijf op diverse locaties in de stad overdag, over het algemeen niet veel bezig zijn met het vinden van een oplossing. Veel mensen zien de nachtopvang als hun woning, eventueel in combinatie met een incidenteel verblijf in het eigen netwerk. De weg naar begeleidende instanties zoals VWN en IOM wordt door een kleine minderheid gevonden, terwijl men ook zelfstandig niet erin slaagt uit de huidige levenssituatie te komen. In maart 2018 is gestart met het voeren van gesprekken en bieden van begeleiding aan deze mensen teneinde ze te dehospitaliseren en te activeren.

Bijlage 6: Den Haag

Algemeen

In Den Haag is de BBB-opvang gestart na de uitspraak van de CRvB van 17 december 2014. De opvang wordt aangeboden om redenen van zowel humanitaire aard als overwegingen ten aanzien van openbare orde en veiligheid; men wil niet dat mensen tegen hun wil op straat moeten slapen binnen de gemeentegrenzen.

Omdat het stadsbestuur meent dat de gemeente gedwongen is deze faciliteiten te verzorgen vanwege ontoereikend rijksbeleid, is de keuze gemaakt voor een 'sober en humaan' beleid ten aanzien van opvang van deze doelgroep. Er wordt min of meer letterlijk bed, bad en brood aangeboden maar begeleiding of dagopvang is niet beschikbaar. Er is één locatie waar de BBB-groep wordt opgevangen. Dit betreft een gemengde opvang met reguliere daklozen.

De gemeente heeft aan het Leger des Heils de opdracht verstrekt om Bed-, bad- en broodfaciliteiten aan te bieden aan vreemdelingen die tot deze doelgroep behoren. Voor deze partij is gekozen omdat deze de opvang van reguliere daklozen ook al verzorgde en dus faciliteiten had opgezet.

Het aantal bedden per nacht voor de BBB-opvang wordt niet apart bijgehouden, maar gemiddeld ging het in 2017 (tot en met oktober) om ruim 22 bedden per nacht. Er zijn in principe geen capaciteitsproblemen en er is dus ook geen wachtlijst voor de opvang.

Voor de BBB-opvang in combinatie met nachtopvang voor reguliere daklozen wordt in totaal ongeveer 2 miljoen euro per jaar betaald door de gemeente. Naar schatting is een derde van dit bedrag, ongeveer 700.000 euro, toe te rekenen aan de BBB-opvang. Omgerekend naar het gemiddeld aantal gebruikte bedden gaat het daarmee om ruim 30.000 per bed per jaar.

Organisatiestructuur

Vreemdelingen dienen zich in principe te melden bij het Centrale Coördinatiepunt (CCP) van de gemeente, die beoordeelt of mensen in aanmerking komen voor de opvang. Bij uitzondering mag men eerst maximaal een nacht in de opvang verblijven zonder zich te hebben gemeld bij dit CCP.

De gehanteerde eisen voor toegang tot de BBB-opvang zijn betrekkelijk laag. Er wordt een V-nummer opgevraagd, aan de hand waarvan het CCP bij IND nagaat of er sprake is van nog lopende procedures en recht op voorliggende voorzieningen. Indien dit niet het geval is dan

kan men aanspraak maken op een plaats in de opvang. Er wordt niet gecontroleerd of er sprake is van regiobinding.

De uitvoering van de opvang is verdeeld tussen twee partijen. De operationele activiteiten (beheer pand en inventaris, voorbereiding en uitserveren maaltijden, beheer wasfaciliteiten) worden door de stichting Dr. Schroeder van der Kolk uitgevoerd. De begeleiding vanuit het Leger des Heils behelst de contacten met de groep, eventueel gesprekken voeren, registratie opgevangen personen.

Vluchtelingenwerk en IOM zijn zijdelings betrokken bij de begeleiding; sporadisch wordt er door mensen van het Leger des Heils doorverwezen naar deze partijen.

Alle betrokken partijen (gemeente, Leger des Heils, VWN, IOM en de vreemdelingenketenpartners) overleggen regelmatig in een Lokaal Terugkeeroverleg (LTO). De gemeente heeft momenteel ongeveer 22 casussen ingebracht waarvan besproken wordt welke stappen moeten worden ondernomen. In principe betreft dit mensen die minimaal drie maanden lang minimaal 15 nachten gebruik hebben gemaakt van de opvang. Ook bij de overige mensen die wel regelmatig gebruik maken van de BBB-opvang wil men meer regie kunnen voeren maar dit lukt met wisselend succes; soms werken vreemdelingen niet goed mee en dan verwatert het contact. VWN heeft sporadisch ook een casus ingebracht, maar zij ervaren de medewerking vanuit de ketenpartners (met name DT&V) tot nu toe onvoldoende flexibel om daar veel profijt uit te halen.

Mensen die gedwongen uitgezet kunnen worden, worden niet meer verder begeleid, maar de gemeente ziet er in principe wel op toe dat de instanties niet bij de BBB-opvang gaan posten om eventueel mensen op te pakken. Als die locatie niet meer als veilig wordt ervaren, dan is de opvang minder effectief en kunnen problemen van openbare orde en veiligheid zich elders voor gaan doen.

Geboden faciliteiten

Opvang

De BBB-opvang betreft een sobere nachtopvang inclusief twee maaltijden en is open van 18.00 uur tot 8.30 uur. Men slaapt in grote slaapzalen (tussen de reguliere daklozen) en kan gebruik maken van douche-faciliteiten en kleding (laten) wassen. Er wordt verder geen leefgeld uitgekeerd.

Voor de BBB-doelgroep is er geen dagopvang georganiseerd. Wat deze mensen overdag doen is grotendeels onbekend. Er zijn enkele locaties die incidenteel een zit- of rustplaats aanbieden, maar dit voltrekt zich buiten het zicht van gemeente of Leger des Heils. De dagopvanglocatie die wel toegankelijk is voor reguliere daklozen is expliciet niet toegankelijk voor de BBB-doelgroep.

Incidenteel constateren begeleiders van het Leger des Heils dat de medische of psychische situatie van een vreemdeling dusdanig ernstig lijkt dat een doorverwijzing naar de GGZ of een andere gespecialiseerde zorgverstrekker nodig is. Dit gebeurt dan onder regie van de gemeenteambtenaar. Daarbij wordt dan wel gevraagd van de vreemdeling dat deze een artikel 64-procedure start om aanspraak te kunnen maken op een voorliggende voorziening.

Reguliere medische zorg wordt aangeboden door de NGO Dokters van de Wereld. Deze opereren buiten de gemeentelijke opvang om.

Begeleiding

Juridische begeleiding wordt verzorgd door VWN, maar daarvoor dient de vreemdeling zelf contact te zoeken en het initiatief te nemen. Deze organisatie kan mensen helpen de relevante informatie te verzamelen, en te kijken welke juridische mogelijkheden er zijn om een verblijfstatus (of uitstel van vertrek op basis van art. 64 Vw2000) te verkrijgen. Wanneer juridische mogelijkheden lijken uitgeput, dan verzorgt VWN ook toekomstoriëntatie, begeleiding naar zelfstandige terugkeer en re-integratie in het land van herkomst. VWN heeft in de regio Den Haag naar eigen zeggen contact met ongeveer 135 personen (105 mensen in juridisch begeleiding en 32 in terugkeerbegeleiding). Een beperkt deel daarvan is cliënt bij de BBB-opvang. IOM is ook actief in Den Haag en kan ondersteuning bieden wanneer iemand echt de keuze heeft gemaakt terug te willen keren, maar deze organisatie heeft slechts contact met een zeer beperkt aantal BBB-cliënten.

Medewerkers van het Leger des Heils en de stichting De Kolk zijn op de hoogte van de diensten die Vluchtelingenwerk en IOM kunnen bieden aan de doelgroep. Zo mogelijk worden mensen ook naar die organisatie doorverwezen. Toch is het bereik van deze organisaties onder de doelgroep niet groot. Vooral IOM wordt met de nodige argwaan beschouwd: men geeft er veelal de voorkeur aan buiten beeld te blijven van deze organisatie, ook omdat terugkeer naar land van herkomst bij de meeste mensen niet wordt overwogen.

Er wordt nu wel door de gemeente ingezet op een makkelijkere toegang tot begeleiding door Vluchtelingenwerk en IOM, onder meer in de vorm van spreekuren. IOM gaat dit op korte termijn implementeren, bij VWN is dit een plan wat nog niet direct uitgevoerd kan worden omdat zorgvuldig moet worden gekeken naar de personele bezetting van dit spreekuur.

Men onderkent weliswaar dat het nodig is dat mensen enige tijd tot rust kunnen komen om een weloverwogen keuze te maken voor hun toekomstperspectief, en eventueel hun vluchtverhaal op orde te krijgen, maar stelt tegelijkertijd dat het de verantwoordelijkheid van het Rijk is om die tijdelijke opvang aan te bieden. In afwachting van een landelijke oplossing wordt de huidige situatie als overbrugging gezien.

Wel is de indruk bij gemeente en Leger des Heils dat de huidige groep amper voldoende geactiveerd wordt om structureel te werken aan een bestendige toekomst in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst.

Doelgroep

De groep mensen die in de BBB-opvang verblijft is in omvang vrij wisselend. In de meest recente cijfers (augustus tot oktober 2017) zien we ongeveer 40 verschillende mensen die gebruik maken van de opvang, waarvan gemiddeld ongeveer 27 personen 15 nachten of meer per maand in de opvang verbleven. Er is sprake van een kleine 'ijzeren kern' in deze groep: 5 personen die in september of oktober 2017 gebruik maakten van de opvang (minimaal 7 nachten) deden dat voor het eerst in 2015, 9 personen maken sinds 2016 gebruik van de faciliteiten. De groep is redelijk constant in omvang gebleven over de afgelopen jaren, al lijkt zich de laatste jaren een lichte daling voor te doen.

Van de 36 personen die in 2015 voor het eerst gebruik maakten van de opvang hebben 25 dat niet meer gedaan in 2017. In 2016 stroomden 24 mensen in, waarvan 6 in 2017 niet meer in de BBB verbleven. De gemeente noch het Leger des Heils hebben goed zicht op de reden van uitstroom.

Het merendeel van de opgevangen groep betreft mannen, slechts een enkeling is vrouw. De opvang van vrouwen in de BBB-locatie wordt door de gemeente ook niet wenselijk geacht. De herkomst is vrij verschillend; door gemeente worden Iran, Afghanistan, Tunesië, Marokko, Turkije en India als veel voorkomende herkomstlanden genoemd, maar die gegevens konden niet worden verstrekt.

Bijlage 7: Deventer

Algemeen

In de gemeente Deventer wordt aan tien vreemdelingen bed-bad-broodopvang geboden door het Meester Geertshuis, een oecumenisch diaconaal centrum. De gemeente noemt deze opvang op haar website ‘heel sober’. De gemeente financiert deze opvang in een groot huurpand; er is een overeenkomst voor de duur van twee jaren. De totale kosten bedragen hiervoor circa 80.000 euro op jaarbasis, inclusief kosten voor verbouwing, de inrichting en inventaris. Dit bedrag is ten laste gebracht van het programma Meedoen en de (eenmalige) bijdrage die het Rijk aan centrumgemeenten die opvang boden beschikbaar had gesteld.

De gemeente Deventer biedt noodopvang vanuit humanitair oogpunt: het is niet wenselijk dat mensen “onder de brug” moeten slapen. De gemeentelijke ambtenaar verklaarde dat er zich geen concrete problemen voordeden op het vlak van openbare orde. De humanitaire redenen stonden duidelijk op de voorgrond. Het bieden van een noodopvang kan rekenen op unanieme steun vanuit de raad. Deventer had al rond 2002 eveneens een tijdelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze opvang werd afgebouwd na het generaal pardon. De huidige opvang is rond 2015 opgezet.

Organisatiestructuur

Soorten opvang

Het Meester Geertshuis biedt 24-uursopvang aan tien vreemdelingen: elke vreemdeling heeft een eigen zit-/slaapkamer op dezelfde locatie waar hij zowel overdag als 's nachts mag verblijven. Deze locatie is sinds medio 2016 in gebruik.

Voor die datum werden de vreemdelingen vaak al begeleid door het Meester Geertshuis en verbleven zij bij particulieren of in kerken. Zij hadden zich vaak gemeld bij een spreekuur op het diaconaal centrum. Velen van hen verblijven al 15 tot 20 jaar in Deventer.

Omdat de gemeente opvang op die wijze een onwenselijke situatie vond en signalen kreeg dat vreemdelingen op straat zwierven, is gezocht naar een geschikte locatie voor een tijdelijke BBB-voorziening. Met het Meester Geertshuis en de eigenaar van de locatie heeft het college met ingang van medio 2016 voor twee jaar afspraken gemaakt over de uitvoering van de Deventerse BBB+B (Bed, Bad, Brood + Begeleiding).

Daarnaast wordt aan vreemdelingen leefgeld van 50 euro per week geboden aan tussen de vijf en tien vreemdelingen, naast de opgevangen vreemdelingen. Het Meester Geertshuis houdt bij de opgevangen vreemdelingen 5 euro per week in voor de inkoop van gezamenlijke

boodschappen (onder andere koffie, thee, schoonmaakmiddelen) en een bijdrage voor internet en TV.

Voor de BBB-opvang gelden toelatingscriteria. Deze zijn identiek aan de criteria die golden uit de tijd dat het Rijk een vergoeding bood voor de opvang. Zij luiden als volgt: de vreemdelingen moet bekend zijn in de vreemdelingenketen (beschikking over een V-nummer) en daarnaast geen aanspraak kunnen maken op rijksopvang. De gemeentelijke ambtenaar registreert de aanmeldingen en handelt deze af. Aan de hand van het dossier toetst hij of er sprake is van een voorliggende voorzieningen, regionale binding en perspectief.

Afstemming en overleg

Er is een Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO) ingesteld, dit is de opvolger van het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO). Hieraan nemen de gemeente, het Meester Geertshuis, AVIM, DT&V, IND, VluchtelingenWerk Nederland en Irizorg (maatschappelijke opvangorganisatie) deel. Per casus wordt bekeken of er perspectief is en wie welke actie gaat ondernemen. De deelnemende partijen zitten tot nu toe altijd op één lijn. De coördinator van het Meester Geertshuis stelt te hechten aan transparantie. Zo waren de ketenpartners uitgenodigd voor de opening van de locatie.

Geboden faciliteiten

De vreemdelingen hebben een eigen, vaste woon-/slaapkamer met gedeelde sanitaire voorzieningen en kookgelegenheden en een sobere vorm van dagbesteding. Deze eigen, zelf ingerichte kamer is ongeveer 10 tot 20 m² en heeft een bed, kast, tafel en bank/ stoelen. In de bezochte kamers beschikken de vreemdelingen daarnaast over een eigen koelkast en koffieapparaat/ waterkoker. De vreemdelingen krijgen wekelijks 50 euro leefgeld.

Vreemdelingen kunnen vrijwilligerswerk verrichten en deelnemen aan cursussen en activiteits-/dagbestedingsprojecten. Vrijwilligerswerk wordt onder andere uitgevoerd bij Stichting Present of Cambio. Via Stichting Present kan een vreemdeling ook een maatje krijgen. De gemeente vindt het belangrijk dat ingezet wordt op activering. De meerderheid van de vreemdelingen heeft de opdracht gekregen het dit land te verlaten omdat zij 'uitgeprocedeerd' zijn. In de praktijk is gebleken dat het om diverse redenen moeilijk is om uitgeprocedeerde asielzoekers te laten terugkeren naar het land van herkomst.

Volgens de gemeente is het van belang om vreemdelingen (hernieuwd) toekomstperspectief te bieden. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en het Meester Geertshuis wordt gesproken over het programma Next Step. In samenwerking met Vluchtelingenwerk wordt onderzocht of alle opties tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning onderzocht zijn. In die situaties waarin nog niet alle opties onderzocht zijn worden de vreemdelingen geadviseerd en ondersteund in deze procedures tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning door beroepskrachten van Vluchtelingenwerk. Met die vreemdelingen waarbij een legaal verblijf uitgesloten wordt geacht door de diensten IND en DT&V, worden regelmatig gesproken om hen te bewegen tot terugkeer. Indien vreemdelingen bereid zijn tot terugkeer worden voor hen ook trajecten voor vrijwillige terugkeer in gang gezet. Daarnaast vindt begeleiding plaats door vrijwilligers van het Meester Geertshuis die overdag vaak aanwezig zijn in het pand. Deze trajecten verhogen de spanning bij de bewoners, en herbeleving van traumatische ervaringen. Naast deze begeleiding worden ook vormen van dagbesteding aangeboden zoals het schoonhouden en opknappen van het pand en andere activiteiten.

Het Meester Geertshuis verwijst waar nodig door naar medische of psychische zorg.

Doelgroep

De opvang is opgezet voor vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben en niet willen of kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Deze vreemdelingen verblijven vaak al jaren in Nederland en hebben weinig perspectief. Eén vreemdeling verblijft al twintig jaar in Nederland. Veel vreemdelingen hebben te lijden onder medische of psychische aandoeningen. Er is weinig doorstroom. In twee jaar zijn twee personen vertrokken; beiden omdat ze uitgewezen zijn naar hun land van herkomst. Zij zijn echter in illegaliteit verdwenen.

Bijlage 8: Eindhoven

Algemeen

In Eindhoven is men naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in november 2014 gaan onderzoeken welke mogelijkheden er waren om de BBB-opvang in de gemeente op te zetten. Hierbij is de hulp ingeroepen bij Vluchtelingen in de Knel (VidK), een stichting waar de gemeente al langer mee samen heeft gewerkt en die zich sinds begin jaren '90 inzet voor de opvang van vluchtelingen die geen onderdak kunnen krijgen.

Momenteel wordt er opvang geboden in drie vormen. Uitgeprocedeerde asielzoekers met een eigen netwerk ontvangen leefgeldondersteuning om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Uitgeprocedeerde vluchtelingen zonder eigen netwerk waarbij wij gewerkt kan worden aan een duurzaam toekomstperspectief (terugkeer, legalisering verblijf of doormigratie) kunnen terecht in de kleinschalige opvang van VidK. Uitgeprocedeerde vluchtelingen die geen eigen netwerk hebben en geen intensieve begeleiding krijgen, kunnen verblijven in de reguliere (daklozen) nachtopvang. Deze laatste opvangvorm is in principe van tijdelijke aard: mensen die hierin verblijven worden indien mogelijk zo snel mogelijk begeleid naar opvang in een van de andere twee vormen.

In de gemeenteraad wordt het huidige beleid al lange tijd breed gesteund. Kort na de uitspraak van het ECSR is breed een motie aangenomen waarin het college opdracht gegeven is om de BBB-opvang op te zetten en financieel te ondersteunen. Er is een partij meer kritisch (Leefbaar Eindhoven) maar het merendeel van de fracties is positief betrokken gebleven bij dit dossier.

In totaal worden er momenteel ongeveer 115 mensen opgevangen in de drie opvangvormen. De gemeente draagt bij in de kosten met een jaarlijkse subsidie. Deze bedraagt voor 2018 1,2 miljoen euro.

Organisatiestructuur

Vluchtelingen in de Knel is volledig verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de BBB-doelgroep. De stichting coördineert de opvang van mensen in het eigen netwerk, in de eigen opvanglocatie en de nachtopvang. Zij voert ook de regie over de begeleiding van de mensen en zorgt voor het uitbetalen van leefgeld.

Ook de intake wordt door VidK afgehandeld. Hiervoor is een aantal criteria opgesteld. Allereerst is de BBBB (bed, bad brood en begeleiding) in Eindhoven alleen toegankelijk voor mensen die de Nederlandse autoriteiten om bescherming hebben gevraagd (afgewezen asielzoekers). Op basis van een V-nummer wordt bij IND nagegaan of er niet nog een recht bestaat op voorliggende voorzieningen. Daarnaast moet er sprake zijn van regiobinding: men moet uit een ACZ uit de centrumgemeenteregio van Eindhoven afkomstig zijn, of aannemelijk kunnen maken dat men op een andere manier regiobinding heeft met Eindhoven. Een andere voorwaarde voor toegang is dat afgewezen asielzoekers geen toegang hebben tot een BBB in een andere gemeente. Het hebben van een duurzaam toekomstperspectief op een structurele oplossing is geen eis. Bij schrijnende gevallen kan VidK in overleg met de gemeente in zeer uitzonderlijke gevallen afwijken van deze criteria.

De gemeente draagt bij aan de kosten voor BBBB-opvang in de vorm van een subsidie. Hiertoe dient dus jaarlijks een aanvraag te worden ingediend. Ter controle stelt VidK jaarlijks een jaarverslag op dat ook gecontroleerd wordt door een accountant. Daarnaast zijn er tussenevaluaties die voor de gemeente worden opgesteld. Tot nu toe is het steeds zo geweest dat de subsidieaanvraag van VidK als goed onderbouwd is beoordeeld en volledig is gehonoreerd. De gemeente is echter niet op een voorstel van VidK ingegaan om een meerjarige subsidie toe te kennen gezien het feit dat gemeenten en VNG met elkaar in gesprek zijn om te kijken of we tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen.

Omdat VidK vrij intensieve maatschappelijke en juridische begeleiding verzorgt, zijn andere partijen zoals Vluchtelingenwerk Nederland minder betrokken bij deze doelgroep dan in andere gemeenten. IOM kan worden ingeschakeld wanneer iemand aan terugkeer mee wil werken, maar is eerder in het proces niet betrokken bij de begeleiding.

Eindhoven heeft een Lokaal Terugkeer Overleg (LTO) waarin DT&V, IND, AVIM en gemeente deelnemen. In de periode voor 2009-2010 kende Eindhoven reeds een uitgebreider samenwerkingsoverleg waar Vluchtelingenwerk, Vluchtelingen in de Knel en op afroep ook IOM aan deelnamen. Dit overleg is in deze samenstelling stukgelopen op het niet nakomen van afspraken. Het LTO heeft destijds stilgelegen en is in 2013 weer opgepakt zonder de NGO's. Het streven is om in de toekomst wederom te gaan werken met een uitgebreider samenwerkingsverband waar alle relevante partijen inclusief NGO's aan deelnemen.

Geboden faciliteiten

De opvang in Eindhoven gebeurt in drie vormen. De meest gangbare vorm betreft opvang in het eigen netwerk: mensen hebben 24 uur per dag onderdak in hun eigen netwerk. Om in de kosten van levensonderhoud te voorzien en degene die onderdak biedt niet te zeer te belasten, krijgt deze groep leefgeld in lijn met de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) ten bedrage van 70 euro per week. Deze groep bedraagt in de afgelopen periode tussen de 80 en 95 personen.

Voor mensen met een reëel perspectief op een structurele oplossing in de vorm van een verblijfsvergunning, doormigratie of een veilige hervestiging in het land van herkomst, is opvang en begeleiding in de noodopvang van VidK mogelijk. Dit is een 24-uurs opvangvorm, waar mensen kleine slaapkamers, keuken, sanitairvoorzieningen en leefruimtes delen. Op deze manier worden tussen de 20 en 30 personen opgevangen, verdeeld over verschillende huizen.

Voor mensen die (nog) niet in een eigen netwerk ondergebracht kunnen worden en ook niet in aanmerking komen voor opvang in de noodvoorziening van VidK, is er de mogelijkheid om te verblijven in de nachtopvang. Dit is een opvangvoorziening die ook bedoeld is voor reguliere daklozen, en die bed, badfaciliteiten en avondmaaltijd en ontbijt aanbiedt. Overdag kunnen mensen niet in deze opvang terecht, maar er zijn dan diverse voorzieningen waar men overdag terecht kan om binnen te kunnen verblijven. Deze opvangvorm wordt voor vreemdelingen niet als structurele oplossing gezien, en er wordt dan ook op ingezet om deze mensen zo snel mogelijk alsnog in een 24-uurs-opvang onder te brengen. In de afgelopen periode is dit in bijna alle gevallen ook binnen afzienbare tijd gelukt. Het gemiddeld aantal mensen dat in de nachtopvang verblijft ligt rond de vijf personen en sinds 2017 op één persoon.

Voor medische en psychische zorg is een netwerk van artsen en apotheken opgezet waar mensen terecht kunnen. Eventueel wordt doorverwezen naar tweedelijnszorg in een aantal ziekenhuizen. Er is een voorziening getroffen voor de 5-euro-regeling waardoor de medicijnkosten volledig vergoed kunnen worden.

De juridische begeleiding wordt door medewerkers van VidK zelf verzorgd. Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) kan betrokken zijn bij het verzamelen van alle stukken voor het dossier, maar na intake in de opvang wordt de regie gevoerd door VidK. Deze onderzoekt met de vreemdelingen wat de mogelijkheden zijn om alsnog een verblijfsvergunning te bemachtigen en begeleidt de vreemdeling, in samenwerking met de advocaat, tijdens de te voeren procedures. Mochten er geen juridische mogelijkheden (meer) zijn, dan zal de begeleiding zich focussen op het wegnemen van belemmeringen voor terugkeer naar het land van herkomst.

Mensen die in de opvang of het eigen netwerk verblijven worden op verschillende manieren geactiveerd. Iedere deelnemer aan de BBBB moet verplicht de training Toekomstoriëntatie volgen. Deze training is erop gericht om afgewezen asielzoekers te confronteren met de verschillende verblijfsopties (legalisering verblijf, doormigratie en terugkeer) en de consequenties als een van deze opties niet mogelijk of gewenst is. Daarnaast richten men zich op het (her)ontdekken van persoonlijke kwaliteiten. Na de training krijgt iedere deelnemer een buddy toegewezen om te werken aan zijn/haar persoonlijke doelen die gesteld zijn tijdens de training.

Als onderdeel van de begeleiding kan het zijn dat een cursus of andere scholing wordt gevolgd. Daarnaast zijn er diverse instanties in Eindhoven waar overdag verbleven kan worden voor een gesprek en/of eten of drinken. In het kader van activering wordt ook getracht om de mogelijkheden voor stage- of werkervaringsplekken of vrijwilligerswerk te onderzoeken, maar men loopt daarbij tegen wettelijke beperkingen aan. Doordat mensen zonder verblijfsvergunning geen werkzaamheden mogen verrichten die anders door betaalde kracht zouden worden uitgevoerd, wordt vaak het risico te groot geacht dat de werkgever door de Inspectie SZW beboet wordt. Om deze reden bemiddelt VidK niet actief bij het verkrijgen van vrijwilligerswerk.

Doelgroep

In totaal zijn er in 2017 in alle opvangvormen samen 158 mensen opgevangen. Dit waren allen volwassenen, waarvan twee ouder dan 60 jaar ten tijde van het verblijf in de opvangvoorzieningen. Deze groep bevat 127 mannen en 31 vrouwen. In 2017 is sprake geweest van een instroom van 42 mensen en een uitstroom van 46 mensen, waardoor de opgevangen groep in omvang iets is afgenomen.

Omdat de nachtopvang reservecapaciteit kan bieden voor de verschillende vormen van 24-uurs-opvang, is er geen sprake van wachtlijsten. De stabilisatie van de populatie heeft ervoor gezorgd dat het goed mogelijk is gebleken om cliënten in de nachtopvang snel in een andere opvangvorm te plaatsen.

Het type uitstroom is voor 44 gevallen geregistreerd. Deze zijn in de onderstaande tabel gepresenteerd. We zien dat bijna een derde van de uitstroom is gerealiseerd in de vorm van een verblijfsvergunning, maar dat 10 van die 15 gevallen een tijdelijke vergunning op basis van Art. 64 Vw2000 gebeurt. Daarnaast is een vrij grote groep vertrokken naar rijksopvanglocatie omdat zij een Herhaalde asielaanvraag hebben gestart. Zes mensen zijn naar het buitenland vertrokken, waarvan het in drie gevallen daadwerkelijk om terugkeer naar het land van herkomst gaat, terwijl er ook drie naar een ander land zijn vertrokken. Deze hebben gekozen voor de 'EU-route' en hebben op deze manier een vergunning gekregen in een ander EU land. Minder dan 10% van de opgevangen groep is uiteindelijk vertrokken zonder dat duidelijk is waarheen.

Type uitstroom	Aantal
Vergunning Art. 64	10
Vergunning permanent	5
Opvang n.a.v. HASA	11
Verhuizing buiten regio	4
Met onbekende bestemming vertrokken	4
Terugkeer	3
Doormigratie → Vergunning België	3
Overig	4

VidK heeft bij het helpen van mensen met een vertrekplicht ondervonden dat mensen vaak veel stress ervaren. Hieraan liggen meerdere factoren ten grondslag: men dient (vaak traumatische) herinneringen op te halen voor het grondig construeren van het vluchtverhaal, men leeft in onzekerheid over de toekomst, men moet soms lang wachten op vervolgstappen en tot slot kan de verwerking van slecht nieuws bij een eventuele nieuwe afwijzing weer stress opleveren.

De cursus Toekomstoriëntatie wordt ingezet om te bestrijden dat mensen lamlendig worden en/of in een depressie raken. Deze is verplicht voor alle mensen die instromen in de BBBB. Wanneer men hier niet aan meewerkt kan men tijdelijk gekort worden op het leefgeld. Slechts een kleine groep (ongeveer vijf gevallen) heeft ervoor gekozen deze cursus niet te volgen.

Tijdens de cursus draait het om de vraag waar men zichzelf ziet over 20 jaar en welke belemmeringen men ziet om tot een duurzame leefsituatie te komen. Na het volgen van de cursus wordt bekeken of men overgaat op intensieve sociale en juridische begeleiding ingezet op het verkrijgen van een vergunning (al dan niet tijdelijk) ofwel het terugkeren naar het land van herkomst.

De ervaring leert dat het dwingen na te denken over deze scenario's sommige mensen al activeert om stappen te ondernemen richting een permanente oplossing. Over het algemeen ziet men dat alvorens mensen ook daadwerkelijk mee gaan werken aan terugkeer, men veelal

volledig overtuigd moet zijn van de onmogelijkheid om legaal in Nederland te kunnen verblijven. Daarbij speelt ook in belangrijke mate mee dat degene die die boodschap brengt (in dit geval Vluchtelingen in de Knel) het volledige vertrouwen heeft van de vertrekplichtige. Overigens werkt VidK ook mee aan terugkeer als iemand dat aangeeft te willen ondanks dat er nog mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zouden zijn.

Bijlage 9: Emmen

Algemeen

Emmen kent een vrij lange historie met noodopvang van vreemdelingen. Dit komt onder andere doordat in de gemeente Emmen in 2000 twee AZC's gevestigd werden en doordat het NS-station van Emmen een belangrijk knooppunt is voor vreemdelingen die vanuit het AZC in Ter Apel per openbaar vervoer reizen. De uitvoering van de huidige noodopvang is belegd bij Stichting op 't Stee (SOS), een stichting die in 1999 in het leven is geroepen vanuit de Raad van Kerken en Geloofsgemeenschappen in Emmen, die zich op basis van humanitaire overwegingen richt op het helpen van 'asielzoekers die in een uitzichtloze situatie verkeren'. Deze stichting heeft een aantal jaren zelfstandig geopereerd maar is vervolgens ook financieel ondersteund door de gemeente op basis van een aantal opeenvolgende solidariteitsbijdragen.

Na de uitspraak van het Centrale Raad van Beroep is de uitvoering van de BBB-regeling ook belegd bij de stichting. Deze wordt ook na het stopzetten van de rijksbijdrage bekostigd door de gemeente, in afwachting van een structurele oplossing die uit het overleg tussen Rijk en gemeenten moet volgen.

Eind 2017 beschikt de stichting over zes woonhuizen waarin ongeveer 50 mensen zijn opgevangen. Daarnaast is een kleinere groep van ongeveer 15 personen door de stichting ondergebracht bij particulieren. De opvang kost de gemeente ongeveer 200.000 euro per jaar. Kerken en particulieren dragen daarnaast ongeveer 10% van het budget bij.

Het draagvlak in de gemeenteraad is breed. De gemeente onderkent naast de humanitaire gronden dat ook de openbare orde en veiligheid gediend is met deze hulp. Tegelijkertijd overheerst het idee dat de huidige situatie niet structureel houdbaar is en dat op termijn een vanuit het Rijk geïnitieerde oplossing bedacht moet worden.

Organisatiestructuur

De intake wordt uitgevoerd door SOS. Deze toetst of een vreemdeling voldoet aan de vastgestelde criteria. Bij DT&V wordt nagegaan of vreemdelingen geen recht op een voorliggende voorziening hebben. Dat is ook de reden dat er geen gezinnen worden opgevangen. Er moet sprake zijn van een lopende nieuwe procedure om in aanmerking te komen voor de opvang. Daarbij moet men ook gebonden zijn aan de regio Emmen, wat in de praktijk erop neerkomt dat men vanuit de AZC's in Emmen of Aalden instroomt. Naast intake-criteria is ook een verblijfs criterium ingesteld. Vreemdelingen hebben gedurende de afhandeling van hun nieuwe aanvraag recht op opvang, maar wanneer deze procedure is afgelopen gaat een termijn van drie maanden in, waarna de vreemdeling wordt aangezegd te vertrekken.

SOS voert de opvang zelfstandig uit met behulp van vrijwilligers. De gemeente financiert de opvang (grotendeels), op basis van de door SOS geraamde kosten.

Er is een Lokaal Terugkeeroverleg (LTO) waarbij de dossiers van de vreemdelingen worden besproken en wordt bekeken welke ondersteuning nog geboden kan worden. Bij dit overleg zijn DT&V, AVIM en de gemeente betrokken. Daarnaast zijn er contacten met Vluchtelingenwerk Nederland en IOM, maar er is geen sprake van nauwe samenwerking.

Geboden faciliteiten

Voor de meeste vreemdelingen geldt dat ze worden opgevangen in woonhuizen verspreid over de stad. In deze woningen kunnen ze 24 uur per dag verblijven. Eens per week wordt 35 euro leefgeld verstrekt. Ook vreemdelingen die bij particulieren zijn ondergebracht krijgen leefgeld en daarnaast een vergoeding voor kamerhuur. Daarnaast worden reiskosten naar de advocaat, rechtbank en eventueel de GGZ-instelling vergoed.

De stichting heeft contact met een huisartsenpraktijk die mensen eventueel kan doorverwijzen voor noodzakelijke medische zorg. Daarnaast is er een apotheek aangewezen waar medicijnen afgehaald kunnen worden, waarbij de eigen bijdrage door verzekeraar CAK wordt afgehandeld.

Er is geen sprake van intensieve juridische begeleiding vanuit de gemeentelijke opvang. Vreemdelingen hebben vaak zelf contact met advocaten en/of Vluchtelingenwerk voor ondersteuning bij hun procedures. Het kan wel zijn dat een medewerker van de opvang signaleert dat iemand juridische ondersteuning kan gebruiken en dat deze dan doorverwezen wordt naar Vluchtelingenwerk.

Een beperkt aantal mensen volgt dagonderwijs (in oktober 2017 ging het om 4 mensen). Dit onderwijs wordt gevolgd aan het plaatselijke ROC. Door de DUO zijn zij vrijgesteld van het betalen van lesgeld. Ook worden lessen Nederlands verzorgd op een avondschool en gaat een aantal mensen naar een praktijkschool om bepaalde basisvaardigheden aan te leren. Per woning wordt een sportpas ter beschikking gesteld, waarmee de bewoners een fitnesscentrum kunnen bezoeken. Ook kunnen de vreemdelingen een bibliotheekpas tot hun beschikking krijgen.

De vreemdelingen zijn in principe verplicht om 8 uur vrijwilligerswerk per week te doen. Dit kan bijvoorbeeld door te helpen bij kerken of in een bejaardencentrum. Bij onvoldoende inzet op dit punt bestaat de mogelijkheid dat het leefgeld wordt ingehouden. Stevig gesprek.

Doelgroep

Een inventarisatie van de opgevangen mensen laat zien dat in oktober 2017 in totaal 52 mensen verbleven in de opvanghuizen en daarnaast 15 mensen waren ondergebracht bij particulieren. De meest voorkomende landen van herkomst waren Armenië (18), Iran (10), Irak (8) en Afghanistan (8). Uit het gehele continent Afrika kwamen in totaal 10 personen. Ondanks de stelregel dat er geen sprake mag zijn van recht op een voorliggende voorziening, is één gezin opgevangen met vier kinderen.

De opgevangen groep is de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Begin 2016 had de groep een omvang van 27, eind 2016 was dit 56 en in oktober 2017 betrof dit dus 67 mensen. De capaciteit van de opvang is in de afgelopen jaren dan ook uitgebreid tot zes woningen. Daarmee wordt in principe voldaan aan de behoefte; er is geen sprake van een (structurele) wachtlijst.

Er is wel sprake van enige doorstroming bij de doelgroep. In onderstaande tabel is voor de jaren 2014-2016 de in- en uitstroom gepresenteerd:

TABEL: IN- EN UITSTROOM VAN DE GEMEENTELIJKE NOODOPVANG EMMEN

Jaar	Instroom	Uitstroom
2014	8	2
2015	13	5
2016	47	18

Te zien is dat de uitstroom in alle jaren kleiner is dan de instroom. Dit heeft dan ook tot gevolg dat een deel van de opgevangen mensen langere tijd in de opvang verblijft. In het jaarverslag over 2016 is te lezen dat 8 van de 56 mensen op dat moment langer dan twee jaar werden opgevangen en er daarnaast een groep van 18 mensen was die meer dan een jaar in de opvang verbleef. Het merendeel van de uitstroom betreft mensen die een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgen, veelal op basis van art. 64 Vw2000.

Ten aanzien van werkzame mechanismes is men in Emmen overtuigd van het belang van activering van de opgevangen mensen. Om deze reden is het ten strengste verboden alcohol en/of drugs te gebruiken in de woningen, in het ergste geval op straffe van uitzetting. Men ziet dat bij langdurig verblijf in de opvang psychische problemen kunnen ontstaan, wat zich manifesteert in een relatief groot aantal cliënten dat in behandeling is bij een GGZ-instelling. Om dit zoveel mogelijk tegen te gaan en mensen te activeren worden zoals gezegd faciliteiten geboden zoals sport- en bibliotheekpassen en is sinds 2017 de voorwaarde gesteld dat men voor 8 uur per week vrijwilligerswerk moet verrichten. Daarnaast wordt contact onderling en met derden gestimuleerd, onder andere door toegang tot cursussen Nederlands en bijbelstudiegroepen te regelen.

Bij de stichting is een aantal vrijwilligers actief als mentor. Zij zijn het eerste aanspreekpunt bij vragen of moeilijkheden en dienen de vreemdelingen minimaal eens per twee weken te spreken. Veelal gebeurt dit bij de overhandiging van het van het leefgeld. Zo kan ook gesignaleerd worden wanneer zich medische of psychische problemen voordoen.

Voor de daadwerkelijke juridische ondersteuning en het voorbereiden op de terugkeer wordt niet hulp aangeboden vanuit de stichting, maar wordt doorverwezen naar Vluchtelingenwerk en/of IOM. Sporadisch komt het voor dat een mentor contact heeft met de advocaat van de vreemdeling om de voortgang van de procedure te bespreken.

Bijlage 10: Groningen

Algemeen

In Groningen is sinds 1988 een verbond van kerken verenigd actief in de opvang en ondersteuning van vreemdelingen. Hiertoe is de stichting INLIA (Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers) opgezet. Deze stichting verzorgt niet alleen de gemeentelijke opvang van onder andere vreemdelingen met een vertrekplicht, maar ondersteunt ook andere gemeentelijke noodopvanginstanties door onder meer te adviseren bij de intake van vreemdelingen. Daarnaast voert INLIA het secretariaat van het Landelijke Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO).

Na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep was INLIA de aangewezen partij om de BBB-opvang uit te voeren. Hoewel INLIA al eerder hulp bood aan deze doelgroep, heeft dit wel een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding tot gevolg gehad. In maart 2015 is een locatie in een voormalig hotel in gebruik genomen dat plaats biedt aan maximaal 115 personen. In januari 2017 is de capaciteit verder uitgebreid met een slaapboot waarop maximaal 112 personen kunnen verblijven. Naast deze twee grote locaties zijn er tien kleinere locaties waardoor de totale capaciteit op 298 personen uitkomt.

Nadat het Rijk deze financiering richting de gemeente heeft gestaakt, is tussen INLIA en de gemeente overeengekomen dat de financiering in stand blijft (vanuit de algemene middelen van de gemeente), maar dat de financiering de toenmalige rijksbijdrage van 30 euro per persoon per nacht niet mag overschrijden. Met deze financiële overbrugging wacht men de onderhandelingen tussen Rijk en gemeenten over een structurele oplossing af.

Het politieke draagvlak voor deze tussenoplossing is groot te noemen. Op een enkele kritische kanttekening tijdens debatten na, is de steun in zowel raad als college zeer breed en men verwacht niet dat dit binnen afzienbare tijd zal veranderen. Eens per kwartaal wordt een nieuwe financiële bijdrage door de gemeenteraad goedgekeurd.

Organisatiestructuur

INLIA neemt het overgrote deel van de taken op het gebied van BBB-opvang voor zijn rekening. De stichting is verantwoordelijk voor alle taken op het gebied van intake, opvang en begeleiding. De opvang is gestoeld op de zogenaamde 'BBB+'-gedachte, wat inhoudt dat niet alleen bed, bad en brood wordt aangeboden, maar dat ook met elke opgevangen vreemdeling een traject wordt ingegaan dat moet leiden tot een duurzame oplossing. De juridische en maatschappelijke begeleiding die hierbij nodig is wordt ook door INLIA zelf uitgevoerd.

De gemeente staat hierbij op afstand. Zij financiert de opvang grotendeels (zolang deze binnen de eerder geschetste budgettaire kaders blijft), maar is niet inhoudelijk betrokken bij de inrichting van opvang en begeleiding. De gemeente beschikt dan ook niet over de dossiers van de opgevangen mensen, anders dan een macrobeeld met totalen aan instroom, opvang en uitstroom. Deze macrobeelden worden wel met grote regelmaat verstrekt.

De intake gebeurt conform de (ook in veel andere gemeenten gehanteerde) INLIA-criteria⁵⁵. Dit houdt in dat door de vreemdeling een V-nummer overleg moet kunnen worden, waarmee bij partijen in de vreemdelingenketen kan worden achterhaald of er geen sprake is van een voorliggende voorziening. Daarnaast is regiobinding een belangrijke voorwaarde: mensen dienen afkomstig te zijn uit een COA-locatie in de provincie Groningen of op een andere manier aannemelijk kunnen maken dat zij lange tijd in de regio hebben verbleven. Sinds de start van de BBB-opvang in 2015 zijn 1588 aanvragen ingediend voor een verblijf in de opvang. In totaal zijn 561 mensen doorverwezen naar een andere centrumgemeente, 392 personen afgewezen omdat zij niet voldeden aan andere criteria, en 635 mensen zijn uiteindelijk opgevangen.

In een Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO) worden door INLIA, de gemeente, IND, DT&V, AVIM en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) ontwikkelingen en dossiers binnen de BBB-opvang besproken. Deze samenwerking valt als niet bijzonder intensief te typeren. Ketenpartners in de vreemdelingenketen hebben in het verleden wel eens aangegeven dat zij meer medewerking van INLIA zouden verwachten. Omdat INLIA in grote mate zelfstandig opereert en het als belangrijke randvoorwaarde van goede begeleiding acht dat er een goede vertrouwensband is met de opgevangen mensen, willen zij niet altijd meewerken in de door ketenpartners gewenste mate.

Omdat INLIA intensieve juridisch begeleiding verzorgt, richt Vluchtelingenwerk Nederland zich in Groningen alleen op statushouders. Daarnaast zijn er nog vele andere organisaties, zoals kerken, moskeeën, sportverenigingen en andere maatschappelijke organisaties betrokken bij de activering van vreemdelingen. IOM kan ingeschakeld worden wanneer mensen besloten hebben om mee te werken aan terugkeer.

Geboden faciliteiten

Mensen in de BBB-opvang hebben 24 uur onderdak. Ze delen met maximaal een persoon een slaapkamer en hebben daarnaast toegang tot diverse woonruimten. Ook zijn er keukens waar men zelf de maaltijd kan bereiden. Op de tien kleine en een van de locaties worden douche-faciliteiten met meerdere kamers gedeeld, op de andere grote locatie is op elke kamer een eigen badkamer beschikbaar.

Bij binnenkomst in de opvang krijgt iedere bewoner een nieuwe set kook- en eetgerei. Daarnaast krijgt men wekelijks leefgeld uitgekeerd van 30 euro. Eventuele vervoerskosten voor in verband met asielprocedures en dergelijke en medische kosten worden ook vergoed. INLIA onderhoudt nauwe banden met een netwerk van huisartsen en tandartsen en treedt zo nodig in contact met verslavingszorginstanties en de GGD. Per februari 2018 hebben 75 mensen een fysiek medische indicatie, 58 een mentaal medische indicatie en is van 27 mensen bekend dat zij verslaafd zijn aan drank of drugs.

⁵⁵ Officieel zijn dit de criteria zoals die door het LOGO in samenspraak met andere deelnemende gemeenten zijn opgesteld. In het veld zijn deze criteria later bekend komen te staan als de INLIA-criteria.

Juridische begeleiding wordt geboden door medewerkers van INLIA zelf. Zij onderzoeken met de vreemdeling of er juridische mogelijkheden zijn en welke stappen ondernomen kunnen worden om alsnog een (tijdelijke) verblijfsvergunning te krijgen. Mochten deze mogelijkheden niet voorhanden of uitgeput zijn, dan wordt de begeleiding gericht op een veilige hervestiging. Ook daarbij wordt gekeken wat de vreemdeling nodig heeft en welke belemmeringen weggenomen moeten worden.

Activering gebeurt deels binnen de opvanglocaties. Ten eerste wordt dit gedaan door bewoners zelf verantwoordelijk te maken voor de schoonmaak van gezamenlijke ruimtes. Er worden schoonmaakroosters opgesteld en bij het niet naleven van deze afspraken wordt het leefgeld deels gekort. Binnen de opvanglocaties worden ook lessen en cursussen gegeven, onder andere in Nederlands en diverse praktische werkzaamheden. Zoals gezegd wordt ook samen met maatschappelijke organisaties opgetrokken om activiteiten te organiseren voor en met de bewoners.

Doelgroep

Per februari 2018 verblijven 298 mensen in de BBB-opvang. Dit betreft 239 mannen en 59 vrouwen, allen volwassen en 21 mensen van 60 jaar of ouder. Qua herkomstgebied zijn vooral de landen in het Midden-Oosten vertegenwoordigd: de meest voorkomende landen van herkomst zijn Iran (34), Irak (30) en Afghanistan (24). Ook uit Armenië komt een relatief grote groep mensen (22). Vervolgens komt een aantal Afrikaanse nationaliteiten veel voor: Somalië (20), Guinee (15), Eritrea (10), Sierra Leone (10) en Nigeria (10). Enigszins opvallend is dat Noord-Afrikaanse 'veilige landen' niet in deze top 10 voorkomen.

De capaciteit van de BBB-opvang is behoorlijk uitgebreid in de periode vanaf 2015. Zowel in maart 2015 als in januari 2017 is een grote locatie in gebruik genomen met respectievelijk 115 en 112 plaatsen. Dit is steeds gebeurd nadat is gebleken dat de vraag naar opvangplekken groeide. Momenteel is 95% van de opvangplekken bezet en is er dus geen sprake meer van wachtlijsten.

In de onderstaande tabel is te lezen welke uitstroom uit de BBB-opvang over de periode 2015-februari 2018 is gerealiseerd.

Reden	Aantal personen	T.o.v. uitstroom	T.o.v. instroom
Terugkeer/overdracht	27	8%	4,2%
Rijksopvang/verblijfsvergunning	156	46%	24,6%
Na onderzoek naar andere gemeente	6	2%	1%
In bewaring/VBL	29	9%	4,6%
MOB/Zelfstandig vertrek	116	34%	18,2%
Overleden	3	1%	0,5%
Totaal	337		53,1%

Onder de tweede categorie vallen mensen die alsnog een vergunning hebben gekregen na het winnen van (hoger) beroep, maar ook mensen die door een toewijzing van een voorlopige voorziening of door het starten van een verlengde asielprocedure alsnog recht hebben op een verblijf in een rijksopvanglocatie.

De opvang van INLIA is gestoeld op het uitgangspunt dat dat de doelgroep het best geholpen kan worden door 'rust, ruimte en respect' te bieden. De eerste twee punten zijn voornamelijk van belang in het kader van het stabiliseren van de bewoner. Door iemand niet op straat te laten leven en een eigen leefruimte te geven, kan gewerkt worden aan het werken aan een stabiele toekomst.

Expliciet wordt er ook aandacht geschonken aan het geven van respect en vertrouwen, onder andere door een set kook- en eetgerei aan te bieden, door de mensen zelf verantwoordelijk te maken voor het schoonhouden van gedeelde ruimtes, en door de overheidsinstanties op enige afstand te houden. Wanneer de vreemdeling stabiel is en zich veilig voelt kan vanuit de juridische begeleiding goed gekeken worden naar mogelijkheden en belemmeringen ten aanzien van een duurzaam verblijf in Nederland. Als iemand zich gerespecteerd voelt en vertrouwt op de begeleiders van INLIA, kan eventueel ook goed gewerkt worden aan het wegnemen van belemmeringen voor eventuele terugkeer, mochten juridische mogelijkheden voor een verblijfsvergunning uitgeput zijn.

Bijlage 11: Nijmegen

Algemeen

In de gemeente Nijmegen wordt de bed-bad-broodvoorziening aan vreemdelingen ('uitgeprocedeerde asielzoekers' volgens het collegevoorstel d.d. 15 augustus 2017) verzorgd door een viertal organisaties. In totaal worden ongeveer 80-90 vreemdelingen opgevangen.

De gemeente draagt zorg voor de financiering van de opvang en begeleiding van de vreemdelingen. VluchtelingenWerk Oost Nederland voert de noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers uit en ontving hiervoor in 2017 174.617 euro aan gemeentelijke subsidie. Daarnaast subsidieert de gemeente de Stichting Noodopvang Vluchtelingen Nijmegen (hierna: SNOV) voor de uitvoering van een bed-bad-broodvoorziening (126.500 euro in 2017). Het Wereldvrouwenhuis Mariam kreeg in 2017 15.000 euro aan subsidiegelden voor het opvangen van vrouwelijke vreemdelingen. Daarnaast had de gemeente in 2017 10.125 euro gereserveerd voor de begeleiding van Poolse daklozen door de Stichting Barka, 15.000 euro voor de toetsing van dossiers door Stichting INLIA, 5.000 euro voor medicatie en 10.000 euro voor medische adviezen van ongedocumenteerden. In totaal bedragen de kosten van de Nijmeegse opvang en begeleiding ongeveer 3,5 ton op jaarbasis. In 2017 werd dit ten laste gebracht van het programma Zorg & Welzijn, product Opvang en beschermd wonen, deelproduct Noodopvang uitgeprocedeerden.

De redenen dat de gemeente Nijmegen ervoor gekozen heeft om noodopvang in te richten zijn humanitair en vanwege de risico's voor de openbare orde en volksgezondheid. Mede als gevolg van raadsmoties wil de gemeente zich inzetten voor uitgeprocedeerde asielzoekers in schrijnende situaties. De coalitiepartijen hebben in hun coalitieakkoord uit 2014 uitgesproken dat zij het onacceptabel vinden dat, veelal getraumatiseerde, personen op straat belanden. Voor deze mensen vinden zij dat de gemeente bed, bad en brood moet faciliteren. In het coalitieakkoord worden hiertoe extra middelen uitgetrokken.

In een in maart 2016 vastgestelde Uitgangspuntennotitie Nijmeegse Aanpak Verhoogde Instroom Vluchtelingen, die tevens ingaat op noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn twee uitgangspunten geformuleerd:

- we blijven ons inzetten voor uitgeprocedeerde asielzoekers in schrijnende situaties;
- we streven naar een sluitende aanpak, niemand valt tussen de wal en het schip.

De Uitgangspuntennotitie werd gesteund door een ruime raadsmeerderheid (34 voor, 5 tegen), met uitzondering van de VVD en een lokale fractie.

Organisatiestructuur

Soorten opvang

De taakverdeling tussen de opvangorganisaties is als volgt. Er zijn 4 soorten opvang:

- VWON (noodopvang; toetsing INLIA)
- BBB (sobere nachtopvang)
- Mariam (opvang voor vrouwen)
- St. Gast (krijgt geen subsidie, maar maakt wel deel uit de opvangstructuur in Nijmegen. Biedt 24-uursopvang, maatschappelijke begeleiding en dagactiviteiten).

Het SNOV biedt sinds januari 2015 opvang aan zowel mannen als vrouwen naar aanleiding van de uitspraak van de ECSR. De doelgroep van SNOV bestaat uit uitgeprocedeerde asielzoekers zonder rechtmatig verblijf. Deze opvang vindt plaats op aparte locaties: voor vrouwen zijn twee huizen beschikbaar waar acht vrouwen overdag mogen verblijven (24-uursopvang); voor mannen is één grotere nachtopvanglocatie (capaciteit: ongeveer 15 personen) met ingericht. Tussen 18 uur 's avonds en 10 uur 's ochtends kunnen zij op deze locatie verblijven. Voor (tijdelijke) zieke vreemdelingen wordt soms een uitzondering gemaakt. Tijdens deze openingstijden is er toezicht door een beroepskracht en is een uit de doelgroep aangewezen conciërge samen met een vrijwilliger aanwezig.

Als toelatingscriteria voor de noodopvangvoorzieningen worden in Nijmegen de INLIA-criteria gehanteerd: deze worden getoetst door INLIA. Daarnaast dient de vreemdeling een binding met Nijmegen ('stadsbinding') te hebben, omdat daarmee het risico op aanzuigende werking te verkleinen. Aanvankelijk werd uitgegaan van regiobinding, maar nadat een aantal centrumgemeenten besloot te stoppen met BBB, werd de regio te groot. Een respondent gaf aan dat met name gekeken of iemand in nood geholpen kan worden. Als iemand al geruime tijd als dakloze in Nijmegen heeft verbleven, dan wordt stadsbinding al aangenomen. Indien mogelijk wordt wel doorverwezen naar een andere gemeente. Op papier zijn de criteria strenger dan ze in de praktijk uitwerken. Het belangrijkste is dat voorkomen wordt dat mensen op straat slapen.

Vreemdelingen kunnen zich rechtstreeks bij SNOV melden of aangemeld worden via organisaties als VluchtelingenWerk of Stichting Gast. Tijdens een intakegesprek bij SNOV wordt bekeken of een vreemdeling in staat is in groepsverband te leven en of ze extra zorg nodig hebben, waardoor een aanmelding en opvang elders meer voor de hand ligt. Zij moeten bepaalde gedragsregels onderschrijven, zoals over het gebruik van alcohol en drugs en omgang met elkaar en elkaars spullen. Als ze zich hieraan houden, krijgen ze na vijf nachten een pas met foto waarmee ze gedurende een jaar mogen verblijven in de opvang. Deze periode kan eventueel verlengd worden.

De organisatie van opvang wordt in sterke mate gedragen door vrijwilligers. Bij SNOV is betaalde kracht werkzaam voor het beheer van de drie huizen en de groepsbegeleiding.

Het Wereldvrouwenhuis Huize Mariam verzorgt sinds januari 2013 medische 24-uursopvang voor kwetsbare vrouwen zonder verblijfsvergunning.

VluchtelingenWerk biedt gemeentelijke noodopvang door middel van verstrekking van leefgeld aan acht personen en daarnaast begeleiding aan 32 andere vreemdelingen die soms bij andere noodopvangstichtingen of bij particulieren verblijven (d.d. oktober 2017). De noodopvang is beschikbaar voor twee doelgroepen. De eerste betreft uitgeprocedeerde asielzoekers

kers die rechtmatig in Nederland verblijven/ juridische perspectief hebben (bijvoorbeeld omdat ze een asielaanvraag voorbereiden). Daarnaast gaat het om vreemdelingen die aantoonbaar meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst, maar nog geen recht hebben op verblijf in een VBL, bijvoorbeeld om ze nog geen reisdocumenten hebben verkregen. In eerste instantie wordt dit door VluchtelingenWerk getoetst en vervolgens aan INLIA voorgelegd voor een definitieve beslissing.

Overigens bestaan er naast deze opvangorganisaties diverse andere initiatieven voor deze doelgroepen, zoals Stichting Gast, maar deze ontvangen geen gemeentelijke subsidie. Stichting Gast maakt wel deel uit van de gemeentelijke opvangstructuur en neemt deel aan het overleg lokale samenwerking.

Afstemming en overleg

Tussen de verschillende Nijmeegse vreemdelingenorganisaties en de gemeente vindt regelmatig overleg plaats, met als doel alle organisaties zo veel mogelijk op één lijn te krijgen. Er wordt bijvoorbeeld gestreefd om de toelatingscriteria op dezelfde wijze te hanteren.

Daarnaast is er een lokaal samenwerkingsoverleg ingesteld waarin casuïstiek wordt aangedragen door de opvangorganisaties. In dit overleg zitten de gemeente, DT&V, IND, AVIM, IOM en de Nijmeegse vluchtelingenorganisaties. Het doel van dit overleg is om een gezamenlijke strategie af te stemmen bij de meest complexe zaken. Hierbij wordt vooral gekeken naar het toekomstperspectief van de vreemdelingen. Inmiddels functioneert dit overleg naar tevredenheid. Ook worden goede resultaten bereikt in de vorm van vrijwillige terugkeer of een verblijfstatus. DT&V erkent dat de opgebouwde vertrouwensband tussen de opvangorganisatie en de vreemdeling helpt bij het werken aan een toekomstperspectief. De ketenpartners en de gemeente weten niet exact wie in de opvang zitten. De gemeente heeft wel inzicht in de bezetting en in- en uitstroomaantallen.

Daarnaast vindt tussen de gemeenten Arnhem en Nijmegen bestuurlijk overleg en afstemming plaats over de noodopvang van vreemdelingen, bijvoorbeeld over het opzetten van een LVV-locatie.

Geboden faciliteiten

De opvangorganisaties bieden verschillende faciliteiten aan. Per opvang staan deze hieronder beschreven.

Het Wereldvrouwenhuis biedt aan de vrouwen maximaal zes maanden een tijdelijke opvangplek. Zij ontvangen 10 euro leefgeld per week en kunnen daarnaast gebruik maken van een openbaar vervoerspas. Gedurende deze periode wordt aan hen een soort ‘empowerment’ programma geboden. Het doel is dat ze meer zelfvertrouwen krijgen en tot rust komen. Daarna kan gewerkt worden aan toekomstperspectief. Bovendien krijgen vreemdelingen toegang tot medische zorg. Zij worden ondersteund met praktische zaken, zoals taal- en fietslessen, en tegelijkertijd wordt gewerkt aan hun toekomstperspectief. Bezien wordt of mensen terecht kunnen in hun eigen netwerk en of terugkeer een optie is. In sommige gevallen stromen ze door naar een AZC (bijvoorbeeld vanwege een artikel 64 –aanvraag) of naar de bedbad-broodopvang van SNOV.

Bij SNOV wordt aan de mannelijke vreemdelingen maaltijden geboden, douchegelegenheid en een slaapplek op een slaapzaal. Overdag vinden soms activeringsprojecten plaats, onder

begeleiding van vrijwilligers, zoals het opknappen van het pand en het begeleiden van de schoonmaak en het bereiden van eten. Vanuit de gemeente mag SNOV geen leefgeld verstrekken. De opgevangen vreemdelingen krijgen vanuit kerkelijke gelden wel 12,50 euro leefgeld per week.

Inzake begeleiding van vreemdelingen werkt SNOV samen met andere Nijmeegse vluchtelingenorganisaties, zoals Stichting Gast en Wereldvrouwenhuis Huize Mariam (medische begeleiding naar arts en ziekenhuis), VluchtelingenWerk (juridische begeleiding). Stichting Gast biedt de mogelijkheid vrijwilligerswerk te doen of deel te nemen aan verschillende activiteiten. Deze begeleiding wordt geboden aan de doelgroep in alle opvanglocaties.

VluchtelingenWerk voert tevens het project 'Met opgeheven hoofd' uit, waarin vreemdelingen die willen terugkeren worden voorbereid op hun vertrek en na vertrek ook gemonitord worden. Dit gebeurt in samenwerking met de organisaties in het land van herkomst. Hiervoor is de opgebouwde vertrouwensband belangrijk. Dat geldt voor alle opvangorganisaties. Dit veranderproces om open te staan voor terugkeer is vaak langdurig en intensief, vaak wekelijks. Door de vertrouwensband kan soms ook (voor het eerst) gevoelige informatie naar boven komen, die cruciaal kan zijn bij het alsnog verlenen van een verblijfsvergunning. Het leefgeld dat Vluchtelingenwerk verstrekt bedraagt 150 euro per maand en ontvangen de deze acht vreemdelingen daarnaast maximaal 250 euro per maand woongeldbijdrage. Juridische kosten worden tevens vergoed.

De gemeente vergoedt de eigen bijdrage van 5 euro voor noodzakelijke medicatie. Daarnaast zijn middelen beschikbaar om medisch onderzoek (op grond van de Wmo) uit te laten voeren door een onafhankelijk bureau naar de kwetsbaarheid van de vreemdelingen.

Doelgroep

De gemeente maakt een onderscheid tussen vreemdelingen die een herhaald asielverzoek hebben ingediend of kunnen indienen en vreemdelingen die uitgeprocedeerd zijn. Beide groepen komen niet meer in aanmerking voor Rijksopvang en vallen tussen de wal en het schip, zo wordt in de Uitgangspuntennotitie Nijmeegse Aanpak Verhoogde Instroom Vluchtelingen gesteld.

Vreemdelingen die tot de eerste groep behoren verblijven rechtmatig in Nederland, maar hebben geen recht op rijksopvang. Zij hebben tevens uitzicht op een toekomst in Nederland of het land van herkomst. Zij komen in aanmerking voor noodopvang door VluchtelingenWerk.

De tweede groep, de uitgeprocedeerde asielzoekers, kan of wil niet terug naar het land van herkomst en kan ook niet blijven in Nederland; zij hebben geen rechtmatig verblijf meer in Nederland. Deze vreemdelingen kunnen opgevangen worden in de bed-bad-broodopvang door SNOV. In oktober 2017 werden door SNOV 18 mannen en 7 vrouwen opgevangen. Deze vrouwen hebben veelal eerder verbleven in Huize Mariam. Ten tijde van hun asielaanvraag verbleven deze vreemdelingen vaak in de nabijgelegen AZC's. Een respondent gaf aan dat sommige vreemdelingen in een VBL hebben verbleven en een slechte ervaring hebben meegemaakt met DT&V/ VBL of van anderen negatieve verhalen hebben gehoord over DT&V/ VBL. Zij zijn vaak bang teruggestuurd te worden. Meestal hebben zij geen netwerk waar ze terecht kunnen en wenden zich daarom tot de vreemdelingenorganisaties. Daarnaast spelen

gevoelens van schaamte vaak een rol. Een respondent betrokken bij een hulporganisatie vermoedt dat, als de nazorg beter is, een vreemdeling sneller terugkeert. Ook speelt mee dat het terugkeerbedrag verlaagd is: het is moeilijk voor een vreemdeling om iets op te zetten in zijn land van herkomst.

Opvangorganisaties melden dat de opgevangen vreemdelingen vaak te kampen hebben met medische of psychische klachten. Bij Huize Mariam wordt deze doelgroep, mits ze vrouw zijn, opgevangen. Zij hebben een capaciteit van zeven à acht plekken.

De bij SNOV opgevangen vreemdelingen verblijven vaak al geruime tijd (meer dan 8 jaar) in Nederland en hebben meerdere asielprocedures achter de rug. In oktober was er sprake van een wachtlijst.

Er is geen complete inzage geboden in de uitstroom van de opgevangen vreemdelingen.

Bijlage 12: Rotterdam

Algemeen

De verantwoordelijkheid voor BBB-opvang is door de gemeente Rotterdam na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 17 december 2014 opgepakt door een aantal partijen in te schakelen die al bekend waren met het bieden van opvang aan dak- en thuislozen in het algemeen en ook al deels hulp aan ongedocumenteerde vreemdelingen boden.

Er zijn overeenkomsten met vier organisaties opgesteld, die voor verschillende doelgroepen opvang regelen:

1. In de Pauluskerk is een nachtopvang opgezet waar maximaal 24 vreemdelingen verblijven.
2. Het Leger des Heils (LdH) biedt op twee locaties opvang. De Brug is een nachtopvanglocatie voor mensen met medische problemen. Sinds 2011 wordt hier al namens de gemeente opvang geboden. Hier verblijven eind 2017 ongeveer 20 vreemdelingen. Een tweede locatie, Het Roer, is toegankelijk voor een bredere doelgroep en vangt gedurende de nacht momenteel 10 vreemdelingen op.
3. De Nico Adriaans Stichting (NAS) biedt nachtopvang op twee locaties: Noorderlokaalweg (24 personen) en de Vijverhofstraat (22 personen). Beide locaties zijn voor een brede doelgroep toegankelijk.
4. Het Rotterdams Ongedocumenteerdsteunpunt (ROS) verzorgt de 24-uursopvang van 15 vrouwen.

Voor de meeste locaties geldt dat deze niet apart voor de BBB-opvang voor vreemdelingen zijn opgezet. BBB'ers verblijven niet samen met reguliere daklozen in één opvang.

Vanuit de gemeente zelf is aangegeven dat na de uitspraak van de CRvB direct werk is gemaakt van inrichten van opvangfaciliteiten. De gemeente zocht graag samenwerking met bekende partijen en maar was daardoor wel gedwongen de staande praktijk te volgen ten aanzien van de vorm van opvang en ondersteuning.

Het dossier BBB behoort in Rotterdam tot de portefeuille van de burgemeester, vanwege de relatie met openbare orde en veiligheid.

De opvang is in eerste instantie opgezet zonder veel aandacht voor begeleiding van de doelgroep. De doorstroom naar een duurzame situatie is sinds 2015 dan ook minimaal geweest. Er wordt dan ook gewerkt aan een nieuwe opzet waarbij wel wordt gekeken naar individuele behoeften en belemmeringen om het toekomstperspectief te verbeteren.

Organisatiestructuur

De gemeente coördineert de intake van vreemdelingen en de toewijzing aan bepaalde locaties. Hierbij wordt zoveel mogelijk geprobeerd om gelijksoortige groepen in de verschillende opvanglocaties te houden, maar in de praktijk is er weinig bewegingsruimte en is het vaak een kwestie van plaatsing in een locatie waar op dat moment plek is.

De inrichting van de opvang en eventuele activering en begeleiding is een verantwoordelijkheid van de betreffende uitvoeringsorganisatie. De gemeente stuurt hier weinig in, al zijn wel bepaalde randvoorwaarden gesteld aan bepaalde faciliteiten. Zo is bijvoorbeeld het leefgeld gelijkgeschakeld voor vergelijkbare opvanglocaties en is de 24-uurs opvang enkel beschikbaar voor vrouwen. De achterliggende gedachte is dat er vreemdelingen niet het gevoel krijgen dat men in bepaalde locaties beter af is dan in andere.

Er is een beperkt aantal voorwaarden voor toelating tot de gemeentelijke opvangfaciliteiten. Ten eerste wordt bij DT&V gecontroleerd of er geen sprake is van recht op voorliggende voorzieningen. Regiobinding is vereiste om 'shoppen' tussen BBB-locaties te voorkomen. Mensen uit veilige landen (nieuwe instroom) hebben vanaf 1 december 2017 recht op maximaal 3 maanden opvang als zij verwezen worden door een terugkeerorganisatie (bijv. IOM, Goed-WerkFoundation). Opvang staat dan in het teken van terugkeer.

Bij mensen met medische problemen zet de gemeente zich in om zo snel mogelijk een verblijfsvergunning op basis van Art. 64 Vw2000 te regelen, zodat de kosten voor de opvang ook vanuit het Rijk gefinancierd kunnen worden. Daarbij speelt vervolgens het probleem dat de capaciteit in verpleeghuizen in de stad dusdanig krap is dat er weerstand bij dergelijke instanties bestaat tegen de opvang van vreemdelingen met een Artikel 64-status. De bottleneck blijkt in die gevallen dus niet zo zeer de financiering van de opvang maar de capaciteit van geschikte opvanglocaties.

Onder coördinatie van de gemeente worden in het Breed Rotterdams Illegalen Overleg (BRIO) maandelijks afstemming gezocht tussen de gemeente, de opvanginstanties, IND, DT&V en AVIM. Daarnaast vindt vrijwel dagelijks overleg plaats op ad hoc basis en heeft tot doel om processen in de keten zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Naast de partijen dit bij dit overleg betrokken zijn, wordt incidenteel samengewerkt met andere partijen zoals het IOM. Vluchtelingenwerk Nederland richt zich in Rotterdam vooral op stathouders en speelt voor de BBB-doelgroep nog geen belangrijke rol van betekenis.

Geboden faciliteiten

Bij de opvanglocaties voor vrouwen is er sprake van 24-uursopvang. Dit houdt in dat deze BBB'ers in principe altijd op dezelfde plek kunnen verblijven. De andere opvanglocaties bieden nachtopvang met slaap- en douchefaciliteiten. De mensen die in deze locaties worden opgevangen hoeven echter niet de straat op. In de Pauluskerk is bijvoorbeeld ook een dagopvang, waar vertrekplichtige mensen net als de reguliere dak- en thuislozen terecht kunnen. Ook de Nico Adriaans Stichting verzorgt dagopvang voor deze doelgroep. Beide dagopvanglocaties zijn ook geopend voor mensen die op andere locaties worden opgevangen. Ook het Leger des Heils en de stichting Ontmoeting beiden dagopvang voor zowel reguliere dak- en thuislozen als ongedocumenteerde vreemdelingen.

BBB'ers van de verschillende locaties krijgen leefgeld voor aanschaf van persoonlijke boodschappen en kleding. Daarnaast is eerstelijns medische zorg en tandartszorg beschikbaar in de Pauluskerk, waarbij kan worden doorverwezen naar specialisten indien nodig. Bij de opvanglocaties kan ook door de medewerkers geconstateerd worden dat mogelijke psychische problemen spelen, waarna in overleg met de gemeente de GGZ ingeschakeld kan worden. Er is een nauwe samenwerking met het ambulante GGZ team van de Parnassia Bavo groep op locatie 'de Brug'.

De opvanginstanties voeren niet alleen de bed, bad en brood-opvang uit, maar bieden ook diverse vormen van begeleiding aan de vreemdelingen. Opvanglocaties NAS en Leger des Heils bieden de dagelijkse ondersteuning (voeding, toezicht etc.). Enkel de Pauluskerk, Stichting ROS en GoedWerkFoundation bieden begeleiding gericht op perspectief. Zo kunnen de BBB'ers juridisch ondersteuning krijgen in de vorm van hulp bij te doorlopen procedures, het leggen van contacten met ambassades, overleg met advocaten etc.

Bij de verschillende dagopvanglocaties worden ook activiteiten ondernomen om mensen te activeren. Bij de Pauluskerk is het programma 'Zinnvolle Dagbesteding en Bouwen aan Waardigheid' opgezet. Mensen worden hiermee geactiveerd door onder andere taallessen en praktische cursussen aan te bieden en activiteiten te organiseren op het gebied van kunst en cultuur. Ook de andere opvangorganisaties richten zich op het activeren van mensen door diverse activiteiten op het gebied van onderwijs, cultuur en sport aan te bieden. Daarnaast wordt in de opvanglocaties verwacht dat BBB'ers meehelpen in het schoonhouden van de eigen woonruimtes.

In de nabije toekomst is de ambitie door zowel de gemeente als door opvanglocaties uitgesproken om vreemdelingen intensiever te begeleiden. Waar nu nog sprake is van vrijblijvende toegang tot juridische begeleiding, is het idee dat straks per individu bekeken wordt welke (juridische) mogelijkheden bestaan, hoe – in samenwerking met de vreemdeling – een duurzaam toekomstperspectief eruit moet komen te zien en welke belemmeringen daarbij weggenomen moeten worden.

Doelgroep

We hebben inzage gekregen in een inventarisatie van de in een opvang verblijvende vreemdelingen per december 2017. Van deze groep zijn 36 mensen ingestroomd in 2016 en 59 mensen in 2015. Een groep van 13 mensen is al sinds voor de uitspraak van de CRvB (december 2014) opgevangen, maar dit betreft voornamelijk mensen met een medische indicatie (10 personen). De groep van 116 personen bestaat uit 21 vrouwen en 95 mannen. In de afgelopen periode zijn ook mensen uitgestroomd, waardoor omvang van de groep min of meer gelijk is gebleven in de voorgaande jaren.

Qua herkomst valt op dat een grote groep opgevangen mensen zogenaamde 'veiligelanders' betreft. De meest voorkomende nationaliteiten zijn Marokkaans (20) en Algerijns (12), wat samen bijna 30% van de totale populatie vormt. Somalië (10), Burundi (8) en Guinee (7) komen daarnaast relatief veel voor als land van herkomst.

Er is geen informatie beschikbaar over de verblijfsduur van de vreemdelingen in Nederland. Wel is door een ambtenaar aangegeven dat de ervaring is dat veel mensen die in de BBB-opvang terecht zijn gekomen, voorheen ook al in een eigen netwerk verbleven. Het openen van de BBB-opvang heeft ervoor gezorgd dat een groep die voorheen niet 'op de radar stond'

nu wel in beeld zijn en opgevangen worden.

De groep is in de afgelopen periode sterk gegroeid. In de eerste jaren is dan ook in bepaalde periodes sprake geweest van wachtlijsten, oplopend tot 10 mensen. Deze zijn in 2017 weg-gewerkt, ook omdat de instroom in latere jaren is gestabiliseerd. Hoewel van de uitstroom geen cijfermateriaal beschikbaar is, wordt in verschillende interviews wel aangegeven dat deze uitstroom zeer beperkt is te noemen.

De gemeentelijke coördinator weet hierbij te melden dat het grootste deel van de uitstroom mensen betreft die met onbekende bestemming zijn vertrokken. Er wordt veel energie gestoken in de activering van vreemdelingen, maar dit leidt er dus niet toe dat deze mensen ook zelf in staat zijn om stappen te zetten naar een duurzame toekomstperspectief. Deze constatering heeft zoals gezegd geleid tot het uitspreken van de ambitie om in de toekomst meer in te zetten op individueel toegesneden begeleidingstrajecten. Men wil hierbij kijken naar best practices in bijvoorbeeld Utrecht, Groningen en Eindhoven, en naar lessen die getrokken kunnen worden uit de onderzoeken van Stichting LOS/Amnesty International en de ervaringen vanuit het project Perspectief van Vluchtelingenwerk Nederland.

Bijlage 13: Smallingerland

Algemeen

In de gemeente Smallingerland (Drachten) wordt sinds 2013 noodopvang geboden aan vreemdelingen, waarbij de gemeente betrokken is. De bed-bad-brood-opvang wordt uitgevoerd door kerkelijke instanties en VluchtelingenWerk en betreft enerzijds het aanbieden van een woonruimte aan een tiental vreemdelingen en anderzijds het geven van leefgeld aan ongeveer 32 vreemdelingen.

Het bieden van bed-bad-brood wordt door de gemeenteraad gezien als 'een morele plicht, die niet afhankelijk moet zijn van iemands juridische status, mogelijkheid of bereidheid terug te keren naar het land van herkomst' (motie d.d. 28 april 2015 aangenomen met 26 stemmen voor, 5 tegen). De noodopvang wordt gezien als voortvloeisel van de op de gemeente rustende zorgplicht op grond van de Wmo 2015. Over het algemeen kan het bieden van noodopvang op breed politiek draagvlak rekenen.

In totaal bedragen de gemeentelijke kosten voor de opvang van vreemdelingen naar schatting 135.000 euro per jaar. Vanwege deze relatief hoge kosten is in 2016 gesproken over een afbouw van de noodopvang, een meer sobere inrichting of aanscherping van de toelatingscriteria. Deze voorstellen zijn afgewezen omdat dit niet humanitair werd geacht. De opvang en de financiering daarvan is door de gemeenteraad verlengd.

Organisatiestructuur

Aanmelding vindt plaats door VluchtelingenWerk. VluchtelingenWerk beoordeelt of een vreemdeling voldoet aan de door de gemeente gestelde toelatingsvoorwaarden. De vreemdeling die verzoekt om opvang dient zijn dossier in handen te stellen van VluchtelingenWerk voor deze beoordeling.

Deze toelatingsvoorwaarden luiden als volgt:

- de vreemdeling moet een binding met de gemeente Smallingerland kennen. Dit houdt in dat de laatste COA-opvang heeft plaatsgevonden in het AZC te Drachten;
- de uitgeprocedeerde asielzoeker volgt een procedure waardoor nog kans bestaat op het ontvangen van een geldige verblijfstitel of werkt mee aan terugkeer naar land van herkomst. Deze toets zal plaatsvinden door DT&V;
- er is geen andere voorliggende voorziening voorhanden, bijvoorbeeld in de vorm van rijksopvang.

De betrokken gemeenteambtenaar constateert dat de kans van slagen van de procedure moeilijk te beoordelen is. Dit criterium is met name bedoeld te voorkomen dat (langdurig) opvang geboden zal worden aan vreemdelingen zonder een enkel perspectief op verblijf. De gemeente kan inzicht vragen in het aantal aanmeldingen en positieve besluiten tot toelating.

De uitvoering van de opvang vindt plaats door de Interkerkelijke Werkgroep Asielzoekers (IKW) en de Bethelkerk, die elk zorg dragen voor het beheer van een huurwoning met capaciteit voor vijf vreemdelingen. De gemeente betaalt de huur van deze woningen en heeft eveneens de inrichting van de woningen gefinancierd.

VluchtelingenWerk wordt financieel gecompenseerd voor de kosten die de organisatie maakt om de aanmelding te verzorgen. Bovendien is VluchtelingenWerk verantwoordelijk voor het uitkeren van leefgeld en het aanbieden van juridische ondersteuning. De gemeente dekt tevens deze kosten.

Verschillende betrokken partijen (beheerders vanuit de kerken, IND, DT&V, Vluchtelingenwerk en IOM) overleggen eens per kwartaal over casuïstiek. Voorheen was AVIM ook betrokken bij dit overleg. Dit samenwerkingsoverleg is geïnitieerd vanuit de gemeente. Hierbij wordt onder meer besproken of er mogelijkheden voor terugkeer bestaan. De vreemdelingenketenpartners geven hierover advies.

Daarnaast vindt één keer in de twee maand (beheerders)overleg plaats tussen VluchtelingenWerk en de kerken. Dan wordt eveneens de situatie van de opgevangen vreemdelingen besproken en gekeken welke stappen gezet kunnen worden.

Geboden faciliteiten

De opvang betreft dagopvang aan tien vreemdelingen, verdeeld over twee huizen. Daarnaast wordt leefgeld uitgekeerd ter hoogte van 45 euro per week.

De geboden begeleiding van vreemdelingen is niet erg intensief en vooral ad hoc van aard. De door de vreemdelingen zelf geformuleerde hulpvraag is hierbij leidend; de vreemdeling moet zelf het initiatief nemen. Begeleiding wordt met name uitgevoerd door de kerken en VluchtelingenWerk. De wijze waarop begeleiding vanuit de kerken geboden wordt hangt sterk af van de betrokken beheerder. De huidige beheerder vanuit IKW bezoekt wekelijks de woning onder zijn beheer en kijkt of zich problemen voordoen. Wel wordt wekelijks een spreekuur in de Zuiderkerk gehouden, waar vreemdelingen terecht kunnen met hun vragen. VluchtelingenWerk biedt tevens juridische begeleiding, waarmee bezien kan worden of de juridische mogelijkheden om een status te verkrijgen volledig zijn uitgeput.

Vanuit de betrokken partijen wordt niet actief ingezet op terugkeer. Als een vreemdeling zelf aangeeft terug te willen keren, kan hij daarin wel ondersteund worden. Dit is in het verleden een enkele keer voorgekomen. Derhalve wordt niet met elke vreemdeling gesproken over mogelijkheden om terug te keren of over zijn toekomstperspectief.

Vanuit de kerkelijke gemeente is het mogelijk om verschillende vrijwilligersactiviteiten te ontplooiën. Deze worden niet actief aangeboden aan de vreemdeling, maar op diens verzoek wordt gekeken wat er mogelijk is. In het verleden is een poging ondernomen door vrijwilligers

vanuit de kerk om Nederlandse les of op meer structurele wijze vrijwilligerswerk op te zetten. Dit is echter niet gelukt, omdat dit te veel werk vroeg van de vrijwilligers.

Een aantal vreemdelingen heeft te kampen met GGZ-problematiek. De kerken spelen in voor komende gevallen een rol bij het vinden van een huisarts of andere hulpverlening.

Sommige kerken bieden daarnaast via hun gemeenteleden (in privéhuizen) opvang aan vreemdelingen die niet voldoen aan de bovengenoemde criteria. Zij kunnen rekenen op leefgeld verstrekt vanuit de kerken. Deze vreemdelingen vallen buiten het zicht van de gemeente; het gaat vooral om vreemdelingen die niet uit de regio komen, die weigeren mede te werken of die Dublin-claimant zijn. In het geval van IKW gaat het volgens de respondent om 25 vreemdelingen aan wie leefgeld verstrekt wordt.

Doelgroep

Het criterium regiobinding brengt met zich mee dat de meeste vreemdelingen op een eerder moment hebben verbleven in het AZC Drachten en geen recht meer hebben om daar te verblijven. Alle opgevangen vreemdelingen zijn man. In het verleden was er een derde woning beschikbaar, bestemd voor de opvang van vrouwen. Hiervoor bleek echter te weinig vraag.

Momenteel bestaat een wachtlijst voor de woningen van ongeveer 5 à 10 personen. Voor de woningen geldt 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Deze personen krijgen wel leefgeld. Een aantal personen verblijft geruime tijd in de huizen, terwijl anderen slechts een korte periode aangewezen zijn op deze noodopvang. Tijdens de interviews zijn enkele voorbeelden aangehaald van vreemdelingen die onder begeleiding van de kerk, bijvoorbeeld door contacten aan te halen in het land van herkomst, teruggekeerd zijn.

Bijlage 14: Utrecht

Algemeen

Sinds 2001 wordt in de gemeente Utrecht opvang aan vreemdelingen in de vorm van bed-bad-brood en begeleiding (4B's) aangeboden. Dit gebeurt in de vorm van 24 plekken nacht-opvang en 200 plekken 24 uursopvang. Verschillende instellingen zijn op dit terrein actief, waarvan Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (hierna: SNDVU) de grootste opvangcapaciteit heeft. SNDVU is ontstaan vanuit een aantal kerken die het initiatief hadden genomen om vreemdelingen op te vangen. SNDVU draagt zorg voor de opvang van ongeveer de helft van de Utrechtse doelgroep. De gemeente verzorgt de financiering van de opvangplekken en coördineert de werkafspraken voor opvang en begeleiding.

De kosten van de opvang (inclusief de verstrekking van leefgeld) bedragen ongeveer 2,7 miljoen euro per jaar; dit komt neer op 12.500 euro per plek. In de periode 2014-2016 dat het Rijk de gemeenten nog financieel tegemoet kwam, ontving de gemeente Utrecht 15.000 euro per plek.

Als doel van de opvang wordt genoemd dat de gemeente illegaliteit en leven op straat, vanuit het oogpunt van openbare orde en humaniteit, wil verminderen en voorkomen. Hiervoor zijn duurzame oplossingen nodig, die volgens de gemeente eruit bestaan dat iemand (opnieuw) opgevangen wordt in een rijksopvanglocaties of dat iemand terugkeert naar het land van herkomst of een derde land of dat legalisering van verblijf volgt. Samen met en via de betrokken instellingen werkt de gemeente aan de realisatie van deze oplossingen. Voor de gemeente is het belang dat de instellingen professionele en juridische kennis in huis hebben inzake hulpverlening aan de doelgroep. Dit is het geval bij de Utrechtse opvanginstellingen.

Als belangrijke, zowel door de gemeente als door de instellingen onderschreven pijlers gelden:

- de begeleiding (de 4^e B) is essentieel;
- opvang is randvoorwaardelijk voor het slagen van de begeleiding;
- er gelden geen tijdslimieten van opvang, maar er wordt ingezet op resultaat door het zoeken naar (creatieve) oplossingen;
- er wordt gewerkt op basis van vertrouwen.

Resultaat kan inhouden dat een vreemdeling terugkeert, een verblijfstatus verkrijgt of opgevangen wordt in een rijksopvanglocatie. In de Utrechtse gemeenteraad is veel steun voor deze aanpak.

Organisatiestructuur

Soorten opvang

In Utrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen eerstelijns- en tweedelijnsvoorzieningen, dan wel spoedopvang en 24 uursopvang, verzorgd door verschillende organisaties met elk een eigen signatuur.

De nachtopvang is bedoeld voor spoedsituaties en om in een beperkte periode het dossier nader te onderzoeken op juridische kansrijkheid of kwetsbaarheid van de ongedocumenteerde. In Utrecht wordt deze opvang uitgevoerd door Toevlucht (14 plekken voor mannen) en de Weerdsingel (10 plekken 24 uursopvang voor vrouwen). Beide opvanglocaties zitten vol. Voor de spoedopvang geldt naast regiobinding ook asielachtergrond als toelatingscriteria. Indien de vreemdeling geen binding heeft met Utrecht, wordt deze doorverwezen en actief doorgeleid naar een opvangorganisatie elders in het land. STIL, een lokale vrijwilligersorganisatie die hulp biedt aan vreemdelingen zonder verblijfstatus, geldt als eerste aanspreekpunt voor vreemdelingen. Naast STIL, kunnen Vluchtelingenwerk, SNDVU met name ongedocumenteerden met asielachtergrond, die acuut opvang nodig hebben bemiddelen richting een overnachtingsplek bij de spoedopvang van de Toevlucht of Weerdsingel.

Tijdens het verblijf in de spoedopvang kan worden beoordeeld of een vreemdeling aanspraak kan maken op een plek in de tweedelijnsopvang, zoals SNDVU, Huize Agnes of Seguro. Deze dossiers worden bij de stichting INLIA aangemeld ter toetsing of aan de criteria voor 24 uursopvang wordt voldaan. Deze opvanglocaties kennen een eigen signatuur. Zo biedt Huize Agnes enkel opvang aan vrouwen. Seguro heeft zich meer gespecialiseerd in opvang aan mannen met medische of gedragsproblematiek. SNDVU biedt opvang en begeleiding met mogelijk meer juridisch of terugkeer perspectief aan mannen en vrouwen.

Voor de tweedelijnsopvang gelden strengere criteria die door de gemeente in samenspraak met de opvanglocaties zijn opgesteld. Deze criteria luiden:

- Er moet sprake zijn van regiobinding;
- Er bestaat geen recht op rijksopvang;
- Er is sprake van een (kansrijk) juridisch traject;
- Een vreemdeling dient actief en controleerbaar medewerking te verlenen aan terugkeer van land van herkomst;
- Er is sprake van humanitaire noodgevallen (bijvoorbeeld zware medische of psychiatrische problematiek).

Hiermee wordt aangesloten bij de INLIA-criteria. INLIA als onafhankelijk partner van de gemeente toetst op grond van een papieren dossier of een persoon aan deze criteria voldoet. Indien dit een geval is, kan deze persoon ondergebracht worden in een tweedelijns-opvanglocatie, mits er een plek beschikbaar is. Respondenten meldden dat de opvangorganisaties wachtlijsten kennen. Niet altijd, zeker in de jaren 2016 en 2017, is voor iedereen plek.

In gevallen waarin vreemdelingen te kampen hebben met zware GGZ-problematiek, kunnen zij worden opgevangen door Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO) te Amsterdam. Daar verblijven op dit moment tussen de 10 en 15 'Utrechtse' vreemdelingen. De gemeente Utrecht financiert de opvangplek voor deze mensen.

Afstemming en overleg

Tussen de verschillende instellingen onderling en de gemeente is een overlegstructuur tot stand gekomen. Eenmaal per zes weken vindt een hulpverlenersoverleg plaats, waarbij alle

organisaties in Utrecht die zich bezig houden met de doelgroep zijn betrokken. De gemeente is niet betrokken bij dit overleg. Hier wordt casuïstiek besproken en worden verschillende ervaringen gewisseld. Daarnaast vindt regelmatig een bestuurdersoverleg plaats, eveneens zonder de gemeente. Daarnaast bestaat er een managementoverleg tussen gemeente en betrokken instellingen, waar meer beleidsmatig overleg plaats vindt. Er bestaat een 'werkgroep complexe zaken' waar zeer complexe casussen besproken worden door de vertegenwoordigers vanuit de SNDVU, STIL, VluchtelingenWerk en de gemeente, waarbij ook het realiseren van een duurzame oplossing centraal staat. Tot slot bestaat er bovendien weer gestart met een Lokaal Samenwerkingsoverleg, waar door de opvangorganisaties dossiers ingebracht kunnen worden waarbij samen met DT&V en IND gekeken kan worden hoe dit dossier alsnog opgelost kan worden.

De gemeente wordt geïnformeerd door de stichting INLIA welke ongedocumenteerden ondergebracht goedgekeurd zijn voor de 24 uursopvang. De instellingen bekijken onderling wat de beste plek is voor iemand. Zij ontvangt daarnaast elke maand een mutatieoverzichten waarin opgenomen staat wie in de opvang zit en welke procedurele, juridische stappen ondernomen worden en hoeveel mensen zijn goedgekeurd door Stichting INLIA, hoeveel wachten op een plek en hoeveel mensen die maand geplaatst zijn.

Geboden faciliteiten

In het kader van de case study is gesproken met de grootste Utrechtse tweedelijnsopvanglocatie SNDVU. Hieronder volgt de beschrijving van de faciliteiten die aan vreemdelingen opvangen door SNDVU worden geboden.

De 21 opvangwoningen van SNDVU zijn relatief kleinschalig (gemiddeld 5 à 6 mensen per woning) en zijn gelegen middenin de stadswijken, verspreid over de gemeente. Daarnaast begeleidt SNDVU ook enkele vreemdelingen die niet opgevangen worden in één van de huizen, maar die bijvoorbeeld binnen hun eigen netwerk worden opgevangen. Zij ontvangen, net als de vreemdelingen die verblijven in de opvangwoningen, wel een wekelijkse leefgeldbijdrage van vijftig euro.

Al deze vreemdelingen kunnen daarnaast rekenen op juridische ondersteuning, geboden door drie juridische medewerkers van SNDVU. Deze persoon is tevens aanspreekpunt en contactpersoon voor de vreemdelingen en kan ook voor medische zaken gecontacteerd worden. Medische en psychische zorg worden niet geboden door de opvanglocaties zelf, maar hiervoor geldt dat vreemdelingen doorverwezen kunnen worden naar zorgverleners, zoals de huisarts of een specialist.

Zoals eerder gesteld, wordt begeleiding (de 4^e B) door de Utrechtse betrokkenen gezien als cruciaal. De gemeente stelt dat de opvanglocaties een sociaalpsychologische aanpak hantieren gericht op gedragsverandering bij de vreemdelingen, waarbij deze verandering eruit kan bestaan dat medewerking wordt verleend aan terugkeer.

Begeleiding verloopt volgens het volgende stramien. Eerst wordt het dossier met de vreemdeling tijdens een intakegesprek doorgenomen, waarbij vervolgens bezien wordt of het dossier compleet is (zijn alle bewijsstukken aanwezig en verkregen?). Op deze wijze wordt onderzocht of de procedurekansen uitgeput zijn of dat er toch een reële kans bestaat dat de vreemdeling een verblijfsstatus kan verkrijgen. De stichting heeft een netwerk van advocaten

aan zich gebonden, die ingeschakeld kunnen worden in geval van complexere zaken waarbij een herhaalde aanvraag kansrijk lijkt te zijn.

Via deze regelmatige contacten kan een vertrouwensband ontstaan tussen de vreemdeling en hulpverlener/ begeleider, waarna ook het gesprek over terugkeer aan de orde kan komen. Indien een vreemdeling op een gegeven moment open begint te staan voor eventuele terugkeer, wordt hieraan gezamenlijk gewerkt. Zo wordt aan sommige vreemdelingen stages aangeboden, waarmee zij relevante werkervaring kunnen opdoen waardoor hun economische kansen na terugkeer vergroot worden. Regelmatig wordt hierbij samengewerkt met IOM die de vlucht boekt en helpt bij het verkrijgen van een laissez passer en met Vluchtelingenwerk in het kader van het project Met opgeheven hoofd.

De respondent bij de opvanglocatie geeft aan dat begeleiding erop gericht is om een duurzame oplossing en perspectief te bieden aan de vreemdelingen. Onder deze oplossingen kan ook terugkeer naar het land van herkomst begrepen worden. Bij binnenkomst op de locatie wordt mensen gevraagd een contract te tekenen, waarbij zij verklaren dat het perspectief op een duurzame oplossing onlosmakelijk verbonden is met de opvang. In een uiterst geval kan de opvang beëindigd worden. Dit is afgelopen jaren een enkele keer gebeurd.

Daarnaast wordt ingezet op sociale activering en nuttige dagbesteding, bijvoorbeeld in de vorm van zwemlessen, nailessen, Nederlandse les en vrijwilligerswerk. Deze worden verzorgd door vrijwilligers(organisaties), zoals de activeringsprojecten van Villa Vrede, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de interesses en ontwikkelingskansen van de vreemdeling. Zo wordt bijvoorbeeld aan een vreemdeling een cursus bij een universiteit aangeboden.

Doelgroep

In paragraaf 1.2 is reeds stilgestaan bij de doelgroepen die door de verschillende organisaties worden opgevangen. In de afgelopen jaren is de instroom in de opvang toegenomen. Het overgrote deel van de opgevangen vreemdelingen is mannelijk. Uit het jaarverslag van SNDVU blijkt dat hun cliënten voor ongeveer 2/3 uit mannen bestonden (61 op een totaal van 94). 16 vreemdelingen zijn afkomstig uit Ethiopië en 11 uit Guinee. Uit Armenië, Iran en uit Guinee komen elk 9 vreemdelingen.⁵⁶ De overige personen komen uit andere landen. Respondenten geven aan dat de opgevangen personen veelal te kampen hebben met psychische/ psychiatrische en/of medische problemen.

De gemiddelde doorstroom bedraagt ongeveer 60 procent per jaar. In 2017 zijn 35 mensen uitgestroomd, waarvan 5 mensen teruggekeerd zijn naar hun land van herkomst. In sommige gevallen is terugkeer volgens de respondent het resultaat geweest van de geboden begeleiding.

Volgens registraties, verschaft door de gemeente, zijn in de jaren 2002-2017 de volgende resultaten geboekt:

- 617 mensen hebben alsnog een verblijfsvergunning verkregen (59%)
- 198 mensen zijn teruggekeerd (19%)
- 136 mensen zijn opgevangen op een rijksopvanglocaties (13%)
- 94 mensen zijn met onbekende bestemming vertrokken (9%).

⁵⁶ Cijfers hebben betrekking op de cliënten van SNDVU op 31 december 2016.

Het jaarverslag van SNDVU meldt de volgende uitstroom in 2016 (totaal: 44):

- 8 maal verblijfsvergunning op basis van herhaalde asielaanvraag
- 5 maal terugkeer naar land van herkomst, waarvan 1 maal door DT&V
- 12 maal uitplaatsing naar AZC op basis van een herhaald asielverzoek
- 10 maal uitplaatsing naar AZC op basis van artikel 64
- 4 maal beëindiging van ondersteuning
- 2 maal met onbekende bestemming vertrokken
- 2 maal emigratie naar derde land
- 2 maal overdracht aan het ex-AMA-team

pro facto