

MENSENRECHTEN

OP STRAAT

Bed, bad, brood en de menselijke
waardigheid in Nederland



AMNESTY
INTERNATIONAL



MENSENRECHTEN OP STRAAT

Bed, bad, brood en de menselijke
waardigheid in Nederland



Waar beginnen de universele mensenrechten? Op kleine plaatsen, dicht bij huis – zo dichtbij en zo klein dat ze op geen enkele kaart van de wereld gezien kunnen worden. Maar die plekken zijn de wereld van individuele mensen; de buurt waarin hij woont; de school die hij bezoekt; de fabriek, boerderij of kantoren waar hij werkt. Als deze rechten daar geen betekenis hebben, hebben ze weinig betekenis ergens anders.

Eleanor Roosevelt¹

¹ Eleanor Roosevelt: tekst bij tienjarige herdenking van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1958.

Auteur: Elles Besselsen
10 november 2015

Amnesty International
Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
T 020 626 44 36
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Foto voorpagina:

Eind oktober 2015 werden tien vreemdelingen tijdelijk ondergebracht in de kelder van het Wereldhuis in Amsterdam

© Elmer van der Marel


- 1. Achtergrond van deze notitie 7**
 - 1.1 Een jaar na de uitspraak van het Europees Comité 7
 - 1.2 Over wie gaat het? 7
 - 1.3 Werkwijze 8
- 2. Internationale mensenrechtenstandaarden 9**
 - 2.1 Sociale en economische mensenrechten 9
 - 2.2 Recht op opvang in internationale en Europese mensenrechtenverdragen 9
 - 2.3 Recht op opvang in Europese regelgeving 14
 - 2.4 Conclusies 16
- 3. Opvang van migranten zonder verblijfsvergunning in Nederland 17**
 - 3.1 Geschiedenis 17
 - 3.2 Recht op opvang in rijksbeleid en wetgeving 20
 - 3.3 Opvang in gemeenten 20
 - 3.4 Recht op opvang in de nationale rechtspraak 24
- 4. Opvang in Amsterdam: beleid en praktijk 28**
 - 4.1 Geschiedenis 28
 - 4.2 Bed, bad, brood 29
 - 4.3 24-uursopvang met begeleiding 30
 - 4.4 Conclusie 31
- 5. Menselijke waardigheid gerespecteerd? 32**
 - 5.1 Bed, bad, brood 32
 - 5.2 Best practice: 24-uursopvang en begeleiding 33
- 6. Aanbevelingen 35**

1 ACHTERGROND VAN DEZE NOTITIE

1.1 EEN JAAR NA DE UITSPRAAK VAN HET EUROPEES COMITÉ

Op 10 november 2014 publiceerde het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) zijn uitspraak op de klacht tegen Nederland van de Conference of European Churches.² Door mensen zonder rechtmatig verblijf geen opvang te bieden, handelt Nederland in strijd met het Europees Sociaal Handvest (ESH), oordeelde het ECSR.

Nederland schendt artikel 13 lid 4 en artikel 31 lid 2 van het Handvest.

 *'The Committee observes [...] that the persons concerned by the current complaint undeniably find themselves at risk of serious irreparable harm to their life and human dignity when being excluded from access to shelter, food and clothing. It [...] holds that access to food, water, as well as to such basic amenities as a safe place to sleep and clothes fulfilling the minimum requirements for survival in the prevailing weather conditions are necessary for the basic subsistence of any human being.'*

De Nederlandse regering kon zich niet vinden in de uitspraak: het ESH zou niet van toepassing zijn op migranten zonder verblijfsvergunning, en Nederland kan dus niet worden verplicht opvang voor deze mensen te verzorgen. Naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR kwam op 15 april 2015 het Comité van Ministers van de Raad van Europa met een resolutie. Die bracht echter niet de gewenste duidelijkheid: de tekst van de resolutie werd door diverse organisaties, partijen en in de media op verschillende manieren uitgelegd.³ Werd Nederland nu verplicht om voorzieningen te treffen voor deze groep of niet? En wat moeten die voorzieningen dan ten minste inhouden? Hoe de resolutie ook geïnterpreteerd moet worden, de Nederlandse regering kreeg in ieder geval de opdracht Europa op de hoogte te houden van de ontwikkelingen op dit gebied en moest zelf invulling geven aan de opvang van migranten zonder verblijfsvergunning.

In deze notitie kijkt Amnesty hoe Nederland een jaar na de uitspraak de opvang van migranten zonder verblijfsvergunning heeft geregeld en of daarmee hun menselijke waardigheid en mensenrechten worden gerespecteerd.

1.2 OVER WIE GAAT HET?

In de literatuur en de media worden verschillende termen gebruikt voor de groep migranten om wie het hier gaat. Vaak kleeft aan de gebruikte verwijzing een negatieve connotatie, zoals bij 'illegalen' of 'onrechtmatig verblijvende migranten'. Vaak ook dekken de termen niet de volledige lading, zoals bij 'ongedocumenteerde migranten' en 'uitgeprocedeerde asielzoekers'.⁴ In deze notitie wordt de groep beschreven als migranten 'zonder rechtmatig verblijf', 'zonder verblijfsrecht' of 'zonder

2 European Committee of Social Rights, Decision on the merits, 1 juli 2014, gepubliceerd op 10 november 2014, Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013.

3 Uit de koppen van de volgende krantenkoppen blijkt de variatie in interpretatie in de media: *NRC* 15 april 2015, 'Onduidelijkheid over bed, bad en brood-verplichting'; *Trouw* 15 april 2015, 'Nederland schond regels bij "bed, bad, brood"'; *Telegraaf* 15 april 2014, 'Bed, bad, brood hoeft niet'.

4 Zie voor een kritische beschouwing van de terminologie N.P. De Genova, 'Migrant, 'Illegality' and Deportability in Everyday Life', *Annual Review of Anthropology* 31: 2002, p. 419-447.

verblijfsvergunning': deze termen geven het meest neutraal de (rechts)positie van de mensen aan.⁵ Onder deze groep vallen asielzoekers die zijn uitgeprocedeerd, asielzoekers die nog in procedure zijn maar geen recht hebben op voorzieningen, vreemdelingen die op irreguliere wijze in Nederland zijn gekomen en zich nooit hebben gemeld, vreemdelingen van wie het visum, de verblijfs- of werkvergunning zijn verlopen of ingetrokken, en vreemdelingen die vanuit vreemdelingendetentie op straat zijn gezet omdat zij – om welke reden ook – niet uitzetbaar zijn.

Over de omvang en samenstelling van deze gevarieerde groep is weinig bekend. De laatste schatting is voor het jaar 2012 en gaat uit van 35.530 mensen zonder verblijfsrecht in Nederland.⁶ In dit onderzoek werd bovendien de eerdere schatting voor het jaar 2009 bijgesteld van 97.145 naar bijna 42.000 vreemdelingen. Volgens dit onderzoek neemt het geschatte aantal mensen zonder verblijfsrecht in Nederland sinds 1997 gestaag en sinds 2002 versterkt af. Dit komt voor een belangrijk deel door uitbreiding van het aantal EU-lidstaten, waardoor het aantal Europeanen zonder rechtmatig verblijf afnam. Maar ook in het aantal vreemdelingen van buiten de EU, is er een dalende trend.

Voor 2012 wordt geschat dat 28 procent van de migranten zonder verblijfsrecht van Aziatische afkomst is, 21 procent is Europees, 10 procent Noord-Afrikaans en 20 procent Afrikaans (overig).⁷ Het merendeel betreft mannen jonger dan 40 jaar.⁸ Een groot deel van de mensen leeft onopvallend en zo veel mogelijk uit het zicht van de overheid. Sinds een paar jaar laten verschillende groepen echter nadrukkelijker van zich horen, waaronder zo'n honderd mensen die zich in Amsterdam hebben georganiseerd onder de naam 'Wij zijn hier'.⁹

1.3 WERKWIJZE

Ter voorbereiding van deze notitie zijn literatuur, internationale en nationale jurisprudentie, en rijks- en gemeentelijke beleidsstukken bestudeerd. Daarnaast zijn korte interviews gehouden met mensen van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van opvang in diverse gemeenten.

In hoofdstuk 2 wordt onderzocht welke internationale mensenrechtenstandaarden van toepassing zijn op deze groep migranten met betrekking tot hun elementaire levensbehoeften. Gekeken wordt naar de inhoud, het toepassingsbereik en de doorwerking van de normen in het Nederlandse recht. In hoofdstuk 3 wordt kort de geschiedenis van het nationale migratiebeleid sinds de invoering van de Koppelingswet beschreven, is aandacht voor de wet- en regelgeving, het rijks- en gemeentelijke opvangbeleid en de ontwikkeling van nationale jurisprudentie over het thema. Het beleid en de praktijk van de opvang in de gemeente Amsterdam is als casus in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt. Ter illustratie zijn enkele verhalen en ervaringen van migranten zonder verblijfsrecht met de opvang in deze gemeente opgenomen.¹⁰ In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd in hoeverre Nederland met de bed, bad, broodregelingen de menselijke waardigheid van migranten zonder verblijfsvergunning respecteert. Het essay sluit af met een aantal aanbevelingen.

5 Ook deze termen zijn niet in alle gevallen juist. Sommige migranten zijn bijvoorbeeld nog in procedure en mogen hier wel verblijven, maar hebben geen recht op voorzieningen.

6 Van der Heijden, P.G.M., M. Cruyff, G.H.C. van Gils, *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*, WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie, Utrecht: 2015.

7 Zie ook de cijfers van het Zorginstituut: <https://www.zorginstituutnederland.nl/verzekering/onverzekerbare+vreemdelingen>

8 Van der Heijden et al 2015, bijlage 3.

9 Hun verhalen zijn opgenomen op de site www.vluchtverhalen.nl.

10 Ontleend aan het project 'Vluchtverhalen'.

2.1 SOCIALE EN ECONOMISCHE MENSENRECHTEN

Europese lidstaten zijn op grond van internationaal en Europees recht verplicht een aantal mensenrechten te waarborgen voor alle mensen binnen hun rechtsgebied. Deze rechten zijn niet gebonden aan de verblijfsstatus of nationaliteit van de persoon in kwestie. Ook migranten zonder verblijfsrecht hebben het recht om niet gediscrimineerd te worden, mogen vrij hun mening uiten en religie bedrijven, behoren bescherming te krijgen van de politie tegen diefstal en voor hun persoonlijke veiligheid en eigendom, en behoren toegang te krijgen tot een eerlijk proces. Over de toepassing van deze rechten zijn de internationale verdragen duidelijk en er is nauwelijks maatschappelijke of politieke discussie over de vraag of migranten zonder verblijfsvergunning er aanspraak op kunnen maken. Dit betekent overigens niet per se dat zij zich in de praktijk ook werkelijk op deze rechten (kunnen) beroepen.

Dit onderzoek richt zich op het recht op essentiële levensbehoeften in de vorm van huisvesting, eten en schoon drinkwater voor meerderjarige migranten zonder verblijfsvergunning. Het recht op acute medische zorg en onderwijs zijn in Nederland al geregeld naar aanleiding van eerdere internationale en nationale rechterlijke uitspraken, net als het recht op opvang voor medisch kwetsbare personen, en voor kinderen en hun ouders zonder verblijfsrecht.¹¹ In het publieke en politieke debat worden de rechten op essentiële levensbehoeften het recht op 'bed, bad en brood' genoemd. Deze rechten vallen onder de sociale en economische mensenrechten. Het zijn veelal positieve verplichtingen van de overheid die meestal niet direct individueel afdwingbaar zijn, en waarbij een staat een bepaalde vrijheid heeft bij het invullen van die verplichtingen. Dat neemt niet weg dat de staat ook deze mensenrechten moet naleven, beschermen en verwezenlijken.¹² Dit houdt in dat ze de plicht hebben mensen in staat te stellen daadwerkelijk gebruik te maken van hun rechten, eventueel door zelf voorzieningen te treffen.

2.2 RECHT OP OPVANG IN INTERNATIONALE EN EUROPESE MENSENRECHTENVERDRAGEN

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

Het IVESCR is een uitwerking van het recht op een toereikende levensstandaard, zoals opgenomen in artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.¹³ Het IVESCR omvat onder meer het recht op toereikende voeding, kleding en huisvesting (art. 11) en het recht op gezondheid (art. 12). Deze bepalingen zijn van toepassing op iedereen op het grondgebied van de betreffende staat, zonder discriminatie van welke aard ook wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status (art. 2 lid 2). Onder dat laatste valt ook de verblijfsstatus.¹⁴ Staten hebben de kernverplichting om in ieder

11 Ook hier geldt dat mensen niet in alle gevallen van deze rechten in de praktijk kunnen gebruikmaken. Zie hiervoor onder meer het onderzoek van Pluymen, M.H. *Niet toelaten betekent uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdeling van voorzieningen*, Nijmegen, Boom Juridische Uitgevers: 2008.

12 'To respect, protect and fulfill', UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CECR), 11 August 2000, General Comment no. 14: The Right to the Highest Attainable Health (art. 12), E/C.12/2000/4.

13 Artikel 25 van de UVRM bepaalt: '1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan als gevolg van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil; 2. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.'

14 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CECR), 2 July 2009, General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights, E/C.12/GC/20.

geval het basale niveau van deze rechten te verzekeren.¹⁵ Wat betreft het recht op adequate huisvesting overweegt het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) dat elk persoon het recht heeft om ergens in 'zekerheid, veiligheid en waardigheid' te leven.¹⁶ Artikel 4 van het verdrag stelt dat de rechten van het IVESCR slechts mogen worden beperkt bij wet en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van de rechten. Het mag bovendien uitsluitend het doel hebben het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.

Nederland heeft het IVESCR ondertekend en geratificeerd, maar ziet de bepalingen als algemeen geformuleerde sociale doelstellingen en niet als een ieder verbindende voorschriften met een directe werking, zoals bedoeld in art. 93 en 94 van de Grondwet. Dit betekent volgens de Nederlandse regering dat een individu zich in Nederland niet zonder meer op de rechten in dit verdrag kan beroepen. Een beroep op het IVESCR wordt om die reden door Nederlandse rechters doorgaans afgewezen. Desondanks wijzen diverse commentaren van het CESCR erop dat de rechten uit het IVESCR wel degelijk 'een ieder verbindend' zijn. Zo heeft het CESCR Nederland in 2010 aanbevolen migranten zonder verblijfsrecht in ieder geval 'the minimum essential level' van de rechten op huisvesting, gezondheid en onderwijs te bieden en die te waarborgen.¹⁷

Europees Sociaal Handvest (ESH)

In het ESH zijn de sociale rechten op het gebied van huisvesting, gezondheid, onderwijs, arbeid, sociale zekerheid en bijstand geregeld. Volgens artikel 1 in de bijlage bij het Handvest zijn de bepalingen in het ESH alleen van toepassing op burgers in Europese lidstaten en op vreemdelingen 'die onderdaan zijn van andere partijen en legaal verblijven of rechtmatig werkzaam zijn op het grondgebied van de betrokken partij'. Migrant zonder verblijfsrecht zouden op grond van deze formulering zijn uitgesloten van de sociale rechten in het ESH. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft echter meermaals geoordeeld dat het ESH en de bijlage geïnterpreteerd moeten worden in het licht van het doel en de strekking ervan, en dat hierbij de menselijke waardigheid¹⁸ centraal staat:

*'When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter...'*¹⁹

Met bovenstaande woorden bepaalde het ECSR eerder dat kinderen en zieke vreemdelingen zonder verblijfsvergunning onder het toepassingsbereik van het ESH vallen voor wat betreft het recht op medische zorg en onderdak.²⁰ In de uitspraak op de klacht van de Conference of European Churches tegen Nederland oordeelde het ECSR ten slotte dat ook overige migranten zonder verblijfsvergunning recht hebben op noodzakelijke sociale en geneeskundige bijstand en onderdak.²¹ Eerbiediging van mensenrechten en van de menselijke waardigheid spelen een belangrijke rol in de redenering van het ECSR.

15 CESCR, 14 December 1990, General Comment no. 3: The nature of state obligations, punt 10; CESCR, General Comment no. 14: The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, par. 43,47

16 CESCR, 13 December 1991, General Comment no. 4: The right to adequate housing, par. 6,7.

17 CESCR, 9 December 2010, Concluding Observations, punt 25, E/c.12/NDL/CO/4-5.

18 De menselijke waardigheid vormt de grondslag van alle Europese mensenrechten. Artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de EU luidt: 'De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.' Een lidstaat mag nooit afbreuk doen aan de menselijke waardigheid van ieder individu, ook niet wanneer deze afbreuk voortkomt uit een wettelijke bepaling.

19 ECSR 1 juli 2014, Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland, 90/2013, par. 66; Defence for Children (DCI) tegen België, 69/2001, par. 28.

20 ECSR 8 september 2004, FIDH tegen Frankrijk, 14/2003 en ECSR 23 oktober 2011, Defence for Children International (DCI) tegen België, 69/2011.

21 ECSR 1 juli 2014, Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland, 90/2013.

DE UITSpraak VAN HET ECSR OVER BED, BAD EN BROOD

Op 1 juli 2014 verklaarde het ECSR de klacht van de Conference of European Churches (CEC) van 17 januari 2013 gegrond en oordeelde dat Nederland handelt in strijd met het recht op sociale en geneeskundige bijstand (art. 13 (4) ESH) en het recht op huisvesting (art. 31 (2) ESH). De uitspraak werd op 10 november 2014 openbaar gemaakt.

Het toepassingsbereik van het Europees Sociaal Handvest

Het Comité redeneert als volgt:

- Het toepassingsbereik van het Handvest mag niet zo worden uitgelegd dat basisrechten uit het Handvest of mensenrechten zoals het recht op leven, fysieke integriteit en menselijke waardigheid van migranten zonder verblijfsrecht, worden geschonden;
- Het Handvest stelt zich ten doel (mensen)rechten daadwerkelijk te beschermen;
- Het Handvest moet zo veel mogelijk in harmonie met andere internationale rechten worden geïnterpreteerd en mag niet in strijd zijn met, of minder bescherming bieden dan, andere toepasselijke internationale verdragen;
- Regels in het Handvest zijn van toepassing op migranten zonder verblijfsrecht wanneer het onthouden van bescherming op grond van het Handvest 'zeer nadelige gevolgen voor hun fundamentele rechten heeft' en 'de vreemdeling in een onacceptabele situatie plaatst wat betreft de uitoefening van deze rechten in vergelijking tot burgers en migranten met een rechtmatig verblijf';
- Een lidstaat is verplicht tot het bieden van noodhulp aan iedereen binnen zijn territorium, ook aan mensen zonder rechtmatig verblijf;
- Toegang tot voeding, water, onderdak en kleding is nauw verbonden met de verwezenlijking van de meest fundamentele rechten en met de menselijke waardigheid.

De uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten

Het Comité concludeert dat Nederland alle niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen voeding, water, kleding en onderdak moet bieden – ook volwassenen en zelfs als zij geacht worden het land te verlaten. Het onthouden van basisvoorzieningen aan mensen zonder verblijfsvergunning is volgens het Comité geen noodzakelijk middel voor de beheersing van migratie.²² De Nederlandse regering heeft niet alleen op grond van het Handvest maar ook op grond van andere mensenrechtenverdragen en Europees recht de verplichting mensen adequate opvang te bieden.²³ Door geen basisvoorzieningen zoals onderdak, eten, drinken en kleding te bieden, wordt onherstelbare schade aangebracht aan het leven en de menselijke waardigheid van mensen zonder verblijfsvergunning. Het ECSR overweegt tevens dat het recht op deze voorzieningen bestaat ongeacht of iemand wil meewerken aan zijn terugkeer²⁴ en zolang de persoon in de Nederlandse rechtsmacht verblijft.²⁵

De aanbeveling van het Comité van Ministers

De gebruikelijke procedure is dat een uitspraak van het ECSR wordt doorgestuurd naar het Comité van Ministers, een politiek orgaan van de Raad van Europa.²⁶ De resolutie waarmee het Comité

22 CEC tegen Nederland, par. 121.

23 Het Comité verwijst naar art. 25 (1) UN; 11 IVESCR; art. 3 EVRM en art. 151 en 153 van het EU Werkingsverdrag.

24 CEC tegen Nederland, par. 117.

25 CEC tegen Nederland, par. 142-144.

26 Art. 9 van het aanvullend protocol bij ESH: 'The Committee of Ministers cannot reverse the legal assessment made by the Committee of Independent Experts. However, its decision (resolution or recommendation) may be based on social and economic policy considerations.'

op 15 april 2015 kwam, was niet zo duidelijk.²⁷ Het Comité stelt enerzijds dat de bevoegdheid van het ECSR sterk is verankerd in het Handvest, maar bevestigt tegelijkertijd het beperkte toepassingsbereik van dat Handvest en dat de beslissing hierover van het ECSR ingewikkelde vragen oproept over die bevoegdheid.²⁸ Het Comité van Ministers heeft de Nederlandse overheid de aanbeveling gedaan te rapporteren over de ontwikkelingen.²⁹

Deze aanbeveling moet gezien worden als een politieke en niet als een juridische beslissing, die mede onder invloed van de Nederlandse regering tot stand is gekomen. Het Comité van Ministers kan in zijn aanbeveling rekening houden met sociaaleconomische overwegingen, maar kan de uitspraak van het ECSR niet ongedaan maken of het juridische oordeel in twijfel trekken.³⁰ Dit benadrukte ook de Speciaal VN-Rapporteurs voor extreme armoede, mensenrechten en huisvesting:

*'The legal assessment by the European Committee that the Netherlands has an obligation to provide emergency assistance to homeless irregular migrants is not affected by today's resolution. The Netherlands is not only under a European, but also under an international obligation to provide emergency assistance to this group.'*³¹

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het EVRM is in essentie gericht op de bescherming van burger- en politieke rechten. Enkele artikelen in het verdrag impliceren echter ook rechten van sociale en economische aard. Zo kunnen het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling in art. 3 en het recht op gezins- en privéleven in art. 8 van betekenis zijn voor het recht op gezondheidszorg en het recht op basisvoorzieningen. Iedereen die binnen de rechtsmacht van een lidstaat valt, ongeacht verblijfsstatus, kan zich beroepen op het EVRM. En mits alle procedures van de staat zijn doorlopen, kunnen zij een procedure beginnen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. In Nederland wordt veelvuldig een beroep gedaan op het EVRM.

Bij het bepalen van een eventuele inbreuk op absolute rechten, zoals die uit art. 2 en 3 EVRM, maakt de verblijfsstatus van de persoon in kwestie geen verschil. Lidstaten mogen niemand op hun grondgebied

27 '1. takes note of the report of the ECSR and in particular the concerns communicated by the Dutch Government (see appendix to the Resolution); 2. recalls that the powers entrusted to the ECSR are firmly rooted in the Charter itself and recognises that the decision of the ECSR raises complex issues in this regard and in relation to the obligation of States parties to respect the Charter; 3. recalls the limitation of the scope of the European Social Charter (revised), laid down in paragraph 1 of the appendix to the Charter; 4. looks forward to the Netherlands reporting on any possible developments in the issue', Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015, CM/ResChS(2015)5.

28 Zie ook blog van Besselsen, E.A. en Slingenberg, L. 'Comité van Ministers over bed, bad en brood voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen', Verblifblog: 2015 en Slingenberg 2015.

29 Slingenberg 2015, p. 132-134. De aanbeveling is volgens Slingenberg mogelijk in strijd met artikel 9 van het aanvullend protocol van het ESH omdat het Comité niet zozeer om sociaaleconomische redenen afwijkt van de uitspraak van het ECSR, maar eerder de juridische beoordeling van het ECSR in twijfel lijkt te trekken.

30 Aanvullend protocol bij ESH, 'explanatory report', par. 46. Meestal bevat de resolutie van het Comité van Ministers duidelijke aanbevelingen. Zo stelde het Comité in de resolutie naar aanleiding van de uitspraak DCI tegen Nederland van 14 januari 2008 dat ondanks het beperkte toepassingsbereik van het ESH lidstaten verplicht zijn dakloosheid van migranten zonder verblijfsrecht te voorkomen, vooral – dus niet uitsluitend – waar het kinderen betreft, Resolutie Comité van Ministers 7 juli 2010, CM/ResChS(2010)6. Zie ook Slingenberg, L. 'Opvang onrechtmatig verblijvende vreemdelingen: een politieke kwestie', *A&MR* 2015 (3), p. 132-134.

31 Citaat in aanvulling op het persbericht dat op 16 april 2015 - naar aanleiding van de resolutie van het Comité van Ministers - werd uitgegeven door drie internationale experts: Philip Alston (Speciaal VN-rapporteur extreme armoede en mensenrechten), Leilani Farha (Speciaal VN-Rapporteur adequate huisvesting, levensstandaard en non-discriminatie) en François Crépeau (Speciaal Rapporteur mensenrechten van migranten).

onderwerpen aan onmenselijke of vernederende behandeling.³² De verblijfsstatus kan echter wel een rol spelen in de belangenafweging bij niet-absolute rechten, en bij de vraag of sprake is van een positieve verplichting voor de overheid.³³ Als iemand geen verblijfsvergunning heeft kan dat bij zo'n afweging in zijn nadeel werken.³⁴

Op grond van art. 3 EVRM bestaat geen verplichting tot het bieden van vrije en onbeperkte gezondheidszorg,³⁵ noch tot huisvesting of financiële bijstand voor een adequate levensstandaard³⁶ voor alle vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Wel is het onthouden van acute medische zorg evident in strijd met art. 2 en 3 EVRM. Het onthouden van medische zorg aan een migrant zonder verblijfsvergunning in combinatie met het vooruitzicht van een leven zonder basisvoorzieningen en verzorging, kan leiden tot vernederende of onmenselijke situaties.³⁷ In de uitspraak *MSS versus België en Griekenland*³⁸ overweegt het Europees Hof dat onder omstandigheden het ontbreken van toegang tot basale voorzieningen in strijd kan zijn met art. 3 EVRM en de menselijke waardigheid.³⁹ In deze zaak gaat het om een Afghaanse asielzoeker die via Turkije en Griekenland naar België is gereisd en daar asiel aanvraagt. Op grond van de Dublinverordening draagt België hem over aan Griekenland, waar hij in een detentiecentrum en later op straat belandt. Het Hof oordeelde dat Griekenland in strijd handelde met art. 3 EVRM door niets te doen aan de slechte leefomstandigheden van de asielzoeker, zijn dakloosheid en extreme armoede.⁴⁰ Het onthouden van opvang en zorg die Griekenland op basis van de Opvangrichtlijn en nationaal recht wel verplicht was te bieden, had in dit geval een onmenselijke en vernederende situatie in de zin van artikel 3 EVRM tot gevolg. Hierbij zijn van belang de lange periode dat de asielzoeker in erbarmelijke leefomstandigheden verkeerde, de onmogelijkheid om zelf in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien, de angst en uitzichtloosheid van zijn situatie, en zijn bijzondere kwetsbaarheid.⁴¹

Ook al gaat deze zaak over een asielzoeker in procedure waarvoor EU-lidstaten op grond van de Opvangrichtlijn een zorgplicht hebben (zie verderop), de uitspraak kan ook van betekenis zijn voor het recht

32 Het EHRM maakt een afweging: houdt rekening met de ernst van de ingreep, met de omstandigheden van het geval, zoals de ernst van de overtreding waarop de ingreep een reactie, zie bijvoorbeeld de overweging van het Hof in de uitspraak 11 juli 2006, *Jaloh tegen Duitsland*, par. 71: 'due regard must be had to seriousness of the offence at issue'.

33 Volgens het EHRM is het inherent aan het doel van het verdrag een 'fair balance' te vinden tussen de algemene belangen van de samenleving en de bescherming van individuele fundamentele mensenrechten, EHRM, 7 juli 1989, *Soering v. het Verenigd Koninkrijk*, 14038/88, par. 89.

34 Zo acht het EHRM in het algemeen uitzetting van een migrant niet in strijd met het recht op gezinsleven in art. 8 EVRM wanneer betrokkenen tijdens het aangaan van de relatie op de hoogte waren van de verblijfsstatus, EHRM 21 juni 1988, *Berrehab tegen Nederland*, 10730/84 en kunnen op basis van het gezinsleven dat is aangegaan tijdens onrechtmatig verblijf geen verwachtingen worden gewekt voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning, EHRM 31 januari 2006, *Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*, JV 2006/90. EHRM, 3 oktober 2014. In uitzonderlijke gevallen acht het EHRM uitzetting van een migrant zonder verblijfsrecht in strijd met het recht op gezinsleven. Omstandigheden die hierbij een rol kunnen spelen zijn het belang van betrokken kinderen, langdurig verblijf in een gedoogpositie en de mate van integratie in het gastland. *Jeunesse tegen Nederland*, 12738/10.

35 Zie bijvoorbeeld EHRM, 27 mei 2008, *N tegen het Verenigd Koninkrijk*, 26565/05.

36 EHRM 26 april 2005, *Muslim tegen Turkije*, 53566/99.

37 Dit was het geval in het Verenigd Koninkrijk met een hiv-patiënt in kritieke toestand. Het vooruitzicht was dat hij op korte termijn zou sterven en dat hij in het land van herkomst geen adequate (medische) verzorging noch elementaire basisvoorzieningen in de vorm van eten, onderdak en sociale bijstand zou ontvangen, EHRM 2 mei 1997, *D. tegen Verenigd Koninkrijk*, 30240/96.

38 En later ook in EHRM 28 juni 2011, *Sufi en Elmi*, 8319/07 en 11449/07.

39 EHRM 21 januari 2011, *MSS tegen België en Griekenland*, 30696/09, JV 2011/68, par. 263, 264. Het Hof verwijst onder meer naar de uitspraak EHRM *Budina tegen Rusland*, 18 juni 2009, 45603/05.

40 Het Hof veroordeelde zowel Griekenland als België voor schending van art. 3 en 13 EVRM. Griekenland werd veroordeeld vanwege slechte detentieomstandigheden, het ontbreken van opvang en een slechte asielprocedure, en België vanwege de bewuste blootstelling van de asielzoeker hieraan (direct en indirect refoulement) en de tekortkomingen in de voorlopige voorzieningenprocedure.

41 *MSS tegen België en Griekenland*, par. 251: 'as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection'

op opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en andere migranten zonder verblijfsvergunning. Ten eerste stelt het Hof duidelijk dat een bestaan van maandenlang leven op straat, zonder (toegang tot) basisvoorzieningen, in onzekerheid en zonder zicht op verbetering, niet menswaardig is. Het acht het voldoende ernstig om onder het bereik van art. 3 EVRM te kunnen vallen.⁴² Als het gaat om de verantwoordelijkheid van de staat beschouwt het Hof bovendien niet zozeer de status van de asielzoeker doorslaggevend, als wel zijn kwetsbaarheid en afhankelijkheid.⁴³ Onder een bijzonder kwetsbare bevolkingsgroep worden door het Hof in ieder geval ook kinderen en mensen met een geestelijke stoornis verstaan.⁴⁴

Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in art. 8 EVRM, waaronder ook iemands fysieke en psychische integriteit vallen, kan onder omstandigheden positieve verplichtingen voor de staat met zich meebrengen. In het algemeen bestaat geen verplichting voor staten om op grond van art. 8 EVRM huisvesting te bieden, maar in een concreet geval kan het niet bieden van voorzieningen wel tot een schending van art. 8 EVRM leiden.⁴⁵ Het gaat dan om omstandigheden waarin de normale ontwikkeling van het privéleven in de zin van art. 8 EVRM onmogelijk wordt gemaakt. In de afweging tussen de individuele en publieke belangen houdt het Hof rekening met al dan niet rechtmatig verblijf van de betrokkene⁴⁶ en met de belangen van minderjarigen en (medisch) kwetsbare personen.⁴⁷ In Nederland hebben de hoogste rechters meermalen bepaald dat de staat onder omstandigheden, en in ieder geval voor minderjarigen en kwetsbare personen, op grond van art. 8 EVRM het recht op opvang moet waarborgen (zie paragraaf 3.4).⁴⁸

2.3 RECHT OP OPVANG IN EUROPESE REGELGEVING

Terugkeerrichtlijn

De Terugkeerrichtlijn⁴⁹ regelt de gemeenschappelijke normen en procedures voor terugkeer van niet rechtmatig verblijvende migranten en is specifiek van toepassing op deze groep. Doel van de richtlijn is het tegengaan van irreguliere migratie en irregulier verblijf in Europa, en het bevorderen en faciliteren van een doeltreffend en humaan terugkeerbeleid met 'volledige eerbiediging van grondrechten en waardigheid'.⁵⁰ Hierbij worden de grondrechten en beginselen in acht genomen die met name worden erkend in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.⁵¹

Buiten waarborgen over de procedures en inbewaringstelling regelt de Terugkeerrichtlijn summier het recht op sociale voorzieningen van migranten zonder verblijfsvergunning. Overweging 12 van de Considerans van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat lidstaten in hun nationale wetgeving elementaire voorzieningen dienen te treffen voor niet rechtmatig verblijvende migranten die niet kunnen worden uitgezet.⁵² Op grond van artikel 14 zijn lidstaten verplicht zo veel mogelijk de eenheid van het gezin te handhaven, dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte te verstrekken, minderjarigen toegang tot het basisonderwijs te

42 MSS tegen België en Griekenland, par. 264.

43 Zie hierover ook de noot van C.H. Slingenbergh bij ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86.

44 O.a. EHRM 12 oktober 2006, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België, *JV* 2007/29; EHRM 19 januari 2010, Muskhadzhiyeva e.a. tegen België, *JV* 2010/119 en EHRM 20 mei 2010, Alajos Kiss tegen Hongarije, *NJB* 2010/1533.

45 EHRM 18 januari 2001, Chapman tegen het Verenigd Koninkrijk, 27238/95.

46 N tegen het Verenigd Koninkrijk.

47 EHRM 23 juni 2008, no. 1638/03; EHRM 12 oktober 2006, no. 13178/03.

48 CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0956; HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328; ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86.

49 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, inwerkingtreding 13 januari 2009.

50 Overweging 2 in de Considerans van de Terugkeerrichtlijn.

51 Overweging 24 in de Considerans van de Terugkeerrichtlijn.

52 Om hun situatie te kunnen aantonen, moeten lidstaten deze mensen een schriftelijke bevestiging van hun onuitzetting geven.

bieden, en rekening te houden met de behoeften van kwetsbare personen.⁵³ Volgens het Hof zijn deze waarborgen alleen effectief wanneer lidstaten ook voorzien in de elementaire basisbehoeften van de vreemdeling, wanneer die niet in zijn eigen onderhoud kan voorzien. De lidstaten zijn vrij om te bepalen op welke wijze ze in de elementaire levensbehoeften voorzien.⁵⁴

Opvangrichtlijn

De Opvangrichtlijn⁵⁵ regelt de minimumnormen voor opvang van asielzoekers en hun gezinsleden. De richtlijn is van toepassing op asielzoekers en hun gezinsleden gedurende de periode dat zij in afwachting zijn van een definitief besluit op hun asielverzoek. Over de fase na de asielprocedure meldt deze richtlijn niets. Uitgeprocedeerde asielzoekers en migranten zonder verblijfsvergunning vallen dan ook niet onder het toepassingsbereik.

De richtlijn kan echter meer algemeen van betekenis zijn voor de invulling van 'toereikende opvang' wanneer het recht op opvang eenmaal is vastgesteld. Europese lidstaten, waaronder Nederland, hebben met de Opvangrichtlijn Europese normen voor opvangvoorzieningen vastgesteld 'die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen'.⁵⁶ Hierbij hebben de lidstaten de mogelijkheid om gunstiger bepalingen vaststellen.⁵⁷ De normen kunnen daarom worden gezien als minimumnormen.⁵⁸ Het gaat hierbij om onderwijs aan minderjarigen, materiële opvangvoorzieningen,⁵⁹ medische zorg die ten minste spoedeisende behandelingen en essentiële behandeling van ziekten omvat, en passende maatregelen om de eenheid van het gezin te bewaren. Lidstaten moeten met de materiële opvangvoorzieningen 'een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt'.⁶⁰ Bij de uitvoering van opvangvoorzieningen en gezondheidszorg dienen lidstaten rekening te houden met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen, zoals minderjarigen, ouderen, zwangere vrouwen en personen met een handicap.

Deze normen gelden in ieder geval voor opvang van asielzoekers zolang de asielprocedure duurt,⁶¹ maar zouden naar analogie – en bij ontbreken van geldende normen voor opvang van deze groep – kunnen gelden voor migranten zonder verblijfsvergunning.⁶² De normen met betrekking tot de opvang van asielzoekers zijn

53 De Terugkeerrichtlijn voorziet hiervoor tijdens de termijn van 7 tot 30 dagen voor vrijwillig vertrek (art. 7) of de uitgestelde termijn (art. 9), en het Hof besliste dat artikel 14 ook van toepassing is als de termijn voor vrijwillig vertrek is verstreken, HvJ EU 18 december 2014, Abdida, zaak C-562/13. Onder 'kwetsbare personen' wordt verstaan: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan (art. 3).

54 HvJ EU 18 december 2014, Abdida, zaak C-562/13.

55 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Deze richtlijn is in werking getreden op 19 juli 2013. Lidstaten moesten de richtlijn per 20 juli 2015 hebben geïmplementeerd.

56 Punt 11 in de preambule van de herziene Opvangrichtlijn.

57 Art. 4 Opvangrichtlijn.

58 Richtlijn 2013/33/EU is een herschikking van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Hier werd nog nadrukkelijk van minimumnormen gesproken. Deze richtlijn is ingetrokken m.i.v. 21 juli 2015 (art. 32).

59 Hieronder wordt verstaan: opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in nature of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding, art. 2 (g) Opvangrichtlijn.

60 Art. 17 lid 2 Herziene Opvangrichtlijn. In art. 13 (2) Opvangrichtlijn van 2003 werd gesproken van minimumnormen 'met het oog op een levensstandaard die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen'.

61 Zie ook HvJ EU 24 februari 2014, Saciri, C-79/13.

62 Deze redenering is in navolging van wat advocaat W.G. Fischer stelt in de nadere grond in de zaken AMS 15/2577,2887,2538,2994,2979 en 2983 WMO op zitting 26 augustus 2015. Ook de Hoge Raad verwijst in een zaak over de opvang van een Angolese moeder zonder verblijfsvergunning en haar minderjarige kinderen naar de 'ten grondslag liggende beginselen' van deze richtlijn, HR 21 september 2012, 11/01153, JV 2012/458 zie de noot van C.H. Slingenberg over een kritische kanttekening bij deze verwijzing.

in Nederland opgenomen in art. 11 Vreemdelingenwet, Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005).

2.4 CONCLUSIES

'An unidentified number of irregular immigrants end up in destitution on the streets or in camps as they do not manage to access existing emergency shelters. The Commissioner recalls that anyone, irrespective of whether their stay in a country is lawful, has the right to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and shelter.'

Nils Muižnieks, Commissaris voor de Mensenrechten, Raad van Europa⁶³

Op basis van het IVESCR en de uitspraak van het ECSR geldt voor alle migranten zonder verblijfsvergunning die niet in hun onderhoud kunnen voorzien een onvoorwaardelijk recht op essentiële basisvoorzieningen. Hieronder vallen in ieder geval toereikend onderdak, eten, drinken en kleding. Het stellen van voorwaarden aan de toegang tot opvang in de vorm van een meewerkcriterium of het koppelen van een termijn eraan, is in strijd met de aard van het recht en is op grond van artikel 4 van het IVESCR niet toegestaan. Wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan belanden migranten na verloop van tijd dan immers weer op straat.⁶⁴

De normen uit het IVESCR en het ESH (zoals geïnterpreteerd door het ECSR) veronderstellen een hoog beschermingsniveau maar zijn moeilijk afdwingbaar. In Nederland wordt vooral gekeken naar het EVRM. Op grond van dit verdrag is het moeilijker recht op opvang te ontlenen. Desalniettemin kan ook op grond van uitspraken van het EHRM worden geconcludeerd dat het niet treffen van voldoende voorzieningen en verzorging voor migranten zonder verblijfsvergunning, kan leiden tot een mensenwaardige situatie in strijd met art. 3 of 8 EVRM. Om te bepalen of dat het geval is, en welke voorzieningen en verzorging toereikend zijn, moeten alle individuele omstandigheden en speciale noden en behoeften worden afgewogen. Hierbij spelen factoren als kwetsbaarheid, afhankelijkheid, belangen van kinderen, stateloosheid, duur en uitzichtloosheid van de situatie een rol.

De verdragen geven geen exacte invulling aan het recht op opvang. Ook het ECSR laat zich hierover in zijn uitspraak niet nader uit. Staten zijn verplicht om basisvoorzieningen te treffen om de menselijke waardigheid van de migranten te beschermen. Dit betekent dat in ieder geval toereikende opvang in de vorm van voedsel, kleding en onderdak moet worden geboden. Maar wat is toereikend? Europese lidstaten, waaronder Nederland, hebben in de Opvangrichtlijn een aantal normen vastgesteld voor voorzieningen die minimaal nodig zijn voor een menswaardige levensstandaard. Deze minimumnormen zouden naar analogie kunnen worden toegepast om toereikende opvang te bieden aan migranten zonder verblijfsrecht.

De resolutie van het Comité van Ministers die op de uitspraak van het ECSR volgde, laat zien dat het recht op opvang voor migranten zonder verblijfsvergunning politiek gevoelig ligt. Dat maakt de uitspraak echter niet minder duidelijk, of ongedaan. De uitspraak van het ECSR vormt een belangrijke interpretatie van het ESH, die nationale rechters zullen betrekken wanneer zij bepalingen uit het ESH toepassen op individuele gevallen. Doordat het ECSR nadrukkelijk naar het EVRM verwijst, zijn de interpretaties ook van belang voor interpretatie van de rechten in artikelen 3 en 8 EVRM.

63 Nils Muižnieks, Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa in het rapport van 14 oktober 2014 na zijn bezoek aan Nederland van 20-22 mei 2014. Muižnieks roept in zijn rapport de Nederlandse overheid op maatregelen te nemen waarmee ook sociaaleconomische en culturele rechten kunnen worden gewaarborgd.

64 Zie ook brief van College voor de Rechten van de Mens aan de commissie voor Veiligheid en Justitie op 17 november 2014 en artikel van Collegelid C.A. Goudsmit, <http://njb.nl/blog/hebben-uitgeprocedeerde-asielzoekers-recht-op.13018.lynkx>.

3.1 GESCHIEDENIS***Koppelingswet***

In Nederland zijn in de recente geschiedenis diverse maatregelen genomen om migranten uit te sluiten van de toegang tot collectieve voorzieningen, met als doel onrechtmatig verblijf zo veel mogelijk te ontmoedigen en beperken.⁶⁵ Met de invoering van de Koppelingswet⁶⁶ in 1998 werd deze tendens systematisch doorgevoerd. De Vreemdelingenwet⁶⁷ en diverse materiewetten⁶⁸ werden dusdanig gewijzigd dat migranten zonder rechtmatig verblijf⁶⁹ categorisch zijn uitgesloten van verstrekkingen, voorzieningen of uitkeringen.⁷⁰ Hierop bestaan slechts uitzonderingen voor drie basisrechten: onderwijs voor minderjarigen met de leerplichtige leeftijd, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, en het voorkomen van inbreuken op de volksgezondheid en rechtsbijstand. Het recht op essentiële levensbehoeften als onderdak, eten en drinken is niet als uitzondering opgenomen.

Door het koppelingsbeginsel en de grotendeels automatische controle van het verblijfsrecht werden migranten zonder verblijfsrecht geheel uitgesloten van de verzorgingsstaat en werd het voor hen steeds moeilijker om zelfstandig in hun onderhoud te voorzien. Zo was het niet meer mogelijk een sofnummer aan te vragen en (legaal) te werken,⁷¹ een bankrekening te openen of een huisvestingsvergunning en huursubsidie te krijgen. Werkgevers met migranten zonder verblijfsvergunning in dienst kunnen worden bestraft. Het proces van uitsluiting had tot gevolg dat migranten zonder verblijfsvergunning moesten uitwijken naar de informele arbeids- en woningmarkt, met de nodige risico's op misbruik en uitbuiting, of voor hun basisbehoeften geheel afhankelijk werden van derden. Migrant zonder verblijfsvergunning in Nederland verkeren hierdoor in een afhankelijke, gemarginaliseerde en kwetsbare positie.⁷²

Bestuursakkoord 2007

In deze periode werd ook de opvang van asielzoekers beperkt. Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meewerkten aan hun vertrek werden op straat gezet. Als gevolg van de Koppelingswet en het steeds

65 Zie voor een beschrijving van deze ontwikkeling het onderzoek van Pluymen, M. *Niet toelaten is uitsluiten. Een rechtssociologisch onderzoek naar de rechtvaardiging en praktijk van uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen*, proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen: 2008.

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

67 Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet en andere wetten die de aanspraken op voorzieningen, verstrekkingen of uitkeringen regelen.

68 Formele wetten die aanspraken op voorziening, verstrekkingen of uitkeringen regelen, zoals de Huursubsidiewet, de Algemene Bijstandswet en Ziektewet.

69 Artikel 8 Vw geeft een limitatieve opsomming van gronden voor rechtmatig verblijf.

70 Artikel 10 Vw.

71 Deze mogelijkheid werd in 1995 verder beperkt met de Wet arbeid vreemdelingen. Tot dan konden migranten zonder verblijfsstatus nog legaal werken, belasting en premies afdragen en eventueel een arbeidsongeschiktheids- of ziekteuitkering ontvangen. Vreemdelingenrechtelijk gezien mochten zij hier weliswaar niet zijn, dit stond los van hun recht op sociale zekerheid als belasting- en premies betalende werker.

72 Expertisecentrum Gezondheidsverschillen Pharos spreekt van 'in beginsel kwetsbare personen', *Kennisdocument vreemdelingendetentie*: 'Onderzoek in Nederland laat zien dat de gezondheid van vluchtelingen slecht is in vergelijking met die van andere nieuwkomers en autochtone Nederlanders' (Gerritsen e.a. 2005; Dourleijn & Dagevos 2011). Daarbij geldt dat 'asielzoekers meer psychische klachten presenteren dan vluchtelingen (respectievelijk 13,5% en 5,8% van alle klachten)' (Goosen & Gerritsen 2007, p. 8). Bovendien is er een aanzienlijk aantal (ex-)asielzoekers die door de jarenlange procedure veel van hun eigen kracht verloren hebben en een slechter wordende gezondheid ontwikkelen dan ze voorheen hadden (Laban e.a. 2004). Daarnaast lopen illegale vreemdelingen die niet naar hun land van herkomst terug kunnen (de onuitzetbaren) continu het risico om weer opgepakt en in detentie geplaatst te worden. In veel gevallen is dan ook sprake van 'in beginsel kwetsbare personen.'

strengere terugkeerbeleid⁷³ werden gemeenten steeds vaker geconfronteerd met hulpbehoevende migranten zonder verblijfsrecht. In het kader van de lokale openbare orde en/of vanwege humanitaire redenen boden veel gemeenten en particuliere organisaties deze mensen noodopvang.⁷⁴ De gemeenten beschouwden de opvang echter als een taak van de rijksoverheid.⁷⁵ Deze situatie leidde tot spanning tussen de gemeenten en de rijksoverheid.

Het bestuursakkoord tussen de staatssecretaris van Justitie en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) inzake het vreemdelingenbeleid, gesloten op 25 mei 2007, moest aan deze spanning een einde maken. Gemeenten en rijk maakten een aantal afspraken om zich gezamenlijk in te zetten voor afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet, en om nieuwe achterstanden te voorkomen. Zo werd een 'generaal pardon' aangekondigd voor asielzoekers die vóór 2001 asiel hadden aangevraagd en sindsdien met medeweten van de overheid in Nederland verbleven, alsook een snellere, efficiëntere asielprocedure. Verder zou de staat zich maximaal inspannen om het aantal niet rechtmatig verblijvende migranten en het aantal rechtmatig verblijvende migranten zonder voorzieningen, te beperken. Hiertoe werden maatregelen aangekondigd voor een effectiever terugkeerbeleid. In ruil werd afgesproken dat gemeenten de (financiering van) noodopvang met ingang van 1 januari 2010 zouden beëindigen en dat zij niet meer zouden meewerken aan enige vorm van dergelijke opvang. Uit een onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek blijkt echter dat in 2009 nog 22 procent van de gemeenten noodopvang aanbood of ondersteunde; slechts 15 procent had de noodopvang vanwege het akkoord beëindigd.⁷⁶ Continuering van de noodopvang is volgens de betrokken gemeenten gerechtvaardigd zolang het rijk niet aan zijn inspanningsverplichting van het bestuursakkoord heeft voldaan.⁷⁷

3.2 RECHT OP OPVANG IN RIJKSBELEID EN WETGEVING

Huidig opvangbeleid voor asielzoekers

Binnen het huidige stelsel biedt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) opvang in een asielzoekerscentrum tijdens de asielprocedure en voor de duur van 28 dagen na afwijzing van het asielverzoek.⁷⁸ Deze termijn is bedoeld voor de vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst door de uitgeprocedeerde asielzoeker. Na afwijzing van het asielverzoek of de aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning, is het verblijf in Nederland van rechtswege niet meer rechtmatig en bestaat ook geen recht meer op opvang en andere voorzieningen.⁷⁹ Ook migranten die in afwachting van een beslissing in een reguliere procedure wel rechtmatig verblijf hebben, kunnen geen aanspraak maken op voorzieningen.⁸⁰

Na de termijn van maximaal 28 dagen⁸¹ kan een migrant die bereid is aan zijn vertrek te werken, en bij wie de verwachting is dat dat vertrek binnen twaalf weken kan gebeuren, opvang krijgen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL).⁸² Deze opvang is bedoeld om intensief te werken aan vrijwillige

73 Zie onder meer Terugkeernotitie 1999, *Kamerstukken II* 1998/99, 24 233, nr. 6.

74 In 2006 waren in ieder geval honderd organisaties betrokken bij de opvang van twee- tot drieduizend grotendeels uitgeprocedeerde asielzoekers, Stichting LOS, *Hulpverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers* in 2013, Rotterdam: november 2014.

75 De gemeentelijke noodopvang werd in deze periode vooral geboden aan 'rechtmatig verblijvenden' (dus mensen die nog in procedure zaten), potentiële terugkeerders en soms aan kwetsbare personen. Dus niet alle migranten zonder verblijfsrecht kregen opvang. Zo werd de We are Here groep uitgesloten van gemeentelijke noodopvang.

76 Van der Welle, I. & A. Odé, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2009, p. 9, 12.

77 Zie ook T.P. Spijkerboer, 29 november 2012, *Noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers*, http://www.vu.nl/nl/Images/Bestuursakkoord%20DEF_tcm9-310027.pdf.

78 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RvA).

79 Respectievelijk artikel 45, 27, 8 en 10 Vw.

80 Artikel 8 sub f jo art. 11 Vw.

81 Artikel 62 Vw.

82 Op grond van artikel 56 Vw.

terugkeer. Gezinnen met minderjarige kinderen worden sinds 2011 geplaatst in een gezinslocatie.⁸³ De gezinnen krijgen – in vergelijking met gezinnen in een AZC – minder leefgeld, hebben een meldplicht en een gebiedsrestrictie: zij mogen de gemeente niet uit. Voor de gezinsleden van de kinderen geldt een terugkeerregime. Het COA biedt tevens opvang aan migranten die vanwege hun gezondheidstoestand of die van hun gezinsleden niet kunnen worden uitgezet.⁸⁴ Voor de meeste andere migranten zonder verblijfsvergunning die niet willen meewerken aan hun vertrek of niet binnen de gestelde termijn kunnen terugkeren,⁸⁵ is formeel geen andere vorm van opvang beschikbaar. Zij belanden op straat, komen in afwachting van hun uitzetting in vreemdelingendetentie⁸⁶ of zijn afhankelijk van bekenden, kerken of andere organisaties die hulp bieden.

Bed, bad, brood-akkoord

In reactie op de uitspraak van het ECSR en de resolutie van het Comité van Ministers presenteerde het kabinet na moeizame onderhandelingen tussen de regeringspartijen op 22 april 2015 het zogenaamde bed, bad, brood-akkoord.⁸⁷ De regering meent dat het Comité van Ministers de uitspraak van het ECSR niet deelt en ziet geen verplichting om alle migranten zonder verblijfsvergunning opvang te bieden. Wel houdt het kabinet de mogelijkheid open dat in voorkomende individuele gevallen een verplichting tot het toekennen van voorzieningen bestaat op grond van het EVRM. Zij verwijst hierbij naar een verwachte – maar niet gekomen – richtinggevende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Raad van State) op 11 mei 2015.⁸⁸

Het bed, bad, brood-akkoord gaat over de opvang van niet rechtmatig in Nederland verblijvende migranten anders dan minderjarige kinderen en hun gezin en zogenaamde kwetsbare personen, voor wie de bestaande opvangvoorzieningen en regels blijven gelden. Meewerken aan terugkeer was en blijft een voorwaarde voor de toegang tot de VBL in Ter Apel. Deze locatie wordt nu ook opengesteld voor uitgeprocedeerde asielzoekers en andere migranten zonder verblijfsrecht van wie niet kan worden verwacht dat zij binnen de tot nu toe geldende uiterste termijn van twaalf weken terugkeren naar het land van herkomst.

Voor hoeveel langer migranten tijd en ruimte in de opvang wordt geboden en hoe het ‘meewerkcriterium’ wordt vastgesteld, is onduidelijk. Het kabinet stelt nadrukkelijk dat de opvang niet onbeperkt is en dat wanneer de vreemdeling niet (langer) werkt aan vertrek, hij uit de voorziening wordt gezet. In het akkoord wordt een zogenaamde voorfase gekoppeld aan de opvang in de VBL. Daarin krijgt de vreemdeling ‘een beperkt aantal weken ruimte’ geboden voorafgaande aan ‘vertrekgesprekken’. Voor toelating tot deze tijdelijke opvang geldt volgens het akkoord geen voorwaarde in de vorm van terugkeerbereidheid, maar na een ‘rustperiode’ moet wel aan het vertrek worden gewerkt. De migranten krijgen algemene informatie over terugkeer. Ook voor opvang tijdens deze voorfase is de exacte termijn onbekend.⁸⁹ In deze plannen

83 *Kamerstukken II 2010/11*. 29 344, nr. 79.

84 Op grond van (dezelfde feitelijke situatie als bedoeld in) artikel 64 Vw, artikel 3 lid 3 aanhef en onder f, g en n Rva 2005.

85 Migranten die meewerken aan hun terugkeer maar bij wie dit buiten hun schuld niet lukt, omdat bijvoorbeeld de autoriteiten van hun land niet meewerken, kunnen een buitenschuldvergunning aanvragen (art. 3.4 lid 1 onder w Vb 2000). Deze procedure vraagt veel voorbereidingstijd gedurende welke periode geen opvang wordt geboden. De buitenschuldvergunning wordt slechts bij hoge uitzondering toegekend. Zoals gezegd is het uitgangspunt van het Nederlands vreemdelingenbeleid dat wie weg wil ook weg kan. In 2013 werden 80 aanvragen gedaan en 20 vergunningen verleend, in 2014 werden eveneens 80 aanvragen gedaan en 15 vergunningen verleend, *Aanhangsel van de Handelingen 2014/15*, 2134.

86 Zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is een voorwaarde om een vreemdeling die geen verblijfsrecht heeft in Nederland in bewaring te mogen stellen, ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2189.

87 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC.

88 De advocaat had zowel geprocedeerd tegen de gemeente Amsterdam als hoger beroep ingediend bij de Raad van State. Door het succes in de zaak bij de rechtbank Amsterdam was het hoger beroep bij de Raad van State niet meer in het belang van zijn cliënten.

89 Zie ook de factsheet van de VNG: <https://vng.nl/files/vng/20150326-factsheet-bed-bad-brood.pdf>.

wil de regering de opvanglocaties beperken tot Ter Apel, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. De bestaande, structurele noodvoorzieningen in andere gemeenten moeten worden opgeheven. Alleen wanneer ‘oprechte en aantoonbare’ terugkeerbereidheid bestaat bij de vreemdeling, kan de opvang worden voortgezet in de VBL in Ter Apel. Over wat de voorzieningen exact inhouden, laat het kabinet zich niet nader uit dan dat de opvang sober zal zijn.

In de kabinetsbrief van 22 april 2015 staat dat rijk en gemeenten gezamenlijk zullen zorgdragen voor de locaties, en dat de uitwerking vóór 1 november 2015 wordt vastgelegd in een bestuursakkoord.⁹⁰ Het kabinet heeft aangegeven te zullen terugvallen op het bestaande bestuursakkoord wanneer dit niet lukt.⁹¹ Gemeenten die na die tijd toch opvang bieden, worden gekort op hun budget voor integratie van migranten mét een verblijfsvergunning. De kosten van de geboden voorzieningen zijn ook alleen voor rekening van de gemeenten, terwijl het rijk uiterlijk tot 1 november 2015 nog voor een deel in de kosten van opvang voorziet.

Op 29 oktober 2015 meldde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Kamer dat *‘De VNG heeft aangegeven dat het belangrijk is om eerst duidelijkheid te hebben over het juridisch kader [...] voor een definitief bestuursakkoord kan worden gesloten.’* Om die reden heeft de staatssecretaris besloten de vaststellingsdatum van het bestuursakkoord te verzetten tot kort na de rechtelijke uitspraken van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. In de tussentijd worden lopende afspraken gecontinueerd. De verwachting is dat de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State zich ongeveer half december 2015 zullen uitspreken over het recht op basisvoorzieningen voor migranten zonder verblijfsvergunning. Verwacht wordt dat de rechters meer duidelijkheid zullen bieden over de vraag wat adequate opvang precies is.

3.3 OPVANG IN GEMEENTEN

Veel gemeenten toonden zich direct na de presentatie ontevreden over het bed, bad, brood-akkoord. Er was met name kritiek op de tijdelijkheid van de opvang, het beperkte aantal gemeenten dat opvang mag bieden, en de voorgenomen boete voor gemeenten die toch opvang bieden.⁹² Diverse gemeenteraden, bijvoorbeeld die van Amsterdam, Arnhem, Nijmegen, Groningen en Leiden, namen kort na het akkoord moties aan waarin zij aangeven ongeacht de kabinetsplannen door te willen gaan met hun bed, bad, brood-regelingen. De vijf gemeenten die zijn aangewezen als opvanglocaties in de voorfase willen ruimere opvang (blijven) bieden dan waarvoor het kabinet toestemming geeft. Zie verder deze paragraaf en hoofdstuk 4.

Wet maatschappelijke ondersteuning

Een aantal gemeenten dat noodopvang aan migranten zonder verblijfsvergunning biedt, baseert zich op hun zorgplicht op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die ook de daklozenopvang in gemeenten regelt.⁹³ In beginsel zijn migranten zonder verblijfsvergunning echter uitgesloten van maatschappelijke ondersteuning.⁹⁴ Wel is er de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën voorzieningen te treffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.⁹⁵ Dit is onder omstandigheden mogelijk

90 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Zie ook: Antwoorden op Kamervragen over het bed bad en brood-compromis 30 april 2015

91 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC: ‘Wanneer op 1 november 2015 het aangevulde bestuursakkoord niet gesloten is, dan valt het kabinet terug op het vigerende bestuursakkoord en zal op die basis handhaven, bijvoorbeeld door het inhouden van het voor gemeenten bestemde speciale budget voor integratie van nieuwkomers.’

92 Zie onder meer berichten in *Trouw*, ‘Gemeenten willen illegalen langer opvang bieden’, 29 april 2015 en *Het Financieele Dagblad*, ‘Gemeenten uiten harde kritiek op bed bad en brood-compromis’, 29 april 2015.

93 Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

94 Artikel 1.2.2. lid 1 Wmo 2015, voorheen 8 Wmo.

95 Lid 3 van artikel 1.2.2. lid 1 Wmo 2015, voorheen 8 Wmo.

voor kwetsbare personen, en voor migranten die gezien artikel 8 EVRM in het bijzonder recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven.

Deze mogelijkheid tot maatschappelijke opvang en ondersteuning was tot 1 januari 2015 beperkt tot diegenen voor wie geen 'voorliggende voorziening' op grond van een andere wettelijke bepaling beschikbaar was.⁹⁶ Migrant die aanspraak konden maken op een bestaande vorm van opvang door het COA kwamen niet in aanmerking voor opvang op grond van de Wmo; dit gold bijvoorbeeld voor gezinnen met minderjarige kinderen. Deze vangnetbepaling ontbreekt in Wmo 2015, die vanaf 1 januari 2015 (en deels al vanaf 19 juli 2014) in werking is getreden.⁹⁷ Volgens recente rechtspraak betekent dit dat aan een verzoek tot opvang, niet zonder meer een voorliggende voorziening kan worden tegengeworpen. Bij een aanvraag tot opvang op grond van de Wmo moeten gemeenten zelf beslissen, en wanneer nodig nader onderzoeken, of maatschappelijke ondersteuning in dit specifieke geval nodig is (zie hierover ook de jurisprudentie in paragraaf 3.4).

Vormen van gemeentelijke opvang⁹⁸

Vanaf 2000 werd in veel gemeenten noodopvang geboden. Deze noodopvang richtte zich voornamelijk op uitgeprocedeerde asielzoekers. Diverse gemeenten en organisaties zijn hier nooit mee gestopt, ook niet na het bestuursakkoord van 2007. In 2013 zijn in Nederland ongeveer vijftig noodopvangorganisaties betrokken bij de noodopvang. Het aanbod, de invulling en voorwaarden variëren per gemeente en organisatie: van een plaats in de reguliere daklozenopvang tot 24-uursopvang met begeleiding. Sinds de uitspraak van het ECSR, en die van de Centrale Raad van Beroep op 17 december 2014 (hierna: CRvB, zie paragraaf 3.4), wordt ook in een aantal andere gemeenten (die niet eerder noodopvang boden), bed, bad, brood-opvang aan migranten zonder rechtmatig verblijf geboden.

Gemeentelijke opvang voor migranten zonder verblijfsvergunning omvat dus de sinds jaren aangeboden noodopvang (in verschillende vormen), de opvang van kwetsbare personen die gezien art. 8 EVRM bijzonder recht hebben op bescherming van hun privéleven, en de zogenaamde bed, bad, brood-opvang (BBB). Deze verschillende vormen kunnen in één gemeente naast elkaar bestaan. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van opvang met een aantal voorbeelden. In het volgende hoofdstuk worden het beleid en de praktijk van de opvang in de gemeente Amsterdam behandeld.

1. Plaats in daklozenopvang

Sommige gemeenten bieden geen speciale opvang voor migranten zonder verblijfsrecht, maar stellen wel de reguliere daklozenopvang voor hen open. In de gemeente Zwolle krijgen migranten zonder verblijfsvergunning al sinds 2000 een plaats in de bestaande reguliere daklozenopvang van het Leger des Heils. De gemeente Den Haag heeft naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR de reguliere nachtopvang voor deze groep opengesteld. Het verblijf tussen daklozen, mensen met verslavingsproblematiek en psychische problemen wordt door de migranten als zwaar ervaren.

96 Artikel 2 Wmo.

97 Ten aanzien van besluiten genomen op grond van de Wmo is het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Wmo 2015 van toepassing, art. 8.9 lid 2 Wmo 2015.

98 Onderstaande gegevens over de uitvoeringspraktijk zijn gebaseerd op inventarisaties van Movisie: Nourozi, S. *Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een inventarisatie bij gemeenten*, Movisie, 6 mei 2015. De inventarisatie betrof de opvang zoals die werd geboden voor het bed, bad, broodakkoord in: Hilversum, Amstelveen, Nijmegen, Leeuwarden, Eindhoven, Arnhem, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht; Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Standpunt (LOS): <http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/files/LOS%20noodopvang%20resultaten%202013.pdf>, en Platform Migrant zonder Verblijfsvergunning, een netwerk van stichting LOS en een twintigtal organisaties die in hun bijeenkomsten onder meer de ontwikkelingen van het bed, bad broodossier bespreken en actuele gegevens van de verschillende organisaties en gemeenten verzamelen. Daarnaast zijn een aantal korte interviews met diverse betrokken sleutelfiguren gevoerd: met dank aan Rian Ederveen van Stichting LOS, Maaïke Graaff van Vluchtelingen in de Knel Eindhoven, Gemma Sliedrecht, Stichting Lauw Recht (STIL) Utrecht en Greetje Samson van GGD Rotterdam.

2. *Bed, bad, brood*

Sinds de uitspraken van het ESCR en de CRvB bieden diverse gemeenten sobere nachtopvang aan, 'bed, bad, brood', op grond van de Wmo. In de meeste gemeenten die dit doen gelden twee toegangsvoorwaarden: binding met de gemeente of regio, en een V-nummer.⁹⁹ Vreemdelingen die nooit verblijf of asiel hebben aangevraagd in Nederland kunnen er niet terecht. In Leeuwarden geldt daarnaast een meewerkcriterium voor de toegang tot de BBB. Den Bosch heeft ongeveer twintig plaatsen in een gemeentelijke noodopvang voor zowel migranten die nog een procedure hebben lopen en migranten met een perspectief op een structurele oplossing, als voor 'schrijnende gevallen'. Mensen zonder perspectief krijgen geen opvang of ondersteuning. Bij hoge uitzondering keert de gemeente leefgeld uit aan mensen zonder perspectief die buiten de noodopvang verblijven.

De BBB omvat in ieder geval nachtopvang, eten en drinken en de mogelijkheid te douchen. In enkele gemeenten wordt naast de nachtopvang ook leefgeld aangeboden¹⁰⁰ en worden reiskosten vergoed.¹⁰¹ In de opvanglocatie is het niet altijd mogelijk gescheiden ruimtes aan te bieden. Veel voorzieningen zijn daarom minder geschikt voor vrouwen en kwetsbare personen – ook vanwege het ontbreken van zorg. Een aantal gemeenten treft voor kwetsbare personen en vrouwen aparte voorzieningen.

3. *24-uursopvang met begeleiding*

De 24-uursopvang met begeleiding wordt in het algemeen niet op grond van de Wmo aangeboden. Deze vorm van opvang is ontstaan als noodopvang. Gemeenten organiseren deze voorzieningen samen met maatschappelijke en vluchtelingenorganisaties, daklozenopvang of kerken, of stellen alleen budget beschikbaar.¹⁰² In de meeste gemeenten waar 24-uursopvang met begeleiding wordt aangeboden, geldt als aanvullende voorwaarde dat de betrokkenen een 'perspectief' moeten hebben: bezig (willen) zijn met terugkeer of werken aan een kansrijke nieuwe (asiel)procedure. Vaak is de noodopvang alleen bestemd voor uitgeprocedeerde asielzoekers. De begeleiding bestaat uit het bestuderen van de lopende asielprocedure en juridische ondersteuning bij het indienen van een herhaald asielverzoek of een verzoek tot vergunning op medische gronden. Ook worden er gesprekken gevoerd over de zin en toekomst van een leven zonder verblijfsvergunning in Nederland, en over de mogelijkheden van en voorwaarden voor terugkeer naar het land van herkomst.

Ook wordt 24-uursopvang geboden aan (medisch) kwetsbare personen. Meestal oordeelt de GGD of iemand op medische gronden aan het kwetsbaarheids criterium voldoet. Op grond van psychische problemen of andere omstandigheden wordt niet snel kwetsbaarheid aangenomen. De criteria zijn niet altijd helder. De begeleiding bestaat uit zorg en bemiddeling voor medische zorg.

Slechts in een enkele gemeente wordt 24-uursopvang (al dan niet met sociaaljuridische begeleiding) vrijwel onvoorwaardelijk aangeboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Groningen¹⁰³ en Leiden. Het aantal plaatsen in Leiden is echter zeer beperkt (er is inmiddels een wachtlijst) en de opvang is niet geschikt voor vrouwen.¹⁰⁴ De 24-uursopvang bestaat vaak naast reguliere nachtopvang of BBB. Migranten die niet (meer) aan de voorwaarden voor de 24-uursopvang voldoen, kunnen dan terugvallen op deze basisvoorzieningen.

99 Het vreemdelingsnummer is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners (zoals de vreemdelingenpolitie (AVIM)) is te identificeren. Dit nummer wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure start.

100 Bijvoorbeeld de gemeenten Rotterdam (10 euro per week), Enschede (15 euro per week) en Groningen (30 euro per week).

101 Zie ook de casus over opvang in Amsterdam, hoofdstuk 4.

102 Zie voor een lijst met noodopvangorganisaties: <http://www.stichtinglos.nl/noodopvang>.

103 Stichting Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) Groningen.

104 Stichting Uitgeprocedeerde Vluchtelingen (STUV) Leiden.

Voorbeelden van 24-uursopvang met begeleiding zijn te vinden in de gemeente Utrecht. Hier gelden de criteria kwetsbaarheid, meewerken aan terugkeer, of een kansrijke procedure. Migranten die hieraan voldoen kunnen doorstromen van de nachtopvang naar de 24-uursopvang.¹⁰⁵ Dat gebeurt in de praktijk relatief veel. De zogenaamde 'overblijvers' zijn veelal migranten die al meer dan twintig jaar in Nederland wonen en geen perspectief hebben, en bij wie vaak ook verslavingsproblematiek of psychische problemen een rol spelen. De 24-uursopvang in Utrecht is kleinschalig. Dit heeft als voordeel dat begeleiding op maat kan worden geboden. Als nadeel wordt genoemd dat er voor kwetsbare personen niet altijd meteen plaats is, waardoor zij lang zijn aangewezen op de nachtopvang zonder passende zorg en begeleiding. Een ander knelpunt is dat de criteria voor 24-uursopvang niet helemaal duidelijk zijn. Enerzijds heeft hierdoor de gemeente de mogelijkheid om individuele afwegingen te maken en relatief veel mensen 24-uursopvang te bieden. Anderzijds leidt dit soms tot onzekerheid en verschillen van mening tussen betrokken organisaties over de vraag wie in aanmerking komt voor opvang. De juridische ondersteuning en begeleiding, ook van mensen bij hun terugkeer, leidt in de meeste gevallen tot een structurele oplossing. Ongeveer 40 procent krijgt alsnog een verblijfsvergunning en ongeveer 40 procent keert alsnog terug naar het land van herkomst.¹⁰⁶

In Rotterdam zijn eveneens verschillende opvanglocaties naast elkaar beschikbaar.¹⁰⁷ De bed, bad, broodvoorzieningen zijn voor alle migranten zonder verblijfsvergunning toegankelijk. De twintigtal plekken in de 24-uursopvang van het Leger des Heils zijn bestemd voor mensen die in medisch opzicht kwetsbaar worden geacht; een GGD-arts bepaalt of iemand onder deze categorie valt. In verband met het beperkte aantal opvangplaatsen en de mogelijkheid om uit te wijken naar de bed, bad, broodvoorzieningen, wordt flexibel omgegaan met de plaatsing. Zo worden soms gezonde vrouwen doorverwezen naar de 24-uursopvang omdat de opvang voor vrouwen vol is, en worden personen van wie de medische kwetsbaarheid minder ernstig is doorverwezen naar de bed, bad, broodvoorziening. De begeleiding van migranten in de Pauluskerk richt zich nadrukkelijk ook op de zin en toekomst van een leven in Nederland zonder verblijfsrecht, en op de mogelijkheden van terugkeer naar het land van herkomst. Ook hier laten cijfers zien dat in veel gevallen een structurele oplossing wordt bereikt. Ongeveer een derde keert alsnog terug naar het land van herkomst en eenzelfde deel krijgt alsnog een verblijfsvergunning.¹⁰⁸

4. *Opgang in eigen netwerk*

In kleinere gemeenten worden soms sociale huurwoningen beschikbaar gesteld. De huur wordt dan betaald met hulp uit het sociale netwerk van de migrant.¹⁰⁹ Ook stellen sommige gemeenten leefgeld beschikbaar voor verblijf in eigen netwerk. Migranten leven in dat geval bij een kennis of familie en krijgen wekelijks een bijdrage voor de huur en hun dagelijkse behoeften.

In de gemeente Eindhoven wordt gebruikgemaakt van dit model. Hier kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in aanmerking komen voor rijksopvang, een financiële vergoeding krijgen wanneer zij voor langere tijd in hun eigen sociale netwerk kunnen verblijven. Deze mensen krijgen bovendien intensieve sociaaljuridische begeleiding wanneer een toekomstperspectief mogelijk lijkt. Er is wekelijks contact met de mensen wanneer zij hun financiële vergoeding komen afhalen. Als voordeel van opvang in eigen netwerk wordt genoemd dat mensen in een stabiele, veilige omgeving verblijven en meer 'in hun kracht' staan. Ook in Eindhoven bestaan meerdere vormen van opvang naast elkaar. Voor uitgeprocedeerde asielzoekers met een duurzaam en kansrijk toekomstperspectief die niet in aanmerking komen voor rijksopvang én geen eigen netwerk hebben, biedt Vluchtelingen in de Knel 24-uursopvang met juridische begeleiding. Met de mensen wordt een termijn afgesproken voor een begeleidingstraject op maat. Slechts bij uitzondering wordt een dergelijk traject gestaakt omdat er geen perspectief meer is. In 2013 verleende

105 Stichting Lauw Recht (STIL) Utrecht.

106 Movisie, p. 13.

107 De Nicolaas Adriaans Stichting (NAS), Diaconaal Centrum Pauluskerk Rotterdam.

108 Movisie, p. 12.

109 Movisie, p. 12.

Vluchtelingen in de Knel 150 migranten juridische ondersteuning; in dat jaar kregen 60 mensen alsnog een verblijfsvergunning.¹¹⁰ Migranten die niet voldoen aan de criteria voor opvang in eigen netwerk of 24-uursopvang, zijn aangewezen op de reguliere daklozenopvang van de gemeente Eindhoven. Dit geldt voor vreemdelingen die alleen een reguliere procedure hebben doorlopen (met uitzondering van slachtoffers van mensenhandel), ook wanneer zij willen werken aan hun terugkeer of een andere structurele oplossing, en ook wanneer zij 'kwetsbaar' zijn.

Conclusie

De invulling van de lokale opvang van migranten zonder verblijfsrecht is zeer divers. De ene gemeente biedt hun sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 17 december 2014 (zie paragraaf 3.4) een plaats in de reguliere nachtopvang, de andere gemeente heeft een scala aan opvangmogelijkheden waarbij de bed, bad, brood-voorziening als vangnet fungeert voor migranten die niet voldoen aan de voorwaarden van de 24-uursopvang met begeleiding.

Migranten kunnen nog altijd op straat belanden. Omdat in de betreffende gemeente geen opvang wordt aangeboden, omdat zij niet aan de gestelde voorwaarden voldoen of omdat de aangeboden voorzieningen niet geschikt zijn. De bed, bad, brood-voorzieningen worden in de meeste gemeenten echter aan alle migranten zonder verblijfsrecht en voor onbepaalde tijd aangeboden. Wel dienen migranten een V-nummer te hebben, en daarnaast vaak binding met de gemeente of regio.

Gemeenten en noodopvangorganisaties bieden de meer uitgebreide vormen van opvang vooral aan uitgeprocedeerde asielzoekers, mensen met een perspectief, mensen die willen meewerken aan terugkeer en kwetsbare personen. De criteria voor toegang zijn niet altijd duidelijk en worden flexibel toegepast. Het aantal plaatsen in de meer uitgebreide vormen van opvang is veelal beperkt, waardoor sommige migranten niet de zorg krijgen die zij nodig hebben.

3.4 RECHT OP OPVANG IN DE NATIONALE RECHTSPRAAK

Recht op opvang voor kinderen

In 2012 oordeelde de Hoge Raad dat Nederland een rechtsplicht heeft om te voorzien in adequate opvang en verzorging van kinderen zonder verblijfsvergunning wanneer de ouders hiervoor geen financiële middelen hebben, mede omdat kinderen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de gedragingen van hun ouders.¹¹¹ Het ging in deze zaak om een Angolese moeder met drie minderjarige kinderen die niet langer in de opvang in Ter Apel mochten verblijven omdat de moeder weigerde mee te werken aan terugkeer. De Hoge Raad achtte het op straat zetten van de kinderen in strijd met de jegens de kinderen te nemen zorgverplichting.¹¹² De Hoge Raad verwees daarbij naar diverse uitspraken van het EHRM met betrekking tot de belangen van minderjarigen, de 'aan de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn ten grondslag liggende beginselen' en het oordeel van het ECSR en Comité van Ministers in de zaak *Defence for Children tegen Nederland*.¹¹³ Het arrest gaat niet over de invulling van de opvang, maar de Hoge Raad stelde vast dat de staat slechts is verplicht tot het bieden van noodopvang met een niveau dat nodig is om een humanitaire nood situatie voor minderjarigen te voorkomen, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere belangen van kinderen en de gezinsbanden. Een maatregel van kindbescherming (in de vorm van plaatsing in een pleeggezin of zorginstelling) vormt volgens de Hoge Raad geen aanvaardbaar alternatief.

110 <http://www.vluchtelingenindeknel.nl>.

111 HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328 m.nt. C.H. Slingenberg. Het Gerechtshof kwam eerder tot hetzelfde oordeel, Gerechtshof 11 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:B09924.

112 De Hoge Raad lijkt met de redenering dat het niet bieden van opvang door de staat strijdig is met de ongeschreven zorgverplichtingsnorm van art. 6:162 BW de problematiek van de directe werking van de sociale rechten te willen omzeilen, zie de noot C.H. Slingenberg bij de uitspraak van de Hoge Raad.

113 ECSR 20 oktober 2009, DCI tegen Nederland, 47/2008.

In reactie op deze uitspraak breidde Nederland de opvang in de bestaande gezinslocaties voor asielzoekers uit voor minderjarige kinderen en hun ouders zonder verblijfsvergunning.¹¹⁴ De opvang van de ouders is gericht op vertrek.¹¹⁵ Gezinnen moeten zich, met uitzondering van zon- en feestdagen, dagelijks melden en het is hun niet toegestaan zich buiten de gemeentegrenzen te begeven.

Recht op opvang voor kwetsbare personen

Zowel de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep (CRvB) hebben erkend dat het uitsluiten van vreemdelingen van opvang onder omstandigheden in strijd kan zijn met een positieve verplichting van de staat onder artikel 8 EVRM. Voor zover deze verplichting voortkomt uit de medische situatie en er sprake is van een acute medische noodsituatie, voldoet de staat formeel aan deze verplichtingen door de voorzieningen die het COA biedt.¹¹⁶ De Nederlandse rechters hebben echter bepaald dat mensen ook op grond van een combinatie van andere factoren kunnen behoren tot de categorie kwetsbare personen die gezien artikel 8 EVRM recht hebben op opvang. Dit kan het geval zijn wanneer de situatie van de vreemdeling uitzichtloos is doordat hij illegaal, dakloos, psychisch en/of somatisch ziek is, maar niet uit Nederland kan vertrekken.

Het kwetsbaarheids criterium is dus niet beperkt tot louter medische gronden.¹¹⁷ In deze gevallen is in eerste instantie de staatssecretaris verantwoordelijk voor opvang.¹¹⁸ Maar omdat dergelijke opvang niet wettelijk is geregeld, kunnen ook gemeenten worden verplicht maatschappelijke opvang te bieden aan zieke of anderszins kwetsbare personen.¹¹⁹ De rechtbank Amsterdam oordeelde bij de ontruiming van de opvanglocatie Vluchthaven (zie hoofdstuk 4) dat het 'ziekenboeg-crisisopvangcriterium' dat de gemeente tot dan hanteerde bij de beoordeling van een beroep op maatschappelijke opvang, te beperkt is. De gemeente moet Wmo-aanvragen voor alternatieve opvang volgens het ruimere kwetsbaarheids criterium beoordelen.¹²⁰

Recht op opvang voor alle migranten zonder verblijfsvergunning

Na de uitspraak van het ECSR en vóór de resolutie van het Comité van Ministers oordeelde de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep in december 2014 in een voorlopige beslissing dat gemeenten nachtopvang met een bed, douche, avondmaaltijd en ontbijt moesten bieden aan migranten zonder verblijfsrecht, in ieder geval tot twee maanden na de resolutie van het Comité van Ministers.¹²¹ Het ging in deze zaken over uitgeprocedeerde asielzoekers die in Amsterdam verbleven. Enkel van hen verbleven op straat of tijdelijk in kerken, anderen in de Vluchtgarage. Hun verzoeken om maatschappelijke opvang (onder meer na beëindiging van de opvang in de Vluchthaven) werden afgewezen omdat dit volgens de gemeente een zaak van de rijksoverheid zou zijn. Verzoeken aan de staatssecretaris om leefgeld en opvang werden eveneens afgewezen, omdat de mogelijkheid tot feitelijke opvang in een VBL bestaat onder voorwaarde om mee te werken aan vertrek, maar dat zij aan deze voorwaarde niet voldeden. In een hoger beroep in een vergelijkbare zaak verzocht de Raad van State de staatssecretaris tot een reactie in het licht van de uitspraak van het ECSR. Die reactie was in december 2014 nog niet bekend. De reden dat de CRvB deze voorziening heeft getroffen was dat niet kon worden uitgesloten dat de beslissing van het ECSR van invloed is op de uitspraken van Nederlandse rechters over opvang van migranten zonder verblijfsvergunning.

114 *Kamerstukken II* 2012/13, 19637, nr. 1587.

115 *Kamerstukken II* 2011/12, 29344, nr. 85.

116 Opvang onder art. 3 lid 3 aanhef en onder f, g en n van de Rva 2005 en de feitelijke opvang door het COA in geval van een acute medische noodsituatie; ABRvS 22 november 2013, JV 2014/21.

117 CRvB 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1995; CRvB 20 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY1369.

118 ABRvS 10 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:86, JV 2014/92; ABRvS 24 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:722.

119 De beperking van art. 2 WMO 2007 staat aan maatschappelijke opvang niet in de weg nu geen wettelijke grondslag voor een voorziening voor 'andere gevallen' ontbreekt.

120 Rechtbank Amsterdam, 4 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3952.

121 CRVB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4259; ECLI:NL:CRVB:2014:4178; ECLI:NL:CRVB:2014:4179.

Voor de inhoud van de maatregel zocht de voorzieningenrechter aansluiting bij de in de gemeente Amsterdam getroffen tijdelijke basisvoorziening, zoals beschreven in een brief van 11 november 2014 van de burgemeester van Amsterdam aan de leden van de gemeenteraad:



'Inmiddels heeft staatssecretaris Teeven aangegeven dat een kabinetsreactie op de uitspraak van het ECSR medio januari 2015 zal volgen, nadat het Comité van Ministers zich heeft uitgesproken. Helaas betekent dit dat er pas na de winter een definitief kabinetsstandpunt wordt ingenomen. Gelet op de naderende winter en bij wijze van overbrugging tot het kabinetsstandpunt, wordt in lijn met de bijna raadsbreed gesteunde motie bed, bad en brood een provisionele voorziening in Amsterdam gerealiseerd. Deze tussenvoorziening wordt vanaf medio december voor de duur van drie maanden vormgegeven. Deze basisvoorziening is qua vorm en inhoud zoveel mogelijk gelijk aan de huidige dak- en thuislozenopvang. Door middel van nachtopvang (20.00 tot 08.00 uur), een douche, een maaltijd, ontbijt wordt derhalve een humanitaire ondergrens gewaarborgd. Daarnaast worden er, in lijn met het advies van ECSR en tevens mede op uw verzoek, voorbereidingen getroffen voor een duurzame basisvoorziening bed, bad en brood.' Op 8 oktober vond de zitting in de bodemprocedures plaats.¹²²

De uitspraak van het ECSR en de daaruit voortvloeiende interpretatie van art. 8 EVRM is inderdaad van invloed op uitspraken van Nederlandse rechters. Op 23 december 2014 achtte de rechtbank Den Haag opvang in een VBL en de daaraan verbonden voorwaarde van meewerken aan vertrek niet zonder meer voldoende voor opvang op grond van art. 8 EVRM.¹²³ De rechtbank Amsterdam ging verder en oordeelde op 8 mei 2015 in een aantal zaken dat het recht op opvang een onvoorwaardelijk recht is voor alle migranten zonder verblijfsvergunning.¹²⁴ De rechtbank vindt dat het niet bieden van maatschappelijke opvang geen blijk geeft van een fair balance tussen het algemene belang van de Nederlandse samenleving bij het voeren van een consequente en restrictieve immigratiepolitiek, en het belang van de migrant zonder verblijfsvergunning bij zijn recht op een menswaardig bestaan en privéleven. De rechtbank weegt mee dat er alternatieve mogelijkheden zijn voor de staat bij het voeren van een restrictief toelatingsbeleid en dat de aanzuigende werking van het verlenen van opvang niet is onderbouwd. Nu voor de toegang tot de opvang in een VBL de voorwaarde van medewerking aan terugkeer geldt, ziet de rechtbank deze opvang niet als voorliggende voorziening in de zin van art. 2 Wmo 2007. De gemeente Amsterdam is daarom verplicht om op grond van de Wmo opvang te bieden. De rechtbank oordeelt dat de verwijzing naar de algemene bed, bad, brood-voorziening van de gemeente in beginsel volstaat. Dit recht op opvang gold volgens de rechtbank al voor de uitspraak van de Raad op 17 december 2014. De gemeente is in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak, vooral wat betreft de terugwerkende kracht van het recht op opvang.

De rechtbank in Haarlem heeft in dezelfde lijn uitspraak gedaan. Uit deze uitspraak, in september 2015, valt tevens af te leiden dat het recht op opvang niet slechts geldt tot 15 juni 2015 (twee maanden na de resolutie van het Comité van Ministers, zoals de Centrale Raad van Beroep had bepaald).¹²⁵ De rechtbank verwijst naar de uitspraken van het ECSR en de CRvB en geeft aan dat de resolutie hierop niet van invloed is. Volgens de rechtbank bood de CRvB met zijn termijn de overheid de mogelijkheid om maatregelen te nemen en te voldoen aan de uitspraak.¹²⁶

122 <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/CRvB/Nieuws/Pages/Zitting-Centrale-Raad-van-Beroep-in-Amsterdamse-bed,-bad,-brood-zaken-.aspx>.

123 Rb Den Haag (zp Utrecht), 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:16477.

124 Rb Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2649/2650/2651/2653/2654/2655/2656

125 Rb Den Haag (zp Haarlem), 8 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10660.

126 Zie ook de uitspraak van CRvB 22 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015.

Ten aanzien van een verzoek tot opvang onder Wmo 2015 is het voor gemeenten niet voldoende om te verwijzen naar de verplichting van het rijk om opvang te bieden, volgens de rechtbank Noord-Nederland. Maatschappelijke opvang is een verantwoordelijkheid van de gemeente en het is dan ook de taak van de gemeente om bij een verzoek tot opvang te onderzoeken en te beslissen of maatschappelijke ondersteuning nodig is.¹²⁷ Ook de rechtbank Amsterdam komt tot het oordeel dat de gemeente een formeel besluit moet nemen bij een aanvraag voor opvang op grond van de Wmo 2015. De rechtbank stelt echter – in lijn met de uitspraak van 8 mei 2015 – dat ‘bed, bad, brood’ een algemene voorziening is onder de Wmo die voor iedereen toegankelijk is en dat daarom voor dit besluit geen nader onderzoek nodig is. Bij een aanvraag van een maatwerkvoorziening als in art. 1.2.2 Wmo 2015 geldt wel een onderzoeksverplichting. In zo'n geval moet de aanvrager (behorende tot de categorie kwetsbare personen die gezien art. 8 EVRM bijzonder recht hebben op bescherming van hun privéleven) met argumenten komen waarom verdergaande opvang nodig is.¹²⁸ Tegen deze uitspraak zijn de eisers in beroep gegaan bij de Centrale Raad van Beroep met de vraag of aanspraak op maatwerk bestaat en of er een recht op leefgeld is wanneer er geen plaats is in de bed, bad, brood-opvang.

Verwachte richtinggevende uitspraken

De nationale rechtspraak op het gebied van het recht op opvang voor migranten zonder verblijfsrecht is in ontwikkeling. Binnenkort worden richtinggevende uitspraken in hoger beroepzaken bij de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep verwacht. Dan moet duidelijk worden of ook de hoogste rechters in Nederland oordelen dat migranten zonder verblijfsvergunning een onvoorwaardelijk recht op adequate opvang hebben en wat hieronder moet worden verstaan. Rechters van de Raad van State en de CRvB nemen over en weer deel aan de zittingen van deze zaken. De beide colleges streven ernaar hun rechtspraak in deze zaken op elkaar af te stemmen. De regering wacht deze uitspraken van de hoogste rechters af voordat ze het bed, bad, brood-akkoord definitief vaststelt.

127 Rb Noord Nederland (zp Groningen), 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4593.

128 Rb Amsterdam 7 oktober 2015, zaaknr. AMS 15/2577 e.a.

4 OPVANG IN AMSTERDAM: BELEID EN PRAKTIJK



'Uit onderzoek blijkt dat het heidens moeilijk is om als je op straat leeft na te gaan denken over terugkeer. Wat wij nu nodig hebben dat we zorgen voor een rustige situatie, om vanuit daar constructief aan hervestiging te werken.'

Amsterdamse burgemeester Eberhard van der Laan, november 2013¹²⁹

4.1 GESCHIEDENIS

Amsterdam heeft als hoofdstad van oudsher veel te maken met migranten zonder verblijfsvergunning. Door de acties van de 'Wij zijn hier'-groep kwam het Amsterdamse beleid met betrekking tot mensen zonder rechtmatig verblijf vanaf 2012 in de schijnwerpers te staan. In november 2013 vroeg burgemeester Van der Laan tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer hulp van de rijksoverheid bij het opvangen van migranten zonder verblijfsrecht. Hieronder wordt 'de casus' Amsterdam nader uitgewerkt.

De gemeenteraad van Amsterdam reageerde afwijzend op het bed, bad, brood-akkoord van het kabinet. Volgens burgemeester Van der Laan is het akkoord in de praktijk onuitvoerbaar en zal Amsterdam hoe dan ook altijd bed, bad en brood moeten blijven bieden, of iemand nu meewerkt aan zijn terugkeer of niet.¹³⁰

Opvang Vluchthaven

De gemeente Amsterdam kwam in 2013, onder meer onder druk van acties van de 'Wij zijn hier'-beweging, met het pilotproject Vluchthaven. De gemeente kreeg toestemming van toenmalig staatssecretaris Teeven om vanaf december 2013 gedurende zes maanden opvang te bieden aan 159 migranten zonder verblijfsrecht. Er werd een contract tussen de gemeente en de tijdelijke bewoners gesloten. De gemeente bood 24-uursopvang, medische hulp, juridische begeleiding vanuit VluchtelingenWerk en de mogelijkheid tot het volgen van cursussen. Vanuit deze basis werd samengewerkt aan een 'oplossing', waaronder ook nadrukkelijk terugkeer werd verstaan.¹³¹

Alle betrokken partijen zijn het erover eens dat de opvang en begeleiding in de Vluchthaven positief hebben bijgedragen aan het welbevinden van de bewoners en hun mogelijkheid zich te oriënteren op de toekomst. Maar de vrijwilligers en bewoners geven aan dat zij onvoldoende tijd hadden om tot een structurele oplossing te komen. De individuele dossiers en de veiligheidssituatie in de landen van herkomst zijn zeer complex en het verzamelen van bewijs en het opbouwen van een vertrouwensband nemen meer tijd in beslag.¹³² De gemeente Amsterdam stelt dat migranten onder druk van de groep en door 'de brede steun van activistische vrijwilligers, de suggesties van een nieuw generaal pardon of 24-uursopvang op basis van de uitspraak van het ECSR' niet meer wilden meewerken aan hun terugkeer of andere oplossing.¹³³

129 <http://overheidsnieuws.com/van-der-laan-wil-hulp-van-kamer-bij-opvang-illegalen/>

130 Interview 1 mei 2015, 'De Burgemeester', At5: <http://www.at5.nl/artikelen/142723/video-van-der-laan-bed-bad-en-brood-akkoord-039eigenlijk-onuitvoerbaar039>. Zie ook bijdrage van Jan Paternotte en Anne-Marijke Podt, 'Stad biedt vluchteling laatste kans', Het laatste woord, *Parool*, 7 juli 2015.

131 Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen, gemeente Amsterdam, 2 juni 2015, p. 7-8.

132 Terpstra, M.; H. Griffioen; I. Martens; D. Roorda; P. Tensen; M. van der List; I. Kleinlugtenbelt, Evaluatie Vluchthaven, Vrijwilligers Vluchthaven, Amsterdam: 2014. Zie ook bijdrage van Jan Paternotte en Anne-Marijke Podt, 'Stad biedt vluchteling laatste kans', Het laatste woord, *Parool*, 7 juli 2015.

133 Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen, p.8. In een interview met het Amnesty-tijdschrift *Wordt Vervolgd* spreekt Van der Laan over 'de aap uit de mouw': 'Uiteindelijk konden er ongeveer zestig mensen uit die Havenstraat-groep terugkeren. Maar weet u hoeveel er in 2013 waren vertrokken? Niet meer dan vijf. Zo zie je wat het probleem is van een burgemeester en een gemeenteraad die barmhartig willen zijn', *Wordt Vervolgd* nr. 4, april 2015.

Lang niet alle mensen zonder verblijfsvergunning konden terecht in de Vluchthavenpilot.¹³⁴ Zo'n honderd mannen kregen geen opvang. Zij woonden van december 2013 tot de ontruiming in april 2015 in de 'Vluchtgarage'.¹³⁵ Voor een beperkte groep zieke mannen en een groep vrouwen werd kleinschalige particuliere opvang geregeld door de Protestantse Diaconie Amsterdam.¹³⁶ Zij worden begeleid door vrijwilligers, zowel op juridisch als medisch-maatschappelijk terrein, in het zoeken naar een oplossing voor hun situatie.

4.2 **BED, BAD, BROOD**

Als reactie op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep¹³⁷ (zie paragraaf 3.4) biedt de gemeente Amsterdam vanaf 15 december 2014 migranten zonder verblijfsvergunning op twee locaties in de stad een slaapplek, douche, ontbijt en maaltijd.¹³⁸ In haar beleid maakt de gemeente onderscheid tussen deze algemene basisopvang (BBB) en de 24-uursopvang met begeleiding.

Om gebruik te maken van de BBB moeten migranten zich inschrijven bij het Loket Ongedocumenteerden, van waaruit zij een plaats toegewezen krijgen in een van de BBB-voorzieningen in de gemeenten. De opvang is open van 17.00 uur tot 9.00 uur. Bij de BBB's krijgen mensen dagelijks twee OV-kaartjes om van en naar de opvang te reizen. Volgens de gemeente Amsterdam is deze algemene basisvoorziening voor alle 'uitgeprocedeerde vreemdelingen' (de door de gemeente gebruikte terminologie) onmiddellijk beschikbaar, zonder aanvullende voorwaarden. De enige voorwaarde is dat de migrant bekend is in de vreemdelingenketen, dus een V-nummer heeft.

Hoewel de meeste mensen zeggen blij te zijn met een plek om te douchen, eten en slapen, ervaren zij de regels (22.00 uur naar bed, 22.30 uur licht uit en stilte, 7.00 uur opstaan en om 9.00 uur weer op straat) als nodeloos dwingend en vernederend. Ze klagen over problemen met in- en doorslapen, ervaren stressklachten en depressieve gevoelens.¹³⁹

Yannick (27) uit Congo maakt gebruik van de nachtopvang in Amsterdam sinds maart 2015: 'Als je je plaats in de BBB wilt houden moet je er vier nachten per week slapen, anders geven ze je bed weg en moet je je opnieuw inschrijven. We hebben stapelbedden. Ik heb een vast bed, maar er slapen elke nacht andere mensen om me heen. Dat is niet prettig. Mensen snurken en hebben nachtmerries. Er zitten doorgedraaide en verslaafde mensen bij. Ik val nooit voor drie uur in slaap. Soms slaap ik helemaal niet. En dan om zeven uur word je wakker gemaakt. Niemand wil opstaan. Je grist vlak voor negen uur een broodje mee en gaat naar buiten.' Drie dagen per week verblijft hij in een kerk. 'Dan slaap ik soms de hele dag om weer een beetje "bij" te komen.'

Vreemdelingen die nooit verblijf of asiel hebben aangevraagd in Nederland – en dus geen V-nummer hebben – kunnen niet terecht in de BBB. Dit criterium leidt in Amsterdam af en toe tot ongewenste situaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om migranten die in Italië asiel hebben aangevraagd.¹⁴⁰ Tegen anderen die toegang tot de opvang wilden zou gezegd zijn dat zij niet voldoen aan het criterium 'dakloos'

134 De gemeente heeft geen individuele besluiten genomen voor toegang tot de Vluchthaven. De toegang/weigering tot deze vorm van maatschappelijke opvang is dan ook niet gemotiveerd.

135 Een gekraakte parkeergarage in Amsterdam-Zuidoost.

136 De opvang in voormalig verpleeghuis Wittenburg moest op 17 oktober sluiten, de opvang in de flat Hoogoord per 1 november 2015.

137 CRVB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB: 2014:4259.

138 Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen, p.8.

139 www.vluchtverhalen.nl.

140 <http://vluchtverhalen.nl/#!/vertrek-vluchtgebouw>.

of dat de opvanglocatie vol is.¹⁴¹ Inmiddels zijn de 135 beschikbare plaatsen in de BBB allemaal bezet. Nu verschillende opvanglocaties van kerken zijn gesloten en kraakpanden ontruimd, zijn zo'n tachtig tot honderd mensen opnieuw op straat terechtgekomen.¹⁴²

4.3 24-UURSOPVANG MET BEGELEIDING

Naast de BBB-opvang biedt de gemeente Amsterdam 'eenmalige en tijdelijke (zes tot twaalf maanden) 24-uursopvang' voor kwetsbare personen en mensen die aangeven te willen werken aan een 'oplossing', waaronder ook nadrukkelijk terugkeer wordt verstaan. De opvang vindt plaats in panden van en onder de hoede van het Leger des Heils. Migranten krijgen hier aanvullende medische en/of psychische zorg en activerende (juridische) begeleiding. De dossiers van mensen die in aanmerking komen voor 24-uursopvang en leefgeld (zie verderop) worden door ASKV en VluchtelingenWerk aangedragen. Vervolgens beslist een 'Veldtafel' – een overleg waarbij behalve een vertegenwoordiger van deze organisaties en de GGD ook een vertegenwoordiger van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de verantwoordelijke beleidsambtenaar van de gemeente Amsterdam zitting hebben – over toekenning van 24-uursopvang of leefgeld.

Of iemand kwetsbaar is en op die grond in aanmerking komt voor 24-uursopvang of leefgeld, wordt bepaald door de GGD.¹⁴³ Het 'ziekenboegcriterium', dat voorheen werd toegepast om voor iemand tijdelijke 24-uursopvang te regelen, zou worden losgelaten voor een ruimer criterium (zie hierover de jurisprudentie in paragraaf 3.4). Het is echter nog onduidelijk of dit is gebeurd en welke criteria de GGD hierbij hanteert. Door (alleen) de GGD te laten bepalen of iemand op grond van zijn kwetsbaarheid toegang krijgt tot 24-uursopvang, lijkt duidelijk dat het begrip kwetsbaarheid beperkt wordt opgevat en alleen vanuit medisch perspectief wordt benaderd. Onduidelijkheid bestaat eveneens over al dan niet geldende aanvullende juridische criteria, waarbij gekeken wordt of personen voldoen aan de eis dat binnen zes tot twaalf maanden zicht is op een 'permanente oplossing'. In de raadsvergadering van 27 augustus 2015 van de gemeente Amsterdam antwoordde burgemeester Van der Laan op vragen uit de raad dat voor 24-uursopvang voor kwetsbare personen niet ook het juridische criterium geldt.¹⁴⁴ Het beleid is in ontwikkeling en het is vooralsnog onduidelijk of en hoe dit in de praktijk wordt toegepast. Het aantal beschikbare plaatsen in de 24-uursopvang is zeer beperkt.¹⁴⁵ En de vraag is hoe zal worden omgegaan met zeer ernstig of chronisch zieke/kwetsbare mensen die het niet lukt op basis van eenmaligheid en binnen de gestelde termijn van zes tot twaalf maanden een – ook voor hen acceptabele¹⁴⁶ – oplossing te vinden.

Raymond (52) uit Ghana kwam eind juli 2015 in de 24-uursopvang de Oosterburgh aan het Robert Kochplantsoen. Hij heeft uitgezaaide huidkanker en moest daarvoor de afgelopen jaren verschillende zware operaties ondergaan. Raymond leeft al 21 jaar illegaal in Nederland. Het is nu voor het eerst dat hij hier een eigen kamer heeft. In het kamertje staan een bed en een kledingkast,

141 Brief Fischer Advocaten aan gemeente Amsterdam, 21141PF, 8 juli 2015.

142 <http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/4167178/2015/10/20/Slapen-op-sstraat-dreigt-voor-deel-Vluchtgroep.dhtml>. Eind oktober is opnieuw een leegstaand kantoorpand gekraakt. <http://www.nu.nl/amsterdam/4152063/vluchtelingengroep-we-are-here-kraakt-kantoorpand-sloterdijk.html>.

143 Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen, gemeente Amsterdam, 2 juni 2015, p.10.

144 De vergadering is terug te luisteren op: [http://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/136939/Start om 5 uur 46](http://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/136939/Start%20om%205%20uur%2046).

145 Volgens het ASKV heeft de 24-uursopvang in de Oosterburgh van het Leger des Heils 35 beschikbare plaatsen. Het plan is dat per 1 januari 2016 70 nieuwe plaatsen worden gecreëerd in Amsterdam-Zuidoost.

146 Hierbij moet bv. gedacht worden aan mensen die afhankelijk zijn van medicijnen en/of specifieke medische behandelingen en waarover de IND oordeelt dat deze 'in principe' in het land van herkomst voor handen zijn, maar waarvan zij zelf zeggen dat zij voor hen 'niet toegankelijk' zijn omdat zij bv. onvoldoende geld hebben of de behandeling lokaal te beperkt/ niet wordt aangeboden (bv. aidsremmers of nierdialyse-apparaat).

een tafel en een stoel. Op de tafel staat een gebarsten radio-cd-speler. Hij krijgt 35 euro leefgeld per week. 'Ik koop eten en maak wat klaar in de gemeenschappelijke keuken.' Hij heeft nauwelijks contact met andere bewoners. 'Ik zit voornamelijk alleen op mijn kamer. Het is eenzaam, maar beter dan gedwongen op straat slapen.' Of en hoe lang hij zijn plaats in de 24-uursopvang kan behouden, is onduidelijk. Het hangt af van de criteria die uiteindelijk toegepast zullen worden door de gemeente. 'Ik kan niet terug naar Ghana. Ik heb geen familie en wil niet daar sterven langs de kant van de weg.'

Volgens het Programma Vreemdelingen van de gemeente Amsterdam zou de 24-uursopvang in Amsterdam vanaf 1 juli 2015 worden uitgebreid met een locatie voor 120 migranten die niet voldoen aan de kwetsbaarheidscriteria van de GGD maar wel actief willen meewerken aan een duurzame oplossing voor hun situatie. Het gaat om migranten met een V-nummer die in een 'kansrijk' traject zitten. Toelatingscriteria zijn dat er een juridisch perspectief moet zijn voor een herhaalde aanvraag en dat vreemdelingen een verklaring hebben en bevestigen dat zij bereid zijn terug te keren. De 'Veldtafel' beslist of een hernieuwde aanvraag 'kansrijk' moet worden geacht. De opvang met activerende begeleiding is eenmalig, niet vrijblijvend en voor een periode van drie tot zes maanden beschikbaar. Na die tijd kunnen migranten wel weer gebruikmaken van de BBB-opvang. In de praktijk blijkt voor deze mensen vooralsnog geen plek te zijn. Ze worden verwezen naar de BBB-opvang. Er is momenteel slechts plaats voor 35 personen in de 24-uursopvang en dit is al niet genoeg voor de kwetsbare personen. Daarnaast is er nog geen budget voor activerende begeleiding.

Teklay (30) zwerft van kraakpand naar kraakpand in Amsterdam. Hij vertelt dat hij de dienstplicht in Eritrea is ontvlucht en lange tijd in Sudan heeft gewoond. 'In 2013 ben ik via de Libische woestijn op een boot de Middellandse Zee overgestoken naar Europa omdat het sharieregime in Sudan mij als christelijke, Eritrese vluchteling geen toekomst bood.' Zijn vrouw is overleden, zijn twee jonge kinderen verblijven bij vrienden in Sudan. De IND twijfelt aan zijn Eritrese nationaliteit en heeft hem een asiilvergunning geweigerd. Teklay is twee keer bij het nieuwe Loket Ongedocumenteerden geweest van de gemeente aan de Houtmankade. 'Ik wilde me inschrijven voor de 24-uursopvang. Ik werk al langer dan een jaar aan de voorbereiding van een nieuw asielverzoek. Maar er werd gezegd dat ik ziek moest zijn en dat mijn procedure al heropend moest zijn.'

Leefgeld

Een kleine groep kwetsbare mensen kreeg eerder een financiële ondersteuning van de gemeente om hun eigen onderkomen bij vrienden/kennissen te regelen. De verstrekking van deze leefgelden wordt nu ook ondergebracht in het Programma Vreemdelingen en uitbetalingen moeten plaatsvinden op en via het Loket Ongedocumenteerden. Alle dossiers van mensen die al vóór het tot stand komen van het Loket leefgeld ontvingen, worden op dit moment opnieuw beoordeeld volgens de nieuwe criteria.

4.4 CONCLUSIE

In theorie biedt de gemeente Amsterdam een ruim aanbod van opvang aan alle migranten zonder verblijfsrecht. Migrant zonder verblijfsrecht kunnen terecht in de nachtopvang. In de praktijk blijkt de toegang tot deze voorziening echter niet altijd onvoorwaardelijk genoeg en zijn er op dit moment onvoldoende plaatsen beschikbaar. Hierdoor belanden nog steeds mensen op straat. Het regime in de nachtopvang wordt door migranten bovendien als zeer zwaar ervaren. Het aanbod voor 24-uursopvang in Amsterdam blijkt in de praktijk zo beperkt en onder zulke strikte voorwaarden dat slechts weinig mensen hiervan gebruik kunnen maken.

5 MENSELIJKE WAARDIGHEID GERESPECTEERD?

Op grond van de internationale mensenrechtenstandaarden hebben migranten zonder verblijfsrecht in ieder geval een onvoorwaardelijk recht op adequate opvang zolang dakloosheid dreigt. Dit recht is inmiddels door verschillende Nederlandse rechters bevestigd. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de opvang zoals voorgesteld in het bed, bad, brood-akkoord en zoals op dit moment aangeboden in verschillende gemeenten, in overeenstemming is met dit recht en met de menselijke waardigheid. Daarnaast wordt ingegaan op 'best practices' in gemeentelijke noodopvang.

5.1 BED, BAD, BROOD***Onvoorwaardelijke toegang tot opvang***

In het bed, bad, brood-akkoord staat de terugkeer van de migrant centraal, en niet de adequate opvang. Terugkeerbereidheid is een voorwaarde en een doel van de opvang in de VBL in Ter Apel. De Dienst Terugkeer & Vertrek speelt hierin een cruciale rol, zoals ook in vreemdelingendetentie.¹⁴⁷ Ook de mate van rijksfinanciering van de voorzieningen wordt gekoppeld aan het succes van het laten terugkeren van migranten.¹⁴⁸ Voor de toegang tot de opvang in de zogenaamde voorfase die in een beperkt aantal gemeenten moet worden aangeboden, geldt geen meewerkcriterium. Maar na een 'rustperiode' moet ook hier aan vertrek worden gewerkt. Zonder terugkeerbereidheid wordt de opvang niet voortgezet in de VBL en belandt de migrant binnen enkele weken alsnog op straat. Ook een migrant die opvang heeft in de VBL en niet langer meewerkt aan vertrek, belandt op straat.

Bij de meeste gemeenten die bed, bad, brood-voorzieningen aanbieden, is op dit moment de toegang 'onvoorwaardelijk' voor alle migranten zonder verblijfsrecht voor wie dakloosheid dreigt, mits ze een V-nummer hebben. Sommige gemeenten stellen daarnaast aanvullende voorwaarden, zoals binding met de gemeente of regio, meewerken aan vertrek of het hebben van een perspectief. Migrant die niet aan de voorwaarden voldoet, krijgen in deze gemeenten geen opvang of ondersteuning. Ook wanneer de opvang zonder voorwaarden beschikbaar is, is de toegang echter niet zonder meer gegarandeerd. Zo laat de casus van de gemeente Amsterdam zien dat wanneer de opvang vol is, migranten op straat komen te staan of voor onderdak afhankelijk blijven van derden.

Opvang zo lang als nodig is

In het bed, bad, brood-akkoord wordt opvang tijdelijk geboden. In de voorfase wordt 'een beperkt aantal weken' opvang geboden en de bestaande opvang van twaalf weken in de VBL wordt verlengd voor een niet nader gedefinieerde maar nadrukkelijk beperkte periode. Dit betekent dat migranten die niet terugkeren naar het land van herkomst na verloop van tijd weer op straat komen te staan.

In het huidige aanbod van nachtopvang in gemeenten speelt tijdelijkheid meestal geen rol. Gemeenten die een bed, bad, brood-voorziening hebben bieden die aan zo lang als dat nodig is.

¹⁴⁷ Zie hierover: <http://www.amnesty.nl/mensenrechten/dossiers/vreemdelingendetentie>.

¹⁴⁸ Het belang van terugkeer voor de regering uit zich ook in het beschikbare budget. Voor de voorgestelde aanpassingen is structureel 15 miljoen beschikbaar, daarbij komt 5 miljoen voor terugkeer en terugkeerprojecten, en de migratie- en ontwikkelingsgelden van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden blijvend ingezet voor terugkeerprojecten en verhoogd van 4 naar 10 miljoen euro per jaar. Ook zal vanuit het budget van Ontwikkelingssamenwerking extra worden geïnvesteerd in 'opvang in de regio in terugkeerlanden die daadwerkelijk bijdragen aan duurzame terugkeer'.

Toereikende opvang

Het bed, bad, brood-akkoord geeft geen nadere invulling van de opvang. Bed, bad, brood-voorzieningen in gemeenten variëren, maar omvatten in het algemeen nachtopvang, ontbijt en avondeten, en de mogelijkheid om te douchen. Kleding en leefgeld om bijvoorbeeld te lunchen worden meestal niet aangeboden. Hoewel dit aanbod volgens de huidige nationale jurisprudentie voldoet aan het recht op opvang waartoe Nederland volgens internationaal recht is verplicht, gaat het hier om een absolute ondergrens. Met de bed, bad, brood-voorzieningen worden de minimumnormen voor toereikende opvang, zoals Nederland die op basis van de Opvangrichtlijn heeft geïmplementeerd in de 'Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005' (RvA), echter niet bereikt. Het verblijf in de bed, bad, brood-opvang en het overdag doorbrengen op straat wordt door migranten als zeer zwaar en uitzichtloos ervaren.

Kwetsbaarheid

Of opvang adequaat is, hangt ook sterk af van de individuele omstandigheden. Zo is voor 'kwetsbare personen' meer zorg en begeleiding nodig dan voor anderen. Wettelijk is in Nederland alleen opvang bij de COA geregeld voor gevallen in een acute medische noodsituatie. Maar migranten kunnen op grond van een combinatie van factoren behoren tot de categorie van kwetsbare personen die gezien artikel 8 EVRM recht hebben op passende opvang. Factoren die een rol spelen zijn de leefomstandigheden, de mate van uitzichtloosheid van de situatie, en de (geestelijke) gezondheid van betrokkene. Gemeenten bieden vaak wel ruimere voorzieningen voor kwetsbare personen (24-uursopvang of opvang in eigen netwerk), maar de criteria zijn veelal ofwel strikt medisch of onduidelijk. Ook gelden in sommige gemeenten aanvullende voorwaarden voor deze opvang en is het aantal plaatsen beperkt. Maatwerk wordt in het algemeen niet geboden. Wanneer kwetsbare personen niet aan die criteria voldoen, kunnen zij alleen terecht in de onvoorwaardelijke en meestal niet toereikende basisopvang zonder verdere zorg, of belanden zij toch op straat.

Conclusie

Mensenrechtenstandaarden bepalen dat (ook) alle vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf recht hebben op basisvoorzieningen. Het ontbreken van voeding, water, kleding en onderdak kan levenslange, onherstelbare schade veroorzaken aan de gezondheid en schendt de menselijke waardigheid. Dit recht bestaat ongeacht of iemand wil meewerken aan zijn terugkeer.

Het is duidelijk dat wanneer het bed, bad, brood-akkoord in de huidige vorm zal worden uitgevoerd, het Nederlandse opvangbeleid niet voldoet aan het recht op opvang voor migranten zonder verblijfsvergunning. De voorwaardelijkheid en tijdelijkheid die aan de opvang worden verbonden, zijn niet in overeenstemming met de aard van het recht en leiden ertoe dat nog steeds mensen op straat staan. Ook de huidige praktijk in gemeenten leidt soms tot situaties waarin mensen alsnog op straat terechtkomen of niet de zorg krijgen die zij nodig hebben.

Of nachtopvang zoals op dit moment door bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam wordt geboden adequaat is, is op basis van de huidige jurisprudentie bij mensenrechtenverdragen moeilijker eenduidig vast te stellen. Wel is duidelijk dat nachtopvang met een mogelijkheid om te douchen, een ontbijt en een avondmaal, niet meer is dan een vangnet voor mensen die anders op straat moeten slapen. Voor mensen die meer zorg nodig hebben of langdurig afhankelijk zijn van noodopvang, is de nachtopvang per definitie ongeschikt.

5.2 BEST PRACTICE: 24-UURSOPVANG EN BEGELEIDING

Nachtopvang zonder begeleiding draagt nauwelijks bij aan een oplossing voor de individuele mensen en de samenleving als geheel. Betrokken noodopvangorganisaties ervaren dat het werken aan een toekomstperspectief tijdrovend kan zijn maar uiteindelijk in verreweg de meeste gevallen tot een duurzame oplossing leidt. Bij de begeleiding van mensen en voor het vinden van een structurele

oplossing is het van belang dat mensen in een veilige en stabiele omgeving verblijven. Op straat kan niet aan een oplossing worden gewerkt. Daarnaast moet een vertrouwensband worden opgebouwd tussen de organisatie en de betrokken migrant. Kleinschalige opvang met zorg en begeleiding op maat, lijkt – naast opvang in eigen netwerk – hiervoor het meest geschikt. De benodigde tijd varieert per persoon en situatie. Een op voorhand vastgestelde termijn voor opvang en begeleiding correspondeert niet met deze diversiteit.

De resultaten van de begeleiding door noodopvangorganisaties zijn positief. Stichting LOS deed in 2013 onderzoek naar 29 (van 50) organisaties. Bij deze organisaties werd aan 710 personen 24-uursopvang met begeleiding geboden en aan 58 personen financiële steun voor opvang in eigen netwerk. Uit de inventarisatie blijkt dat voor 53 procent van de migranten in de noodopvang een structurele oplossing is gevonden. Hiervan keerde 19 procent terug naar het land van herkomst en kreeg 25 procent alsnog asiel in Nederland.¹⁴⁹

¹⁴⁹ De overige personen kregen uitstel van vertrek om medische redenen, een andere vorm van status, alsnog opvang in een AZC, of vielen onder het kinderpardon, Stichting LOS 2014.

Pas wet- en regelgeving aan

Erken in wet- en regelgeving het recht op een adequate levensstandaard voor iedereen, ongeacht de verblijfsstatus en terugkeerbereidheid.

Onvoorwaardelijke opvang

Draag zorg voor een bestuursakkoord waarin vaststaat dat opvang wordt geboden aan alle migranten zonder verblijfsrecht voor wie dakloosheid dreigt – zonder voorwaarden als meewerken aan terugkeer – zodat niemand op straat hoeft te staan.

Stel in geen geval sancties op het bieden van noodhulp.

Geen tijdslimiet aan de opvang

Draag er zorg voor dat opvang beschikbaar en toegankelijk is zonder tijdslimiet en zolang dakloosheid dreigt.

Kwetsbaarheid en maatwerk

Draag zorg voor toereikende opvang, afgestemd op de verschillende zorgbehoeften en noden van mensen. Bied maatwerk.

Adequate opvang


Neem de minimumnormen zoals die zijn opgesteld in de Opvangrichtlijn als uitgangspunt. Deze minimumnormen zijn immers geschreven om een menswaardige levensstandaard te waarborgen.

Opvang en begeleiding

De huidige nachtopvang is een vangnet en biedt geen structurele oplossing voor de migrant, noch voor de samenleving. Amnesty adviseert de overheid om migranten zonder verblijfsvergunning kleinschalige 24-uursopvang of financiële ondersteuning van opvang in het eigen netwerk met begeleiding te bieden om aan een structurele oplossing van hun situatie te kunnen werken.

Herstel de – meest ernstige – gevolgen van de Koppelingswet en de Wet arbeid vreemdelingen

Onderzoek welke aanpassingen nodig zijn om de meest ernstige gevolgen van de Koppelingswet en de Wet arbeid vreemdelingen weg te nemen. Betrek daarbij ook de regelgeving met betrekking tot het verbod op arbeid.

A photograph of a man with a mustache, wearing a dark jacket with a purple hood, sitting on a bed. He is looking towards the camera. The room has a brick wall and several large white pipes running across the ceiling. A yellow string is stretched across the wall. To the right, there is another bed with a colorful, patterned blanket and a dark cap on it. The lighting is somewhat dim, creating a somber atmosphere.

Amnesty International werkt voor mensenrechten.
Die waarborgen vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid.
Amnesty doet onderzoek, voert actie en steunt
verdedigers van mensenrechten wereldwijd.

Amnesty International
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam
(020) 626 44 36
www.amnesty.nl
@: amnesty@amnesty.nl
f: [facebook.com/amnesty.nl](https://www.facebook.com/amnesty.nl)
t: [@amnestynl](https://twitter.com/amnestynl)