



# VALSE HOOP OF BITTERE NOODZAAK

## OPVANG VAN MENSEN ZONDER VERBLIJSRECHT

Amnesty International Nederland - Stichting LOS

Dit rapport is geschreven door Sabine Koppes in opdracht van Amnesty International Nederland en Stichting LOS.

© mei 2017

Amnesty International  
Afdeling Nederland  
Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam  
T 020 626 44 36  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

Stichting LOS  
Hang 16  
3011 GG Rotterdam  
T 010 747 01 56  
E [info@stichtinglos.nl](mailto:info@stichtinglos.nl)  
I [www.stichtinglos.nl](http://www.stichtinglos.nl)

© Foto omslag: Rora Abraham

<b>1. Verantwoording en methode</b>	<b>5</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>3. Geschiedenis van de opvang</b>	<b>8</b>
3.1 Jaren tachtig en negentig	8
3.2 Jaren na de invoering van de koppelingswet	8
3.3 Jaren 2010: bed, bad en brood	9
<b>4. Redenen om opvang te bieden</b>	<b>11</b>
4.1 Mensenrechten	11
4.2 Andere redenen om opvang te bieden	15
<b>5. Inventarisatie opvang in de gemeenten (landelijk)</b>	<b>17</b>
<b>6. Omschrijving van de onderzochte opvang en de doelgroep</b>	<b>21</b>
6.1 Omschrijving van de opvang	21
6.2 Omschrijving van de onderzochte doelgroep	23
<b>7. Bevindingen per thema</b>	<b>26</b>
7.1 Kwetsbaarheid	26
7.2 Perspectief	32
7.3 Overige bevindingen	36
<b>8. Samenvatting en conclusies</b>	<b>40</b>
<b>9. Aanbevelingen</b>	<b>43</b>



## 1 VERANTWOORDING EN METHODE

Dit rapport is geschreven op verzoek van Amnesty International en Stichting LOS. Het beschrijft de resultaten van een verkennend onderzoek naar de effecten van (verschillende vormen van) opvang van migranten zonder rechtmatig verblijf in Nederland.

Ten behoeve van dit onderzoek is een literatuurstudie gedaan naar de geschiedenis van de opvang in Nederland, het juridisch en het mensenrechtenkader. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van het totale aanbod van (vormen van) opvang in Nederland. In de periode tussen december 2016 en februari 2017 is daarvoor gesproken met 37 gemeenten.

Middels literatuurstudie en interviews met medewerkers van uitvoerende organisaties is informatie verkregen over de thema's kwetsbaarheid en perspectief. Vervolgens zijn tussen oktober 2016 en januari 2017 84 migranten geïnterviewd over hun ervaringen met de opvang. Die interviews zijn bij vier verschillende vormen van opvang (in vier verschillende steden) afgenomen door hbo- en wo-studenten. Bij iedere opvanglocatie is dezelfde vragenlijst gebruikt met open en gesloten vragen.<sup>1</sup> Alle interviews zijn in gespreksvorm afgenomen en er is veel ruimte gelaten voor aanvullende opmerkingen van de respondenten. De vragen met betrekking tot kwetsbaarheid zijn gebaseerd op bestaande kwetsbaarheidstools van onder andere de Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), de International Detention Coalition (IDC), het European Asylum Support Office (EASO) en de Zelfredzaamheid-matrix van de GGD Amsterdam.<sup>2</sup> Vragen met betrekking tot toekomstperspectief zijn geïnspireerd door een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.<sup>3</sup>

Deelname aan de interviews was op vrijwillige basis. Medewerkers bij de verschillende opvanglocaties hebben ter voorbereiding op de interviews informatie verspreid en respondenten konden hun bereidheid tot deelname ofwel direct aan de medewerker doorgeven, of aan de betreffende student wanneer deze voor interviews aanwezig was. Interviews zijn afgenomen in het Nederlands en Engels. Het inzetten van tolken was binnen het beperkte budget van het onderzoek niet mogelijk.<sup>4</sup>

Gezien het beperkte aantal interviews en de vrijwillige deelname zijn de resultaten niet direct representatief voor de ervaringen van migranten zonder verblijfsrecht die gebruikmaken van opvang.

1 De gebruikte vragenlijst kan op aanvraag beschikbaar worden gesteld.

2 United Nations High Commissioner for Refugees and International Detention Coalition (2016) 'Vulnerability screening tool. Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems'; European Asylum Support Office, 'EASO tool for identification of persons with special needs', geraadpleegd 10 september 2016 via: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>; Lauriks, S., Buster, M.C.A., Wit de, M.A.S., Weerd van de, S en Tigchelaar, G. (2010) 'Zelfredzaamheid-matrix', GGD Amsterdam.

3 Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010) Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5

4 In enkele gevallen zijn interviews afgenomen in een taal die de interviewende student beheerste (Russisch, Arabisch).



## 2 INLEIDING

De politieke en maatschappelijke discussie rondom de opvang van migranten zonder verblijfsrecht liep begin 2015 hoog op. Tegenstanders van (elke vorm van) opvang stellen dat het mensen valse hoop geeft en weerhoudt terug te keren naar het land van herkomst. Voorstanders stellen juist dat geen of slechte opvang mensen niet in staat stelt na te denken over de toekomst, laat staan die voor te bereiden. Goed onderzoek naar de argumenten van beide groepen is nauwelijks gedaan. De ingenomen posities worden onderbouwd met incidenten of enkele voorbeelden. Dit onderzoek kijkt naar de praktijk en doet op basis hiervan aanbevelingen voor de toekomst.

Een leven op straat brengt mensen in een kwetsbare positie. Veelal vanuit mensenrechtelijk of humanitaire overwegingen maar ook vanuit overwegingen van openbare orde, blijven gemeenten, kerken en andere organisaties verschillende vormen van opvang aanbieden, ondanks politieke weerstand. De meeste migranten die een beroep doen op opvang hebben al veel procedures doorlopen. Zicht op een verblijfsvergunning of een nieuwe start in het land van herkomst lijkt in veel gevallen ver weg. Mensen verkeren – soms al heel lang – in een uitzichtloze situatie. Opvang en ondersteuning kunnen voorkomen dat de menselijke waardigheid wordt aangetast. Er is echter weinig bekend over hoe opvang en ondersteuning van migranten zonder rechtmatig verblijf bijdragen aan perspectief.

Dit verkennende onderzoek bekijkt in hoeverre opvang van invloed is op twee aspecten van het leven van migranten zonder rechtmatig verblijf: (de ontwikkeling van) kwetsbaarheid en (het ontwikkelen van een) toekomstperspectief. Opvang in Nederland kent verschillende vormen en voorzieningen die ook in hun effect op mensen van elkaar verschillen. De vormen variëren van sobere nachtopvang samen met reguliere daklozen, tot 24-uursopvang in speciaal op de groep ingerichte voorzieningen en begeleiding. Om te weten welke aspecten van opvang van belang zijn, zijn verschillende vormen met elkaar vergeleken.

### Over wie gaat het?

In dit rapport wordt gesproken over migranten zonder verblijfsrecht in Nederland. Het gaat om mensen die geen verblijfspapieren hebben, maar om verschillende redenen ook niet terug kunnen of teruggaan naar het land van herkomst. De groep wordt op verschillende manieren gedefinieerd en termen worden vaak door elkaar gebruikt.<sup>5</sup> Voor een deel bestaat de groep uit irreguliere migranten die (zonder de juiste papieren) naar Nederland zijn gekomen om te werken, te studeren of om andere redenen hier te verblijven.<sup>6</sup> Een ander deel betreft asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen. Niet altijd zijn deze mensen 'uitgeprocedeerd'; maar in die gevallen biedt hun procedure geen of niet langer recht op opvang.

Het ontbreken van verblijfsrecht is niet in alle gevallen definitief. Uit een inventarisatie van Stichting LOS blijkt dat over de jaren 2013-2015 in 15 tot 27 procent van de gevallen alsnog verblijfsstatus wordt verleend; zie hiervoor de tabel in hoofdstuk 4. Ook van de ongeveer 250 afgewezen asielzoekers die vanaf najaar 2012 deel uitmaakten van de groep *We Are Here* in Amsterdam, hebben – tot en met april 2017 – 84 mensen alsnog een verblijfsvergunning gekregen.<sup>7</sup> De term 'uitgeprocedeerd' geeft dus in lang niet alle gevallen een adequaat beeld van de werkelijkheid. Onder de groep migranten zonder

5 In de volksmond wordt deze groep tevens 'illegalen' genoemd. De term 'illegalen' is echter bezwaarlijk omdat dit impliceert dat de persoon 'illegaal' is, terwijl enkel het verblijf onrechtmatig is. Daarnaast leidt de (impliciete) criminalisering van migratie tot meer barrières in de toegang tot sociale rechten omdat migranten zich moeilijk kunnen wenden tot hulporganisaties uit angst te worden gearresteerd of gedeporteerd. Zie ook de 'Words matter campaign' van PICUM [http://picum.org/picum.org/uploads/file/Leaflet\\_NL.pdf](http://picum.org/picum.org/uploads/file/Leaflet_NL.pdf).

6 International Organisation for Migration (IOM), 'Key migration terms: irregular migration', <http://www.iom.int/key-migration-terms>, geraadpleegd 22 februari 2017.

7 Blijkt uit eigen inventarisatie van de 'We Are Here'-beweging. De 'We Are Here'-beweging in Amsterdam heeft de afgelopen jaren een goed functionerend netwerk opgebouwd rond de ongedocumenteerden van de groep, waarin o.m. sociale, medische en juridische begeleiding wordt geboden door (ook professionele) vrijwilligers.

rechtmatig verblijf vallen ook migranten van wie het visum of de verblijfsvergunning is verlopen of ingetrokken, staatlozen zonder verblijfsvergunning, en slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte hebben gedaan. Ten slotte, zijn er mensen zonder verblijfsrecht die wel willen terugkeren, maar dit om verschillende redenen niet kunnen.

Het aantal migranten zonder verblijfsrecht werd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2012 geschat op 35.530 mensen.<sup>8</sup> Het overgrote deel van deze mensen weet zich ondanks alle restrictieve maatregelen te handhaven en doet geen beroep op opvang. Een beperkt deel (geschat wordt dat het landelijk om ongeveer 1500 mensen gaat, zie hoofdstuk 5) lukt dit echter niet of niet langer, en is voor hulp afhankelijk van derden.<sup>9</sup>

---

8 Heiden van der, P., Cruyff, M. en Gils van, G. (2015) *Schattingen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie, Utrecht: Universiteit Utrecht. Voor zover bij ons bekend zijn er geen recentere gegevens beschikbaar.

9 In dit onderzoek zijn alleen de personen meegenomen die een beroep op opvang hebben gedaan en een plek in de opvang hebben gevonden. Er is niet voor iedereen die een beroep doet op opvang ook daadwerkelijk opvang beschikbaar, in meerdere gemeenten zijn wachtlijsten.

### 3 GESCHIEDENIS VAN DE OPVANG

#### 3.1 JAREN TACHTIG EN NEGENTIG

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vragen jaarlijks vele duizenden mensen asiel in Nederland. Een deel van deze asielverzoeken wordt afgewezen. Tot 1997 werden afgewezen asielzoekers niet uit de opvang verwijderd maar uit angst voor hun uitzetting vroegen sommige hulp aan kerken en particulieren. Kerken en particulieren die in aanraking kwamen met afgewezen asielzoekers, raakten vaak in het persoonlijke contact overtuigd van de legitimiteit van hun claim op bescherming. Zij boden opvang, met het doel de betreffende mensen in staat te stellen om een nieuwe procedure te starten en zo alsnog erkenning van het vluchtelingschap te verkrijgen.<sup>10</sup> Deze organisaties werkten in de luwte. De overheid, zowel lokaal als nationaal, stond buiten dit circuit. Ondersteuning door deze organisaties gebeurde enerzijds door individuele juridische inzet, het beter onderzoeken van het vluchtverhaal en het vinden van nieuwe bewijzen die dit verhaal konden onderbouwen. Anderzijds werd ook soms politieke actie ingezet, zoals kerkasiel.<sup>11</sup> In de jaren negentig werd bijvoorbeeld actiegevoerd voor collectieve erkenning van het vluchtelingschap van Vietnamezen,<sup>12</sup> Zairezen,<sup>13</sup> en Iraniërs.<sup>14</sup>

#### 3.2 JAREN NA DE INVOERING VAN DE KOPPELINGSWET

Op 1 juli 1998 werd de Koppelingswet ingevoerd, waarmee vastgelegd werd dat migranten zonder verblijfsrecht en migranten in een lopende reguliere toelatingsprocedure geen toegang hebben tot sociale zekerheid en andere voorzieningen van de overheid.<sup>15</sup> Vlak na de invoering van de Koppelingswet werd besloten dat bepaalde groepen asielzoekers (zoals mensen die een herhaald asielverzoek hadden ingediend en Dublin-claimanten)<sup>16</sup> geen recht meer hadden op opvang. Dit ondanks het feit dat zij nog wel rechtmatig in Nederland verbleven en zich wekelijks moesten melden.

Door de nieuwe wetgeving stonden vanaf 1998 grote groepen migranten zonder verblijfsrecht zonder voorzieningen op straat. Zij deden een beroep op de bestaande, informele structuren voor hulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De capaciteit van deze particuliere organisaties schoot hiervoor duidelijk tekort.

In de nieuwe Vreemdelingenwet van 2001 werd vastgelegd dat afgewezen asielzoekers 28 dagen opvang hielden om hun terugkeer te regelen, en daarna de opvang moesten verlaten. Alleen voor diegenen die op overtuigende wijze mee wilden werken aan terugkeer bleef voor maximaal drie maanden vervolgovang bestaan in het Vertrekcentrum (nu: Vrijheidsbeperkende locatie, VBL) Ter Apel. Voor mensen die daar niet mee instemden, of voor wie nog andere procedures liepen, restte de straat.

Vanwege de toegenomen vraag om opvang vroegen bestaande organisaties gemeenten om hen te steunen bij het uitbreiden van hun capaciteit. Gemeenten waren hiertoe bereid, maar beperkten hun financiële steun meestal tot die vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verbleven, bezig waren met het voorbereiden van een regularisatieprocedure of bezig waren met terugkeer.<sup>17</sup> Nadat de behoefte aan

10 Zo ontstonden eind jaren tachtig de organisaties INLIA, de Pauluskerk (protestantse achtergrond), het Missionair Centrum, het Netwerk Religieuzen voor Vluchtelingen (katholieke achtergrond; zij zijn inmiddels opgeheven) en het ASKV (vanuit de linkse beweging)

11 Ook bij wetswijzigingen lieten deze organisaties van zich horen. Dat gebeurde bijvoorbeeld in de aanloop naar de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 1994 en in 2001. En ook bij de invoering van de Koppelingswet in 1998.

12 In 1991-1992 door INLIA, [http://www.inlia.nl/uploads/File/paneel04\\_FINAL.pdf](http://www.inlia.nl/uploads/File/paneel04_FINAL.pdf)

13 In de periode 1995-1997 door ASKV/SV, SZV, Msaada, zie hier: <http://www.iisg.nl/staatsarchief/archieven/acties-divers/vluchdos.php>

14 15 juni-30 oktober 1997, zie o.a. hier: <http://www.doorbraak.eu/gebladerte/10441f27.htm>

15 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-203.html>, 14 april 1998

16 Besluit van de staatssecretaris van Justitie van 9 oktober 1998 tot wijziging van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (RVA 1997) en de Regeling opvang asielzoekers (ROA).

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1998-194-p7-SC15734.pdf>

17 Ook wel de 'INLIA-criteria' genoemd: <http://www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html>; later werden ze de noodopvangcriteria genoemd.



opvang verder toenam, besloot een aantal gemeenten tot de inrichting van noodopvanglocaties.<sup>18</sup> In 2002 werden volgens de VNG 1.900 uitgeprocedeerde vreemdelingen opgevangen in 170 gemeenten.<sup>19</sup> In 2006 waren er meer dan 100 organisaties bekend bij Stichting LOS die gezamenlijk ongeveer 2.000 mensen opvingen. De maatschappelijke en politieke druk die gemeenten en organisaties gezamenlijk konden mobiliseren, leidde uiteindelijk tot het 'Generaal Pardon' van 2007.<sup>20</sup> Ongeveer 28.000 migranten werden gelegaliseerd, onder wie 5.000 afgewezen asielzoekers op grond van een burgemeestersverklaring.<sup>21</sup>

Na dit pardon beëindigden veel gemeenten en organisaties hun opvang. De behoefte aan opvang was sterk afgenomen, en hulpverleners en gemeenten waren blij dat ze op een nette manier konden stoppen.<sup>22</sup>

### 3.3 JAREN 2010: BED, BAD EN BROOD

Met de jaren nam het aantal migranten zonder verblijfsrecht die een beroep moesten doen op opvang opnieuw toe, en daarmee ook de druk op de overgebleven opvangvoorzieningen. In 2011 werden de eerste demonstraties voor het recht op opvang gehouden in Utrecht<sup>23</sup> en Den Haag.<sup>24</sup> Later verzamelden afgewezen asielzoekers die geen opvang kregen zich demonstratief in tentenkampen.<sup>25</sup> Het meest zichtbaar werd de *We Are Here*-beweging in Amsterdam.<sup>26</sup> In verschillende gemeenten werden noodopvanglocaties ingericht.<sup>27</sup>

In januari 2013 diende de Protestantse Kerk Nederland via de Conferentie van Europese Kerken (CEC) een klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa over het gebrek aan voedsel, kleding en onderdak voor mensen zonder verblijfsvergunning. De klacht werd toegewezen: in juli 2014 oordeelde het ECSR dat Nederland het Europees Sociaal Handvest (ESH) schond door mensen zonder verblijfsvergunning basisvoorzieningen te weigeren.<sup>28</sup> Zie hierover hoofdstuk 4. In december 2014 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in een voorlopige voorziening dat deze uitspraak gemeenten verplichtte om opvang te bieden.<sup>29</sup> Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven kende daarop financiële compensatie toe voor opvang van migranten zonder verblijfsrecht waarvoor geen andere voorziening beschikbaar was.<sup>30</sup> Dit bood gemeenten de mogelijkheid hun aanbod uit te breiden.<sup>31</sup>

18 Het rijk probeerde deze gemeentelijke opvang te verbieden, maar gemeenten beriepen zich op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde, een terrein waarover het rijk geen zeggenschap heeft.

19 VNG/SGBO (2002) Gemeentelijke voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers, Den Haag: SGBO, onderzoeksbureau van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, via link: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-695.html>, 13 november 2002

20 Op 30 november 2006 stemde de Tweede Kamer in met de Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet ofwel het Generaal Pardon, dat vervolgens op 15 juni 2007 in werking trad. Het betrof alleen mensen die vóór 1 april 2001 een asielerzoek hadden ingediend en in de periode erna onafgebroken in Nederland hadden verbleven.

21 WODC 2011: [https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2011-10-volledige-tekst-nw\\_tcm28-70037.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2011-10-volledige-tekst-nw_tcm28-70037.pdf)

22 Bij Stichting LOS waren van de 100 organisaties in 2006, rond 2010 nog maar een stuk of 30 actieve organisaties over. Zie onderzoek Mieke Kox voor Stichting LOS 2011

23 <http://vluchtelingenopstraat.blogspot.nl/2011/12/press-release.html>

24 In september 2011 in Den Haag: <http://www.stil-utrecht.nl/nieuws/2011/detail/Demonstratie-Vluchtelingen-op-straat>

25 In mei 2012 in Ter Apel: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2012/05/15/tentenkamp-ter-apel-kan-niet-lang-blijven>, Vanaf september 2012 in Amsterdam: <http://wijzijnhier.org/tijdslijn/geschiedenis-van-wij-zijn-hier/>, en <https://no-border.nl/steun-rechtopbestaan/>

26 Zie hiervoor ook [www.vluchtverhalen.nl](http://www.vluchtverhalen.nl)

27 In Utrecht richtten de kerken in 2013 de organisatie 'Toevlucht' op, nachtopvang voor mensen zonder verblijfsrecht die niet in de bestaande noodopvang terechtkonden. In Rotterdam bood de Pauluskerk in eigen beheer sobere nachtopvang aan 25 mensen. Ook in gemeenten als Heerlen en Nijmegen werden plannen gemaakt voor nachtopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet aan de strenge criteria van de noodopvang voldeden.

28 Europees Comité voor Sociale Rechten, 'Decision on the merits', 1 juli 2014, gepubliceerd op 10 november 2014, Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland, Zaaknummer 90/201

29 Centrale Raad van Beroep, 14/5507 WMO-VV, 14/5453 WMO-VV, 14/5444 WMO-VV, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, 17 december 2014.

30 Brief van de staatssecretaris Veiligheid en Justitie inzake vreemdelingenbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 19637 nr. 1944. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1944.html>, 20 januari 2015

31 Bijvoorbeeld: Amsterdam startte halverwege 2015 de Bed, Bad, Brood (BBB)-opvang bij opvang- en woonbegeleidingsorganisatie HVO-Querido, Rotterdam startte met de financiering van vier lokale opvangorganisaties, Den Haag stelde de lokale nachtopvang ook open voor mensen zonder verblijfsrecht, en Eindhoven startte een eigen netwerk voorziening in combinatie met noodopvang.

Na de uitspraak van het ECSR kwam het Comité van Ministers van de Raad van Europa in april 2015 met een verwarrende resolutie.<sup>32</sup> Deze leidde tot een heftige politieke discussie die uitmondde in een politiek compromis, vastgelegd in het zogenaamde 'Bed, Bad en Brood-akkoord'.<sup>33</sup> Het kabinet besloot dat de uitspraak van het ECSR niet verplichtte tot onvoorwaardelijke opvang en koos in dit akkoord voor een aanbod van kortdurende opvang in enkele geselecteerde gemeenten, met als doel toeleiding naar de VBL in Ter Apel.<sup>34</sup> De onderhandelingen die daarna met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) begonnen om dit voorstel nader in te vullen, hebben nog niet tot een definitief plan geleid. Door het mislukken van deze onderhandelingen eind 2016 blijft de bestuurlijke impasse op moment van schrijven in stand. In zijn brief naar aanleiding van de afgebroken onderhandelingen kondigt staatssecretaris van Justitie Klaas Dijkhoff aan financiering te stoppen en het voornemen te hebben maatregelen te nemen tegen gemeenten die opvang blijven bieden.<sup>35</sup> Sommige gemeenten blijven standvastig in het bieden van ondersteuning, maar het voortbestaan van de nu ingerichte opvangvoorzieningen is geenszins zeker.

---

32 Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015, CEC v. The Netherlands, CM/ResChS(2015)5, 15 april

33 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC, Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, 19637 nr. 1994, 22 april 2015.

34 Het rijk voelt zich in zijn standpunt gesteund door de uitspraken van de Raad van State (RvS) en de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Zie CRvB ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ABRvS ECLI:NL:RVS:2015:3415, 26 november 2015

35 Brief van de staatssecretaris Veiligheid en Justitie, 'Stand van zaken bestuursakkoord tussen rijk en gemeente over uitgeprocedeerde vreemdelingen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 19 637, nr. 2259.

## 4 REDENEN OM OPVANG TE BIEDEN

### 4.1 MENSENRECHTEN

Kernbegrippen zijn ‘menselijke waardigheid’ en een ‘adequate levensstandaard’. Deze standaarden vormen voor iedereen de basis om een leven op te kunnen bouwen. Respect voor de menselijke waardigheid is het fundament van de internationale mensenrechten. Wanneer migranten zonder verblijfsrecht op straat terechtkomen zonder voorzieningen, tast dit de menselijke waardigheid aan. De rechtmatigheid van het verblijf is irrelevant voor het recht op een menswaardig bestaan. Mensenrechten vormen de grondslag voor menselijke waardigheid en moeten daarom voor iedereen die zich binnen de grenzen van een lidstaat begeeft worden gerespecteerd.

**“ ...dat erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld (Preambule Universele Verklaring van de Rechten van de Mens)**

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) beschermt het recht op een adequate levensstandaard voor iedereen.

**“ Eenieder 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 ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil (Artikel 25 lid 1, UVRM)**

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

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens geldt voor ieder mens, ongeacht de reguliere of irreguliere status van verblijf. Het recht op een adequate levensstandaard is uitgewerkt in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Deze rechten zijn op iedereen van toepassing die zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt, zonder discriminatie op basis van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.<sup>36</sup> Onder status wordt hier ook de verblijfsstatus bedoeld.

#### ***Europees Sociaal Handvest***

Sociale rechten op het gebied van huisvesting, gezondheid, onderwijs, arbeid, sociale zekerheid en bijstand zijn in Europa vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest (ESH). Naar aanleiding van de beperkte toegang tot sociale rechten voor migranten zonder rechtmatig verblijf in Nederland, diende de Protestantse Kerk Nederland via de Conferentie van Europese Kerken een klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). In een unanieme uitspraak concludeerde het ECSR

<sup>36</sup> 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

eind 2014 dat Nederland artikel 13 lid 4 en artikel 31 lid 2 schendt als het irreguliere migranten uitsluit van basisvoorzieningen.<sup>37</sup> Daarbij stelt het comité dat de toegang tot deze basisvoorzieningen onvoorwaardelijk moet zijn.

#### ***De uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten***

Op 1 juli 2014 verklaarde het ECSR de klacht van de Conferentie van Europese Kerken 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 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.<sup>38</sup> De Nederlandse regering heeft niet alleen op grond van het Europees Sociaal Handvest maar ook op grond van andere mensenrechtenverdragen en Europees recht de verplichting mensen adequate opvang te bieden.<sup>39</sup> 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 terugkeer<sup>40</sup> en zolang de persoon in de Nederlandse rechtsmacht verblijft.<sup>41</sup>

Volgens artikel 1 in de bijlage van het Europees Sociaal Handvest, is het handvest alleen van toepassing op burgers in Europese lidstaten; niet-rechtmatig verblijvende migranten zijn hier dus van uitgesloten. In zijn uitspraak stelt het ECSR echter nadrukkelijk dat wanneer de menselijke waardigheid in het gedrang komt, het handvest niet zo smal geïnterpreteerd mag worden.



***'When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter...'***<sup>42</sup>

Na de uitspraak van het ECSR heeft de Nederlandse overheid gewacht op de politieke aanbevelingen van het Comité van Ministers. Deze resolutie kwam op 15 april 2015,<sup>43</sup> maar bood geenszins een helder advies (zie meer hierover in hoofdstuk 3). Naar aanleiding van deze resolutie stelde een drietal VN-mensenrechtenrapporteurs:

37 European Committee on Social Rights, 'Decision on the merits', 1 juli 2014, gepubliceerd op 10 november 2014, Conference of European Churches (CEC) tegen Nederland, Zaaknummer 90/2013

38 CEC tegen Nederland, par. 121

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

40 CEC tegen Nederland, par. 117

41 CEC tegen Nederland, par. 142-144

42 ECSR 1 juli 2014, CEC tegen Nederland, nr. 90/2013, par 66

43 Resolutie Comité van Ministers 15 april 2015, CEC v. The Netherlands, CM/ResChS(2015)5, 15 april 2015

**“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.”<sup>44</sup>**

Ongeacht het ambivalente advies van het Comité van Ministers, blijft de uitspraak van het ECSR dus onverminderd van toepassing.

### **Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens**

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermt de burger- en politieke rechten. Hoewel het EVRM geen recht op sociale bijstand kent, erkent het wel het belang van de economische en sociale rechten zoals die in het Europees Handvest en de beslissing van het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn verwoord.

In juli 2016 behandelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een zaak van de Ethiopische asielzoeker Hunde.<sup>45</sup> Hunde claimde dat Nederland artikel 3 en 8 van het EVRM schond door hem te dwingen in onmenselijke omstandigheden in de zogeheten ‘vluchtgarage’<sup>46</sup> te verblijven. Hoewel het hof geen schending van de genoemde artikelen vond, is de motivatie voor dit besluit van belang. Het hof stelt namelijk: *‘in gevallen van extreme armoede mag de overheid niet inactief of onverschillig blijven’*.<sup>47</sup>

Het hof zegt daarbij expliciet dat Nederland – naast de Vrijheidsbepalende Locatie – is begonnen met een stelsel dat voorziet in basisvoorzieningen voor migranten zonder rechtmatig verblijf; het doet daarmee op de (financiering van) de gemeentelijke opvangvoorzieningen en andere basisopvang van ongedocumenteerden. In overweging 59 oordeelt het hof dat met het opzetten van een *‘special scheme providing basic needs for migrants living in their territory in an irregular manner’* de Nederlandse overheid niet inactief of onverschillig is gebleven.<sup>48</sup> Het afbreken van deze voorzieningen is daarom geen optie.

### **Mensenrechtenrapporteurs**

Na een bezoek aan Nederland in 2014 liet Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa Nils Muižnieks zich in een rapport kritisch uit over de houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van migranten zonder verblijfsrecht.<sup>49</sup> Eind 2016 uitte Muižnieks opnieuw zijn zorgen.<sup>50</sup> Hij herhaalde het standpunt van het ECSR dat het recht op opvang nauw verbonden is met de menselijke waardigheid en stelde dat zonder de middelen om in basisbehoeften te kunnen voorzien, mensen de kans op een waardig leven wordt onthouden. Met het oog op het toegenomen aantal migranten dat in Europa arriveert, benadrukte Muižnieks dat Europa zich moet houden aan haar mensenrechtelijke verplichtingen en zich moet onthouden van het implementeren van restrictievere wetgeving op het gebied van asiel en migratie.

44 Citaat in aanvulling op het persbericht dat op 16 april 2015 – naar aanleiding van de resolutie van 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 VN-Rapporteur mensenrechten van migranten). UNOHCHR, *UN experts warn over Council of Europe mixed messages on homelessness in the Netherlands*, Geneve, 16 april 2015.

45 EHRM, 5 juli 2016, Hunde v The Netherlands, Application no. 17931/16

46 Zie voor verhalen over de situatie in de ‘vluchtgarage’ [www.vluchtverhalen.nl](http://www.vluchtverhalen.nl)

47 A&MR 2016 Nr.9 Uitspraak Uitgelicht: Onthouden van opvang aan migranten zonder verblijfsrecht: geen schending van art. 3 EVRM?

48 Hunde tegen Nederland, par 59

49 Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to The Netherlands from 20 to 22 May 2014, Straatsburg, 14 oktober 2014

50 Muižnieks, N., *The Commissioners human rights comments: Migrants in limbo in Europe have the right to live in dignity*, 15 november 2016, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/migrants-in-limbo-in-europe-have-the-right-to-live-in-dignity>, geraadpleegd op 22 november 2016.

In februari 2016 wezen de speciale VN-rapporteurs Alston, Farha en Crépeau de Nederlandse overheid op de verplichting om de rechten van migranten zonder rechtmatig verblijf te respecteren.<sup>51</sup> In de brief herhaalden zij dat Nederland onvoorwaardelijk een minimaal niveau van opvang moet bieden.



***'A prima facie violation of its obligation to provide a minimum essential level of the right to housing can only be justified if the Netherlands can demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those obligations (CESCR General Comment no. 3 par. 10). This argument has not been made by the authorities and it would be difficult if not impossible for a developed country to sustain, given the limited costs involved in offering access to existing shelters.'***<sup>52</sup>

De rapporteurs leggen uit dat het om een relatief kleine groep mensen gaat en dat het gebudgetteerde geld bedoeld voor het ontwikkelen van voorwaardelijke opvanglocaties beter besteed kan worden aan onvoorwaardelijke adequate opvang. Daarbij herhalen ze dat de door Nederland zo gevreesde aanzuigende werking geen onderbouwing heeft.<sup>53</sup>

Dat toegang tot basisvoorzieningen noodzakelijk is om een adequate levensstandaard te garanderen stelt ook secretaris-generaal van de Raad van Europa Thorbjørn Jagland. Hij verklaarde op 10 mei 2016 dat de mensenrechten van irreguliere migranten moeten worden gerespecteerd.<sup>54</sup> Hij verwees hierbij naar de aanbevelingen van het Europees Comité tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). In General Policy Recommendation nr. 16 beveelt dat comité specifiek aan om toegang tot basisvoorzieningen strikt te scheiden van immigratiecontrole en -handhaving.<sup>55</sup> Het koppelen van handhavingsmaatregelen aan de toegang tot hulpverlening vormt namelijk voor migranten zonder rechtmatig verblijf een vaak onoverkomelijke barrière.

Ook de Fundamental Rights Agency (FRA) stelt een duidelijke scheiding tussen het bieden van voorzieningen (scholing, gezondheid, juridisch) en migratiecontrole als een fundamentele voorwaarde om mensenrechten te kunnen waarborgen.<sup>56</sup> Een opvanglocatie zoals de VBL, waarbij het meewerken aan terugkeer als voorwaarde wordt gesteld, kan daarom niet als afdoende worden beschouwd. De eis 'meewerken aan vertrek' vormt voor een deel van de migranten zonder verblijfsrecht een te grote barrière om toegang te verkrijgen tot essentiële basisbehoeften als onderdak, voedsel en kleding.

51 Speciaal VN-Rapporteur extreme armoede en mensenrechten, Philip Alston; Speciaal VN-Rapporteur adequate huisvesting, levensstandaard en non-discriminatie, Leilani Farha; Speciaal VN-Rapporteur mensenrechten van migranten, François Crépeau, 25 februari 2016: <http://bit.ly/2cPMaeZ>

52 Conclusies van de Speciale Rapporteurs, brief 25 februari 2016

53 'While tightening border security may change migration patterns, migration policies are unlikely to influence the volume of people migrating (de Haas, 2011c, p. 26 C-3). Czaika and Hobolth (2014, p. 19 SO-4) report that, while increasing the restrictiveness of asylum policy appears to reduce the number of asylum applications, it also appears to increase the number of people migrating irregularly to the extent that "the deflection effect may balance out or even exceed the deterrence effect". According to Mbaye (2014, p. 14 PS-7), "restrictive immigration policies may be less effective in staving off illegal migration and can incite potential migrants to turn to illegal methods". Similarly, the Clandestino Project (Duvell, 2009, p. 2 SO-4) argue that inefficient or complicated regulations and policies for managing migration contribute to migrants choosing to ignore formal systems and entering via irregular means instead.' Overseas Development Institute (2015) 'Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe', December 2015, p. 28

54 Council of Europe, Irregularly present migrants: "firewalls" needed to prevent denying human rights through sharing personal data, Straatsburg 10 mei 2016, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecrri/Library/PressReleases/REC16-PR-2016-215-en.asp>, geraadpleegd op 13 december 2016

55 ECRI, *General Policy Recommendation no. 16: On safeguarding irregularly present migrants from discrimination*, 16 maart 2016

56 Fundamental Rights Agency (2013) 'Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations'



## 4.2 ANDERE REDENEN OM OPVANG TE BIEDEN

### **Openbare orde en veiligheid**

Migranten zonder rechtmatig verblijf, die geen toegang hebben tot voorzieningen zullen deels noodgedwongen op straat verblijven. Zij lopen meer risico om, hetzij als dader, hetzij als slachtoffer (denk bijvoorbeeld aan arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting en 'overlevingsprostitutie'), betrokken te zijn bij criminaliteit en (ander) gedrag dat als overlast gevend wordt ervaren. In veel gemeenten wordt de geboden opvang aan mensen zonder verblijfsrecht dan ook gelegitimeerd met een beroep op de openbare orde en veiligheid. De Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid en legitimeert daarmee gemeentelijk ingrijpen.<sup>57</sup>

Er is recent weinig onderzoek gedaan naar betrokkenheid bij overlast en criminaliteit onder mensen zonder verblijfsrecht, maar uit onderzoek van Leerkes over de periode 1997-2003 blijkt dat de aanwezigheid van ongedocumenteerde migranten in twee arme wijken in Rotterdam en Den Haag niet leidde tot meer overlast en gevoelens van onveiligheid.<sup>58</sup> Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn ongedocumenteerden wel meer betrokken geraakt bij kleine criminaliteit die verband houdt met hun toegenomen marginale positie: diefstallen, het gebruik van valse documenten en drugscriminaliteit.<sup>59</sup> Zij worden relatief weinig verdacht van vandalisme en geweld. In 2010 interviewde Stichting LOS 88 mannen zonder verblijfsrecht die niet in een noodopvang opgevangen werden.<sup>60</sup> Van de geïnterviewde mannen vertelde 10 procent zelf dat zij zich schuldig hadden gemaakt aan strafbare zaken. Het ging daarbij vooral om overlevingscriminaliteit, zoals diefstal van eten en gebruik van valse papieren.

Uit Canadees<sup>61</sup> en Italiaans<sup>62</sup> onderzoek blijkt dat daklozen vaker betrokken zijn bij criminaliteit, als slachtoffer en als dader. Het aanbieden van onderdak kan de criminaliteit en overlast sterk verminderen.<sup>63</sup> In interviews onder afgewezen mannelijke asielzoekers vond Leerkes aanwijzingen dat de betrokkenheid bij vormen van bestaanscriminaliteit inderdaad afnam in periodes waarin de mannen toegang hadden tot onderdak.<sup>64</sup>

### **Humaniteit**

Voor mensen zonder verblijfsrecht geldt dat zij niet mogen werken, geen recht hebben op bijstand en dus meestal niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Deze hulpbehoevendheid is de basis van veel kerkelijke inzet.<sup>65</sup> Zo stelde Arjan Plaisier, voormalig scriba van de Protestantse Kerk in Nederland, in een toelichting op de klacht die de PKN via de CEC in januari 2013 indiende bij het ESCR (zie Hoofdstuk 3 en 4): *'Het is bijbels om de menselijke waardigheid te beschermen. Ieder mens is tenslotte geschapen*

57 Gemeentewet Artikel 172 lid 1: 'De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde'

58 Leerkes, Arjen (2007) *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

59 Leerkes, Arjen, Godfried Engbersen & Joanne van der Leun (2012) 'Crime among irregular immigrants and the influence of internal border control', in *Crime, Law and Social Change*, februari 2012

60 Kox, Mieke (2010), *Het leven gaat door: een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, Stichting LOS, Utrecht.

61 McCarthy, B. and Hagan, J. (1991) 'Homelessness: a criminogenic situation?', in *British Journal of Criminology*, Vol. 31 No. 4, Autumn 1991; en McCarthy, B., & Hagan, J. (1992) 'Mean streets: The theoretical significance of situational delinquency among homeless youths', in *American Journal of Sociology*, 98(3), pp. 597-627

62 Ignazio Grattagliano et al (2015) 'Homeless Perpetrators and Victims of Crimes: Preliminary Findings of a Research in the Region of Puglia (Italy)', in *International Journal of Criminology and Sociology*, 2015, 4, pp. 64-81

63 Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het Canadese project Housing First, zie: Mental Health Commission of Canada (2014) *AT HOME/CHEZ SOI FINAL REPORT CROSS-SITE*, National Report 2014; of de effecten van van het Plan van Aanpak voor dakloze verslaafden in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag), zie: Mathijs Tuijnman en Michel Planije (2014) *"Het kán dus!" Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*, Trimbos Instituut 2014

64 Leerkes, A. (2006) *Ik probeer alleen maar mijn leven te leven. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit*, Den Haag: Elsevier

65 Zie ook: Leerkes, A. (2016) 'Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorized immigrants in the shadow of the welfare state', in: *Journal of European Social Policy* 2016. Leerkes baseert zich op het boek van Abram de Swaan *Zorg en de Staat* uit 1988, waarin drie motieven worden beschreven om armenzorg te verlenen: hulpbehoevendheid, gehoorzaamheid en nabijheid.

naar Gods beeld. Dat geldt nadrukkelijk ook voor mensen die op straat gezet worden. De kerk kan niet anders dan voor hun waardigheid opkomen.<sup>66</sup>

### **Kansrijke procedure**

Veel opvangorganisaties redeneren dat afgewezen asielzoekers en andere migranten zonder verblijfsrecht een vaak legitieme reden hebben om in Nederland te willen blijven, die door diverse oorzaken niet erkend wordt. In de praktijk blijkt dat met intensieve begeleiding vaak een nieuwe verblijfsaanvraag ingediend kan worden, die alsnog leidt tot een rechtmatige status. Soms gaat het daarbij alsnog om een asielvergunning, in andere gevallen kunnen cliënten legaliseren op basis van andere regelingen.

Uit een inventarisatie van Stichting LOS over de ervaringen van noodopvangorganisaties in de afgelopen jaren blijkt dat jaarlijks ongeveer een kwart of meer van de bewoners uitstroomt door legalisatie, opnieuw recht op opvang in een Asielzoekerscentrum (AZC) en terugkeer.<sup>67</sup>

### **INVENTARISATIE UITSTROOM NOODOPVANGORGANISATIES**

Jaar	Aantal noodopvangen	Aantal bewoners	Oplossing			
			Totaal	Status	AZC	Terug
2013	29	768	331 (43%)	208 (27%)	123 (16%)	78 (10%)
2014	13	609	163 (27%)	122 (20%)	41 (7%)	33 (5%)
2015	13	546	144 (23%)	83 (15%)	45 (8%)	16 (3%)

66 <https://www.protestantsekerk.nl/actueel/nieuws/klacht-namens-protestantse-kerk-bij-raad-van-europa-tegen-nederlandse-staat-3>, 8 februari 2013

67 De daling van het aantal personen voor wie een oplossing is gevonden, heeft zeker te maken met een harde kern van bewoners die niet makkelijk meer gelegaliseerd kan worden, terwijl het wel om mensen gaat van wie de organisaties vermoeden dat zij het in de illegaliteit niet redden. Zij vinden het daarom niet verantwoord om hen op straat te zetten.

## 5 INVENTARISATIE OPVANG IN DE GEMEENTEN (LANDELIJK)

Bij de inrichting van een opvangvoorziening moeten gemeenten afwegingen maken. Daarbij spelen kosten en de stemming in de gemeenteraad een rol. Het aanbod van opvangvoorzieningen verschilt daardoor per gemeente. Hieronder bieden we een overzicht van de kenmerken van de verschillende opvangvoorzieningen.

Voor dit overzicht spraken we tussen december 2016 en februari 2017 met 37 gemeenten, waar 1.435 personen werden opgevangen plus 25 gezinnen. We onderscheidde de volgende vormen van opvang:

- Reguliere daklozenopvang (alleen nachtopvang) is beschikbaar in elf gemeenten; zij vangen 77 personen zonder verblijfsrecht op.
- Reguliere daklozenopvang (24-uurs opvang) is beschikbaar in elf gemeenten; zij vangen 64 personen zonder verblijfsrecht op.
- Opvang specifiek voor mensen zonder verblijfsrecht (alleen nachtopvang) is beschikbaar in vier gemeenten; zij vangen 308 personen op.
- Opvang specifiek voor mensen zonder verblijfsrecht (24-uursopvang) is beschikbaar in 23 gemeenten; zij vangen 811 personen plus twintig gezinnen op. Een deel van deze opvang wordt alleen geboden aan mensen die aan bijzondere voorwaarden voldoen, zie verderop voor toelichting.
- Faciliteren van opvang in het eigen netwerk, door het aanbieden van leefgeld is beschikbaar in dertien gemeenten; zij vangen 175 personen en vijf gezinnen op.

### OVERZICHT AANTALLEN DIVERSE SOORTEN OPVANG

	Alleen nachtopvang (gemeenten en personen)	24-uursopvang (gemeenten, personen en gezinnen)	Totaal (gemeenten, personen en gezinnen) <sup>68</sup>
Plaats in reguliere daklozenopvang	11 gemeenten 77 personen	11 gemeenten 64 personen	21 gemeenten 141 personen
Plaats in opvang specifiek voor migranten zonder verblijfsrecht	4 gemeenten 308 personen	23 gemeenten 811 personen 20 gezinnen	23 gemeenten 1.119 personen 20 gezinnen
Eigen netwerk/leefgeld			13 gemeenten 175 personen 5 gezinnen
Totaal			37 gemeenten 1.435 personen 25 gezinnen

#### ***Plaats in reguliere daklozenopvang***

In eenentwintig kleine gemeenten is de reguliere daklozenopvang aangewezen als organisatie die ook (een klein aantal) mensen zonder verblijfsrecht moet opvangen. Het aantal beschikbare bedden blijft echter meestal gelijk. Om spanningen te voorkomen tussen daklozen met een reguliere status en de mensen zonder verblijfsrecht, krijgen ongedocumenteerden vaak slechts beperkt en onder voorwaarden toegang: *‘Onder het mom van “eigen volk eerst” is er door de gemeente een maximum gesteld aan het aantal plaatsen voor mensen zonder verblijfsvergunning in de daklozenopvang’* (citaat van een ambtenaar)

<sup>68</sup> Een aantal gemeenten biedt verschillende vormen van opvang naast elkaar aan. Daardoor is het totaal aantal gemeenten in de laatste kolom geen som van het aantal gemeenten in de tweede en derde kolom.



***‘De combinatie van daklozenopvang en opvang van uitgeprocedeerden is geen succes. Het geeft spanningen’ (vertegenwoordiger van een gemeente).***

De reguliere instellingen voor daklozen vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).<sup>69</sup> Deze wet maakt onderscheid tussen basisvoorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Maatwerkvoorzieningen onder de WMO zijn niet toegankelijk voor mensen zonder verblijfsvergunning.<sup>70</sup> *‘We bieden laagdrempelige*

*vorm van dagbestedingsbegeleiding, maar ze krijgen geen casemanager’*, zegt een ambtenaar.

De combinatie van mensen zonder verblijfsvergunning en gewone daklozen in opvangvoorzieningen wordt door veel hulpverleners niet als wenselijk beoordeeld.<sup>71</sup> De mogelijkheden en behoeften van gewone daklozen verschillen van de behoeften van mensen zonder verblijfsrecht. In sommige gemeenten (vijf van de eenentwintig) wordt in gevallen van een kansrijke procedure doorverwezen naar Vluchtelingenwerk.

### ***Plaats in opvang specifiek voor migranten zonder verblijfsrecht***

Van de 37 gemeenten waarover we informatie hebben, zijn er 23 die specifiek opvanglocaties hebben ingericht voor mensen zonder verblijfsvergunning, of die verwijzen naar een gespecialiseerde opvanglocatie in de buurt (vier gemeenten). In totaal gaat het om 1.119 opvangplaatsen plus twintig gezinswoningen. Het gaat deels om grote organisaties, maar ook om kleine organisaties die een enkel huis hebben om mensen op te vangen. In vier gemeenten wordt opvang voor mensen zonder verblijfsrecht alleen 's nachts aangeboden. Dit betreft in totaal 308 plaatsen. De nachtopvang is erg basaal; er zijn alleen bedden en er wordt eten uitgedeeld.

Wanneer gemeenten kiezen voor 24-uursopvang specifiek voor migranten zonder verblijfsrecht, is er vaak een gemeenteraad die dit ondersteunt en zien de ambtenaren het belang van begeleiding. *‘Het nadenken over de toekomst is prioriteit voor de gemeente’*, aldus een ambtenaar van een grotere gemeente met gespecialiseerde opvang. *‘Met dag- en nachtopvang is er meer kans om met ongedocumenteerden te werken aan hun toekomstperspectief.’*

Van de 23 gemeenten die specifiek opvang bieden voor mensen zonder verblijfsvergunning, hanteren er sommige wel extra criteria. We onderscheiden:

- Elf gemeenten hebben gespecialiseerde 24-uurs opvang voor mensen op die ‘kans hebben op legalisering of bezig zijn met terugkeer’, hier worden in totaal 295 personen plus 2 gezinnen opgevangen.
- Drie gemeenten hebben (ook) opvanglocaties die alleen vrouwen opvangen, het betreft totaal 44 vrouwen in de 24-uurs opvang en 8 vrouwen in de gespecialiseerde nachtopvang.
- Twee gemeenten hebben (ook) speciale opvang voor ‘kwetsbaren’, dit gaat om 37 personen en 12 gezinnen en betreft altijd 24-uurs opvang.
- Veertien gemeenten hebben (ook) opvang zonder speciale criteria, deze gemeenten vangen totaal 735 personen op en 6 gezinnen, waarvan 300 personen alleen nachtopvang.

69 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

70 Zie WMO 2015 art 1.2.2: Een vreemdeling komt voor het verstrekken van een maatwerkvoorziening slechts in aanmerking indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000.

71 De spanningen in de opvang leiden ertoe dat ongedocumenteerden het er vaak niet lang volhouden. In vijf van de twintig gemeenten waar mensen zonder verblijfsvergunning slapen in de reguliere daklozenopvang, vertelden medewerkers dat mensen vaak maar een paar nachten blijven. Volgens de opvangmedewerkers voelen zij zich niet thuis in de locatie. Voor zover daar zicht op is, vertrekken deze mensen naar andere gemeenten of gaan zij slapen bij vrienden. In zeven daklozenopvanglocaties waar ook migranten zonder verblijfsrecht worden opgevangen met 24-uursopvang, blijven de opgevangen personen wel langer.

**UITSPLITSING GESPECIALISEERDE INSTELLINGEN VOOR MENSEN ZONDER VERBLIJFSVERGUNNING**

	<b>Alleen nacht (Gemeenten en personen)</b>	<b>24-uur (Gemeenten, personen en gezinnen)</b>	<b>Totaal (Gemeenten, personen en gezinnen)</b>
Kansrijkheid-criterium		11 gemeenten 295 personen 2 gezinnen	11 gemeenten 295 personen 2 gezinnen
Alleen vrouwen	1 gemeente 8 personen	3 gemeenten 44 personen	3 gemeenten 52 personen
Kwetsbaren		2 gemeenten 37 personen 12 gezinnen	2 gemeenten 37 personen 12 gezinnen
Zonder voorwaarden	4 gemeenten 300 personen	12 gemeenten 435 personen 6 gezinnen	14 gemeenten 735 personen 6 gezinnen
Totaal:	4 gemeenten 308 personen	23 gemeenten 811 personen 20 gezinnen	23 gemeenten 1.119 personen 20 gezinnen

In enkele gemeenten hanteren organisaties een maximale verblijfstermijn van bijvoorbeeld een halfjaar, een jaar of twee jaar. De praktijk leert echter dat die termijn niet overal even strikt wordt gehanteerd. Een gemeenteambtenaar zegt: *'Theoretisch kan de opvang oneindig duren.'* Zeker als het om mensen met psychische problemen gaat, vindt men het moeilijk om de opvang te beëindigen.



**'Klanten met een psychische stoornis zonder schijntje kans op een procedure kunnen we niet op straat zetten' (Gemeenteambtenaar).**

Gemeenten die opvang bieden specifiek voor migranten zonder verblijfsrecht verwijzen bij die keuze vaak naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van december 2014.<sup>72</sup> Deze uitspraak stelde dat gemeenten een sobere vorm van opvang moeten bieden. Begeleiding met betrekking tot verblijfsrecht

wordt hier echter los van gezien. Zo zegt een gemeenteambtenaar: *'Illegaliteit wordt veroorzaakt door een besluit van het rijk, en terugkeer wordt geregeld door het rijk. Wij gemeenten hebben niets om aan illegaliteit te doen. Het is dan ook aan het rijk om dit op te lossen, bijvoorbeeld door terugkeerbegeleiding aan te bieden.'*

In veel van deze opvanglocaties wordt het bieden van juridische begeleiding echter belangrijk gevonden. In zes van de 23 gemeenten, verzorgt Vluchtelingenwerk juridische begeleiding. In zestien gemeenten bestaat (daarnaast) een aparte, gespecialiseerde organisatie die juridische begeleiding biedt. Het gaat daarbij om het werken aan legalisering of terugkeer. Slechts in enkele gemeenten wordt, naast de juridische trajectbegeleiding, ook ingezet op toekomstoriëntatie of activering. Daarbij worden vooral resultaten bereikt bij mensen die nog maar kort in Nederland zijn. *'Hoe langer mensen in een kansloze situatie blijven, hoe verder ze aftakelen qua uiterlijke verzorging, gezondheid, motivatie en hoe moeilijker ze in beweging zijn te krijgen.'*<sup>73</sup>

72 Centrale Raad van Beroep, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, 17 december 2014

73 Opmerking van een medewerker van een gespecialiseerde organisatie.

***Leefgeld met opvang in eigen netwerk***

Er zijn dertien gemeenten die mensen zonder verblijfsvergunning leefgeld geven, zodat ze binnen hun eigen netwerk kunnen overleven. In totaal gaat dat over 175 personen en 5 gezinnen. Voor de migranten kan dit een prettige vorm van opvang zijn. Ze hebben 24-uursopvang en delen hun woonruimte met mensen die ze zelf hebben uitgekozen. Anderzijds kan er soms sprake zijn van uitbuiting, waarop moeilijk toezicht te houden is. Acht van deze dertien gemeenten bieden juridische begeleiding, in vier gevallen gebeurt dat door VluchtelingenWerk, in vier andere gevallen door een gespecialiseerde organisatie.

***Opvang van gezinnen***

In het algemeen worden alleen volwassenen door gemeenten opgevangen, omdat gezinnen met kinderen in principe terecht kunnen in de Gezinslocatie. Voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning is dit echter vaak niet het geval. Ook zijn er gezinnen die eerder een verblijfsvergunning hadden en in de gemeente woonden, maar die vergunning zijn kwijtgeraakt. Na een verloren bezwaar vervalt het rechtmatig verblijf en dus het recht op arbeid of uitkering. In veel gevallen wil de gemeente deze gezinnen echter de kans geven de rest van de procedure in hun woning af te wachten, en ondersteunt hen daarbij financieel.<sup>74</sup> Ten slotte zijn er gezinnen die bang zijn voor uitzetting en dus uit de gezinslocatie zijn vertrokken.

Acht gemeenten hebben opvang beschikbaar voor gezinnen zonder verblijfsvergunning. Dit soort kwesties wordt steeds individueel beoordeeld. Het gaat in totaal om vijftientig gezinsplaatsen.

***Ten slotte***

De 37 gemeenten die opvang bieden hanteren vrijwel allemaal een criterium van (zachte) regiobinding. Er wordt echter niet in elke regio opvang geboden, waardoor mensen zonder verblijfsrecht uit deze regio's niet altijd in aanmerking komen voor opvang. Bovendien bestaat er in negen van de 37 gemeenten een wachtlijst, in totaal staan hier bijna 200 mensen op geregistreerd. Deze wachtlijsten bestaan met name bij grotere gemeenten. De capaciteit van de bestaande opvangvoorziening is daarom niet voldoende om in de behoefte te voorzien.

---

74 zie bijvoorbeeld CRvB 14/1753 WWB, 8.3.16, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2016:946>



## 6 OMSCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE OPVANG EN DE DOELGROEP

### 6.1 OMSCHRIJVING VAN DE OPVANG

In aanvulling op de inventarisatie van het totale landelijke aanbod, worden hieronder vier verschillende vormen van opvang nader uitgewerkt. Daarvoor zijn interviews afgenomen met mensen die gebruikmaken van deze opvang. De focus van de interviews ligt op kwetsbaarheid en toekomstperspectief.

De onderzochte opvangvormen zijn:

- Nachtopvang specifiek voor mensen zonder verblijfrecht, zonder aanvullende begeleiding. Hier is de opvanglocatie alleen 's avonds en 's nachts toegankelijk en is men overdag zelf verantwoordelijk voor onderdak.
- Gespecialiseerde 24-uursopvang. Mensen hebben hier een vaste slaapplek en mogen zelf bepalen wanneer zij komen en gaan. Daarnaast wordt begeleiding in de vorm van sociale en juridische ondersteuning geboden.
- Een combinatie van nachtopvang (soms in combinatie met reguliere daklozen) met aanvullende voorzieningen voor opvang overdag.
- Opvang in het eigen netwerk, ondersteund met leefgeld. Begeleiding in de vorm van sociale en juridische ondersteuning wordt aangeboden door een gespecialiseerde organisatie.

Er is onderzoek gedaan in vier verschillende steden. Nachtopvang in Amsterdam, 24-uursopvang in Groningen, een combinatie van dag- en nachtopvang in Rotterdam, en opvang in het eigen netwerk in Eindhoven. De resultaten hebben alleen betrekking op deze vormen van opvang en niet op het totale aanbod per stad.<sup>75</sup>

Er is alleen gekeken naar opvang die onvoorwaardelijk wordt aangeboden. Met onvoorwaardelijk wordt bedoeld dat er geen sprake is van een vereiste om mee te werken aan terugkeer of dat alleen mensen in aanmerking komen voor opvang die een kansrijke procedure hebben lopen. Bij alle vormen van opvang worden wel de volgende criteria gehanteerd: bezit van een V-nummer,<sup>76</sup> het ontbreken van een voorliggende voorziening, niet afkomstig zijn uit een EU-land, en (een zachte) regiobinding.

#### **Nachtopvang**

Er is in dit onderzoek gekeken naar nachtopvang aangeboden door HVO-Querido. De beschikbare plaatsen zijn verdeeld over twee verschillende locaties in Amsterdam. De locaties zijn toegankelijk van 16.00 uur tot 09.00 uur de volgende ochtend. Er wordt voorzien in een bed, een douche, een avondmaaltijd en een ontbijt. Men slaapt met meerdere mensen op een kamer. De locatie Schuithuisstraat biedt alleen opvang aan mannen, de locatie Walborg biedt opvang aan zowel mannen als vrouwen, waarbij vrouwen in een apart deel van het gebouw verblijven.<sup>77</sup> Tijdens het afnemen van de interviews waren er 170 plaatsen voor nachtopvang beschikbaar. Voor mensen die meewerken aan een duurzame oplossing, biedt de gemeente Amsterdam in samenwerking met verschillende organisaties aanvullende

75 De opvanglocaties worden beheerd door lokale ngo's en maatschappelijke organisaties. Gemeenten zijn in wisselende mate betrokken bij het bepalen van het beleid van de verschillende opvanglocaties. Naast de vier onderzochte vormen van opvang worden er in een aantal van deze steden ook andere vormen van opvang aangeboden.

76 Het vreemdelingennummer is een uniek nummer waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners is te identificeren. Dit nummer wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure start.

77 Naast nachtopvang biedt de locatie Walborg ook voor beperkte periodes 24-uursopvang aan mensen die aantoonbaar bezig zijn met terugkeer. Daarnaast kan door de GGD een indicatie voor 24-uurs opvang worden afgegeven wanneer wordt vastgesteld dat hier dusdanige somatisch en/of psychische/psychiatrische redenen voor zijn. Deze mensen zijn niet meegenomen in de onderzoekspopulatie.

voorzieningen onder het Programma Vreemdeling.<sup>78</sup> Nachtopvang wordt onvoorwaardelijk aangeboden.<sup>79</sup> Voor dit onderzoek zijn alleen personen geïnterviewd die gebruikmaken van de gemeentelijke nachtopvang in de locaties Schuitenhuisstraat en Walborg.

### **24-uursopvang**

Voor 24-uursopvang is gekeken naar de opvanglocatie in Groningen, waar het werk wordt uitgevoerd door Stichting INLIA. De bewoners krijgen - naast onderdak - wekelijks leefgeld waarmee ze voor zichzelf zorgen. Daarnaast wordt juridische en maatschappelijke begeleiding geboden in wekelijkse spreekuren om te werken aan veilige terugkeer of een verblijfsvergunning.<sup>80</sup>

Begeleiding is nadrukkelijk gericht op het voorkomen van opvang als eindstation. Er wordt veel waarde gehecht aan eigen regie. De mensen koken zelf, doen hun eigen boodschappen, zijn zelf verantwoordelijk voor de schoonmaak en er is geen bewaking aanwezig. Tijdens het afnemen van de interviews bood INLIA opvang aan 184 personen, van wie 110 centraal en 74 decentraal.<sup>81</sup> Voor dit onderzoek zijn alleen personen geïnterviewd die gebruikmaken van de centrale voorziening.

### **Combinatie van dag- en nachtopvang**

Verschillende opvangorganisaties bieden in Rotterdam een combinatie van faciliteiten voor dag- en nachtopvang. In totaal zijn er 110 plaatsen beschikbaar, verdeeld over verschillende locaties die worden beheerd door Diaconaal Centrum Pauluskerk Rotterdam, Stichting ROS (Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt), Stichting NAS (Nico Adriaansstichting) en het Leger des Heils.

De verdeling over de verschillende locaties verloopt via een gemeentelijk centraal aanmeldpunt. Bij verdeling wordt onder andere gekeken naar somatische of psychische problematiek en soms naar aparte opvang voor mannen en vrouwen. Sommige locaties bieden naast opvang voor migranten ook opvang aan reguliere daklozen, vaak mensen met verslavingsproblematiek en/of psychische problemen. Stichting ROS en de Pauluskerk bieden juridische ondersteuning gericht op het ontwikkelen van een perspectief in Nederland en op de mogelijkheden van terugkeer naar het land van herkomst.

Alle locaties bieden in ieder geval nachtopvang. Voor opvang overdag hebben enkele organisaties dezelfde locatie opengesteld. De Pauluskerk biedt bijvoorbeeld een aantal nachtopvangplekken in hetzelfde gebouw waar zij een Open Huis hebben, toegankelijk voor alle migranten zonder rechtmatig verblijf in Rotterdam. Hoewel op dezelfde locatie, zijn de kamers alleen 's nachts toegankelijk. ROS heeft hetzelfde beleid, maar de toegang tot de kamers overdag wordt niet streng gehandhaafd. NAS en het Leger des Heils bieden dagopvang aan op een andere locatie in de stad.<sup>82</sup>

### **Opvang in eigen netwerk**

In opdracht van de gemeente Eindhoven biedt Stichting Vluchtelingen in de Knel aan tachtig tot negentig mensen decentrale opvang in het eigen netwerk,<sup>83</sup> plus twintig eigen opvangplekken voor mensen met een kansrijke procedure. Daarnaast kunnen mensen zonder eigen netwerk of mensen die niet in aanmerking

78 Gemeente Amsterdam, 'Brief aan de leden van de Gemeenteraad inzake uitvoering Programma Vreemdelingen', 25 april 2016.

79 Na het afnemen van de interviews heeft de Gemeente Amsterdam aangekondigd aanvullende voorwaarden voor nachtopvang in te stellen. Daarnaast is aangekondigd dat er een uitgebreidere intake plaats zal vinden waarbij meewerken aan een duurzame oplossing wordt gestimuleerd. Zie: Gemeente Amsterdam, 'Brief aan de leden van de Commissie Algemene Zaken inzake jaarplan 2017 vreemdelingenbeleid', 16 februari 2017.

80 Presentatie Stichting INLIA op symposium 'Bed, Bad, Brood en Begeleiding' van ASKV, 14 oktober 2016, Amsterdam.

81 Na het afnemen van de interviews heeft er een uitbreiding plaatsgevonden. Daarnaast is aangekondigd dat er een uitgebreidere intake plaats zal vinden waarbij meewerken aan een duurzame oplossing wordt gestimuleerd. Zie <http://nos.nl/artikel/2151241-groningen-krijgt-bed-bad-brood-boot.html>

82 Gegevens zijn gebaseerd op interviews met de uitvoerende organisaties en de conferentie 'Bed, Bad, Broodregeling' door Stichting NAS (Rotterdam) op 12 oktober 2016.

83 Stichting Vluchtelingen in de Knel, Beleidsplan 2015: De cliënten zijn afgewezen asielzoekers voor wie terugkeer geen optie is, slachtoffers van mensenhandel, vreemdelingen die hun procedure op straat moeten afwachten, of vreemdelingen die willen terugkeren naar het land van herkomst en tijd nodig hebben voor de voorbereiding.

komen voor opvang bij Vluchtelingen in de Knel in de reguliere nachtopvang verblijven. Mensen die in het eigen netwerk verblijven ontvangen leefgeld om in onderdak, voedsel en kleding te kunnen voorzien.<sup>84</sup> Het doel van opvang in het eigen netwerk is dat de eigen kracht van mensen wordt gestimuleerd en dat cliënten kunnen ontwikkelen tot zelfstandige, weerbare mensen. Wekelijks is er een contactmoment met alle cliënten, waarbij gewerkt wordt aan een duurzaam toekomstperspectief. Alle cliënten dienen mee te doen aan een training toekomstoriëntatie.<sup>85</sup> Vluchtelingen in de Knel biedt juridische en maatschappelijke ondersteuning om te werken aan een eigen toekomstperspectief. Wanneer een verblijfsvergunning niet haalbaar is, wordt gekeken naar de mogelijkheden voor zelfstandige terugkeer. Aan een aantal cliënten wordt ook psychosociale begeleiding geboden.<sup>86</sup> Voor dit onderzoek zijn cliënten geïnterviewd die opvang hebben in het eigen netwerk.

### **Verdeling van de interviews**

In totaal zijn voor dit onderzoek 84 personen geïnterviewd. Door organisatorische omstandigheden zijn er variaties in het aantal interviews dat per opvanglocatie is afgenomen. Bij de nachtopvanglocaties zijn 28 interviews afgenomen, verdeeld over twee opvanglocaties in de stad. De interviews voor 24-uursopvang zijn alle op dezelfde locatie afgenomen; dit waren negen interviews. De 32 interviews voor de combinatie van dag- en nachtopvang zijn afgenomen in de opvanglocaties van verschillende uitvoerende organisaties. Ten slotte zijn er vijftien interviews afgenomen met mensen die opvang hebben in een eigen netwerk. Deze interviews zijn op afspraak afgenomen op het kantoor van de opvangorganisatie.

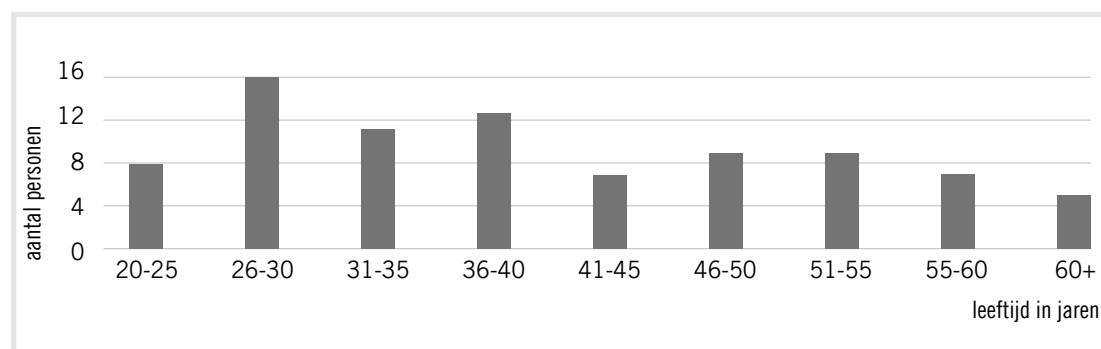
## **6.2 OMSCHRIJVING VAN DE ONDERZOCHE DOELGROEP**

Ondanks alle restrictieve maatregelen weet een groot deel van de migranten zonder verblijfsrecht zich zonder ondersteuning te handhaven. Een deel van hen kan dit echter niet of niet langer en moet daarom een beroep doen op opvang. In dit onderzoek zijn alleen personen meegenomen die een beroep op opvang doen en een plaats toegewezen hebben gekregen. Omdat de respondenten vrij waren in hun deelname aan het onderzoek, is de hieronder gegeven beschrijving niet direct representatief voor de verdeling van de totale populatie in de opvanglocaties.

### **Algemene gegevens**

In totaal zijn 84 interviews afgenomen met personen die gebruikmaken van de verschillende vormen van opvang. Van de respondenten was 74% man en 26% vrouw. De leeftijd van de respondenten is gemiddeld 40 jaar en varieert van 20 tot 79 jaar.

### **LEEFTIJD RESPONDENTEN**



84 Daarnaast is een beperkt aantal nachtopvangplekken beschikbaar; deze opvang is bedoeld als vangnet en verblijf in het eigen netwerk wordt actief gestimuleerd.

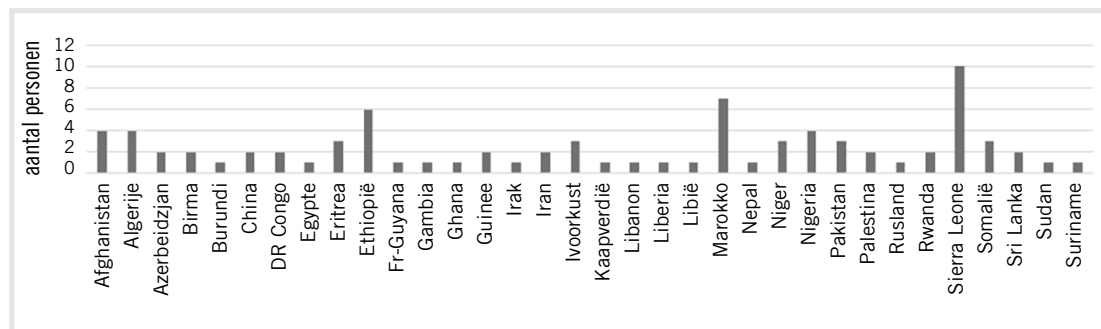
85 Respondenten zijn door Vluchtelingen in de Knel tijdens het wekelijks contactmoment geïnformeerd over het onderzoek; interviews zijn vervolgens op afspraak afgenomen op het kantoor van de organisatie

86 Stichting Vluchtelingen in de Knel, Beleidsplan 2015

### Landen van herkomst

De deelnemers aan dit onderzoek komen uit 34 verschillende landen. Het grootste deel is afkomstig uit Sierra Leone (12%), Marokko (9%) en Ethiopië (7%). Daarna komen landen als Afghanistan, Algerije en Nigeria (alle 5%) en Eritrea, Ivoorkust, Niger, Somalië en Pakistan (alle 4%).

### LANDEN VAN HERKOMST

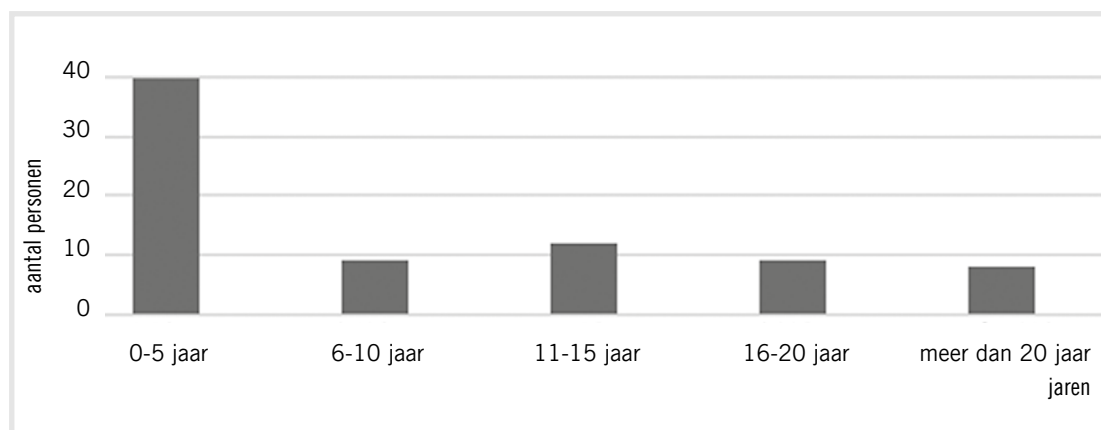


Hoewel sommige van deze landen door de Nederlandse overheid zijn aangemerkt als veilige landen van herkomst,<sup>87</sup> zijn veel van de geïnterviewde mensen afkomstig uit landen met forse veiligheidsrisico's en een slechte reputatie op het gebied van mensenrechten.<sup>88</sup>

### Verblijf zonder vergunning

Ruim de helft van de geïnterviewde mensen verblijft tussen nul en vijf jaar zonder vergunning in Nederland. Van de overige respondenten verblijft 10% zelfs meer dan twintig jaar in Nederland. Van de respondenten geeft 18% aan eerder een verblijfsvergunning in Nederland te hebben gehad.

### JAREN VERBLIJF ZONDER VERGUNNING

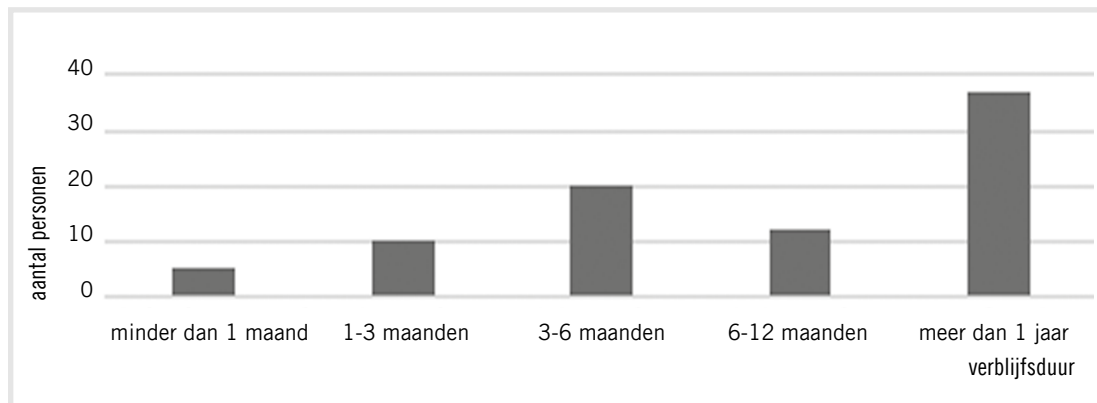


87 Lijst van veilige landen, Bijlage 13 Voorschrift Vreemdelingen 2000

88 Zie [www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen](http://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen) voor de mensenrechtensituatie in verschillende landen.

**Verblijfsduur in opvang**

Van de respondenten verblijft 44% meer dan een jaar in de locatie waar zij zijn geïnterviewd. 24% van de respondenten verblijven er 3-6 maanden.

**VERBLIJFSDUUR IN OPVANGLOCATIE**

Ruim 80% van de respondenten heeft aangegeven zeven nachten per week op dezelfde locatie te verblijven.<sup>89</sup> Slechts enkelen geven aan een aantal dagen of nachten per week bij vrienden of kennissen te verblijven.

**Vreemdelingendetentie**

Meer dan de helft (53%) van de geïnterviewde mensen in dit onderzoek geeft aan – in afwachting van uitzetting – in vreemdelingendetentie te hebben gezeten, van wie een groot deel herhaaldelijk (25% van de totale groep).<sup>90</sup> Sommigen geven aan twee tot drie keer in detentie te zijn geplaatst, daarnaast zijn enkele uitschieters van mensen die meer dan vijf keer zijn gedetineerd. De duur van detentie varieert van een paar dagen tot zes tot tien maanden aaneengesloten detentie.

<sup>89</sup> Voor opvang in eigen netwerk is gevraagd naar hoeveel nachten per week men op hetzelfde adres verblijft.

<sup>90</sup> Hoewel de deelnemers aan dit onderzoek over het algemeen positief zijn over de behandeling in Nederlandse detentiecentra, geven meerdere mensen aan dat detentie als zwaar wordt ervaren.

## 7 BEVINDINGEN PER THEMA

### 7.1 KWETSBAARHEID

Een belangrijke factor in dit onderzoek is kwetsbaarheid.<sup>91</sup> Kwetsbaarheid is echter een subjectief begrip. Tot op zekere hoogte kan men stellen dat ieder mens inherent kwetsbaar is, ieder mens is namelijk vatbaar voor tegenslag of leed. Kwetsbaarheid wordt daarom op verschillende manieren gedefinieerd. Verschillende tools zijn ontwikkeld om kwetsbaarheid te indiceren<sup>92</sup> en daarnaast wordt het begrip ook wettelijk geconceptualiseerd.<sup>93</sup> In lijn met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)<sup>94</sup> en het Rode Kruis wordt kwetsbaarheid in dit rapport gezien als de verminderde capaciteit van een individu of groep om te anticiperen op, om te gaan met, weerstand te bieden aan en te herstellen van de impact van een natuurlijke of door mensen veroorzaakte bedreiging of ramp.<sup>95</sup>

Verschillende opvangorganisaties stellen voorzieningen afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid. Mensen die niet als kwetsbaar worden geïndiceerd hebben in bepaalde gevallen minder recht op opvang of ondersteuning.<sup>96</sup> Kwetsbaarheid wordt echter, als gezegd, niet overal op dezelfde wijze gedefinieerd en vastgesteld. Kwetsbaarheid is bovendien geen statisch gegeven en kan zich ontwikkelen of in een bepaalde context toenemen. Naast persoonlijke vormen van kwetsbaarheid als ziekte of ouderdom, kan kwetsbaarheid ook worden gecreëerd door omgevingsfactoren zoals toegang tot middelen en rechten.<sup>97</sup> Kwetsbaarheid wordt daarmee deels geconstrueerd door sociale, politieke en institutionele omstandigheden.<sup>98</sup>

#### **Literatuur over kwetsbaarheid bij (irreguliere) migranten en asielzoekers**

Migratie, met name gedwongen migratie, vormt een risico voor het fysieke, psychische en sociale welzijn van mensen.<sup>99</sup> Het ontbreken van familie en een sociaal netwerk, van kennis van cultuur, taal of procedures, en van een vertrouwde thuissituatie, vormen een instabiele basis. Het feit dat verschillende factoren van migratie van invloed zijn op het ontstaan of ontwikkelen van kwetsbaarheid, wil niet zeggen dat alle migranten per definitie kwetsbaar zijn. Veel migranten zijn zeer goed in staat om te gaan met de uitdagingen die migratie met zich meebrengt. Wel zijn verschillende factoren in het migratieproces aantoonbaar van invloed op de capaciteit om te anticiperen op, om te gaan met, weerstand te bieden aan en te herstellen van de impact van een natuurlijke of door mensen veroorzaakte bedreiging of ramp.

- 
- 91 Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft een verband aangetoond tussen het beeld dat migranten hebben van de eigen gezondheid en de mate waarin zij van plan zijn om zelfstandig terug te keren. In dit onderzoek wordt gezondheid, als onderdeel van kwetsbaarheid, daarom meegenomen in relatie tot toekomstperspectief. Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- 92 Zie bijvoorbeeld: Lauriks, S., Buster, M.C.A., Wit de, M.A.S., Weerd van, S., Tigchelaar, G. en Fassaert, S. (2013) 'Zelfredzaamheid-matrix', GGD Amsterdam; UNHCR and IDC (2016) *Vulnerability Screening Tool; EASO, Tool for identification of persons with special needs*, via: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>
- 93 Peroni, I. & Timmer, A. (2013) 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law', in: *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), pp. 1056-1085
- 94 Wisner, B. & Adams, J. (2002) *Environmental health in emergencies and disasters: a practical guide*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, p. 13
- 95 IFRC, *What is vulnerability?* (z.j.) Geraadpleegd op 26 oktober, 2016 van <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/what-is-vulnerability/>
- 96 Hogan, D. & Marandola, E. (2005) 'Towards an Interdisciplinary Conceptualization of Vulnerability', in: *Population, Space and Place*, 11, pp. 455-471; Peroni, I. & Timmer, A. (2013) 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law', in: *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), pp. 1056-1085; De Bruin, D. (2001). 'Reflections on "Vulnerability"', in: *Bioethics Examiner*, 5(2), 1-4; London, L. (2002). 'Ethical Oversight of Public Health Research: Can Rules and IRBs Make a Difference in Developing Countries?', in: *American Journal of Public Health*, 92(7), pp. 1079-1084
- 97 Ruof, M.C. (2004) *Vulnerability, Vulnerable Populations, and Policy*, Bioethics Research Library, scope note 44
- 98 Peroni, I. & Timmer, A. (2013) 'Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention Law', in: *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), pp. 1056-1085
- 99 Grabovschi C., Loignon, C. & Fortin, M. (2013) 'Mapping the Concept of Vulnerability Related to Health Care Disparities: a Scoping Review', *BMC Health Services Research*, 13(94).



Volgens verschillende onderzoeken hebben asielzoekers en vluchtelingen een verhoogde kans op gezondheidsproblemen, wat onder andere kan worden toegeschreven aan de gevolgen van traumatische ervaringen in het land van herkomst of gedurende de reis.<sup>100</sup> Ook de ervaringen in Nederland kunnen een rol spelen. Zo is er sprake van een verband tussen de lengte van de asielprocedure en de ernst van psychische klachten.<sup>101</sup> In een studie naar psychische gezondheid onder Iraakse asielzoekers kwamen onzekerheid, angst voor uitzetting, zorgen over familie en niet mogen werken als belangrijke stressfactoren naar voren.<sup>102</sup> Daarnaast leveren factoren als een gebrek aan privacy, verveling en zorgen over de toekomst of over de uitkomst van de asielprocedure veel dagelijkse stress op.<sup>103</sup> In vergelijking met de overige Nederlandse populatie plegen asielzoekers twee keer zo vaak suïcide en vinden een kwart meer suïcidepogingen plaats.<sup>104</sup>

De psychische gezondheid kan niet los worden gezien van de juridische procedures. Dit zegt ook psychiater Mario Braakman, gespecialiseerd in transculturele psychiatrie.<sup>105</sup> Enerzijds kunnen gezondheidsklachten een reden zijn voor uitstel van vertrek op basis van artikel 64 van de Vreemdelingenwet. Anderzijds is de langdurige juridische onzekerheid een basis voor veel psychische klachten en zou het verkrijgen van een verblijfsvergunning een deel van de klachten kunnen wegnemen, of in ieder geval behandeling kunnen vergemakkelijken.<sup>106</sup> Hoewel de toegang tot medisch noodzakelijke gezondheidszorg wettelijk is vastgelegd, blijken er in praktijk nog veel obstakels.<sup>107</sup>

Het ontbreken van verblijfsrecht en daardoor niet kunnen voorzien in eerste levensbehoeften zoals onderdak en voeding, is eveneens een belangrijke factor bij het ontwikkelen van kwetsbaarheid. Het leven op straat eist een zware tol van de gezondheid. Onderzoek uitgevoerd onder mensen die op straat leven in Lyon, toont aan dat de levensverwachting onder die groep dertig jaar lager ligt dan voor andere burgers in Lyon.<sup>108</sup> Daarnaast blijkt de angst om te worden opgepakt en in vreemdelingendetentie te worden geplaatst of gedwongen te worden uitgezet, tot veel stress te leiden. Ook (voortdurende) vreemdelingendetentie blijkt van negatieve invloed op de gezondheid.<sup>109</sup>

- 
- 100 Gerritsen, A., Devillé, W., Linden, F.A.H., Bramsen van der, I., Willigen van, L.H.M., Hovens, J.E.J.M., Ploeg van der, H.M. (2006) 'Psychische en lichamelijke gezondheidsproblemen van en gebruik van zorg door Afgaanse, Iraanse en Somalische asielzoekers en vluchtelingen', in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 150, 1983-1989; Goosen, S. (2014) *A safe and healthy future? Epidimological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam; Lamkaddem, M., Stronks, K., Gerritsen, A., Devillé, W., Essink-Bot, M. (2013) 'Gezondheid en zorggebruik van vluchtelingen: vervolgonderzoek onder mensen met een verblijfsvergunning in Nederland', in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 157(A5604)
- 101 Laban, C., Gernaat, H., Komprou, I., Schreuders, B., & Jong de, J. (2004) 'The impact of a Long Asylum Procedure on the Prevalence of Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in The Netherlands', in: *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), 843-851
- 102 Laban, C.J., Gernaat, H.B.P.E., Komprou, I.H., Schreuders, G.A., & Jong de, J.T.V.M. (2005) 'Post migration living problems and common psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands', in: *Journal of Nervous and Mental Disease*, 193, 825-832. Zorgen over het ontbreken van werk lieten zelfs een stijging van het risico op psychische stoornissen van 44% zien.
- 103 Bloemen, E. en Beelen van, N. (2016) 'Gezondheidszorg voor asielzoekers: Vooral psychische zorg is nodig', in: *De verpleegkundig specialist*, (11)
- 104 Goosen, S. (2014) *A safe and healthy future? Epidimological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam
- 105 Scheltema, T. (2016) 'Mario Braakman, Psychiater voor illegalen: Het is de beroedste groep die ik ooit gezien heb' in: *Vrij Nederland*, 27 augustus 2016
- 106 Wilbert Nuij (2016) in: Bloemen, E. en Beelen van, N., 'Gezondheidszorg voor asielzoekers: Vooral psychische zorg is nodig', *De verpleegkundig specialist*, (11)
- 107 De Nationale ombudsman, 'Medische zorg vreemdelingen: Over toegang en continuïteit van medische zorg voor asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers', 3 oktober 2013
- 108 Een rapport van de Regionale Gezondheidsorganisatie in Lyon toont aan dat mensen die op straat leven een gemiddelde levensverwachting hebben van 51 jaar, tegenover een Frans nationaal gemiddelde van 81. Observatoire Régional de la Santé Rhône-Alpes (2011) 'Maladie grave et fin de vie chez les personnes en grande précarité', kwantitatieve data: 'Morbidity et mortalité des personnes en grande précarité de l'agglomération de Lyon'.
- 109 Jesuit Refugee Service – Europe (2011) *Becoming Vulnerable in Detention Migrant in the European Union* (Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular (The DEVAS Project))

### **Bevindingen uit dit onderzoek**

Voor dit onderzoek zijn meerdere vragen gesteld over de fysieke en psychische gezondheid. De antwoorden geven een beeld van de kwetsbaarheid van mensen in de opvang en de mate waarin zij zich door opvang geholpen voelen. Het gaat hier niet om een medisch oordeel over de gezondheid door een deskundige, maar om een zelfanalyse van de geïnterviewde persoon. De interviewers zijn geen medische professionals en de klachten die mensen aangeven zijn niet altijd gediagnosticeerd. Het onderzoek geeft een beeld van hoe men zelf de eigen gezondheidssituatie inschat.

Sommige vormen van opvang bieden aanvullende ondersteuning wanneer iemand als 'kwetsbaar' is aangemerkt. Uit gesprekken met organisaties komt naar voren dat de groep kwetsbaren veel groter is dan deze als zodanig aangemerkte groep. Uit gegevens die Dokters van de Wereld heeft verzameld in Amsterdam,<sup>110</sup> blijkt dat 20-30% van de mensen die bij hen op het spreekuur komen, ernstige psychiatrische problemen hebben. Daarnaast constateren zij dat 61% van de mensen die zij op het spreekuur zien ernstig vermoeid is en dat 57% aangeeft zich ongelukkig te voelen.<sup>111</sup> Binnen de huidige vorm van opvang wordt volgens hen onvoldoende gedaan om het risico op vermijdbaar gezondheidsverlies te voorkomen.

Uit de interviews met de migranten komt naar voren dat het verblijf zonder papieren fysiek en psychisch een zware tol eist. Het merendeel van de ondervraagde personen geeft aan fysieke of psychische problemen te hebben.



**'Ik heb stress, alles is los,  
ik kan niet denken' (O111)<sup>112</sup>**

Van de 84 respondenten geeft 65% aan fysieke klachten te hebben. Deze lopen uiteen van algemene pijnklachten zoals maagpijn en pijn in rug, nek, gewrichten of ledematen, tot

meer specifieke en ook gediagnosticeerde aandoeningen als suikerziekte, hernia, astma of artrose. Van de personen die aangeven fysieke klachten te hebben zegt 75% onder behandeling te staan van een arts.

De helft (52%) van de respondenten zegt zorg te kunnen krijgen wanneer zij dit nodig hebben. Een aantal van hen noemt specifiek de bemiddeling van hulporganisaties hierin. 'Via Pauluskerk en Leger des Heils is hulp mogelijk, dat waardeer ik' (O326); 'Vluchtelingen in de Knel wil altijd helpen' (O401). 23% beoordeelt de toegang tot zorg als onvoldoende. Respondenten geven aan dat zij zich weinig serieus genomen voelen. 'Ik zou graag een dokter of ziekenhuis willen die een goed onderzoek zou doen en de problemen serieus neemt' (O101); 'Je krijgt paracetamol, maar dat helpt niet voor alles. Als je echt ziek bent brengen ze je naar de dokter, maar dat is alleen in het uiterste geval' (O119).

Van de respondenten geeft 58% aan medicijnen te gebruiken. Enkele geven aan moeite te hebben met het correct gebruiken van de medicijnen. 'Er is geen plek om insuline te spuiten' (O125); 'Het voelde niet goed. Je moet goed eten voordat je het neemt en je kunt geen goed eten betalen' (O330).

Van de respondenten zegt 57% psychische klachten te hebben. De meest genoemde klachten zijn stress, slaapproblemen, concentratieproblemen en depressie. Een aantal respondenten noemt trauma, PTSS of het horen van stemmen. Opvallend is dat een groter deel van de respondenten (69%) aangeeft zich vaak somber te voelen. Veel mensen geven daarnaast aan zich angstig te voelen (53%) of last te hebben van dromen (63%). 39% geeft aan overwogen te hebben om een einde aan het leven te maken.

110 Dokters van de Wereld, 'Zorg- en opvangsituatie ongedocumenteerde migranten: Signalen uit de praktijk in Amsterdam', 11 november 2016.

111 Koen Bolhuis, arts en vrijwilliger bij Dokters van de Wereld, inspraak Commissievergadering Algemene Zaken Gemeente Amsterdam, 23 maart 2017

112 Om anonimiteit te garanderen wordt in dit onderzoek niet gerefereerd aan persoonlijke informatie als land van herkomst of leeftijd bij citaten. Citaten zijn gecodeerd naar locatie: Amsterdam (O1), Groningen (O2), Rotterdam (O3) en Eindhoven (O4), het tweede cijfer geeft het nummer van het interview per stad weer.

Het langdurig uitblijven van perspectief geeft velen een gevoel van uitzichtloosheid. 45% van de respondenten geeft aan het leven als uitzichtloos te ervaren. Dit aantal is nog hoger voor mensen die langer dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland verblijven. Onder de groep mensen die langer dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland zijn neemt het gevoel van uitzichtloosheid sterk toe. Van deze groep geeft 60% aan het leven als uitzichtloos te ervaren, tegenover 28% van de groep die minder dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland zijn. Daarnaast is er een stijging te zien in de mate waarin men aangeeft last te hebben van psychische klachten. Van de mensen die langer dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland is, zegt 63% last te hebben van een psychische aandoening. Van hen geeft 45% aan suïcide overwogen te hebben.



***'Ik ben geen pessimist, maar ik ben liever morgen dood dan later' (0326)***

Voor mensen zonder verblijfsrecht die een of meerdere malen in vreemdelingendetentie hebben gezeten geldt ook dat een groter deel aangeeft last te hebben van psychische klachten. Van

de respondenten die in vreemdelingendetentie hebben verbleven geeft 67% aan last te hebben van psychische problemen; voor de mensen die niet in vreemdelingendetentie hebben verbleven is dit 48%. Voornamelijk het onbegrip gedetineerd te worden zonder dat men een strafbaar feit heeft gepleegd, wordt meerdere malen aangehaald. 'Het personeel in detentie zijn goede mensen, maar ik ben boos op de IND. Ik heb geen strafblad, ik doe niets fout, maar toch ieder jaar weer in en uit detentie en word ik weer opgepakt' (0326); 'In detentie is het zwaar, je wilt er graag weg. Je zit met veel problemen in je hoofd en zo zie je er ook uit' (0332); 'Zes maanden detentie in Zeist, ik weet de reden niet' (0121); 'Ik weet niet waarvoor ik ben opgepakt, ik ben altijd onzeker en bang' (0119). Herhaalde vreemdelingendetentie wordt daarbij als zeer ontwrichtend ervaren voor het opbouwen van een stabiel leven. 'Elke keer als er iets van een netwerk opgebouwd is, weer in detentie. Telkens het verhaal weer opnieuw, ik word er gek van' (0325).

Het beeld dat in de interviews over vreemdelingendetentie wordt geschetst bevestigt hetgeen staat beschreven in rapporten van verschillende maatschappelijke organisaties.<sup>113</sup> Detentie is een ingrijpende maatregel en kan voor met name kwetsbare mensen tot gezondheidsschade leiden.<sup>114</sup> Vooral het risico dat de (geestelijke) gezondheid in detentie verslechtert, is groot.<sup>115</sup>

#### **Wat helpt?**

Meerdere respondenten geven aan graag psychische hulp te willen. Sommige geven ook aan eerder psychische hulp gehad te hebben, maar zich hierdoor niet geholpen te voelen. 'Ik krijg geen hulp meer. Mensen begrijpen mij niet. Ik kreeg eerder wel een behandeling' (0128); 'Ik heb met een psycholoog gesproken, maar dat hielp niet. Hij kan het probleem niet oplossen' (0409).



***'Mensen willen mij niet, ik word niet gezien' (0325)***

Op de vraag hoe de opvang kan bijdragen om de psychische en fysieke gezondheid te verbeteren, worden verschillende punten genoemd. Vrijwel alle geïnterviewde mensen noemen als eerste

zekerheid en stabiliteit. 'Zekerheid zou helpen, iets om voor te leven' (0120); 'Ik wil een normaal leven krijgen, ik heb te veel zorgen nu' (0325); 'Ik wil meer duidelijkheid over mijn toekomst' (0204).

113 Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS/Meldpunt vreemdelingendetentie: *Geketende zorg. Gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie* (2014); *Isolatie in Vreemdelingendetentie* (2015); *Opsluiten of beschermen, kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie* (2016); *Brand in het detentiecentrum Rotterdam* (2016).

114 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS/Meldpunt Vreemdelingendetentie (2014) *Geketende zorg. Gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie*.

115 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS/Meldpunt Vreemdelingendetentie (2016) *Opsluiten of beschermen: Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie*

Zinnvolle dagbesteding blijkt in dit kader wel iets waar opvangorganisaties iets kunnen betekenen: 'Bezig kunnen zijn' (0415); 'Met vriendelijke mensen in contact komen, meer dagbesteding' (0406); 'Gaan studeren en doorgaan met leven, zoals het nu is hebben we geen vrijheid' (0314).

Daarnaast worden privacy en rust bij alle vormen van opvang (met uitzondering van opvang in het eigen netwerk) als belangrijk genoemd. Men slaapt met meerdere mensen op een kamer, wisselend van twee personen per kamer in de 24-uursopvang tot vijf à tien personen op een slaapzaal in de nachtopvang. 'Privacy helpt, een plek voor mijzelf' (0108); 'Meer slaap is erg belangrijk' (0104); 'Ik wil uitrusten, geen herrie, een eigen huis of in ieder geval een eigen kamer' (0332); 'Een eigen kamer, privacy' (0202). Opvang in combinatie met reguliere daklozen wordt door de migranten als zwaar ervaren. 'Het voelt alsof je gedumpte bent met mensen met een andere toestand; dit kan voor conflict zorgen' (0324).

Een belangrijk verschil tussen de vormen van opvang is de mate waarin mensen zich gehoord en geholpen voelen. Wanneer alleen nachtopvang wordt geboden, voelen de voor dit onderzoek geïnterviewde mensen zich vaak minder goed gehoord. 'In de opvang is weinig ruimte voor gesprekken, ik zou graag mijn verhaal kwijt willen' (0111). Een ruime meerderheid (61%) geeft aan onvoldoende steun te krijgen. 29% noemt de hulp wel voldoende maar slechts 18% van de mensen in de nachtopvang geeft aan zich beter te voelen sinds zij deze opvang krijgen. Meerdere respondenten noemen bij deze vraag specifiek de medische zorg. 'Ik wil graag naar een specialist om te weten waarom ik ziek ben' (0103); 'Organisaties nemen geen verantwoordelijkheid, ze sturen een patiënt van de ene plaats naar de andere' (0114).



***'Het zou helpen als ik een goede dokter kan zien en kan slapen. Ik heb al maanden niet geslapen' (0119)***

Ook voeding wordt gezien als middel om de gezondheid te verbeteren. De mogelijkheid om zelf te koken kan hieraan bijdragen. 'Ik kan het aangeboden eten in de opvang niet eten omdat ik problemen heb met mijn keel. Als ik zelf kan koken, wordt het makkelijker om te eten' (0110).

Daarnaast is nachtopvang alleen geen oplossing voor dakloosheid overdag. Mensen die alleen nachtopvang krijgen, zeggen het verblijf overdag op straat als zeer zwaar te ervaren.



***'Ik voel mij slecht wanneer mensen mij zien toiletteren buiten in het bos en in de kou' (0123)***

Bij 24-uursopvang voelen meer respondenten zich geholpen. Op de vraag of men voldoende steun krijgt, geeft 67% aan het hiermee eens te zijn. Hetzelfde aantal geeft aan zich beter te voelen sinds zij opvang krijgen. Geen van de respondenten is het hiermee oneens. 'Als ik op

straat word gezet, krijg ik geen hulp meer' (0201); 'Ik heb soms hulp nodig, bijvoorbeeld gesprekken met een psycholoog. Het is nooit voorgekomen dat ik niet naar een psycholoog kan' (0204); 'Ik heb nachtmerries, maar ben wel in behandeling bij een psychiater. In de opvang helpen ze mij met mijn problemen door bijvoorbeeld afspraken te regelen' (0206).

Het grootste deel (60%) van de respondenten die opvang in eigen netwerk hebben, geeft aan zich voldoende geholpen te voelen. 73% zegt zich beter te voelen sinds zij opvang krijgen.

Bij de nachtopvang gecombineerd met dagopvang elders geeft 40% van de geïnterviewden aan zich door opvang voldoende geholpen te voelen. 'Opvang is beter dan buiten slapen, voor stress en gezondheid, maar een normaal leven is uiteindelijk beter' (0323). Dagopvang op een andere locatie wordt echter niet altijd gezien als afdoende stabiliteit overdag: 'Het is een zwerversleven' (0332). Opvallend is dat van de respondenten die aangeven zich voldoende geholpen te voelen door opvang, de meesten verblijven

bij specialistische opvangorganisaties met kennis van specifieke behoeften van migranten zonder verblijfsrecht. Van de mensen die aangeven zich voldoende geholpen te voelen, heeft 77% opvang bij specialistische opvangorganisaties. Van mensen die aangeven zich beter te voelen sinds zij opvang krijgen, heeft 82% opvang bij een van deze organisaties.

### **Conclusies**

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat angst voor uitzetting, verveling en zorgen over familie of de toekomst veel dagelijkse stress voor migranten zonder verblijfsrecht opleveren. Asielzoekers en vluchtelingen hebben een verhoogd risico op psychische en fysieke gezondheidsproblemen. Langdurige onzekerheid vergroot de kans op psychische stoornissen. De interviews die voor dit onderzoek zijn gedaan bevestigen dit beeld.

Kwetsbaarheid is geen objectief of vaststaand concept. Het wordt echter wel bij sommige vormen van opvang gebruikt om toegang tot aanvullende voorzieningen mogelijk te maken. Gegevens uit zowel dit onderzoek als indicaties van Dokters van de Wereld laten echter zien dat ook buiten deze specifiek aangemerkte groep, de mate van kwetsbaarheid zeer zorgwekkend is. Het leven op straat eist een zware tol. Ook wanneer men gebruik kan maken van een plaats in de nachtopvang, blijken mensen zich overdag iedere dag opnieuw dakloos te voelen.

Bijna de helft van de respondenten geeft aan het leven als uitzichtloos te ervaren en 39% geeft daarnaast aan wel eens overwogen te hebben een einde aan het leven te maken. Voor mensen die langer dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland zijn, neemt het aantal mensen wat uitzichtloosheid ervaart sterk toe.<sup>116</sup> Behandeling van psychische klachten bij migranten zonder rechtmatig verblijf is zeer lastig. Het ontbreken van stabiele huisvesting en onzekerheid over de toekomst zijn niet alleen oorzaak van het ontwikkelen van psychosomatische klachten, maar vormen ook een belemmering voor de oplossing. Specialistische kennis over de specifieke achtergrond van deze doelgroep lijkt essentieel om deze problemen adequaat te kunnen adresseren. Hoewel toegang tot noodzakelijke medische zorg wettelijk is gegarandeerd, blijkt in de praktijk dat toegang tot adequate zorg afhangt van de zelfredzaamheid van de migrant en de welwillendheid van de betreffende zorgverlener. Ongeveer een kwart van de respondenten beoordeelt de toegang tot zorg als onvoldoende. Bemiddeling door opvangorganisaties lijkt de toegang tot zorg te vergemakkelijken.

Respondenten noemen stabiliteit, rust en privacy als aspecten die belangrijk zijn om de gezondheid te verbeteren en stress te verminderen. Nachtopvang alleen geeft voor veel respondenten onvoldoende basis. De dakloosheid overdag levert veel stress op. 24-uursopvang biedt meer stabiliteit, wat respondenten als zeer belangrijk achten voor het verbeteren van de gezondheid. Uit de antwoorden van de respondenten in dit onderzoek komt naar voren dat bij organisaties die ervaring hebben met de specifieke problematiek van deze doelgroep, mensen zich beter gehoord en geholpen voelen.

Naast psychische en fysieke gezondheid dragen ook andere zaken bij aan de mate van kwetsbaarheid, zoals autonomie, dagbesteding, zelfredzaamheid, veiligheid en financiële zelfredzaamheid. Op deze thema's wordt onder de overige bevindingen in paragraaf 7.3 verder ingegaan.

<sup>116</sup> Hoewel het hier niet om een diagnose door medische professionals gaat, laten cijfers uit andere onderzoeken zien dat het risico op suïcide hoog is bij mensen met een asielachtergrond. Zie: Goosen, S. (2014) *A safe and healthy future? Epidimological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam; Laban, C., Gernaat, H., Komprou, I., Schreuders, B., & Jong de, J. (2004) 'The impact of a Long Asylum Procedure on the Prevalence of Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in The Netherlands', in: *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192(12), pp. 843-851.

## 7.2 PERSPECTIEF

Gezien de uitzichtloosheid die veel migranten zonder rechtmatig verblijf ervaren, is het van belang om te kijken naar toekomstperspectief en te onderzoeken met welke middelen opvang kan bijdragen om dit perspectief te verbeteren.

### *Literatuur over perspectief*

Uit onderzoek blijkt dat zowel het toekomstperspectief in Nederland als het toekomstperspectief in het land van herkomst van invloed is op remigratiebeslissingen.<sup>117</sup> Onderzoek is voornamelijk uitgevoerd naar terugkeerintenties, maar zoals uit eerdere hoofdstukken is gebleken, is de kans alsnog rechtmatig verblijf te krijgen ook niet uitgesloten (zie de tabel in hoofdstuk 4). In 2010 deed het WODC uitgebreid onderzoek naar terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde vreemdelingen. Hieruit bleek dat de (gepercipieerde) veiligheidssituatie in het land van herkomst, de levenskansen in Nederland zonder rechtmatig verblijf en gezondheid de belangrijkste overwegingen waren bij de beslissing om al dan niet zelfstandig terug te willen keren.<sup>118</sup>

Zelfstandige terugkeer verloopt moeizamer wanneer het land van herkomst relatief onvrij, onveilig of arm is.<sup>119</sup> In die gevallen is de angst om terug te keren groter en de bereidheid om mee te werken aan een zelfstandig terugkeertraject kleiner. Ook de levenskansen bij verblijf zonder vergunning in Nederland zijn een factor in de terugkeeroverweging. Sinds de jaren negentig heeft Nederland verschillende stappen gezet om verblijf zonder vergunning te ontmoedigen.<sup>120</sup> De overheid veronderstelt dat het onthouden van opvang en het plaatsen in vreemdelingenbewaring leidt tot grotere terugkeerbereidheid. Deze veronderstelling is echter nooit duidelijk aangetoond. Onderzoek duidt erop dat de situatie in het land van herkomst zwaarder weegt dan de (on)mogelijkheden in Nederland.<sup>121</sup>

Ook gezondheid is een belangrijke factor. Het onderzoek van het WODC toont aan dat het op peil houden en verbeteren van de (psychische) gezondheid terugkeer lijkt te dienen.<sup>122</sup> Tot slot komen uit een onderzoek in vreemdelingenbewaring aanwijzingen naar voren dat er een verband is tussen terugkeerintenties en de gepercipieerde legitimiteit van de procedure.<sup>123</sup> Mensen die vonden dat ze een rechtvaardige kans hadden gekregen en begrip hadden voor de beslissing van de IND, toonden een grotere bereidheid Nederland te verlaten. Een zeer korte of juist zeer lange procedure kan twijfel veroorzaken over de legitimiteit van de beslissing.<sup>124</sup>

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat veel mensen die gebruikmaken van opvang bijzonder kwetsbaar zijn. Veel hulpverleners wijzen erop dat zolang mensen bezig zijn met overleven niet kan worden gewerkt aan een toekomstperspectief.

117 Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L., en Tiemoko, R. (2004) *Understanding Voluntary Return*. Londen: Home Office Online Report 50/04.

118 Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5;

119 Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5; Leerkes, A., Boersema, E., Os van, R., Londen van, M., (2014) *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag: WODC. Cahier 2014-3

120 Zie hiervoor hoofdstuk 3

121 Kox, M. (2010) *'Het leven gaat door: Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht'*, Stichting LOS.

122 Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5, p. 76

123 Alphen, B. Van, Molleman, T., Leerkes, A., en Hoek van den, J. (2013) *Van bejegening tot vertrek: Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*, WODC

124 Leerkes, A. S., Boersema, E, Os van, E., Galloway, A.M. en Londen van, M. (2014) *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, WODC Cahier 2014-3



***'Mensen zijn de regie kwijt, de situatie moet eerst stabiel zijn voordat er weer gepraat kan worden'*<sup>125</sup>**

Het ASKV constateert dat veel van hun cliënten er psychisch zo slecht aan toe zijn dat er eerst begeleiding nodig is om ze weer grip te laten krijgen op hun leven. Zij stellen dat een actieve invulling van de dag noodzakelijk is om aan een toekomst te kunnen werken.<sup>126</sup> De stelling dat

een zinvolle dagbesteding belangrijk is wordt gedeeld door de verschillende hulporganisaties waarmee voor dit onderzoek is gesproken.<sup>127</sup> Ten slotte wordt gewezen op het feit dat een vertrouwensband nodig is om over toekomstperspectief te kunnen praten. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het inzetten van *native counselors* bij vrijwillige terugkeer door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) een positief effect heeft op vrijwillige terugkeer.<sup>128</sup>

### **Bevindingen uit dit onderzoek**

Over de afwijzing van de verblijfsvergunning heerst bij veel mensen onbegrip. 'Ik weet het niet, ik heb heel veel onbegrip. Ik heb erg mijn best gedaan, maar zit ertussenin' (0207); 'Ik erken dat ik in een zeer moeilijke situatie verkeer. Ik twijfel over alles, dus ook over mijn toekomst' (0102); 'Al mijn logische rationele gedachtes worden niet gevolgd. Er is geen oplossing, ik weet niet hoe het verder moet' (0123);



***'Ze geloven mijn verhaal niet' (0409); 'IND denkt dat ik gelogen heb over waar ik vandaan kom' (0415).***

Voor een aantal personen geldt dat zij tijdens de procedure problemen ondervonden om hun verhaal te bewijzen. 'Er is sprake van een doodsb bedreiging tegen mij in het land van herkomst. Ik moet op basis van persoonlijke omstandigheden aantonen dat het niet veilig is om terug te keren. Dat is lastig omdat alle documenten die het kunnen aantonen in het land van herkomst zijn. Het lukt tot op heden niet om die te krijgen' (0118).



***'Geen idee, mijn advocaat zegt dat het goed komt, maar dat zei hij twee jaar geleden ook. Ik heb niet veel vertrouwen, wel geloof' (0112)***

### **Leven zonder vergunning**

Dat het leven zonder rechtmatig verblijf als bijzonder moeilijk wordt ervaren, wordt door de respondenten vrijwel unaniem bevestigd. Slechts 2% zegt dat het goed is om zonder verblijfsrecht in Nederland te blijven; 40% geeft aan dat verblijven zonder papieren onmogelijk is en ruim 50% vindt het onveilig.

Het argument dat opvang bij zou dragen aan het gedogen van onrechtmatig verblijf wordt in dit onderzoek niet bevestigd. Vrijwel alle geïnterviewden zien een bestaan zonder verblijfsrecht als zeer onwenselijk. Wel geven een paar respondenten aan dat een verblijf in de opvang een betere optie is dan terugkeer. 'Het is beter dan mijn land van herkomst, maar zal niet beter worden dan nu' (0309). Daarnaast geeft 20% aan dat zij – sinds zij in de opvang zijn - meer mogelijkheden zien om zonder vergunning in Nederland te zijn. Maar de algemene reactie is overduidelijk negatief. Verblijf zonder vergunning is geen optie: 'Het zou heel zwaar zijn, ik wil hier niet over nadenken' (0113); 'Het is geen goed perspectief, niet acceptabel. Ik wil de wet volgen' (0114); 'Slecht, dan ga je rare dingen doen. Er zijn geen mogelijkheden voor mij om nog langer zo door te gaan' (0327); 'Moeilijk, er is geen vooruitgang in mijn leven, geen rechten' (0403).

125 Pim Fisscher op de conferentie 'Bed, Bad, Broodregeling' van Nico Adriaans Stichting Rotterdam, 12 oktober 2016.

126 ASKV, 'Activering en dagbesteding', via: <http://www.askv.nl/wat-doen-we/pao/>, geraadpleegd 7 februari 2017.

127 Dit bleek onder andere uit gesprekken met de betrokken organisaties HVO-Querido, INLIA, Pauluskerk, ROS, NAS, Leger des Heils en Vluchtelingen in de Knel, en uit het symposium 'Bed Bad Brood en Begeleiding' op 14 oktober 2016 in Amsterdam.

128 Leerkes, A.S., Boersema, E., Os van R.M.V., Galloway, A.M., Londen van M. (2014) 'Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uigeprocedeerde asielzoekers', WODC



**“Ik voel mij niet behandeld als mens, maar als vee. Ik heb geen doel en alleen maar een slaapplaats’ (0104)**

**“Ik wil doen wat normale mensen doen, voor familie zorgen, geld verdienen en niet afhankelijk zijn’ (0309).**

Met name afhankelijkheid van hulp wordt door veel mensen specifiek aangehaald. ‘Ik vind het moeilijk om afhankelijk van anderen te zijn’ (0204); ‘Het is niet goed om altijd afhankelijk te blijven’ (0308); ‘Het is waardeloos, je hebt geen mogelijkheden om te doen wat je wilt’ (0311); ‘Ik wil alleen mijn leven terugkrijgen’ (0310).

Er bestaat bij veel mensen onzekerheid over de vraag of ze gebruik kunnen blijven maken van opvang. ‘Ik plan niet, dat heeft geen zin (...)

De situatie is uitzichtloos, maar ik weet ook dat opvang niet voor altijd is’ (0324); ‘Ik zie het somber in, ik zal waarschijnlijk in de opvang blijven, voor zolang dat mogelijk is’ (0204); ‘Het verandert altijd’ (0414); ‘Ik weet het niet, het is moeilijk. Ik weet niet eens wat morgen brengt’ (0407).

### **Terugkeer**

Slechts enkelen van de respondenten staan positief tegenover terugkeer: 7% geeft aan dat het voor hen goed is om terug te keren naar het land van herkomst, 10% geeft aan van plan te zijn terug te keren naar het land van herkomst.<sup>129</sup> Hoewel klein in relatie tot de totale populatie, is het opvallend dat van de mensen die aangeven positief te staan tegenover terugkeer de meesten in 24-uursopvang verblijven. Daarnaast valt op dat de mensen die denken aan terugkeer, zichzelf iets gezonder inschatten. 38% van de 8 personen die zeggen van plan te zijn terug te keren geven aan last te hebben van fysieke klachten, tegenover 65% van het totaal. 25% van deze 8 personen zeggen psychische klachten te hebben, tegenover 57% van het totaal.

**“Ik zou heel gelukkig zijn, maar ik kan niet de juiste documenten krijgen’ (0201)**

**“Het is misschien beter, hier kan ik niets, zo blijven is ook niet goed’ (0207)**

Op de vraag hoe ze het leven voor zich zien als zij terugkeren naar het land van herkomst, of wat hen hierin tegenhoudt, geeft het grootste deel van de respondenten (67%) aan zorgen te hebben over veiligheid. ‘Waarschijnlijk word ik opgepakt en veroordeeld tot de dood zodra ik terug mijn land in kom’ (0120); ‘Ik zou mij niet veilig voelen en ik weet dat ik daar vijanden heb’ (0106); ‘Het is heel gevaarlijk! Ik zou dan gepakt worden, opgesloten en geslagen’ (0209); ‘Ik wil niet terug, ik ben bang voor mensenhandelaren’ (0303).

**“Hoe kan ik mijn dood beschrijven? Als je het niet eens bent [met de autoriteiten], heb je geen schijn van kans in mijn land’ (0308)**

Andere zorgen, die in mindere mate worden genoemd, zijn het ontbreken van een band met het land van herkomst, onvoldoende medische zorg, en het niet kunnen vinden van werk of huisvesting. ‘Ik moet mij schuilhouden voor mensen en kan geen normaal leven leiden.

<sup>129</sup> Bij deze percentages moet worden meegewogen dat bij de betreffende nachtopvang geen mensen worden opgevangen die reeds werken aan vertrek; zij zijn elders ondergebracht en niet meegenomen in de onderzoekspopulatie.

Er zijn ook geen voorzieningen voor mijn fysieke ongemakken' (0104); 'Er zal daar niemand zijn, het is al lang geleden' (0119); 'Het zou heel slecht zijn, dan zou ik op straat leven' (0327); 'Ik voel me niet meer verbonden met mijn land, dus dat zou heel zwaar zijn' (0302); 'Het is gevaarlijk, ik heb met niemand contact, heb geen familie' (0407).



**'Het is moeilijk om terug te gaan, ik ben al zo lang hier. Ik heb daar geen familie, ik ken niemand en ik spreek ook de taal niet' (0111)**

Anderzijds geeft ook een aantal respondenten aan de benodigde papieren voor terugkeer niet te kunnen krijgen. 'De ambassade accepteert terugkeer niet omdat ik geen geboortecertificaat heb. Het was eerder aangeboden om terug te keren toen ik in detentie zat, maar toen wilde

ik niet. Nu wil ik wel terugkeren, maar kan het niet meer. Ik ben al meer dan vijf keer bij de ambassade geweest' (0319).



**'Ik zie geen mogelijkheden. Ik zit tussen ambassade en DT&V in' (0207)**

Meer dan de helft van de respondenten (52%) geeft aan met DT&V, IOM of andere organisaties gesprekken te hebben gehad over terugkeer. Bij 24-uursopvang geven alle respondenten aan

eerder met DT&V gesproken te hebben over mogelijke terugkeer, van wie vier personen meer dan vijf gesprekken hebben gehad. Het leidt er echter niet altijd toe dat terugkeer ook gerealiseerd kan worden.

### **Wat helpt?**

De respondenten geven aan opvang nodig te hebben om de regie terug te krijgen. Opvang kan stabiliteit creëren waardoor er ruimte komt om aan een toekomst te werken. 'Ik wil ervoor zorgen dat ik weer normaal kan functioneren, nu kan dat niet' (0103); 'Om een toekomst te hebben is er een basis nodig, die is er niet' (0326). Van alle respondenten geeft 21% aan meer mogelijkheden te zien voor ontwikkelen van perspectief sinds zij opvang krijgen.<sup>130</sup> Deze mensen bevinden zich allemaal bij organisaties die gespecialiseerd zijn in het ondersteunen van migranten zonder verblijfsrecht. 26% van de respondenten zegt voldoende rust te hebben om aan de toekomst te kunnen werken, hetzelfde aantal geeft aan daarvoor voldoende middelen te hebben, zoals toegang tot een computer of werkruimte. Met uitzondering van twee mensen bevindt ook deze groep zich uitsluitend bij gespecialiseerde organisaties. Gezien de vele uitingen van bezorgdheid over het leven en de veiligheid na terugkeer lijkt het van groot belang dat dit gevoel van onveiligheid geadresseerd wordt voordat er over mogelijke terugkeer gesproken wordt.

Veel mensen beschrijven onbegrip over het uitblijven van een verblijfsvergunning. Wanneer men zich door middel van begeleiding serieus ondersteund voelt, kan dit antwoord geven op vragen met betrekking tot de legitimiteit van de afwijzing van het asielverzoek.<sup>131</sup> Daarnaast blijkt een fors percentage op een later moment alsnog in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel.

### **Conclusies**

In paragraaf 7.1, over kwetsbaarheid, is beschreven dat 65% van de respondenten in dit onderzoek aangeeft fysieke klachten te hebben en 57% psychische klachten. Het investeren in het verbeteren van de (psychische) gezondheid door adequate en deskundige opvang lijkt daarom van groot belang om het toekomstperspectief te verbeteren. Hoewel het slechts een klein aantal mensen betreft, blijkt ook uit dit onderzoek dat mensen die denken aan terugkeer zichzelf iets gezonder voelen.

<sup>130</sup> Hierbij doet een deel van de respondenten op verblijf, een kleiner deel op terugkeer.

<sup>131</sup> Ook ander onderzoek laat zien dat twijfels over legitimiteit van de beslissing van invloed kan zijn op terugkeerintenties. Leerkes, A. S., Boersema, E., Os van, E., Galloway, A.M. en Londen van, M. (2014) *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, WODC Cahier 2014-3

Om aan een beter toekomstperspectief te kunnen werken, is het belangrijk dat men de regie over het eigen leven heeft en dat de psychische en fysieke gezondheid op peil zijn.<sup>132</sup> Mensen doen een beroep op opvang omdat zij zich op straat niet of zeer moeilijk kunnen handhaven. Meerdere respondenten wijzen expliciet op de noodzaak en de behoefte om de regie terug te krijgen. Adequate en laagdrempelige opvang kan hun situatie stabiliseren, waardoor ruimte ontstaat om over de toekomst na te denken.

Met oog op mogelijke terugkeer, geeft 67% van de onderzochte doelgroep aan niet terug te kunnen keren omdat zij dit onveilig achten. Het gaat hier weliswaar om gepercipieerde onveiligheid die niet per se overeenkomt met de werkelijke onveiligheid, maar een groot deel van de herkomstlanden kan in veel opzichten als onveilig worden beschouwd. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat de antwoorden op de vragen hierover puur uit strategische overwegingen zijn gegeven. Zorgen met betrekking tot veiligheid moeten serieus worden geadresseerd voordat over terugkeer kan worden gesproken.

Gespecialiseerde opvang lijkt over het vertrouwen te beschikken dat angst voor terugkeer serieus wordt geadresseerd. Laagdrempelige hulpverlening, waarbij immigratiecontrole en -handhaving zijn losgekoppeld van het bieden van voorzieningen, draagt bij aan een gevoel van veiligheid en vertrouwen. Ook de European Commission against Racism and Intolerance en de Fundamental Rights Agency stellen dat de koppeling van handhaving en hulpverlening voor veel migranten een onoverkomelijke barrière vormt tot het zoeken van hulp. Met name kwetsbare migranten blijven door deze koppeling buiten beeld.

Ten slotte wordt een verblijf zonder vergunning niet als optie gezien en als zeer zwaar ervaren. Uit dit onderzoek blijkt dat mensen zich terdege bewust zijn van het slechte perspectief dat een leven zonder vergunning met zich meebrengt. De kans dat het stopzetten van opvang leidt tot meer zelfstandige terugkeer lijkt daarom niet zo groot. Eerder bevestigt dit onderzoek de door hulpverleners vaak gebezigde stelling dat adequate opvang met vertrouwde laagdrempelige begeleiding nodig is om een gesprek te kunnen voeren over een toekomstperspectief. Mensen verder onthouden van voorzieningen leidt tot onnodig lijden en zal geen resultaat opleveren.

### 7.3 OVERIGE BEVINDINGEN

Omdat kwetsbaarheid zich niet alleen laat uitdrukken in gezondheid, zijn in dit onderzoek ook andere factoren meegenomen. Daarnaast stellen verschillende opvangorganisaties dat een actieve en zelfredzame levenshouding goed is voor het ontwikkelen van een toekomstperspectief. Daarom is in dit onderzoek tevens gevraagd naar autonomie, (financiële) zelfredzaamheid, dagbesteding en veiligheid.

#### ***Autonomie en zelfredzaamheid***

De mate waarin een beroep wordt gedaan op de zelfstandigheid en autonomie van bewoners verschilt sterk per vorm van opvang. Vooral Stichting INLIA, die 24-uursopvang uitvoert, hecht veel waarde aan autonomie: zelf koken, schoonmaken en verantwoordelijkheid voor de huiselijke sfeer.<sup>133</sup> Daarnaast wordt er bij opvang in het eigen netwerk uiteraard ook een groot beroep gedaan op de eigen zelfredzaamheid. Stichting Vluchtelingen in de Knel gaat uit van de eigen kracht om zo weerbaarheid en zelfstandigheid te ontwikkelen.<sup>134</sup>

Omdat zonder verblijfsvergunning niet gewerkt mag worden, zijn mensen financieel afhankelijk van wat hun door derden (in veel gevallen de opvangorganisatie) geboden wordt. Financiële steun loopt uiteen van een toelage om in het eigen netwerk in behoeften te kunnen voorzien of een klein bedrag om naast opvang in

<sup>132</sup> Zie onder andere Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2010) *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

<sup>133</sup> Presentatie INLIA op symposium 'Bed, Bad, Brood en Begeleiding', Amsterdam, 14 oktober 2016.

<sup>134</sup> Vluchtelingen in de Knel, Beleidsplan 2015,

overige behoeften te kunnen voorzien, tot helemaal geen financiële steun, maar alleen steun in natura. In de praktijk is de steun meestal ontoereikend om financieel zelfredzaam te zijn. Van de respondenten geeft 80% aan onvoldoende middelen te hebben om voor zichzelf te kunnen zorgen. Toch zien de meesten geen heil in een hogere toelage, terwijl 41 respondenten vragen om de mogelijkheid te kunnen werken. 'Werk zou alles beter maken. Als ik werk heb wordt het ook goedkoper voor de gemeente' (0320).

Meerdere respondenten benadrukken het belang van autonomie. 'Het is heel belangrijk om beslissingen te nemen. Ik vind dat ik zelf moet beslissen wanneer mijn dag begint en eindigt' (0204); 'Het moet vanzelfsprekend zijn om de belangrijkste dingen zelf te bepalen' (0203); In totaal geeft 42% van de respondenten aan dat zij zelf beslissingen kunnen nemen over zaken die zij belangrijk vinden; 38% zegt dit niet te kunnen.<sup>135</sup> 'Het is heel belangrijk, het is mijn leven. Ik voel me te afhankelijk van anderen. Ik zou graag in staat zijn voor mijzelf te zorgen' (0122); 'Heel belangrijk, het frustreert mij dat ik machteloos ben. Ik haat deze situatie. Ik zou graag werk willen, mijn eigen huis, mijn eigen geld' (0128); 'Ik vraag niet graag om hulp, ik regel het liever zelf, dit komt vanuit mijn cultuur' (0414); 'Ik vind het belangrijk om zelf dingen te kunnen regelen, ik wil er graag zijn voor mij en mijn kind' (0410).



**'Er zijn weinig mogelijkheden, ik mag niet zelf koken. We worden hier behandeld als kinderen' (0320)**

Opvallend is dat 43% van de respondenten aangeeft meer controle te hebben over het eigen leven sinds zij opvang hebben. Van het aantal respondenten dat zegt niet zelf te kunnen beslissen, bevindt het grootste deel zich in de

nachtopvang. Van de in totaal 28 respondenten in de nachtopvang geeft 67% aan niet zelf te kunnen beslissen over zaken die zij belangrijk vinden.

### Dagbesteding

Omdat het niet toegestaan is te werken of vrijwilligerswerk te doen, is verveling voor veel van de respondenten een probleem. Het belang van een nuttige dagbesteding wordt door meerdere maatschappelijke organisaties bevestigd.<sup>136</sup> Veel gespecialiseerde hulpverleners bieden daarom aan mensen zonder verblijfsrecht activerende begeleiding aan vanuit de overtuiging dat dit bijdraagt aan betere gezondheid en toekomstperspectief.<sup>137</sup>

Van de respondenten geeft 60% aan zich te vervelen. Mogelijkheden tot een actieve invulling van de dag worden gewaardeerd. 'Op donderdag heb ik taalles, dit is de leukste dag van de week, verder veel verveling' (0411); 'De activiteiten van de kerk zijn fijn om te doen' (0112).



**'Je verveelt je wel veel, je hebt het idee dat je leven nergens naartoe gaat, daar word je gek van' (0327)**

Voor de mensen die alleen nachtopvang hebben vinden het moeilijk om zich overdag staande te houden. Een van de belangrijkste locaties voor opvang overdag in Amsterdam is het Wereldhuis.<sup>138</sup> Het Wereldhuis heeft echter

onvoldoende capaciteit om ondersteuning voor alle gebruikers van de nachtopvang overdag ondersteuning te bieden.

<sup>135</sup> De overige respondenten geven aan hier neutraal tegenover te staan of hebben geen antwoord gegeven.

<sup>136</sup> Onderzoek toont aan dat zorgen over het ontbreken van werk het risico op het ontwikkelen van psychische stoornissen sterk verhoogt. Laban, C.J., Gernaat, H.B.P.E., Komproe, I.H., Schreuders, G.A., & Jong de, J.T.V.M. (2005) 'Post migration living problems and common psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands', in: *Journal of Nervous and Mental Disease*, 193, pp. 825-832.

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld het Project Activering Ongedocumenteerden van ASKV, 'Activering en dagbesteding', via: <http://www.askv.nl/wat-doen-we/pao/>, of het Manifest 'iedereen aan de slag' waarin verschillende maatschappelijke organisaties zich hebben verenigd via [www.iedereen-aandeslag.nl](http://www.iedereen-aandeslag.nl).

<sup>138</sup> Een centrum voor informatie, ondersteuning, onderwijs en cultuur voor mensen zonder verblijfsrecht in Amsterdam, waar dertien van de respondenten in Amsterdam overdag verblijven.



***'Rond lunchtijd stijgt de stress in het Wereldhuis, iedereen wil eten. We kunnen 75 mensen aan, maar geen 120'<sup>139</sup>***

Het ontbreken van opvang overdag geeft veel stress. 'Ik vind het mentaal ziekmakend dat ik overdag weg moet' (0126); 'Ik wil graag 24 uur ergens kunnen blijven, ik wil rust' (0103);



***'Soms blijf ik een hele dag in de metro, dat is onmogelijk. Iedereen wil iets doen in zijn leven' (0108);***

'De dagen zijn lang, er is niet veel te doen. Ik drink koffie bij het inloophuis, maar er is niet veel anders wat ik kan doen' (0113); 'Overdag verblijf ik veel in de buurt van het Centraal Station. In de winter is het niet fijn op straat, bij regen ga ik de bus of metro in' (0118); 'Het is een moeilijk leven, je voelt je iedere dag ziek. Je kunt niet naar plaatsen waar je heen wil of plaatsen waar je je tijd kunt besteden. Iedere dag is het moeilijk om hier te leven' (0119).



***'Ik ben bang om op straat te lopen, voel mij nooit veilig' (0111);***

Opvallend is dat bij 24-uursopvang en opvang in het eigen netwerk vaker activiteiten genoemd worden wanneer men de invulling van de dag beschrijft. 'Ontbijten, douchen, zelf koken, schoonmaken, internetten, dineren, slapen' (0201); 'Overdag boodschappen doen, daarna vaak met landgenoten praten en 's avonds diner maken' (0203); 'Lezen, schoonmaken, koken, bidden, bijbel lezen, naar de kerk' (0206); 'Schoonmaken, naar Nederlandse les, boodschappen doen, kind naar school brengen' (0409); 'Ik probeer andere mensen te helpen, zoals door mee te gaan naar de advocaat. Ik ben een contactpersoon, het helpen van anderen geeft mij voldoening' (0410). Daarentegen worden bij nachtopvang vaker plaatsen genoemd. 'Ik ga naar de bibliotheek' (0119); 'Veel op straat, weet niet wat te doen, soms Wereldhuis of een afspraak in de kerk' (0110); 'Ik verblijf veel in de buurt van het Centraal Station overdag' (0118). 'Soms de hele dag in de metro' (0108).

Wanneer er ooit toch nog een verblijfsvergunning komt, geven de meeste mensen aan graag te willen werken. Opvallend is dat meerdere mensen ook aangeven andere mensen te willen helpen. 'Ik zou de Nederlandse mensen helpen omdat zij goed voor mij zijn geweest' (0114). 'Ik wil een baan zoeken in mensenrechten, ik wil wat betekenen, de wereld beter maken' (0120); 'Een leven opbouwen. Eerst leren, dan gaan werken en mensen helpen, misschien ook andere vluchtelingen helpen' (0406).

### **Veiligheid**

Veiligheid wordt door de respondenten op twee verschillende manieren geïnterpreteerd. Enerzijds is er de fysieke veiligheid op straat en in de opvanglocaties. Daaronder valt ook het doen van veilige aangifte. Vaker wordt veiligheid echter gezien in de context van zekerheid, zoals het vertrouwen in de hulpverleners en onzekerheid over de continuering van opvang.

Over het gevoel van veiligheid in de opvang is 57% van de respondenten positief. De helft van de respondenten geeft echter aan zich op straat onveilig te voelen. 62% zegt zich veiliger te voelen sinds zij opvang krijgen.

Hoewel het voor migranten zonder rechtmatig verblijf mogelijk is om veilig aangifte te doen,<sup>140</sup> geeft slechts 37% van de respondenten aan dat de politie hen kan helpen wanneer zij zich onveilig voelen. 'Ik ben bang voor de politie want je hebt geen papieren, je kunt geen aangifte doen. Ik ben wel eens beroofd, maar kon geen aangifte doen' (0332).

139 Inspraak Annette van Kouwenhoven bij de Commissievergadering Algemene Zaken van het College B&W, Amsterdam, 17 november 2016. Vanaf februari 2017 is de ruimte bij het Wereldhuis uitgebreid.

140 Dun van, M. (2014) 'Illegaal kan in Amsterdam aangifte doen zonder te vrezen voor uitzetting', in: *Het Parool*, 29 november 2014; Kalmthout van, A. (2014) 'Aangifte te doen: Mogelijkheden om mensen zonder geldige legitimatie op een voor hen veilige manier aangifte te kunnen laten doen van strafbare feiten waarvan zij slachtoffer of getuige zijn', Tilburg, Lokaal Centraal, juni 2014.

**“Ik ben bang dat ik naar het politie-bureau moet en mensen mij zien als dief. Als er een probleem is ben ik altijd degene die fout zit’ (0406).**

**“Elke dag voel je je onveilig, elke seconde weet je niet wat er gaat gebeuren, elke keer kun je in de gevangenis belanden’ (0119)**

Het gevoel van veiligheid wordt door de respondenten daarnaast vaak in relatie gebracht tot onzekerheid. ‘Opvang is veiliger dan op straat, maar nog altijd onzeker’ (0111); ‘Ik voelde mij onveilig als ik mensen niet vertrouwde, hier voel ik mij veilig’ (0208); ‘In de opvang voel ik mij veilig, begeleiders kunnen altijd helpen’ (0102); ‘DT&V heeft mij bang gemaakt en met de politie bedreigd’ (0206); ‘Ik voel mij veilig wanneer ik bij mensen ben die ik vertrouw in een veilige omgeving zonder

opgejaagd te worden’ (0122); ‘Ik voel mij fysiek wel veilig, maar mentaal heb ik soms een gevoel van onveiligheid omdat ik bang ben dat aan BBB een einde komt’ (0118).

### **Conclusies**

Autonomie en het zelf kunnen nemen van beslissingen wordt door alle respondenten belangrijk gevonden. Afhankelijkheid van hulp wordt als moeilijk ervaren. Daarnaast geven opvangorganisaties als INLIA en Vluchtelingen in de Knel aan dat zij het belang van autonomie en zelfredzaamheid onderschrijven in het ontwikkelen van een toekomstperspectief. Op de vragen over dagbesteding worden door mensen die door deze organisaties worden opgevangen opvallend vaker ‘actievare’ antwoorden gegeven, tegenover het beschrijven van plaatsen en locaties door mensen die in de nachtopvang zitten.

Het gevoel van veiligheid speelt op meerdere manieren een rol. Enerzijds wordt de onzekerheid over de continuering van opvang en onzekerheid over het leven zonder verblijfsrecht in verband gebracht met het gevoel van veiligheid. Daarnaast voelen mensen zich niet veilig op straat en hebben ze geen vertrouwen in de politie. Laagdrempelige en vertrouwde opvang draagt daarom bij aan het gevoel van veiligheid dat de respondenten ervaren.

## 8 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In hoeverre beïnvloeden verschillende vormen van opvang de mate van kwetsbaarheid en het toekomstperspectief van migranten zonder verblijfsrecht in Nederland? Hoe groot zijn de verschillen tussen mensen die alleen nachtopvang krijgen en mensen met gespecialiseerde begeleiding? En hoe beïnvloedt de opvang hun houding ten opzichte van terugkeer naar het land van herkomst?

Dit (verkennde) onderzoek probeert een antwoord te geven op deze en andere vragen. Hiervoor zijn interviews gehouden met 84 migranten zonder verblijfsrecht, afkomstig uit 35 verschillende landen.

Het verlenen van opvang en ondersteuning aan migranten zonder verblijfsrecht wordt op verschillende manieren gemotiveerd. Ten eerste stelt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat ieder mens, ongeacht status, recht heeft op een menswaardig bestaan. Daarnaast oordeelde het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat toeziet op naleving van het Europees Sociaal Handvest, in een uitspraak in juli 2014 dat Nederland in strijd handelt met het recht op sociale en geneeskundige bijstand. Volgens het comité is Nederland verplicht ook migranten zonder verblijfsrecht basisvoorzieningen te bieden zoals onderdak, eten, drinken en kleding. Verschillende mensenrechtenrapporteurs hebben de Nederlandse overheid opgeroepen deze uitspraak op te volgen. Vanuit mensenrechtelijk perspectief achten zij het onacceptabel om migranten zonder verblijfsrecht categorisch uit te sluiten van voorzieningen.

Daarnaast motiveren veel gemeenten hun beleid om opvang en ondersteuning te bieden met een beroep op de openbare orde en veiligheid. Wanneer er toegang is tot opvang hebben migranten zonder verblijfsrecht een kleiner risico om, als dader of slachtoffer, betrokken te raken bij misdrijven. Ten slotte is humaniteit voor veel organisaties een belangrijke motivatie voor het bieden van opvang en ondersteuning. Kansrijkheid in de procedure is hierbij nog een aanvullende motivering.

### VIER VORMEN VAN OPVANG ONDERZOCHT

Voor migranten zonder verblijfsrecht zijn er verspreid over het land diverse vormen van opvang. Deze worden aangeboden door gemeenten, kerken en andere organisaties. De vormen variëren van sobere nachtopvang samen met reguliere daklozen, tot 24-uursopvang met gespecialiseerde begeleiding. Voor het rapport is een inventarisatie gemaakt van verschillende vormen van opvang. Daarnaast zijn mensen geïnterviewd die gebruikmaken van een van de volgende vier specifieke vormen van opvang:

- Nachtopvang zonder aanvullende begeleiding. Hierbij is men overdag op zichzelf aangewezen.
- Gespecialiseerde 24-uursopvang. Hierbij heeft men een vaste slaapplek en vrijheid van komen en gaan. Men kookt zelf en maakt zelf schoon. Er is begeleiding in de vorm van sociale en juridische ondersteuning.
- Een combinatie van nachtopvang (soms in combinatie met reguliere daklozen) en aanvullende voorzieningen voor opvang overdag.
- Opvang in het eigen netwerk, ondersteund met leefgeld. Een gespecialiseerde organisatie biedt sociale en juridische ondersteuning.

### KWETSBAARHEID

#### *Asielzoekers en migranten hebben meer kans op gezondheidsklachten*

Uit onderzoek blijkt dat migratie, met name gedwongen migratie, een risico vormt voor het fysieke, psychische en sociale welzijn van mensen. Asielzoekers en vluchtelingen hebben, veelal door traumatische ervaringen in het land van herkomst, een verhoogde kans op gezondheidsproblemen. Er is een verband tussen psychische klachten en bepaalde aspecten van de asielprocedure, zoals de lengte ervan, onzekerheid over de uitkomst, angst voor uitzetting, zorgen over familie en het feit dat men niet mag werken.



Bij mensen zonder verblijfsrecht spelen vergelijkbare problemen. Van de geïnterviewden voor dit onderzoek geeft 65 procent aan fysieke klachten te hebben en 57 procent psychische klachten. 39 procent van hen geeft daarnaast aan overwogen te hebben een einde aan het leven te maken. Deze klachten nemen toe naarmate de periode van uitzichtloosheid langer voortduurt. Van de mensen die langer dan vijf jaar zonder verblijfsrecht in Nederland is, zegt 63 procent last te hebben van een psychische aandoening. Van hen geeft 45 procent aan suïcide overwogen te hebben. Voor mensen die (meermaals) in vreemdelingendetentie hebben gezeten nemen klachten ook toe; hiervan geeft 67 procent aan last te hebben van psychische problemen.

#### ***Leven op straat zeer stressvol***

Wanneer mensen gedwongen zijn op straat te leven, hebben ze een extra grote kans op het ontwikkelen van kwetsbaarheid. Ook wanneer men gebruik kan maken van de nachtopvang, levert de dakloosheid overdag veel stress op. De meerderheid (57 procent) voelt zich in de opvang wel veilig, maar de meesten voelen zich onveilig op straat. Bovendien geeft slechts 37 procent aan erop te vertrouwen dat de politie hen kan helpen als dat nodig is. Overigens leidt ook onzekerheid over de toekomst tot gevoelens van onveiligheid. 67 procent van de respondenten geeft wel aan zich veiliger te voelen sinds zij opvang hebben. Het beschikbaar stellen van opvang door gemeenten is in dit opzicht zeker van belang.

#### ***Controle over het eigen leven***

Een gevoel van autonomie en zelfstandigheid is voor veel geïnterviewden zeer belangrijk. Van de respondenten in de nachtopvang geeft echter 67 procent aan niet zelf te kunnen beslissen over zaken die zij belangrijk vinden. Veel geïnterviewden geven aan stabiliteit nodig te hebben om de regie over het eigen leven terug te krijgen. 43 procent van alle respondenten zegt meer controle over het eigen leven te hebben sinds zij opvang krijgen.

#### ***Specialistische begeleiding vermindert kwetsbaarheid***

Veel van de geïnterviewden noemen stabiliteit, rust en privacy belangrijke aspecten om de gezondheid te verbeteren en stress te verminderen. Van de mensen die gebruikmaken van 24-uursopvang, geven de meesten aan dit voldoende te krijgen. Mensen die verblijven bij organisaties met een achtergrond in ondersteuning van mensen zonder verblijfsrecht, voelen zich bovendien beter geholpen, onder meer doordat voor hen de toegang tot medische en psychische zorg groter is. Specialistische kennis en een laagdrempelige opvang lijken belangrijke voorwaarden om succesvol met de specifieke gezondheidsproblemen van deze groep om te gaan.

---

### **TOEKOMSPERSPECTIEF**

Hoe kan opvang bijdragen aan het verbeteren van het toekomstperspectief van migranten zonder verblijfsrecht? Dit perspectief – zowel op de toekomst in Nederland als op die in het land van herkomst – speelt uiteraard een rol bij de mate waarin mensen meewerken aan terugkeer. Klopt het dat opvang mensen ervan weerhoudt terug te keren naar het land van herkomst, zoals de overheid betoogt?

#### ***Stabiliteit nodig om vooruit te kunnen kijken***

Leven zonder verblijfsvergunning in Nederland zien de respondenten vrijwel unaniem als zeer zwaar en onwenselijk. Uit het onderzoek blijkt dat mensen zich terdege bewust zijn van het slechte perspectief dat een leven zonder vergunning met zich meebrengt. De situatie in het land van herkomst weegt echter wat dit betreft zwaarder dan de (on)mogelijkheden in Nederland.

Bovendien hebben mensen eerst grip op het eigen leven nodig voordat ze hierover effectief kunnen nadenken, en helpt het wanneer de psychische en fysieke gezondheid op peil zijn. Veel hulpverleners wijzen erop dat zolang mensen bezig zijn met overleven, ze niet kunnen werken aan hun toekomst. Van de respondenten aan dit onderzoek zegt 26 procent dat ze voldoende rust en middelen te hebben om

aan hun toekomst te werken. Op twee mensen na werden zij allemaal opgevangen door organisaties gespecialiseerd in het ondersteunen van migranten zonder verblijfsrecht

***Begeleiding leidt eerder tot acceptatie***

Slechts weinig respondenten staan positief tegenover terugkeer. Bij veel van de respondenten heerst groot onbegrip over de afwijzing van hun asielverzoek. Uit eerder onderzoek blijkt dat als mensen ervan overtuigd zijn dat ze een rechtvaardige kans hebben gekregen in de asielprocedure, ze eerder bereid zijn Nederland te verlaten. Wanneer men zich serieus ondersteund heeft gevoeld bij de pogingen een verblijfsstatus te krijgen, legt men zich makkelijker neer bij de afwijzing van een asielverzoek.

In dit onderzoek geven veel respondenten aan het onveilig te vinden om terug te keren naar het land van herkomst. Deze angst hoeft niet in alle gevallen legitiem te zijn, maar moet wel geadresseerd worden voordat over mogelijke terugkeer kan worden nagedacht. Daarnaast blijken zorgen over onveiligheid niet altijd onterecht. Een deel van groep krijgt later – na intensieve begeleiding en hernieuwd onderzoek – alsnog een verblijfsvergunning. Van de respondenten geeft 23 procent aan zich hierbij goed geholpen te voelen. Zij worden allemaal opgevangen door gespecialiseerde organisaties. Hoewel het hier een kleine groep betreft verblijven de respondenten die positief staan tegenover terugkeer voor het grootste deel in de 24-uursopvang.

## 9 AANBEVELINGEN

Op basis van dit (verkennde) onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

### RIJKSOVERHEID

---

- Geef opvolging aan de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten van juli 2014 en respecteer onvoorwaardelijk de menselijke waardigheid van iedereen die in Nederland verblijft.
- Stel basisvoorzieningen zoals eten, drinken en onderdak ten behoeve van dakloze migranten zonder verblijfsrecht niet afhankelijk van de bereidheid mee te werken aan vertrek.
- In veel gemeenten bestaat reeds een structuur om basisvoorzieningen voor mensen zonder rechtmatig verblijf te waarborgen. Geef daarom gemeenten en ngo's de ruimte om gezamenlijk opvang te (blijven) bieden.
- Stel in geen geval sancties op het bieden van hulp en onderdak aan mensen zonder verblijfsrecht. Het afbreken of sanctioneren van bestaande hulpverlening kan leiden tot situaties van extreme armoede.
- Doe met name een beroep op ngo's die specialistische kennis in huis hebben. Zij kennen de specifieke behoeften van deze doelgroep en zijn in staat begeleiding te bieden bij het ontwikkelen van een toekomstperspectief in Nederland of het land van herkomst.

### GEMEENTEN

---

- Zorg voor menswaardige opvang met voldoende rust en stabiliteit waarbinnen ruimte is om te werken aan een toekomstperspectief. Nachtopvang biedt onvoldoende basis.
- Investeer in begeleiding die is afgestemd op de zorgbehoeften van mensen zonder verblijfsrecht.
- Maak gebruik van bestaande structuren van opvang. Doe met name een beroep op organisaties die ervaring hebben met hulpverlening aan mensen zonder verblijfsrecht. Onderzoek mogelijkheden voor zinvolle dagbesteding.
- Garandeer toegang tot medische zorg in praktijk. Hoewel medisch noodzakelijke zorg op papier toegankelijk is, kan bemiddeling van hulporganisaties nodig zijn om deze toegang in de praktijk te garanderen.
- Zorg voor voldoende capaciteit en garandeer toegang tot opvang voor mensen uit alle regio's.

## DANKWOORD

Dank gaat uit naar Amnesty International en Stichting LOS voor het initiëren van dit onderzoek. Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door de financiële ondersteuning van Adesium Foundation en Kerk in Actie.

Daarnaast gaat dank uit naar de organisaties en gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek: Stichting INLIA, HVO-Querido, Stichting Vluchtelingen in de Knel, Leger des Heils Rotterdam, Stichting Diaconaal Centrum Pauluskerk, Nico Adriaans Stichting en Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt.

Veel dank gaat uit naar de studenten van de Hanze Hogeschool Groningen, Vrije Universiteit Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Fontys Hogeschool Eindhoven en Universiteit Tilburg, die voor dit onderzoek in de verschillende steden interviews hebben afgenomen. Daarnaast veel dank voor Rene aan de Wiel, die voor Stichting LOS heeft meegewerkt aan de inventarisatie van verschillende vormen van opvang.

Tevens veel dank aan Arjen Leerkes van het Department of Public Administration and Sociology van de Erasmus Universiteit Rotterdam voor zijn kritische blik en bijdrage tijdens het schrijven van dit rapport

Ten slotte bijzonder veel dank aan alle geïnterviewde migranten die bereid zijn geweest hun – zeer persoonlijke – verhaal met de onderzoekers te delen. Zonder de bereidheid van de deelnemers om persoonlijke en soms gevoelige vragen te beantwoorden, was dit onderzoek niet mogelijk geweest.







**FA.P.M. WIT&ZONEN**

**VERHUIZINGEN OPSLAG TRANSPORT**

ARCHANGELKADE  
1013 BE AMSTERDAM  
TEL: 020-086744  
FAX: 020-686976  
E-MAIL: info@fa-