

OPVANG VAN MENSEN ZONDER VERBLIJFSRECHT

Artikel 25: Eenieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin.

- Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens

INTRODUCTIE

Mensenrechten gelden voor iedereen en moeten worden gewaarborgd ongeacht verblijfsstatus. Onder de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens heeft iedereen het recht op een adequate levensstandaard. Iedereen moet dus de mogelijkheid hebben om in eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Het recht op een adequate levensstandaard is onder meer uitgewerkt in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).

Op 23 juni 2017 presenteerde het toezichthoudende VN Comité bij het IVESCR haar bevindingen ([concluding observations](#)). De Nederlandse overheid wordt hierin opnieuw gewezen op de verantwoordelijkheid om een minimaal essentieel niveau van basisrechten voor iedereen te garanderen. De overheid mag hierin niet discrimineren op basis van verblijfsstatus. Het Comité roept Nederland daarbij op de toegang tot basisbehoeften zoals voedsel, huisvesting, gezondheid, water en hygiëne niet afhankelijk te stellen van de bereidheid mee te werken aan vertrek. Daarnaast wordt de Nederlandse overheid verzocht een passend beleid te ontwikkelen om toegang tot deze voorzieningen te garanderen.¹

Amnesty International heeft in samenwerking met Stichting LOS onderzoek laten uitvoeren naar de opvang van mensen zonder verblijfsrecht in Nederland. Naar aanleiding van het [rapport](#) 'Valse hoop of bittere noodzaak: Opvang van mensen zonder verblijfsrecht' is er een aansluitende consultatiebijeenkomst met experts uit gemeenten, lokale organisaties en de wetenschap gehouden. Hieruit zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen.

TAAKVERDELING

Rijk en gemeenten hebben gelijke verantwoordelijkheid in het garanderen van toegang tot basisvoorzieningen. Het verdragsrecht maakt geen onderscheid in de verantwoordelijkheid van gemeentelijke of rijksoverheid. In de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) op de klacht van de Conference of European Churches (CEC), wordt de Nederlandse overheid opgedragen een financieel, administratief en juridisch kader te scheppen om toegang tot basisvoorzieningen voor mensen zonder verblijfsrecht te garanderen.² Wanneer de rijksoverheid ruimte biedt door dit beleidskader te scheppen, kunnen gemeenten in samenwerking met ervaren maatschappelijke organisaties de opvang uitvoeren.

Op dit moment is er onvoldoende capaciteit om aan de hulpvraag te voldoen. In verschillende gemeenten zijn wachtlijsten voor de bestaande faciliteiten en daarnaast zijn in bepaalde regio's geen faciliteiten beschikbaar waardoor andere gemeenten worden overvraagd en er mensen op straat slapen. Een helder beleidskader en een goede taakverdeling tussen verschillende gemeenten kan zorgen voor een dekkend systeem waarin voor iedereen basisbehoeften worden gegarandeerd.

¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C.12/NLD/CO/6, 23 June 2017, p 7.

² Europees Comité voor Sociale Rechten, *Conference of European Churches tegen Nederland: Decision on the merits*, Complaint no 90/2013, 10 november 2014, par 119

OPVANG EN VERBLIJFSSTATUS

Hanteer een duidelijke scheiding tussen instanties die beslissen over verblijfsstatus of terugkeer en instanties die (nood)opvang aanbieden. NGO's en opvangorganisaties kunnen begeleiding bieden in het voorbereiden van een nieuwe asielaanvraag of terugkeerprocedure, maar de bevoegdheid om een status toe te kennen ligt bij de rijksoverheid. De vreemdelingenrechtelijke vraag moet los staan van het recht op sociale voorzieningen. Gerichte begeleiding is daarom noodzakelijk.

Andersom moet de toegang tot sociale voorzieningen ook los staan van de verblijfsrechtelijke status. De Speciale Rapporteur voor de rechten van migranten stelt in een rapport van april 2017: *“Access to public services, (...) is key to ensuring that such services are able to perform their mission with the trust of all beneficiaries, including migrants, and that migrants do not fear detection, detention and deportation”*.³ Basisvoorzieningen moeten dus toegankelijk zijn zonder angst voor uitzetting of opsluiting. Ook het Europees Comité tegen Racisme en Intolerantie (ECRI)⁴ en de Fundamental Rights Agency (FRA)⁵ bevelen aan zogenaamde *firewalls* te creëren tussen de toegang tot basisvoorzieningen en migratiecontrole.

BEGELEIDING

Bied passende begeleiding aan door organisaties die ervaren zijn met de specifieke behoeften van deze groep. Uit het onderzoek blijkt dat de groep mensen die een beroep doet op opvang zeer kwetsbaar is; mensen met uiteenlopende problemen voor wie een toekomstperspectief lijkt te ontbreken. Het verbeteren van de gezondheid is voor veel mensen een eerste noodzakelijke stap. Daarnaast bevestigen experts dat begeleiding essentieel is om te werken aan perspectief op verblijf of terugkeer.

Uit de consultatiebijeenkomst komt naar voren dat een vertrouwensband essentieel is om de juiste begeleiding te kunnen bieden. Dit geldt zowel voor problemen met gezondheid als problemen met het ontwikkelen van een toekomstperspectief. Het opbouwen van deze vertrouwensband vraagt om een investering van tijd en aandacht. Daarbij is een goede intake van belang om de problemen te duiden. Op welke termijn resultaat zichtbaar is, zal per persoon verschillen.

Alleen nachtopvang lost de situatie van dakloosheid niet op. Voor mensen die alleen in de nachtopvang terecht kunnen, blijft overleven de eerste prioriteit. Dat staat het werken aan een toekomstperspectief in de weg. Daarnaast blijkt toegang tot zinvolle dagbesteding van belang. Wanneer mensen terecht komen in opvangvoorzieningen zijn hier vaak al jaren van ledigheid aan vooraf gegaan. Resultaat toont zich daarom niet alleen in uitstroom uit de opvang, maar bijvoorbeeld eerst in het verbeteren van de gezondheidssituatie. Er blijft echter een groep mensen waarvoor uitstroom niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. Dit zal met name gelden voor de groep mensen die al langere tijd zonder verblijfstitel in Nederland is en zich niet langer zelf kan redden.

VOORWAARDEN

Stel toegang tot basisvoorzieningen als voedsel, water en onderdak niet voorwaardelijk aan het meewerken aan vertrek. Het ECSR stelt: *“The Charter requires that emergency social assistance be granted without any conditions to nationals of those State Parties to the Charter who are not Member States of the Union. The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organization of their own expulsion”*.⁶ Daarnaast stelt tevens het Comité bij het IVESCR: *“The Committee urges the State Party to refrain from making access to food, water and to housing conditional on an individual's willingness to return to his or her country of origin”*.⁷ Basisvoorzieningen om in eerste levensbehoeften te voorzien moeten dus zonder voorwaarden toegankelijk zijn. Bij de toegang tot opvang mogen wel redelijke voorwaarden en eisen gesteld worden, maar eventuele sancties mogen nooit leiden tot het onthouden van basisvoorzieningen.

³ UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, 28 april 2017, p. 19

⁴ European Committee against Racism and Intolerance, *General policy recommendation no 16: On safeguarding irregularly present migrants from discrimination*, 16 maart 2016

⁵ Fundamental Rights Agency, *Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*, 2013.

⁶ ECSR, *CEC tegen Nederland: Decision on the merits*, Complaint no 90/2013, 10 november 2014, par 117

⁷ CESCR, *Concluding observations, E/C.12/NLD/CO/6*, 23 June 2017, p 7