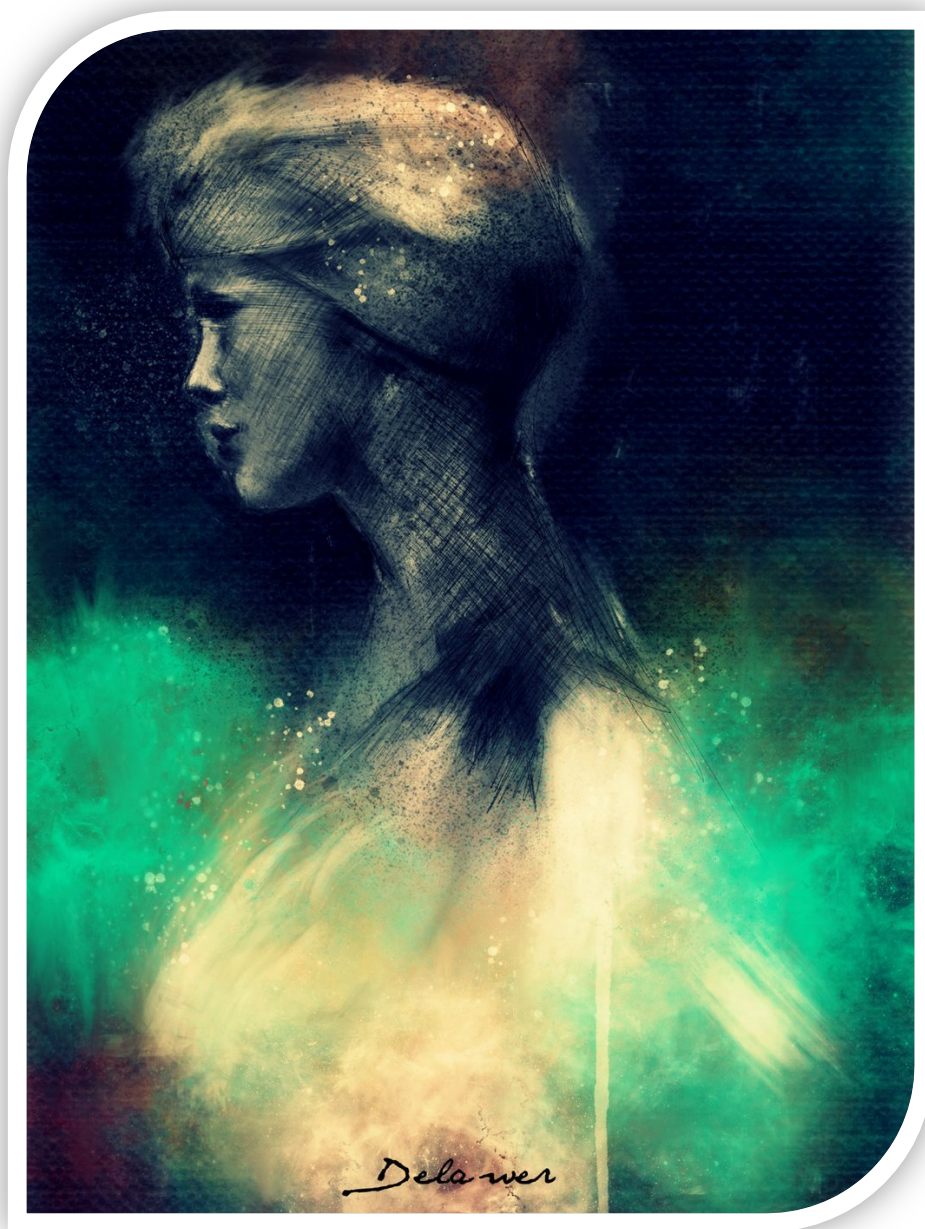

Van het ~~kastje~~ Rijk naar de ~~muur~~ gemeente

Gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van
uitgeprocedeerde asielzoekers



Sabine van Vlerken

Helmond, juni 2015

Van het ~~kastje~~ Rijk naar de ~~muur~~ gemeente

Gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van
uitgeprocedeerde asielzoekers

*De heer **Roemer** (SP):*

Humaniteit is niet het uitgangspunt voor het kabinet. Sterker nog, gemeenten die uit humanitaire overwegingen opvang willen bieden aan mensen die op straat leven, worden financieel gestraft. Wie niet meewerkt aan zijn eigen uitzetting, vliegt de opvang uit. Voor hem is nergens plek, behalve dan onder een brug of in het portiek van de mensen die nu thuis dit debat zitten te volgen. Er is geen woord Spaans bij.

Colofon

Van het ~~kastje~~ Rijk naar de ~~muur~~ gemeente

Gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers

Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch
HBO-Rechten

Auteur

Naam:	S. (Sabine) van Vlerken
Functie:	Student / afstudeerstagiaire
Studentnummer:	2047675
Contact:	s.vlerken@gmail.com
Afstudeerperiode:	9 februari tot en met 1 juni 2015

Afstudeerdocenten

1^e: Dhr. mr. M.A.A.E.J. (Mark) Lemmens
2^e: Dhr. mr. G.J.W.M. (Gerdjan) Kipping

Afstudeerorganisatie

Gemeente Helmond, afdeling Bouwen en Wonen
Dhr. T. (Tjakko) Middel (beleidscoördinator)

Helmond, juni 2015

“At the end of our lives we will not be judged by how many diplomas we have received, how much money we have made or how many great things we have done. We will be judged by: I was hungry and you gave me to eat. I was naked and you clothed me. I was homeless and you took me in. Hungry not only for bread, but hungry for love. Naked not only for clothing, but naked of human dignity and respect. Homeless not only for want of a room of bricks, but homeless because of rejection.” – Mother Teresa

Voorwoord

Mijn naam is Sabine van Vlerken en ik hoop door middel van deze scriptie af te studeren op de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. Ik heb deze scriptie, met als onderwerp het asielbeleid, mogen schrijven bij de gemeente Helmond. Het onderwerp 'asielbeleid' is niet alleen een juridisch interessant onderwerp, maar ook een maatschappelijk en vooral menselijk onderwerp.

Folke Larsson, gepromoveerd in het Europees migratierecht, schreef in het voorwoord van zijn proefschrift wat het onderzoek met hem deed. Dit gevoel deel ik, daarom wil ik graag een stukje uit zijn voorwoord delen:

“Het bezoek aan het asielzoekerscentrum heeft mij opnieuw doen beseffen dat ik niet bezig was met een zuiver academische exercitie, maar met het bestuderen van regels die gevolgen hebben voor het leven van kwetsbare medemensen.”¹

Naast de maatschappelijk- en menselijkheid van dit onderzoek, is het ook een politiek gevoelig onderwerp. Tegen de tijd dat u dit leest, kan mijn onderzoek al achterhaald zijn. Ik heb geprobeerd het oorspronkelijke onderzoeksplan te respecteren, zonder voorbij te gaan aan de recente ontwikkelingen.

Laat ik enkele gebeurtenissen uitlichten... Voormalig Staatssecretaris Teeven is opgestapt, het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft een uitspraak gedaan over of het bieden van bed, bad en brood al dan niet verplicht is, het kabinet heeft negen dagen in het torentje overleg gepleegd, er heeft een complex debat plaatsgevonden en de Raad van State zou op 11 mei 2015 procedures behandelen over de bed, bad en broodvoorziening, maar die zijn *last minute* ingetrokken. Als er twee woorden de afgelopen weken beschrijven, dan zijn het de volgende: dynamisch en uitdagend. Ik begon als een politiek groentje, maar spreek nu een aardig woordje over de politieke grens. Ik kan zeggen: als je denkt alles te weten, draait de politiek je weer een slag in de rondte en moet je vanuit een andere richting verder gaan. Ik kan flexibiliteit nu aan mijn persoonlijke vaardigheden toevoegen.

De politieke rompslomp van de afgelopen tijd verklaart mijn lange voorwoord waar nog geen bedankje in voor is gekomen. Er zijn zoveel mensen die ik wil bedanken, dat ik daar ruimte voor heb genomen in een apart dankwoord. Ik ben me ervan bewust dat dit ongebruikelijk is, maar ik hoop dat u hier begrip voor heeft.

Ik hoop dat mijn scriptie een bijdrage levert aan het maatschappelijk debat en het denken over de complexe materie van het asielbeleid. *“(...) in ieder geval dat bij u als lezer meer inzicht wordt verschaft in het asielrecht of de interesse voor dit specifieke rechtsgebied wordt gewekt of vergroot.”* – mr. A.A.M.J. (Stijn) Smulders (stafjurist asiel bij het team bestuursrecht van de rechtbank Oost-Brabant).

Sabine van Vlerken

Helmond, 1 juni 2015

¹ Larsson 2011, voorwoord (geen nummering)

Dankwoord



Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal personen, waar ik graag mijn dank aan wil uitspreken. Allereerst mijn eerste afstudeerdocent Mark Lemmens, zijn betrokkenheid en deskundigheid hebben mij houvast geboden tijdens deze periode. Ik heb mij steeds door hem gesteund gevoeld, zeker door zijn actieve meedenken. Ten tweede mijn interne stagebegeleider Tjakko Middel, de eigenschappen betrokken en deskundig passen ook hem op maat. Als ik door de bomen het bos niet meer zag, was hij er om mij het bos weer te laten zien. Ik dank hem daarnaast ook voor zijn geduld, een politiek groentje die niet eens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Asscher kan aanwijzen... Goed, dat behoort nu tot mijn verleden. Mijn tweede afstudeerdocent Gerdjan Kipping wil ik eveneens bedanken. Zijn internationale expertise heeft mij erg op weg geholpen. Hij heeft ook meegedacht op momenten dat de politiek weer met mijn onderwerp aan het knutselen was.

Wat betreft inhoudelijke informatie, spreek ik graag mijn dank uit aan de heer Ron Kokx, regievoerder van de Dienst Terugkeer en Vertrek, voor zijn informatie en betrokkenheid. Geert van Aalst heeft vanuit het sociale domein van de gemeente Helmond ook meegedacht met mijn onderzoek, waar ik hem voor dank. De contactpersonen van de gemeenten 's-Hertogenbosch, Breda, Eindhoven en Tilburg dank ik voor hun bereidwillige medewerking. Folke Larsson en Thomas Spijkerboer dank ik beiden voor hun interessante artikelen over het migratierecht en het feit dat ze mij te woord hebben willen staan om informatie te delen. Carmen van Oers dank ik graag voor haar taalkundige tips en Vincent Olsen voor zijn kritische juridische blik.

Mijn collega's bij de gemeente Helmond verdienen ook een woord van dank. Tjakko Middel heb ik al genoemd, maar ook Eef Bongaarts, Frank ter Haak en Sjef Klaassen dank ik voor de gezelligheid en prettige werkomgeving. Natuurlijk ook een bedankje voor alle andere collega's van de afdeling Bouwen en Wonen. Tot slot dank ik mijn moeder Mariëtte de Nes en mijn vader Antoon van Vlerken. Tja... als zij er niet waren geweest...

Sabine van Vlerken

Helmond, 1 juni 2015

Samenvatting	8
Afkortingenlijst.....	10
Begrippenlijst	11
1. Inleiding op het onderzoek	13
1.1. Inleiding.....	13
1.2. Probleembeschrijving.....	13
1.3. Aanleiding van het onderzoek.....	15
1.4. Doelstelling.....	15
1.5. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	15
1.6. Methoden van onderzoek.....	16
1.7. Leeswijzer	17
2. De positie van de uitgeprocedeerde asielzoeker onder de (inter-)nationale regelgeving	18
2.1. Inleiding.....	18
2.2. Definities	18
2.3. Internationale wet- en regelgeving	20
2.4. Nationale wet- en regelgeving.....	22
2.5. Tussenconclusie	24
3. Uitgeprocedeerde asielzoekers in de nationale en gemeentelijke praktijk.....	26
3.1. Inleiding.....	26
3.2. De asielprocedure	26
3.3. De gemeentelijke praktijk	28
3.4. Tussenconclusie	30
4. Politieke ontwikkelingen en jurisprudentie ten aanzien van uitgeprocedeerden	32
4.1. Inleiding.....	32
4.2. Bestuursakkoord 2007	32
4.3. Jurisprudentie.....	33
4.4. Beslissing Comité van Ministers	36
4.5. Standpunt Nederlandse regering	37
4.6. Politieke wensen van Helmond	37
4.7. Tussenconclusie	38
5. Is het standpunt van de regering juridisch houdbaar?	40
5.1. Inleiding.....	40

5.2.	Beoogde uitwerking van het toekomstige beleid	40
5.3.	Weerstand van velen	41
5.4.	Juridische analyse van het voorgenomen beleid	43
5.5.	Zijn er nog andere mogelijkheden voor gemeenten na 15 juni 2015?	44
5.6.	Tussenconclusie	46
6.	Andere gemeenten ten aanzien van het uitgeprocedeerde asielbeleid	47
6.1.	Inleiding	47
6.2.	Brabantse gemeenten	47
6.3.	Utrecht.....	51
6.4.	Tussenconclusie	52
7.	Conclusies en aanbevelingen	53
7.1.	Inleiding	53
7.2.	Conclusies.....	53
7.3.	Aanbevelingen	54
	Bronnenlijst	59
	Kaderlijst	62

Bijlagen zijn te vinden in de bijlagenbundel. De bijlagenbundel bevat de volgende documenten:

A.	<u>Verslag bijeenkomst bed, bad en brood 11 februari 2015</u>	4
B.	<u>Schematische asielprocedure</u>	5
C.	<u>Raadsbesluit Helmond d.d. 3 februari 2015</u>	6
D.	<u>Raadsbrief Breda d.d. 19 januari 2015</u>	9
E.	<u>Notitie Breda</u>	12
F.	<u>Antwoord op vragenlijst Breda</u>	18
G.	<u>Adviesnota Eindhoven d.d. 16 december 2014</u>	20
H.	<u>Bed, bad en brood-regeling Eindhoven</u>	23
I.	<u>Collegebesluit Tilburg</u>	28
J.	<u>Raadsinformatiebrief Tilburg 10 maart 2015</u>	32
K.	<u>Antwoord op vragenlijst Tilburg</u>	34

L. <u>Evaluatie Tilburg</u>	36
M. <u>Brief van het College van Burgemeester en Wethouders van</u>	43
<u>Utrecht d.d. 29 april 2015</u>	
N. <u>Vragenlijst leeg</u>	45

Samenvatting

Dit onderzoek gaat op zoek naar de opvangmogelijkheden van gemeenten ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een uitgeprocedeerde asielzoeker is een *verzoeker* waarover een *negatieve definitieve beslissing* is genomen. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben op grond van internationale regels recht op opvang. Deze regels vloeien voort uit niet bindende verdragen, die wel zijn geratificeerd. In de nationale wet- en regelgeving is het recht op opvang voor een ieder echter onvoldoende geïmplementeerd. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben namelijk in beginsel geen recht op opvang, alleen bij uitzondering (als zij voldoen aan de voorwaarden van een tijdelijke VBL of GL).

De politieke wens van de gemeente Helmond is duidelijk: **niemand dient op straat te moeten slapen**. Komen er mensen tussen de wal en het schip, dan wil de gemeente Helmond deze mensen op kunnen vangen op basis van humanitaire gronden.

De Nederlandse regering wil de internationale regels tegemoet komen door een tijdelijke voorfase van de VBL in te stellen. Deze voorfase duurt een beperkt aantal weken en heeft geen voorwaarden. Indien de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer, kan er vervolgens opvang genoten worden in een reguliere VBL. De voorfase VBL zou in Eindhoven, Den Haag, Utrecht, Amsterdam en Rotterdam beschikbaar zijn. Het beleid is in strijd met niet bindende internationale regels (niet bindende regels hebben geen voorrang op het nationaal recht) omdat er uiteindelijk toch mensen op straat kunnen belanden. Al zijn bepaalde internationale regels niet voor een ieder verbindend, zijn deze regels wel gezaghebbend en kunnen door rechters worden geïnterpreteerd in hun uitspraak. Een rechter kan dus alsnog bepalen dat de Rijksoverheid een ieder een sobere bed, bad en brood-voorziening moet bieden, waar geen tijdslimiet aan vast zit en die niet locatie gebonden is. Het is op dit moment niet duidelijk of het voorgenomen beleid van de regering geaccepteerd wordt door de gerechtelijke instanties. Dit wordt waarschijnlijk pas duidelijk als het beleid is doorgevoerd, want rechters oordelen over de huidige situatie en niet over de toekomstige situatie. Vooralsnog wordt er van twee scenario's uitgegaan: (1) het standpunt van de regering wordt aangenomen en (2) het standpunt van de regering wordt niet (al dan niet volledig) aangenomen, wat tot gevolg kan hebben dat de gemeente Helmond alsnog structureel opvang mag bieden. Op basis van deze twee scenario's zijn er aanbevelingen gedaan.

In het kader van het eerste scenario, zijn er toch vijf mogelijkheden waarop het bevoegde bestuursorgaan van de gemeente incidenteel opvang kan bieden aan een individu. In het kader van proportionaliteit en subsidiariteit dient alvorens er van een van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de crisisinterventielijn gebeld te worden (088-0777177) of, indien mogelijk, de vreemdeling doorverwezen te worden naar de dichtstbijzijnde gemeente die wel opvang mag verlenen. Brengen de voorgaande opties geen oplossing, kan het bevoegde bestuursorgaan op grond van de uitspraak van de Rechtbank van Amsterdam, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015), artikel 174 of 175 van de Gemeentewet of artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 de vreemdeling opvang verlenen. Ieder van deze opties kent haar eigen voorwaarden, maar er wordt voorkeur gegeven aan de eerste twee opties.

Met betrekking tot het tweede scenario is een meerjarenplan voor een structurele noodopvang van dakloze vreemdelingen gewenst. Iedere dakloze vreemdeling die geen recht (meer) heeft op opvang van Rijksweg, dient hier aanspraak op te kunnen maken. Op basis van een praktijkanalyse en een analyse van het beleid van andere gemeenten, zijn er punten naar voren gekomen die de gemeente Helmond in haar beleid zou kunnen meenemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een structureel ketenoverleg met onder andere de stichting Vluchteling als Naaste (die de bed, bad en brood-voorziening op dit moment uitvoert in de gemeente Helmond) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
Amv	Alleenstaande minderjarige vluchtelingen
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BRP	Basisregistratie personen
CEC	Conference of European Churches
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Ontvangst Locatie
d.d.	de dato
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ECSR	Europese Commissie voor Sociale Rechten
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europese Hof van de Rechten van de Mens
etc.	et cetera
EU	Europese Unie
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GL	Gezinslocatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
Kdet	Klankbordgroep Dak- en Thuislozen
LEV	Leven en Verbinden
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid
LOS	Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
LTO	Lokaal Terugkeer Overleg
NVUA	Niet Verplichte Uitkering Asiel
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
POL	Proces Opvang Locatie
SMO	Stichting Maatschappelijke Opvang
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
V-nummer	Vreemdelingsnummer
VA	Verlengde Asielprocedure
VAN	Stichting Vluchteling Als Naaste
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VIDK	Vluchtelingen in de Knel
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Begrippenlijst

Alleen de kernbegrippen zijn opgenomen in de begrippenlijst.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (paragraaf 6.4 en 7.3)

Deze beginselen zijn te onderscheiden in formele beginselen en materiële beginselen. Formele beginselen zijn: het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, het fair-play-beginsel, het verbod op détournement de procédure en het vertrouwensbeginsel. Materiële beginselen zijn: het specialiteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Asielzoeker (paragraaf 2.2)

Iemand die een aanvraag voor asiel heeft ingediend.

B5 gemeenten (paragraaf 3.3)

De 5 grootste gemeenten van Brabant: Breda, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Eindhoven en Helmond

Bindend

Op grond van artikel 94 van de Grondwet heeft een ieder verbindende bepaling voorrang op het nationale recht. Niet bindende bepalingen hebben dus geen voorrang op het nationale recht.

Casemanagement (paragraaf 3.3)

Individuele begeleiding en het leveren van maatwerk.

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (paragraaf 2.3)

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. (www.coa.nl)

Comité van Ministers (paragraaf 4.3)

Dit Comité bestaat uit alle ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten van de Raad van Europa.

Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) (paragraaf 3.3)

De DT&V registreert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Als professionele uitvoerder van het terugkeerbeleid van de regering neemt de DT&V het initiatief om het vertrek zorgvuldig en tijdig te laten verlopen. (www.dienstterugkeerenvertrek.nl)

Europese Commissie voor Sociale Rechten (ECSR) (paragraaf 4.3)

De missie van het ECSR is oordelen of de lidstaten conform het Europees Sociaal Handvest handelen.

Illegale vreemdeling (paragraaf 2.4)

Iemand die zonder rechtmatige status in Nederland verblijft of onwettig Nederland binnenkomt.

Immediate measure (paragraaf 4.3)

Een tijdelijke oplossing totdat er een definitieve oplossing is genomen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (paragraaf 3.2)

Het IND beoordeelt alle verblijfsaanvragen van mensen die in Nederland willen wonen of die Nederlander willen worden. Dit kan onder andere om vluchtelingen gaan. (www.ind.nl)

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

De IOM is een instantie waar uitgeprocedeerde asielzoekers zich naar kunnen wenden, indien zij vrijwillig willen meewerken aan hun terugkeer. De ondersteuning die wordt geboden, bestaat onder andere uit het geven van advies over de terugkeer, ondersteuning bij het krijgen van een (vervangend) reisdocument, vergoeding van kosten, vliegticket en een ondersteuningsbijdrage om de eerste periode na het vertrek uit Nederland te kunnen overbruggen.

Koppelingswet (*paragraaf 2.3*)

Volgens de Koppelingswet kunnen instanties een aanvraag afwijzen, indien een vreemdeling geen verblijfsvergunning of werkvergunning heeft. Deze mensen kunnen geen beroep doen op een collectieve voorziening. De Koppelingswet heeft als doel illegaal verblijf in Nederland tegen te gaan.

Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) (*paragraaf 3.3*)

Stichting LOS is een kenniscentrum voor mensen en organisaties die hulp bieden aan ongedocumenteerden. (www.stichtinglos.nl)

Margin of appreciation (*paragraaf 4.3*)

De margin of appreciation is de mate waarop lidstaten vrijheid hebben een verdragsbepaling te introduceren in de nationale wet- en regelgeving

Peel 6.1 gemeenten

Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren

Proportionaliteitsbeginsel

De handhaving moet in overeenstemming zijn met de daad en mag niet onevenredig zwaar zijn.

Positieve verplichting (*paragraaf 5.5*)

Bijvoorbeeld bijstand verlenen, opvang bieden etc. Een negatieve verplichting is bijvoorbeeld kinderen bij iemand wegnemen.

Raad van Europa (*paragraaf 4.3*)

Dit is een internationale organisatie waar 47 Europese landen lid van zijn. Er zijn 10 landen die de Raad van Europa hebben gesticht, waaronder Nederland. (www.coe.int)

Subsidiariteitsbeginsel

Dit is een rechtsbeginsel dat inhoudt dat als er een lichtere bevoegdheid is om op te treden, deze mogelijkheid eerst gevolgd moet worden alvorens er zwaarder mag worden opgetreden.

Uitgeprocedeerde asielzoeker (*paragraaf 2.2*)

Een uitgeprocedeerde asielzoeker een 'verzoeker' waarover een negatieve 'definitieve beslissing' is genomen

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) (*paragraaf 2.3*)

Dit is een niet bindende verklaring die is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (*paragraaf 1.2*)

De VNG is een organisatie die een platform voor opinievorming en vernieuwing biedt. De VNG is daarnaast ook een belangenhartiger van alle gemeenten. (www.vng.nl)

Vluchteling (*paragraaf 2.2*)

Een vluchteling is iemand die terecht bang is voor vervolg in zijn land.

1. Inleiding op het onderzoek

§ 1.1. Inleiding

‘Van het ~~kastje~~ Rijk naar de ~~muur~~ gemeente’, zo luidt de titel van deze scriptie. Deze is gekozen vanwege de discrepantie in het handelen tussen de Nederlandse Rijksoverheid en de gemeenten als het gaat om de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het Rijk stelt kaders ten aanzien van het asielbeleid en is primair verantwoordelijk. De gemeenten hebben als gevolg van een ‘gefaald’ rijksbeleid in de praktijk te maken met uitgeprocedeerde asielzoekers die tussen de wal en het schip vallen.² Het Rijk voorziet uitgeprocedeerde asielzoekers slechts voor bepaalde tijd in hun eerste levensbehoeften, na deze termijn komt het voor dat vreemdelingen een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen. Vreemdelingen komen echter in beginsel niet in aanmerking voor deze voorzieningen. Recente internationale- en nationale jurisprudentie heeft uitgewezen dat Nederland mensenrechten schendt. Het zorgen voor noodopvang werd naar de gemeenten geschoven.

Veel gemeenten zijn niet goed voorbereid op deze koerswijziging en hebben nog geen beleid ontwikkeld voor de opvang van deze groep mensen. Worden de gemeenten hiermee langzamerhand het uitvoeringskantoor van het Rijk?³

Allereerst wordt de aanleiding van het onderzoek uiteengezet die leidt tot een doelstelling. Er is voorts een centrale onderzoeksvraag geformuleerd en er zijn deelvragen geformuleerd die zullen zorgen voor een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Om handvaten te ontwikkelen voor dit onderzoek zijn er methoden en technieken gevormd. Tot slot volgt er een leeswijzer.

§ 1.2. Probleembeschrijving

Jonge vrouw uit Sierra Leone

Een jonge vrouw van voor in de twintig uit Sierra Leone is gevlucht uit haar eigen land uit cultuur overwegingen. Zij werd gedwongen tot het uitvoeren van besnijdenissen bij kinderen en zag meerdere kinderen doodbloeden als gevolg hiervan. Zij weigerde hieraan mee te werken en als gevolg daarvan werd zij fysiek en geestelijk mishandeld, haar dood zou hierop volgen. Toen ze al haar moeder bij elkaar had geraapt wist ze te vluchten. Na een helse reis werd ze gedwongen tot prostitutie en werd uiteindelijk op straat achter gelaten.

Kader 1.2.1. Praktijkcasus: *jonge vrouw uit Sierra Leone*⁴

Jaarlijks zoeken duizenden mensen hun heil in Nederland. Door oorlogen en vervolgingen vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele voorkeur worden mensen verdreven uit hun thuisland. Om deze mensen te beschermen, heeft Nederland onder andere het Vluchtelingenverdrag van Genève en het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens ondertekend (EVRM) ondertekend.⁵ Deze grondbeginselen zijn

² Waarom het rijksbeleid heeft gefaald, is te lezen in paragraaf 4.2.

³ <www.vng.nl> zoek op: uitvoeringskantoor, eerste optie, geraadpleegd op 22 februari 2015.

⁴ De tekst uit het kader komt van de Stichting Vluchteling als Naaste in Helmond, dit is een concrete praktijksituatie van een persoon die bij de stichting verbleef.

⁵ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951.

Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Rome, 4 november 1950.

geïmplementeerd in het Nederlandse vreemdelingenrecht. Een van de kenmerken van het vreemdelingenrecht is dat de ontwikkeling ervan bijzonder snel gaat.⁶

De opname van vluchtelingen in de lokale bevolking heeft grote sociologische gevolgen voor gemeenten. De vluchtelingen wonen in gemeenten en doen een beroep op gemeentelijke voorzieningen, waaronder onderwijs, gezondheidszorg en politie. In het bestuursakkoord (inzake het vreemdelingenbeleid in 2007) is afgesproken dat gemeenten 'noch direct, noch indirect' mogen meewerken aan de noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.⁷ De centrale wetgever neemt hiervoor verantwoordelijkheid door verruiming van de termijn, een aanpassing van de Vreemdelingenwet, waardoor het voorkomen zou worden dat uitgeprocedeerde asielzoekers een beroep zouden doen op gemeentelijke voorzieningen.⁸ In de praktijk blijken echter veel uitgeprocedeerde vreemdelingen tussen de wal en het schip te vallen door deze taakverdeling.⁹ Op grond van humanitaire redenen voelen gemeenten zich verplicht om te handelen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) omschrijft dit als volgt:

*"Bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid op de terreinen van toelating en integratie, opvang en terugkeer is er een bijzondere relatie tussen het Rijk en gemeenten. Er is aan de ene kant nauwelijks sprake van medebewind, maar aan de andere kant is de impact groot op gemeentelijk niveau en bij uitvoerende organisaties zoals de politie, onderwijsinstellingen en gezondheidszorg."*¹⁰

De Europese Commissie voor Sociale Rechten (ECSR) heeft op 1 juli 2014 uitspraak gedaan over het recht op opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.¹¹ De ECSR vindt dat Nederland ook 'bed, bad en brood' moet bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers, ongeacht of dit centraal of decentraal wordt aangeboden. Nederland zou anders in strijd handelen met artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest (ESH).¹² In de Nederlandse jurisprudentie heeft de Centrale Raad van Beroep het voorgaande concreet gemaakt in een uitspraak over het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam d.d. 17 december 2014.¹³ Deze uitspraak betekent dat iedere centrumgemeente in Nederland nachtopvang, douche, ontbijt en avondeten moet bieden.¹⁴ De voormalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zegt hier het volgende over:¹⁵

*'Ik kan mij voorstellen dat het bieden van onderdak aan deze vreemdelingen het gevoel geeft dat een oplossing wordt geboden, maar dit deel ik niet. Ik vind het immers vanuit humaan oogpunt niet verantwoord om mensen jarenlang opvang te bieden en een schijn van legitimiteit aan hun verblijf in Nederland te bieden, terwijl het opbouwen van een bestaan in Nederland niet tot de mogelijkheden behoort.'*¹⁶

Op 15 april 2015 heeft het Comité van Ministers na het behandelen van deze kwestie, zijn uitspraak bekend gemaakt. Het Comité zegt dat het ESH een beperkte reikwijdte kent en het niet van toepassing is op onder andere uitgeprocedeerde asielzoekers. Het Comité doet geen aanbeveling, maar laat in het midden wat de regering moet doen. De regering heeft daarop bepaald dat slechts vijf grote gemeenten (en Ter Apel) noodopvang mogen

⁶ Kampstra 2015, p. 168

⁷ Dit bestuursakkoord is gesloten tussen de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁸ *Kamerstukken II* 2009/2010, 19 637, nr. 1356, p. 2.

⁹ <http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2012/attachments/20121023_bijlage_kabinet_bawi-u201201596.pdf>, geraadpleegd op 22 februari 2015.

¹⁰ <www.vng.nl>, onderwerpenindex, integratie en asiel, vreemdelingenzaken, brieven, knelpunten asiel en integratie, geraadpleegd op 22 februari 2015.

¹¹ Deze uitspraak is 10 november 2014 openbaar gemaakt

Aanbeveling 90/2013 Raad van Europa (1 juli 2014), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*.

¹² Europees Sociaal Handvest, Turijn, 18 oktober 1961 (herzien in Staatsburg, 3 mei 1996).

¹³ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

¹⁴ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, R.O 5.7.

¹⁵ Dit was de heer F. Teeven, hij is d.d. 9 maart 2015 opgestapt als staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

¹⁶ Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar de Tweede Kamer, kenmerk: 592245, d.d. 13 januari 2015.

bieden voor een tijdelijke periode. Dit wordt de voorfase van de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) genoemd. Wil een vreemdeling hierna meer opvang genieten, moet de vreemdeling meewerken aan zijn eigen terugkeer. De vraag is, of dit in overeenstemming is met internationale regels en uitspraken.

Het probleem wordt mooi verwoord door Margreet Aangeenbrug (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) en John van Tilborg (Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid, LOGO):¹⁷

“Na het Generaal Pardon voor asielzoekers in 2007 is in een Bestuursakkoord tussen het Rijk en VNG afgesproken dat het Rijk diverse maatregelen zou nemen om tot een zo sluitend mogelijk opvang – en terugkeerbeleid te komen en gemeenten geen uitgeprocedeerde asielzoekers meer zouden opvangen. In de loop der tijd bleek echter dat het asielbeleid niet sluitend was en er toch zowel uitgeprocedeerde asielzoekers als asielzoekers in procedure op de straten van gemeenten rondzwierven. Dit leidde tot een nieuwe discussie tussen het Rijk en gemeenten over de (nood)opvang voor dakloze asielzoekers.”

De problematiek waar in beginsel het Rijk verantwoordelijk voor is, wordt op het bordje geschoven van de gemeenten. De strekking van de voorziening is nog altijd onduidelijk.

§ 1.3. Aanleiding van het onderzoek

De complexe en dynamische problematiek heeft gezorgd voor een langere probleembeschrijving om afbakening te waarborgen. Om die reden volgt een korte aanleiding van het onderzoek, die de kern van de probleembeschrijving schetst. Op basis van de probleembeschrijving komen er een aantal vragen naar boven. In eerste instantie, voor 15 april 2015 (toen het Comité van Ministers over de kwestie een uitspraak deed), speelden de volgende vragen. Wat is precies de juridische grondslag van de voorgenomen bed, bad en brood-voorziening en waarom wordt de uitvoering daarvan naar de gemeenten geschoven? Wat moet deze voorziening precies inhouden en wat is de doelgroep? Welke reikwijdte heeft de voorziening? Krijgen gemeenten een financiële tegemoetkoming van het Rijk? Het is immers een rijksverantwoordelijkheid.

Sinds de beslissing van het Comité en de politieke ontwikkelingen erna, spelen ook andere vragen. Hoe zwaar weegt het oordeel van het Comité? Is het standpunt van de regering juridisch houdbaar? Wat is de rol van gerechtelijke instanties in deze kwestie? Welke gevolgen kunnen de gemeenten verwachten en in hoeverre is dat überhaupt te voorzien? Al deze vragen vormen een aanleiding voor de gemeente Helmond om deze kwestie nader te onderzoeken.

§ 1.4. Doelstelling

Dit onderzoek gaat op zoek naar de opvangverantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers en maakt daarbij inzichtelijk welke politieke wensen er zijn en in hoeverre deze wensen overeenstemmen met de wet- en regelgeving. Tot slot wordt geadviseerd over de te ondernemen stappen en de wenselijkheid van het ontwikkelen van beleid in dit terrein. Het voorgaande wordt vormgegeven in een scriptie en wordt op 1 juni 2015 opgeleverd aan de gemeente Helmond.

§ 1.5. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale vraag is: welke juridische aanbevelingen voor het ontwerpen van nieuw beleid ten aanzien van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn af te leiden uit een

¹⁷ Bijlage A, p. 4 van de bijlagebundel (omdat dit document openbaar niet toegankelijk is, is deze toegevoegd als bijlage).

toetsing van de lokale politieke wensen aan recente jurisprudentie, de toepasselijke wet- en regelgeving, politieke ontwikkelingen en uit vergelijking van deze uitkomsten met het beleid van drie verschillende gemeenten?

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

- I. Wat zijn (uitgeprocedeerde) asielzoekers? (Hoofdstuk 2)
- II. Wat is het juridisch kader waar de uitgeprocedeerde asielzoeker mee te maken heeft? (Hoofdstuk 2)
- III. Wat is de praktijk op nationaal en lokaal niveau, wat gebeurt er met een (uitgeprocedeerde) asielzoeker en welke ketenpartners zijn daarbij betrokken? (Hoofdstuk 3)
- IV. Welke rol speelt het bestuursakkoord uit 2007 ten aanzien van de taken en bevoegdheden van gemeenten bij uitgeprocedeerde asielzoekers? (Hoofdstuk 4)
- V. Welke rol speelt de uitspraak van de Europese Commissie van Sociale Rechten van de Raad van Europa? (Hoofdstuk 4)
- VI. Welke rol speelt de uitspraak d.d. 17 december van de Centrale Raad van Beroep ten aanzien van de taken en bevoegdheden van gemeenten bij uitgeprocedeerde asielzoekers? (Hoofdstuk 4)
- VII. Welke rol speelt de uitspraak van het Comité van Ministers van de Raad van Europa? (Hoofdstuk 4)
- VIII. Wat zijn de politieke wensen van de gemeente Helmond en in hoeverre zijn deze juridisch toelaatbaar? (Hoofdstuk 4)
- IX. Wat is het standpunt van de regering en in hoeverre is deze juridisch houdbaar? (Hoofdstuk 5)
- X. Hoe anticiperen andere gemeenten op de politieke ontwikkelingen? (Hoofdstuk 6)

§ 1.6. Methoden van onderzoek

In dit onderzoek wordt zowel het recht als de praktijk onderzocht. Daar worden in deze paragraaf onderzoeksstrategieën voor bepaald. Hierbij worden effectiviteit, efficiëntie en toelaatbaarheid in acht genomen.

Het recht wordt onderzocht door middel van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Rechtsbronnen zijn vindplaatsen van het geldende recht. Er zijn vier rechtsbronnen, de wet, verdragen, jurisprudentie en de gewoonte. Het laatste zal in dit onderzoek niet of nauwelijks van toepassing zijn. Literatuur speelt vooral een verdiepende rol. Gezien het actuele karakter van het onderwerp, is er weinig literatuur over de meest recente gebeurtenissen. Er is echter wel veel literatuur over de historie en juridische grondslag van het vreemdelingenrecht. Documenten zijn zeer prominent aanwezig, zoals kamerstukken, briefwisselingen, rapporten, vergaderingen en notulen. Het actuele en politieke karakter van het onderwerp zorgt voor een diversiteit aan relevante documenten. Daarnaast kunnen ook personen fungeren als bron. Dit kan als respondent, informant of deskundige. Tot slot zijn elektronische bronnen, bijvoorbeeld de website van de VNG, relevant bij dit onderzoek. De praktijk wordt kwalitatief onderzocht. Er zijn drie strategieën binnen een kwalitatief onderzoek, namelijk de casestudy, de survey en het veldonderzoek. De casestudy zal aan bod komen, omdat een case ook beleid kan zijn.

Naast het bepalen van de bronnen die worden geraadpleegd, wordt ook bepaald welke methoden er worden gebruikt. De methoden ontsluiten de bronnen. Een methode geeft namelijk aan op welke wijze de bronnen geraadpleegd kunnen worden. De methode die voornamelijk toegepast zal worden, is de inhoudsanalyse. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van bestaand materiaal, zoals rechtsbronnen en literatuur. Zoals hiervoor is genoemd, kunnen personen ook fungeren als bron. Door middel van interviews worden personen om

informatie gevraagd. Een interview is een vraaggesprek waarbij de onderzoeker de gewenste informatie tracht te verkrijgen.

Voor uitleg over de begrippen die in deze paragraaf worden genoemd, wordt verwezen naar het boek *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*.¹⁸

§ 1.7. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt er een uitgebreide beschrijving van de uitgeprocedeerde asielzoeker onder de (inter-)nationale regelgeving. Er komen hier verschillende definities aan bod op basis van internationale richtlijnen. Voorts wordt in hoofdstuk 3 de praktijksituatie van de gemeente Helmond uiteengezet. Er wordt gekeken of de (inter-)nationale regels geïmplementeerd zijn in de nationale en lokale praktijk. Vervolgens worden de politieke ontwikkelingen in hoofdstuk 4 gevolgd, van het bestuursakkoord uit 2007 tot en met het standpunt van de regering van 22 april 2015. De politieke wensen van de gemeente Helmond zijn ook terug te vinden in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt het standpunt van de regering juridisch geanalyseerd. De vraag of het standpunt juridisch houdbaar is, staat hierbij centraal. De praktijksituatie van andere gemeenten wordt in hoofdstuk 6 uiteengezet. Hierbij is uitgegaan van de huidige situatie, maar is het standpunt van de gemeenten ten aanzien van het voorgenomen beleid van de regering ook meegenomen.

Er zijn enkele keuzes gemaakt om de leesbaarheid van de hoofdstukken te waarborgen. Elk inhoudelijk hoofdstuk wordt opgestart met een inleiding en afgesloten met een tussenconclusie. In de inleiding van elk hoofdstuk wordt geschreven wat er kan worden verwacht en welke vragen beantwoord zullen worden. In de tussenconclusie volgt een korte samenvatting van de eerste conclusies en een vooruitblik op het volgende hoofdstuk. Er zullen afkortingen worden gebruikt in de verschillende hoofdstukken. Ieder hoofdstuk begint met een volledige vorm van deze afkorting, waarna de afkorting weer gehanteerd wordt. Soms wordt er in een (later) hoofdstuk gebruik gemaakt van informatie die verkregen is in een eerder hoofdstuk. In dat geval wordt er in het latere hoofdstuk doorverwezen naar het eerdere hoofdstuk, om onnodige herhaling te voorkomen. Ter vervanging van afbeeldingen en tabellen, wordt er gebruik gemaakt van kaders. De kaders zijn genummerd op basis van het paragraafnummer. Als er in deze paragraaf één kader zou staan, zou het als volgt genummerd zijn: 1.7.1. Voorts de opmerking dat wanneer er wordt verwezen met 'hij/hem/zijn', ook 'zij/haar' gelezen kan worden. Artikelen waar geen schrijver van bekend was, zijn gecodeerd als een webadres in de voetnoot.

¹⁸ Van Schaaijk 2011

2. De positie van de uitgeprocedeerde asielzoeker onder de (inter-)nationale regelgeving

§ 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk zal allereerst ingaan op belangrijke definities binnen het vreemdelingenrecht. De vraag wanneer iemand juridisch gezien een uitgeprocedeerde asielzoeker is, wordt daarmee beantwoord. Het Europese recht vormt de primaire rechtsgrondslag voor het vreemdelingenrecht, daarom wordt in paragraaf 2.3 de meest relevante internationale regelgeving uiteengezet. Voorts wordt de nationale wet- en regelgeving geanalyseerd. Geeft de nationale wet de waarborgen voor uitgeprocedeerden die zij volgens het internationale recht moet bieden? Deelvragen I en II worden in dit hoofdstuk beantwoord.¹⁹

§ 2.2. Definities

Een belangrijke bron voor definities is de richtlijn. De richtlijn is een Europees wetgevend instrument van de Europese Unie en dient als maatregel. De richtlijn heeft als doel minimumnormen te stellen voor de opvang van asielzoekers. Het is een bindende instructie aan de lidstaten om hun wetgeving aan te passen. De richtlijnen geven definities die ook door Nederland worden gehanteerd. De richtlijn die in veel literatuur als *de opvangrichtlijn* wordt aangehaald, vervalt per 21 juli 2015.²⁰ Hetzelfde geldt voor *de procedurerichtlijn*.²¹ De richtlijnen zijn thans vervangen en vormen de grondslag voor de definitie van een uitgeprocedeerde asielzoeker, zoals in paragraaf 2.2 wordt besproken. Er zal worden uitgegaan van *nieuwe* richtlijnen, om de accuraatheid te waarborgen.²² Voorlopig op paragraaf 2.4: de Vreemdelingenwet 2000 wordt gewijzigd door de komst van deze richtlijnen.

Na uitleg van het begrip *vluchteling*, zal een beschrijving volgen over de *asielzoeker/verzoeker* van de oude en gewijzigde richtlijn. De oude beschrijving wordt gegeven omdat het belangrijk is te zien wat er precies is gewijzigd, zodat er gekeken kan worden of er in de nationale wet- en regelgeving hierop geanticipeerd is. Tot slot wordt de term *uitgeprocedeerde asielzoeker* gedefinieerd.

Voor de term *vluchteling* wordt in de Vreemdelingenwet 2000 verwezen naar het verdrag van Genève.²³ Het verdrag van Genève verwijst weer door naar onderhavige regelingen en overeenkomsten. Gemakshalve wordt in dit onderzoek volstaan met onderstaande definitie die is terug te vinden in Richtlijn 2011/95/EU.

Vluchteling: 'een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen

¹⁹ Een overzicht van de deelvragen is te vinden op pagina 16.

²⁰ In veel literatuur wordt met *de opvangrichtlijn*, Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 bedoeld (bijvoorbeeld in Larsson 2011 en Kampstra 2015), deze richtlijn vervalt op grond van artikel 32 van Richtlijn 2013/33/EU (en is vervangen door laatstgenoemde richtlijn).

²¹ In veel literatuur wordt met *de procedurerichtlijn*, 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 bedoeld (bijvoorbeeld in Larsson 2011 en Kampstra 2015), deze richtlijn vervalt op grond van artikel 53 van Richtlijn 2013/32/EU (en is vervangen door laatstgenoemde richtlijn).

²² Met de *nieuwe* richtlijnen worden de volgende bedoeld: (Richtlijn 2011/95/EU) Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2013/33/EU.

²³ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951

*niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is.*²⁴

Een vluchteling is dus iemand die terecht bang is voor vervolg in zijn land. Artikel 12 van de Richtlijn 2011/95/EU sluit bepaalde personen uit van de vluchtelingenstatus. Bijvoorbeeld iemand die een ernstig misdrijf heeft begaan.²⁵

Het begrip asielzoeker wordt voorts omschreven. In de oude richtlijnen luiden de termen *asielzoeker* en *definitieve beslissing* als volgt:

*Asielzoeker: 'een onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen'*²⁶

*Definitieve beslissing: 'een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus wordt verleend overeenkomstig Richtlijn 2004/83/EG, waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de asielzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat, behoudens bijlage III'*²⁷

Een asielzoeker is dus een persoon die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen beslissing is genomen. De term *definitieve beslissing* is belangrijk, omdat die term bepaalt wanneer een asielzoeker is uitgeprocedeerd. Een definitieve beslissing betekent dat er een besluit is genomen of een persoon een *vluchteling* is.

De nieuwe richtlijnen hanteren de volgende definities:

*Verzoeker: 'een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek op internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.'*²⁸

*Definitieve beslissing: 'een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig Richtlijn 2011/95/EU, waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat.'*²⁹

De nieuwe richtlijn spreekt over een onderdaan die een verzoek doet op internationale bescherming. Het woord 'asiel' is uit alle definities gehaald. Op de vraag wat de reden hiervoor is, lijken de eerste overwegingen van de nieuwe richtlijnen antwoord te geven: *ter wille van de duidelijkheid (...)*. Een andere reden voor de wijziging van het woord asielzoeker naar verzoeker wordt in de nieuwe richtlijnen niet gegeven. Daarnaast is het woord subsidiairebeschermingsstatus toegevoegd. Oorlogsvluchtelingen komen vaak niet in aanmerking voor een vluchtelingenstatus omdat zij niet in de definitie van het Vluchtelingenverdrag van Genève passen. Oorlogsvluchtelingen kunnen nu wel in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, omdat ook hun leven in gevaar is.³⁰

De terminologie is internationaal gezien dus gewijzigd, in paragraaf 2.4 zal worden geanalyseerd of de terminologie in nationaal perspectief ook zal wijzigen. Omwille van de leesbaarheid zal de 'oude' terminologie in dit onderzoek gebruikt worden, dus het woord asielzoekers.

²⁴ Artikel 2 onder d van de Richtlijn 2011/95/EU

²⁵ Deze uitsluitingen zijn niet limitatief opgesomd, voor een volledige beschrijving van uitsluitingsgronden wordt verwezen naar artikel 12 van de Richtlijn 2011/95/EU.

²⁶ Artikel 2 onder c van de Richtlijn 2003/9/EG

²⁷ Artikel 2 onder d van de Richtlijn 2005/85/EG

²⁸ Artikel 2 onder b van Richtlijn 2013/33/EU

²⁹ Artikel 2 onder e van de Richtlijn 2013/32/EU

Het recht op een rechtsmiddel staat verwoord in artikel 46 van de Richtlijn 2013/32/EU. De voorwaarden voor een vluchtelingenstatus staan in hoofdstuk drie en de voorwaarden voor subsidiaire bescherming staan in hoofdstuk vijf van de Richtlijn 2011/95/EU.

³⁰ Niet limitatief opgesomd, zie artikel 15 van Richtlijn 2011/95/EU

Een ieder kan dus een verzoek om internationale bescherming indienen, of er sprake is van gegronde vrees (zie definitie vluchteling) wordt in de asielprocedure bepaald. Niet iedere asielzoeker is dus een vluchteling.

De term *uitgeprocedeerde* asielzoeker wordt in de internationale wet- en regelgeving niet concreet uitgewerkt. Op basis van de definitie van een reguliere asielzoeker in samenhang met de definitie vluchteling en definitieve beslissing wordt de volgende conclusie getrokken: een uitgeprocedeerde asielzoeker is een *verzoeker* waarover een *negatieve definitieve beslissing* is genomen. Met *negatieve* wordt bedoeld dat er is besloten dat de asielzoeker geen vluchteling is en niet in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming in de zin van het vluchtelingenverdrag van Genève en de richtlijn 2011/95/EU. In ieder geval valt de uitgeprocedeerde asielzoeker dus buiten het toepassingsbereik van de opvangrichtlijn en procedurerichtlijn.³¹

Daarnaast is de terugkeerrichtlijn geanalyseerd.³² Deze richtlijn is volgens literatuur ook van toepassing op uitgeprocedeerde asielzoekers.³³ Om onder het toepassingsbereik van de terugkeerrichtlijn te vallen, moet er sprake zijn van *illegaal verblijf*. Dit wordt als volgt gedefinieerd:

*‘de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat’*³⁴

Er is dus sprake van een illegale vreemdeling, indien hij niet langer voldoet aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore.³⁵ Een illegale vreemdeling is niet gelijk aan een *uitgeprocedeerde asielzoeker*. Er kan namelijk ook sprake zijn van een illegale vreemdeling als een persoon geen asiel heeft aangevraagd.³⁶ Wel kan geconcludeerd worden dat iedere *uitgeprocedeerde asielzoeker* een *illegale vreemdeling* is. Om die reden is de terugkeerrichtlijn van toepassing op uitgeprocedeerde asielzoekers.

§ 2.3. Internationale wet- en regelgeving

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste verdragen beschreven die betrekking hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers en opvang. Op grond van artikel 94 van de Grondwet hebben verbindende verdragen een directe werking (voorrang) in het Nederlandse recht. Tenzij een wet illegalen concreet heeft uitgesloten, wordt ervan uitgegaan dat met *een ieder* ook uitgeprocedeerde asielzoekers worden bedoeld.

Een universele bron voor belangrijke mensenrechten is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM).³⁷ De UVRM is de eerste internationale bevestiging van de universaliteit van mensenrechten, maar heeft geen verbindende kracht. Artikel 25 van het UVRM geeft het recht op opvang voor *een ieder*:

‘Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten (...)’

Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) streeft naar verwezenlijking van de doelstellingen van de Verenigde Naties. Dit is

³¹ Zie ook *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p.6

³² Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008

³³ Kampstra 2015, p. 126

³⁴ Artikel 3 onder 2 van Richtlijn 2008/115/EG

³⁵ Verordening 2006/562/EG wordt ook wel de Schengengrenscore genoemd

³⁶ Artikel 5 van de Schengengrenscore

³⁷ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, New York, 10 december 1948

een van de zeven mensenrechten verdragen van de Verenigde Naties. Het IVUR waarborgt het recht op opvang.³⁸ Dit recht is *overeenkomstig de fundamentele verplichtingen* te vinden in artikel 5, sub e onder iii.³⁹ Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) erkent ook het recht op opvang voor *een ieder*.⁴⁰ Deze verdragen zijn gebaseerd op de UVRM en zijn daarom juridisch niet verbindend.

*‘De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. (...)’*⁴¹

Voorts is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een zeer relevant verdrag. Artikel 8 van het EVRM speelt volgens nationale jurisprudentie een rol bij het toewijzen van voorzieningen uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo 2015).⁴² Daarnaast is de rechtbank is van oordeel dat *“het verstoken zijn van toegang tot (enig) onderdak, eten en kleding voor vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel het respect voor de menselijke waardigheid zodanig raakt dat dit leidt tot een situatie waarin het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op privéleven van een persoon onmogelijk wordt gemaakt.”*⁴³ Op grond van het EVRM heeft dus een ieder recht op een sobere opvangvoorziening en dit verdrag is bindend.

Vervolgens is het Europees Sociaal Handvest (ESH) een belangrijke sociale leidraad ten aanzien van opvang van uitgeprocedeerden.⁴⁴ Het Handvest beoogt de levensstandaard en het welzijn van de bevolking te verbeteren. Artikel 31 van het ESH waarborgt het recht op opvang. In de bijlage bij de gewijzigde versie van het ESH staat dat uitgeprocedeerde asielzoekers worden uitgesloten voor enkele artikelen (onder andere het artikel wat het recht op opvang geeft). Hieronder de betreffende passage:

*‘Behoudens het bepaalde in artikel 12, vierde lid, en in artikel 13, vierde lid, zijn onder de in artikelen 1 tot en met 17 en 20 tot en met 31 bedoelde personen slechts die vreemdelingen begrepen die onderdaan zijn van andere Partijen en legaal verblijven of rechtmatig werkzaam zijn op het grondgebied van de betrokken Partij, (...)’*⁴⁵

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat uitgeprocedeerde asielzoekers *illegaal* verblijven, dus zij voldoen niet aan voorgenoemde passage. Verdragsregels kunnen, net als regels in de nationale wetgeving, in de tijd van betekenis veranderen.⁴⁶ Het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft uitgelegd dat als het gaat om *basale mensenrechten*, het Handvest zich richt op alle mensen in nood, dus ook de uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴⁷ Het Comité van Ministers heeft aangegeven dat het artikel niet gericht is op uitgeprocedeerde asielzoekers en geeft geen concrete aanbeveling aan de Nederlandse overheid.⁴⁸ Tot slot is op te merken dat uit de vaste rechtspraak van de ECSR voortvloeit dat de ESH niet als juridisch bindend kan worden gezien.⁴⁹ Maar, *“de rechtbank is van*

³⁸ Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie, New York, 7 maart 1966

³⁹ De fundamentele verplichtingen worden in artikel 2 van het IVUR genoemd.

⁴⁰ Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, New York, 16 december 1966

⁴¹ Artikel 11, eerste lid van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

⁴² Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

⁴³ Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

⁴⁴ <www.amnesty.nl> zoek op: ecsr vraag en antwoord, kies eerste optie, p. 2, geraadpleegd op 14 maart 2015.

Europees Sociaal handvest, Turijn, 18 oktober 1961 (herzien in Staatsburg, 3 mei 1996).

⁴⁵ Bijlage bij het herzien Europees Sociaal Handvest, eerste punt

⁴⁶ Terlouw & Zwaan 2011, p. 59

⁴⁷ Het Comité van Sociale Rechten legt het Handvest uit en ziet toe op de naleving. Onder basale mensenrechten wordt verstaan: voeding, kleding, onderdak en medische zorg.

⁴⁸ Aanbeveling 90/2013 Raad van Europa (10 november 2014), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*.

⁴⁹ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, R.O 5.6.

oordeel dat niet aan de beslissing van het ECSR kan worden voorbijgegaan. Hoewel geen sprake is van een juridisch bindende uitspraak, wil dat niet zeggen dat het oordeel van het ECSR zonder betekenis is.⁵⁰

Richtlijnen zijn maatregelen, als beschreven in artikel 78 onder f van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en hebben als doel minimumnormen te stellen voor de opvang van asielzoekers.⁵¹ De richtlijn zet een stap in de richting van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Het doel van een richtlijn is het streven naar harmonisatie van de nationale wetgeving, maar leidt ook tot spanning wat betreft de autonomie van een lidstaat.

Richtlijnen 2011/95/EU, 2013/32/EU en 2013/33/EU

Zoals onder paragraaf 2.2 is beschreven, is een uitgeprocedeerde asielzoeker geen *verzoeker* als bedoeld in de daar genoemde richtlijnen.⁵² Omdat dit onderzoek over uitgeprocedeerde *verzoekers* gaat, wordt voor meer informatie over deze richtlijnen verwezen naar punt 2 van de memorie van toelichting van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000.⁵³

Richtlijn 2008/115/EG

Deze richtlijn wordt ook wel de *terugkeerrichtlijn* genoemd, deze is ook van toepassing op uitgeprocedeerde asielzoekers.⁵⁴ De verplichting om terug te keren ontstaat nadat een vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd.⁵⁵ Echter wordt opvang voorafgaand aan het terugkeren slechts tijdelijk gewaarborgd in deze richtlijn. Deze richtlijn is volledig geïmplementeerd in de nationale Vreemdelingenwet 2000.

Kader 2.3.1. Richtlijnen

§ 2.4. Nationale wet- en regelgeving

Er zijn drie belangrijke nationale wetten (en bijbehorende regels) naar voren gekomen ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. De Vreemdelingenwet 2000, de Koppelingswet en de Wmo 2015. De belangrijkste bepalingen in verband met opvang ten aanzien van uitgeprocedeerden worden benoemd in deze paragraaf. De opvangmogelijkheden op grond van een noodsituatie van de Gemeentewet, worden hier niet besproken omdat dit geen direct verband houdt met uitgeprocedeerde asielzoekers.

Op grond van de nieuwe richtlijnen 2013/32/EU en 2013/33/EU wordt de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd.⁵⁶ De uiterste datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 20 juli 2015.⁵⁷ Zoals eerder is geconcludeerd, wordt er een nieuwe terminologie gehanteerd in de richtlijnen. Het woord asielzoeker is namelijk vervangen door *verzoeker*. In de memorie van toelichting wordt de term asielzoeker soms vervangen door zijn opvolger. De nieuwe wet neemt echter geen definitief afscheid van het woord asielzoeker, zoals te zien is in de passage hieronder:

‘De richtlijn ziet op de opvangvoorzieningen voor verzoekers om internationale bescherming, of, in voor Nederland meer gebruikelijke terminologie, asielzoekers.

⁵⁰ Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

⁵¹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25 maart 1957 en zie overweging 12 van Richtlijn 2011/95/EU

⁵² Zie ook *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p.6

⁵³ *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p.2

⁵⁴ Zie paragraaf 2.2.3 en artikel 3, vierde lid van de Terugkeerrichtlijn: (...) *illegaal wordt verklaard* (...)

⁵⁵ Kampstra 2015, p. 126, art. 62, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn.

⁵⁶ Nationale wet- en regelgeving dienen op grond van artikel 115 van het VWEU te worden aangepast naar aanleiding van de richtlijnen

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p.59

*Illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn.*⁵⁸

Concluderend is in Nederlandse begrippen de term *asielzoeker* nog steeds 'juist'. Tevens is uit voorgaande passage op te maken dat de gewijzigde Vreemdelingenwet 2000 geen veranderingen met zich meebrengt voor *uitgeprocedeerde* asielzoekers.

De Vreemdelingenwet heeft als uitgangspunt dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, Nederland uit eigen beweging moet verlaten.⁵⁹ De verplichting Nederland te verlaten ontstaat nadat er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd tegen de vreemdeling.⁶⁰ In het kader van het terugkeerbeleid zijn er enkele opvangvoorzieningen van tijdelijke duur voor uitgeprocedeerden. Tot op een zekere hoogte wordt er dus vanuit nationaal oogpunt voor opvang gezorgd. Nadat asielzoekers geen recht meer hebben op opvang in een asielzoekerscentrum, kan de dan uitgeprocedeerde asielzoeker nog maximaal twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verblijven.⁶¹ De voorwaarde is dat er binnen die twaalf weken uitzicht moet zijn op terugkeer. De uitgeprocedeerde blijft dan zelf verantwoordelijk voor terugkeer. Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ondersteunen hem hierbij. Voor gezinnen met minderjarige kinderen is er een gezinslocatie (GL).⁶² De begeleiding is gericht op terugkeer. Het recht op een GL kan alleen worden beëindigd bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt.⁶³

Naast de Vreemdelingenwet 2000 zijn er ook nog andere bronnen voor het vreemdelingenrecht die een analyse waard zijn ten aanzien van opvang. Zoals het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000. Hieronder wordt de hiërarchische volgorde gegeven.⁶⁴ Uit deze bronnen zijn geen opvangmogelijkheden naar boven gekomen.

Regeling	Vorm
Vreemdelingenwet 2000	Wet in formele zin
Vreemdelingenbesluit 2000	Algemene Maatregel van Bestuur
Voorschrift Vreemdelingen 2000	Ministeriële regeling
Vreemdelingencirculaire 2000	Beleidsregel

Kader 2.4.2. Vreemdelingen- wet, besluit, voorschrift en circulaire

De Koppelingswet legt een verband tussen het verblijfsrecht van vreemdelingen en de voorzieningen die door de overheid worden verstrekt. De Koppelingswet heeft als beginsel dat illegale vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen.⁶⁵ De Koppelingswet kent ook een drietal voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers:

- Recht op noodzakelijke medische hulp;⁶⁶
- Recht op onderwijs aan minderjarigen;⁶⁷
- Recht op rechtsbijstand.⁶⁸

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 088, nr. 3, p.6

⁵⁹ Kampstra 2015, p. 126 en zie artikel 61, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000

⁶⁰ Kampstra 2015, p. 126, artikel 62, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 en zie artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

⁶¹ Artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000

Let wel, deze situatie heeft betrekking tot vóór 22 april 2015. In beginsel geldt er een meewerkcriterium voor de VBL, maar uit de Leidraad Terugkeer & Vertrek blijkt dat dit criterium in de praktijk is losgelaten.

⁶² De grondslag van de GL vloeit voort uit: HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328

⁶³ <www.coa.nl>, zoek op: soorten opvanglocaties, geraadpleegd op 22 februari 2015.

⁶⁴ Kampstra 2015, p. 4

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 233, nr. 6, p. 3-4

⁶⁶ Dit recht vindt zijn grondslag in artikel 14, eerste lid, onder b, van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

⁶⁷ Dit recht vindt zijn grondslag in artikel 14, eerste lid, onder c, van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

⁶⁸ Dit recht vindt zijn grondslag in artikel 13, derde en vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

Deze rechten zijn erg belangrijk voor uitgeprocedeerden, echter zit het recht op opvang er niet bij.

In een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is de Wmo ter sprake gekomen in relatie met uitgeprocedeerde asielzoekers. De rechter heeft in deze zaak bepaald dat uitgeprocedeerde asielzoekers recht hebben op basisvoorzieningen (bed, bad en brood), op grond van internationale en Europese mensenrechten. De Wmo is aangehaald door de verzoekers, de rechter heeft zijn beslissing niet op de Wmo gebaseerd. Meer over deze uitspraak is te vinden in hoofdstuk 4.⁶⁹

De Wmo 2015 heeft betrekking tot ingezetenen van Nederland. Op grond van artikel 1.1, onder f, van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) is een ingezetene een ingeschrevene, die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland. Artikel 1.2.1, onder c, van de Wmo 2015 geeft aan dat een ingezetene in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening bestaande uit onder andere opvang. De vraag die wordt gesteld, is of een uitgeprocedeerde asielzoeker een ingezetene is in de zin van de Wet BRP. Artikel 1.2.2, eerste lid, van de Wmo 2015 geeft aan dat een vreemdeling slechts in aanmerking komt voor opvang, indien hij een verblijfsstatus heeft in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Het derde lid van artikel 1.2.2 van de Wmo 2015 geeft voorts aan dat er een uitzondering kan worden gemaakt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 wordt er gebruik gemaakt van deze uitzonderingsbevoegdheid. Indien iemand rechtmatig verblijf heeft gehad en voor beëindiging van dit verblijf een aanvraag heeft ingediend voor voortgezette toelating, of binnen de termijn bezwaar heeft gemaakt of beroep ingesteld tegen intrekking van de verblijfsstatus, wordt iemand alsnog gelijkgesteld met een ingezetene.⁷⁰ Hiermee kan worden geconcludeerd dat de groep uitgeprocedeerde asielzoekers waar geen rechtsmiddel meer bij openstaat, geen beroep kan doen op de Wmo 2015.⁷¹ Toch geeft de jurisprudentie hier een belangrijke uitzondering op.⁷² Onder bepaalde omstandigheden dient wel maatschappelijke opvang te worden geboden op grond van de Wmo 2015. Als er naar objectief medische maatstaf wordt vastgesteld dat de fysieke én psychische gezondheid van de vreemdeling wordt bedreigd wanneer hij geen toegang krijgt tot opvang, behoort hij tot de categorie van kwetsbare personen, die op grond van artikel 8 EVRM recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven.⁷³ Zolang het verzoek niet uitsluitend is gegrond op de medische situatie van de vreemdeling, kan er een verzoek worden gedaan op grond van de Wmo.⁷⁴

§ 2.5. Tussenconclusie

De term *uitgeprocedeerde asielzoeker* wordt niet concreet gedefinieerd in internationale wet- en regelgeving. Op basis van een analyse van overige definities, is de volgende conclusie getrokken: een uitgeprocedeerde asielzoeker is een *verzoeker* waarover een *negatieve definitieve beslissing* is genomen.

Veel internationale verdragen, die Nederland overigens heeft ondertekend, waarborgen het recht op opvang voor een ieder. Waardoor de uitgeprocedeerde asielzoeker in zekere zin een sterke positie heeft in het internationale recht. De nationale wet- en regelgeving heeft hier echter niet op geanticipeerd. Het enige wat in nationaal perspectief ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers expliciet wordt geregeld, is het terugkeerbeleid in de

⁶⁹ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, R.O. 5.7.

⁷⁰ Artikel 2.1, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015

⁷¹ Zie ook artikel 2.1, tweede lid, onder b, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015: als uitzetting wordt gelast, is hij sowieso uitgesloten van de Wmo 2015.

⁷² Rb. Den Haag (vzr.), 4 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8241

Centrale Raad van Beroep, 2 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5501

Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

⁷³ Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995, R.O. 5.4

⁷⁴ Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995, R.O. 5.7

Vreemdelingenwet 2000, een drietal voorzieningen in de Koppelingswet en een uitzondering op grond van de Wmo 2015.⁷⁵

De positie van uitgeprocedeerden ten aanzien van opvang in nationaal perspectief is dus wettelijk gezien niet bestaand. Daar kan een kritische juridische opmerking bij worden geplaatst. Het is vreemd dat als er een richtlijn komt die veranderingen meebrengt voor reguliere asielzoekers, de wetgeving direct wordt aangepast, maar als internationale verdragen (al jaren) bepalen dat onder andere uitgeprocedeerde asielzoekers recht hebben op basale levensbehoeften, dit niet correct nationaal wordt vastgelegd en nageleefd.

Gemeenten willen de internationale verdragen op humanitaire gronden al enige tijd naleven, maar omdat het nationale recht niet voorziet in de opvang van uitgeprocedeerden, hebben gemeenten op decentraal niveau geen wettelijke grondslag om hier structureel iets in te betekenen. Sommige gemeenten hebben dit toch gedaan. De praktijksituatie wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

⁷⁵ Uitzonderingen op grond van de Wmo: indien de vreemdeling in afwachting is van een beslissing of in bijzondere omstandigheden als bedoeld in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

3. Uitgeprocedeerde asielzoekers in de nationale en gemeentelijke praktijk

§ 3.1. Inleiding

Hoewel de internationale regelgeving de opvang van een uitgeprocedeerde asielzoeker ruimschoots waarborgt, heeft de centrale wetgever hier op nationaal niveau geen sluitende invulling aan gegeven. De Vreemdelingenwet 2000 tracht de rechten op grond van internationale wet- en regelgeving omtrent vreemdelingen te waarborgen, maar uitgeprocedeerden kunnen slechts voor een tijdelijke periode wettelijk aanspraak maken op opvang. In dit hoofdstuk wordt naar de exacte praktijksituatie gekeken, de uitgeprocedeerde asielzoeker wordt van nationaal naar lokaal niveau gevolgd. Er wordt beschreven welke ketenpartners daarbij betrokken zijn en welke rol zij vervullen. Deelvraag III wordt in dit hoofdstuk beantwoord: waar komen uitgeprocedeerden uiteindelijk terecht en wie ontfermt zich over hen in de praktijk?⁷⁶

In dit hoofdstuk zal er worden gerefereerd naar de recente jurisprudentie en het bestuursakkoord uit 2007. De jurisprudentie die wordt bedoeld, zal nader uitgelegd worden in hoofdstuk 4. Het is belangrijk om op te merken dat de beschreven situatie dateert van vóór het standpunt van de regering.⁷⁷

§ 3.2. De asielprocedure

Een uitgeprocedeerde asielzoeker is in het vorige hoofdstuk als volgt gedefinieerd: een *verzoeker* waarover een *negatieve definitieve beslissing* is genomen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) neemt in eerste instantie een beslissing. In deze paragraaf zullen de hoofdlijnen omtrent de asielprocedure beschreven worden.

Een ieder kan asiel aanvragen in Nederland. De vreemdeling dient zich dan eerst aan te melden bij de Vreemdelingenpolitie. Nadat onder andere de identiteit van de vreemdeling is vastgesteld, kan een aanvraag worden ingediend door middel van een aanvraagformulier.⁷⁸ Deze aanvraag wordt in beginsel ingediend bij de IND.⁷⁹ Voordat de procedure begint, heeft de vreemdeling een rust- en voorbereidingsperiode van minimaal zes dagen.⁸⁰ Tijdens deze periode heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf (en opvang) op grond van artikel 8 sub f van de Vreemdelingenwet 2000.

Er zijn vervolgens twee procedures die gevolgd kunnen worden:⁸¹

- De Algemene Asielprocedure (AA)
- De Verlengde Asielprocedure (VA)

De rust- en voorbereidingsperiode vindt plaats in een Centrale Ontvangst Locatie (COL).⁸² De Algemene Asielprocedure kan worden behandeld in een Proces Opvang Locatie

⁷⁶ Een overzicht van de deelvragen is te vinden op pagina 16.

⁷⁷ De situatie zal in alle waarschijnlijkheid nog doorlopen tot 15 juni 2015.

⁷⁸ Kampstra 2015, p. 63

⁷⁹ Omwille van de leesbaarheid zal er niet op de uitzonderingen worden ingegaan, deze zijn te vinden in Kampstra 2015, op pagina 64.

⁸⁰ Omwille van de leesbaarheid zal er niet op de uitzonderingen worden ingegaan, deze zijn te vinden in Kampstra 2015, op pagina 65.

⁸¹ *Let wel, de AA kan ook verlengd worden, hiermee wordt niet de Verlengde Asielprocedure bedoeld! De procedure begint altijd met de AA.*

⁸² <www.coa.nl>, zoek op: asielzoekers, geraadpleegd op 11 mei 2015.

(POL) en duurt acht dagen.⁸³ Het verloop van deze procedure wordt in artikel 3.112 tot en met 3.115 van het Vreemdelingenbesluit 2000 geregeld.⁸⁴ Deze procedure kan worden gevolgd indien het verzoek op zorgvuldige wijze binnen acht dagen kan worden afgehandeld.⁸⁵ Nadat de vreemdeling nader gehoord is, maakt de IND de keuze of de aanvraag verder wordt behandeld bij de AA of dat het verzoek de VA moet doorlopen. De asielprocedure begint dus altijd bij de AA. De termijn van acht dagen is de hoofdregel, maar kan worden verlengd tot en met veertien dagen. De weekenden en nationale feestdagen tellen niet mee. Als het langer dan veertien dagen duurt, moet de IND de asielzoeker alsnog doorverwijzen naar de VA.⁸⁶ De Verlengde Asielprocedure wordt behandeld in een Asielzoekerscentrum (AZC).⁸⁷ De processtappen zijn bij de VA hetzelfde als bij de AA, de termijnen zijn echter anders. De VA duurt maximaal zes maanden.⁸⁸

Aan het eind van de procedure volgt er een beschikking waar de IND in bepaalt of de vreemdeling een verblijfsstatus heeft gekregen. De vreemdeling kan in beroep gaan. Het beschikbaar stellen van beroep is op grond van de terugkeerrichtlijn verplicht.⁸⁹ De IND wijst een aanvraag af als de asielzoeker al eerder in een ander EU-land asiel heeft aangevraagd. Dan is het andere land verantwoordelijk voor de afwikkeling van de procedure, dit wordt de Dublinprocedure genoemd. Tegen deze beslissing kan de vreemdeling ook beroep instellen.⁹⁰ Het instellen van beroep heeft in beginsel een schorsende werking, zelfs indien de asielzoeker tijdig beroep instelt tegen de afwijzing van zijn aanvraag.⁹¹ De schorsende werking is niet van toepassing als bijvoorbeeld de afwijzing van een aanvraag tijdens de Algemene Asielprocedure is gegeven. De grondslag van voorgaande uitzondering is te vinden in artikel 82 van de Vreemdelingenwet 2000.⁹² Indien de beroepsprocedure geen schorsende werking heeft, kan het betekenen dat de vreemdeling wordt uitgezet voordat de rechter naar zijn zaak heeft gekeken. Om dit te voorkomen, kan de vreemdeling een voorlopige voorziening aanvragen waar hij vraagt of hij het beroep in Nederland af mag wachten, dit op grond van artikel 8:81, eerste lid van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

Indien de aanvraag van de vreemdeling is afgewezen en de rechtsmiddelen zijn uitgeput, dient de vreemdeling Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de termijn van vier weken.⁹³ Een negatieve beschikking van de IND geldt als een terugkeerbesluit.⁹⁴ Een terugkeerbesluit wordt als volgt gedefinieerd:

*‘de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld’*⁹⁵

Een terugkeerbesluit kan gepaard gaan met een inreisverbod.⁹⁶ Als de vreemdeling geen gevolg geeft aan zijn vertrekplicht, kan hij worden uitgezet.⁹⁷ Alle voorzieningen uit de Wet

⁸³ Kampstra 2015 geeft aan dat de AA wordt behandeld in een aanmeldcentrum, de DTV geeft echter aan dat de procedure nu in een POL wordt behandeld.

⁸⁴ Zie voor een schematische weergave van de asielprocedure bijlage B, p. 5 van de bijlagebundel.

⁸⁵ Kampstra 2015, p. 65

⁸⁶ De voorwaarden voor verlenging van de Algemene Asielprocedure staan in Kampstra 2015, p. 70-72.

⁸⁷ Kampstra 2015 geeft aan dat de AA wordt behandeld in een aanmeldcentrum, de DTV geeft echter aan dat de procedure nu in een AZC wordt behandeld.

⁸⁸ Kampstra 2015, p. 72-73

⁸⁹ Artikel 13, eerste lid van de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)

⁹⁰ <www.rechtspraak.nl> naar de rechter → bestuursrechter → procedures → procedures vreemdelingenrecht → asielprocedure, geraadpleegd op 11 mei 2015.

⁹¹ Artikel 45, derde lid van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 82, eerste lid en derde lid van de Vreemdelingenwet 2000

⁹² Dit is niet limitatief

⁹³ Artikel 61, eerste lid, jo. Artikel 62, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 7, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)

⁹⁴ Artikel 45, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000

⁹⁵ Artikel 3, vierde lid van de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG)

⁹⁶ Artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

⁹⁷ Artikel 45, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000

Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (Wet COA) worden beëindigd na een negatieve beschikking.⁹⁸

§ 3.3. De gemeentelijke praktijk

Als een uitgeprocedeerde vreemdeling geen recht (meer) heeft op verblijf in een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie, is er wettelijk gezien geen alternatief meer. In principe kunnen de uitgeprocedeerden nergens terecht, toch zijn er gemeenten en/of stichtingen die op humanitaire gronden noodopvang bieden. Per gemeente verschilt hoe hiermee wordt omgegaan, in het vijfde hoofdstuk zullen de B5 gemeenten vergeleken worden.⁹⁹ Vanaf 17 december 2014 tot en met 15 juni 2015 is het voor centrumgemeenten verplicht opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.¹⁰⁰ Deze paragraaf zal ingaan op de besluitvorming en de praktijksituatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Helmond. Allereerst zal de gemeente Helmond in verband worden gebracht met het terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers, vervolgens zal de gemeentelijke noodopvang beschreven worden.

De basis van de huidige praktijksituatie vindt zijn grondslag in het raadsbesluit d.d. 3 februari 2015.¹⁰¹ In dat besluit is bepaald dat de gemeente Helmond zich verantwoordelijk voelt voor de opvang van een *nader vast te stellen doelgroep*, die in elk geval betrekking heeft op uitgeprocedeerde asielzoekers.

Terugkeerbeleid

Na een afgewezen verzoek heeft de vreemdeling 28 dagen om te vertrekken uit Nederland. Als de vreemdeling geen hoger beroep instelt, mag hij daarna onder bepaalde voorwaarden nog twaalf weken in een vrijheidsbeperkendelocatie (VBL) zijn vertrek voorbereiden. Als de vreemdeling niet bezig is met terugkeren, mag hij in beginsel niet in een VBL verblijven. Dit meewerkcriterium is echter losgelaten in de praktijk, ook indien er zicht is op gedwongen uitzetting, kan een vreemdeling in een VBL verblijven.¹⁰² De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ondersteunt de vreemdeling in zijn terugkeerproces en voert de regie in de ketenaanpak Terugkeer en Vertrek. Naast de DT&V, maken ook de politie (afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel, AVIM), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de IND deel uit van de keten.¹⁰³ Deze organisaties werken vanuit eigen verantwoordelijkheid gezamenlijk om zelfstandig of desnoods gedwongen vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht op grond van de Vreemdelingenwet 2000 te realiseren. In de Leidraad Terugkeer & Vertrek staat dat alle ketenpartners zich steeds bewust zijn van de wettelijke opvang- en vertrektermijnen en hiernaar handelen.¹⁰⁴ Daarom eindigen de verstrekkingen aan de vreemdelingen na de vertrektermijn van rechtswege.¹⁰⁵ Het voorgaande betekent dat een vreemdeling niet wordt doorverwezen naar de gemeentelijke noodopvang. Naast de Leidraad Terugkeer & Vertrek, beoogt ook het bestuursakkoord uit 2007 te voorkomen dat gemeenten noodopvang bieden. Uitvoering van het beleid hangt naast de Leidraad Terugkeer & Vertrek ook af van de uitvoerende ambtenaar. Het instrument *casemanagement* hangt hier ook mee samen. Onder casemanagement wordt individuele begeleiding en het leveren van maatwerk verstaan. Individuele belangen van vreemdelingen spelen dus een

⁹⁸ Artikel 45, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000

⁹⁹ B5 staat voor de 5 grootste Brabantse gemeenten, dit zijn Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Helmond en Tilburg.

¹⁰⁰ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178

¹⁰¹ Zie bijlage C, p. 6 van de bijlagebundel.

¹⁰² Leidraad Dienst Terugkeer en Vertrek, versie 6, 16 januari 2015, p. 34

¹⁰³ DT&V als terugkeerorganisatie

AVIM als de toezichtsorganisatie

COA als de opvangorganisatie

IND als de toelatingsorganisatie

¹⁰⁴ Leidraad Dienst Terugkeer en Vertrek, versie 6, 16 januari 2015

¹⁰⁵ Dit is een taak van het COA

rol en verantwoorden om die reden ook dat de DT&V eventueel vertrek uitstelt. De DT&V verwijst nooit door naar de gemeentelijke opvang en zal altijd de rijksopvang aanbieden. In het geval van maatwerk en netwerk van een vreemdeling die al in de gemeentelijke noodopvang verblijft, wordt in voorkomende gevallen vanuit die setting aan het vertrek van een vreemdeling gewerkt.¹⁰⁶

De gemeente (een aangewezen ambtenaar) speelt volgens de Leidraad Terugkeer & Vertrek ook een rol in de hierboven beschreven ketenaanpak. De gemeente is altijd een ketenpartner, ook al houdt de gemeente geen direct verband met de noodopvang. De gemeente wordt altijd verantwoordelijk geacht voor de inwoners van haar gemeente. De derde partij, zoals een stichting, kan dus zelf geen ketenpartner of samenwerkingspartner zijn.

Het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO) is een lokaal overleg tussen de ketenpartners, dit overleg wordt in Helmond niet structureel gevoerd. In de gemeente Helmond gaat het slechts om een handvol uitgeprocedeerden die door de DT&V actief begeleid wordt, om die reden vindt het LTO naar eigen zeggen op een persoonlijke en informele manier plaats. Nu de gemeente een prominentere rol gaat innemen in de problematiek, omdat zij haarzelf verantwoordelijk acht voor haar inwoners, vinden zowel de gemeente, als de DT&V het wenselijk om een meer structureel overleg te realiseren.¹⁰⁷

In Helmond is er via een mandaat een ambtenaar aangewezen (van de dienst Economie en Samenleving en de afdeling Zorg en Ondersteuning) die het contact met de regievoerder Vertrek van de DT&V onderhoudt. Deze persoon is aanwezig bij vertrekgesprekken met vreemdelingen die op een bepaalde manier gebonden zijn aan de gemeente Helmond.¹⁰⁸ Deze gesprekken worden door de DT&V gedocumenteerd. De rol van de gemeente in deze gesprekken en de afwikkeling daarvan, is op dit moment niet groot. Daarnaast is het in de praktijk zo dat als de gemeente tegen een persoon aanloopt die in alle waarschijnlijkheid illegaal in Helmond verblijft, de gemeente hier verder niks mee doet. Het rapporteren van deze informatie zou wenselijk kunnen zijn om illegaliteit in de gemeente te verminderen en het vertrek te realiseren. De gemeente maakt deel uit van een keten met een professionele samenwerkingsrelatie. Om die reden zou het wenselijk zijn voor de gehele keten als de gemeente meer informatie omtrent uitgeprocedeerden, maar ook illegalen in zijn algemeenheid, zou documenteren en naar de DT&V zou koppelen. Wellicht krijgen onbekende gezichten dan een naam en is de vreemdeling weer op de radar voor de DT&V. Daarnaast is het ook een deel zorgverlening vanuit de gemeente naar de vreemdeling toe, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de individuele begeleiding en het leveren van maatwerk, waar in ketenverband naar wordt gestreefd.

Noodopvang

Een grote groep komt na het verlaten van een asielzoekerscentrum op straat. Een aantal zal onderdak zoeken bij een stichting, anderen zullen elders onderdak zoeken, bijvoorbeeld bij familie of vrienden en verdwijnen in illegaliteit. Het gaat niet slechts om een enkeling.¹⁰⁹ In Helmond vangt de stichting Vluchteling als Naaste mensen op die tussen de wal en het schip vallen. De gemeenteraad heeft vastgesteld een financiële tegemoetkoming te verstrekken, omdat de gemeente zich verantwoordelijk acht voor de

¹⁰⁶ Leidraad Dienst Terugkeer en Vertrek, versie 6, 16 januari 2015

¹⁰⁷ De verantwoordelijkheid van de gemeente is te vinden in bijlage C, p. 6 van de bijlagebundel.

¹⁰⁸ Dit kan door middel van een taakstelling zijn gebeurd (indien de persoon eerder een verblijfsstatus heeft gehad) of bijvoorbeeld omdat er familie in de gemeente Helmond woont (deze voorbeelden zijn niet limitatief).

¹⁰⁹ In 2013 hebben 29 vreemdelingen gebruik gemaakt van de noodopvang

Jaarverslag 2013 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste), p. 15

In 2012 hebben 39 vreemdelingen gebruik gemaakt van de noodopvang

Jaarverslag 2012 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste), p. 14

In 2011 hebben 26 vreemdelingen gebruik gemaakt van de noodopvang

Jaarverslag 2011 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste), p. 14

opvang van dakloze vreemdelingen.¹¹⁰ De stichting heeft inzicht in het dossier dat tot zover is opgebouwd. Het komt niet tot nauwelijks voor dat er een vreemdeling op de stoep staat waar nog geen informatie over bekend is. Als een persoon moet worden voorbereid op terugkeer naar het land van herkomst, ziet de stichting de persoon als uitgeprocedeerd. De stichting biedt niet alleen bed, bad en brood, maar ook medische zorg, psychische bijstand, Nederlandse les en juridische bijstand. Voor noodgevallen kan de stichting terecht bij het Elkerliek ziekenhuis in Helmond. Voor overige medische zorg gaan de vreemdelingen naar het Maxima Medisch Centrum in Veldhoven. De reiskosten die daarmee gepaard gaan, draagt de stichting eveneens. De stichting betekent dus veel meer dan de primaire levensbehoeften en heeft daarnaast goed contact met onder andere de vreemdelingenpolitie en de DT&V.

Er zijn ook andere ketenpartners waarmee de gemeente één keer per jaar wil samenkomen voor overleg. Uiteraard de stichting Vluchteling als Naaste, de DT&V en de AVIM. Daarnaast ook de Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO), de LEVgroep (Leven en Verbinden), de stichting Landelijk Ongedocumenteerde Steunpunt (LOS) en eventueel huisartsen en psychologen. In de huidige situatie spelen niet alle partijen een rol bij uitgeprocedeerde asielzoekers, maar elke partij kan ermee te maken krijgen. Het is de bedoeling dat de partijen elkaar weten te vinden in het geval zij te maken krijgen met een persoon die niet tot hun eigen doelgroep behoort, maar wel tot de doelgroep van een ketenpartner. Deze persoon dient dan doorverwezen te worden.

De stichting hanteert een meewerkplicht, de vreemdeling moet meewerken aan zijn terugkeer om bed, bad en brood te genieten. Mocht de gemeente samenwerken met de stichting, dient de noodopvang voor de gemeente juridisch houdbaar te zijn. In ieder geval dient de meewerkplicht tot 15 juni 2015 opgeheven te worden om te voldoen aan de nationale jurisprudentie.¹¹¹ Naast uitgeprocedeerden, dienen volgens de jurisprudentie, ook rechtmatig verblijvende vreemdelingen die geen recht meer hebben op voorzieningen, aanspraak te kunnen maken op bed, bad en brood.¹¹² Op grond van de jurisprudentie zou de noodopvang juridisch niet houdbaar zijn, maar na de uitspraak van het Comité van Ministers en het standpunt van de regering, lijkt er snel een einde te komen aan de huidige manier van opvang. Wat wel als voorwaarde gesteld moet worden, is dat een voorliggende opvangmogelijkheid niet toegankelijk is voor de vreemdeling. Dus als een vreemdeling ook bij een VBL terecht kan, dient de vreemdeling daar heen te gaan in plaats van naar de noodopvang. De noodopvang is enkel bedoeld voor dakloze vreemdelingen die geen opvangmogelijkheden hebben.

Tot slot dienen de gemeenten er zich bewust van te zijn dat er een crisisinterventielijn bestaat, waar zij naartoe kunnen bellen als zij worden geconfronteerd met vreemdelingen die verzoeken om tijdelijk onderdak. Dan zal de DT&V duidelijkheid bieden over de status en achtergrond van de vreemdeling en zal de DT&V, zo nodig in overleg met de IND, op dossierniveau bekijken wat een passende oplossing is voor de betreffende casus. De crisislijn is 24 uur per dag bereikbaar op 088-0777177. Dit nummer is in beginsel bedoeld voor buiten kantooruren. Er wordt dan een meestal tijdelijke crisisoplossing gezocht.

§ 3.4. Tussenconclusie

Alvorens de conclusies worden uiteengezet, dient te worden opgemerkt dat voorgaande praktijksituatie is getoetst met het oog op de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeentelijke autonomie. De politieke ontwikkelingen hebben in die zin de praktijk ingehaald, omdat het voor de gemeente Helmond misschien niet meer mogelijk wordt om structureel opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Omdat het slechts een

¹¹⁰ Zie bijlage C, p. 6 van de bijlagebundel.

¹¹¹ Rb. Den Haag, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958

¹¹² Rb. Noord-Holland, 21 januari 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:302

presumptie is en nog geen feit, zal er toch worden ingegaan op de gemeentelijke verantwoordelijkheid en autonomie.

Er wordt weinig vanuit de gemeente naar de DT&V gekoppeld. Zowel de gemeente als de DT&V heeft de wens uitgesproken om structureel contact met elkaar te hebben en alle informatie met elkaar te delen. Voorts is het ook gewenst dat er structureel overleg plaatsvindt met overige ketenpartners, zoals de SMO, de LEVgroep, LOS, huisartsen en psychologen. Op 22 april 2015 heeft de regering bepaald dat slechts vijf gemeenten en Ter Apel een vorm van noodopvang mogen bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geldt tot 15 juni 2015, dus tot die tijd geldt het volgende: de stichting Vluchteling Als Naaste mag haar meewerkplicht niet hanteren. Daarnaast zal de stichting andere ongedocumenteerden, naast uitgeprocedeerde asielzoekers, ook toe moeten laten- of de andere ongedocumenteerden moeten een andere opvangplaats toegewezen krijgen door de gemeente Helmond. Mocht de regering alsnog bepalen dat de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep ook na 15 juni blijft gelden, zouden afspraken tussen de gemeente en stichting zijn grondslag kunnen vinden op basis van een samenwerkingsovereenkomst of als voorwaarde bij een subsidiebeschikking.

In het volgende hoofdstuk zullen de politieke ontwikkelingen ter sprake komen. Daarnaast worden de politieke wensen van de gemeente Helmond getoetst aan wat er op grond van wet- en regelgeving kan en mag.

4. Politieke ontwikkelingen en jurisprudentie ten aanzien van uitgeprocedeerden

§ 4.1. Inleiding

In voorgaande hoofdstukken zijn het bestuursakkoord uit 2007 en de recente jurisprudentie al verschillende keren ter sprake gekomen. In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op de rechten en plichten die uit deze stukken voortvloeien en de discrepantie die daartussen is ontstaan. Daarnaast worden de politieke wensen van de gemeente Helmond geanalyseerd, de vraag is of deze wensen in overeenstemming zijn met hetgeen wat op grond van het bestuursakkoord en de jurisprudentie mag.

Chronologische volgorde van de politieke ontwikkelingen ten aanzien van de noodopvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

- 11 mei 2007: bestuursakkoord
- 17 januari 2013: klacht ingediend door the Conference of European Churches (CEC)
- 14 juni 2013: immediate measure verzocht door de CEC
- 25 oktober 2013: immediate measure is getroffen
- 1 juli 2014: het ECSR verklaart de klacht van het CEC gegrond
- 10 november 2014: openbaarmaking van de beslissing ECSR
- 15 april 2015: Comité van Ministers beslist
- 22 april 2015: regering bepaalt haar standpunt
- --- gerechtelijke procedures ---

Kader 4.1.1. Chronologische volgorde van politieke ontwikkelingen¹¹³

Bovenstaande politieke ontwikkelingen zullen in dit hoofdstuk behandeld worden, hiermee worden deelvragen IV, V, VI, VII en VIII beantwoord.¹¹⁴

§ 4.2. Bestuursakkoord 2007

“Gemeenten zullen (...) noch direct nog indirect meewerken aan de opvang van onrechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen en de bestaande noodopvang beëindigen.”¹¹⁵

Op 25 mei 2007 werd tussen de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid gesloten. Er werd een snellere en efficiëntere asielprocedure ingesteld met als doel om langdurig verblijf van asielzoekers in gemeenten te voorkomen. Het Rijk beëindigde de voorzieningen van vreemdelingen die daar geen recht (meer) op hebben en de DT&V zou zich maximaal inspannen om het vertrek uit Nederland te realiseren. Gemeenten zouden gelet op het bovenstaande, niet direct en niet indirect meewerken aan de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De noodopvang diende per 1 januari 2010 te eindigen. Er werd daarnaast afgesproken dat ervaringen van gemeentelijke initiatieven betrokken zouden worden bij het nemen van maatregelen ter bevordering van het terugkeerbeleid. Bij de uitvoering van het terugkeerbeleid zou er bijzondere aandacht worden gegeven aan het probleem dat

¹¹³ De verwachting is dat er hoe dan ook gerechtelijke procedures zullen volgen over de bed, bad en broodvoorziening.

¹¹⁴ Een overzicht van de deelvragen is te vinden op pagina 16.

¹¹⁵ Bestuursakkoord inzake vreemdelingenbeleid 25 mei 2007, p.3.

gemeenten in de praktijk geconfronteerd worden met uitgeprocedeerde asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven maar geen recht meer hebben op (opvang)voorzieningen.¹¹⁶

Hoogleraar migratierecht Spijkerboer (VU) heeft in november 2012 de werking van het bestuursakkoord geëvalueerd.¹¹⁷ Het bestuursakkoord heeft immers het wederzijds vertrouwen gewekt dat er op een bepaalde manier gehandeld zou worden. Hij schrijft dat er sprake is van een uitruil in het bestuursakkoord:

“gemeentelijke (financiering) van noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers wordt in samenhang met de uitvoering van de regeling uiterlijk eind 2009 beëindigd” en “gemeenten zullen direct noch indirect meewerken aan de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen”. Daar staat tegenover dat op het niveau van de rijksoverheid maatregelen zullen worden genomen om (a) het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers in Nederland te beperken. Er worden maatregelen genomen ter bevordering van de effectiviteit van het terugkeerbeleid, waaronder maatregelen om “het op straat komen van vreemdelingen na ommekomst van de 28 dagen termijn te beperken”. Vreemdelingen die geen recht meer hebben op van Rijksweg verstrekte (opvang)voorzieningen worden uit de opvang gezet, waarbij “DT&V zich maximaal inspant om het daadwerkelijk vertrek uit Nederland te realiseren.” Bovendien worden (b) stappen ondernomen om het aantal rechtmatig verblijvende asielzoekers zonder opvang te beperken

Kader 4.2.1. Uitrui bestuursakkoord 2007 volgens Spijkerboer.¹¹⁸

Deze verplichtingen zijn inspanningsverplichtingen en geen resultaatsverplichtingen. Het Rijk moet dus inspanning leveren, niet per se om een bepaald resultaat te bewerkstelligen. Volgens Spijkerboer kan er op twee manieren worden onderzocht of er aan deze inspanningsverplichting is voldaan. Als met de inspanningen het beoogde resultaat is behaald, is het aannemelijk dat er inspanning is geleverd. Anderzijds kan er aan de inspanningsverplichting zijn voldaan zonder het beoogde resultaat bereikt te hebben, dan moet er aannemelijk worden gemaakt dat de inspanning geleverd is. Hij komt tot de conclusie dat uit de cijfers van de DT&V blijkt dat er over de bestudeerde periode (2008-2012) geen maximale inspanning is geleverd. Omdat het Rijk zich niet houdt aan zijn deel van het akkoord, zijn de gemeenten er minder aan gebonden. Er kan alsnog aannemelijk worden gemaakt dat er maximale inspanning is geleverd, dat kan bijvoorbeeld door te laten zien dat het budget is verdubbeld.¹¹⁹

Daarnaast merkt hij, los van het bestuursakkoord, op dat in artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 is bepaald dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op voorzieningen van een bestuursorgaan, **tenzij** het betrekking heeft op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan een vreemdeling. Op grond van het onderstreepte zou de gemeente kunnen zeggen: ‘als het Rijk dat mag, dan mogen wij dat ook’.¹²⁰

§ 4.3. Jurisprudentie

Uitspraak Europese Comité voor de Sociale Rechten (ECSR)

¹¹⁶ Bestuursakkoord inzake vreemdelingenbeleid 25 mei 2007 en ‘Voorstellen voor de ondersteuning van (uitgeprocedeerde) asielzoekers binnen gemeenten’ door de VNG in samenwerking met G4

¹¹⁷ Dhr. prof. mr. T.P. Spijkerboer is als hoogleraar migratierecht verbonden aan de Vrije Universiteit (VU) te Amsterdam.

¹¹⁸ Spijkerboer 2012, p. 1

¹¹⁹ Spijkerboer 2012, p. 3 e.v.

¹²⁰ Boonstra 2012

Op 17 januari 2013 diende de Conference of European Churches (CEC) een klacht in bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR).

Wat is het ECSR?

“Het Europees Comité voor Sociale Rechten is het Comité van onafhankelijke deskundigen dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest. Op grond van een aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest is het Comité ook bevoegd om beslissingen te nemen over collectieve klachten tegen staten. Nederland heeft zich in 2006 aan dit protocol gebonden. Klachten over een ontoereikende naleving van de verplichtingen uit het Europees Sociaal Handvest kunnen alleen worden ingediend door bepaalde internationale NGO's en bepaalde nationale organisaties van werkgevers en werknemers.”

Kader 4.3.1. Het ECSR¹²¹

De klacht was dat Nederland zich niet houdt aan het Europees Sociaal Handvest (ESH) door volwassen vreemdelingen op Nederlands grondgebied te onthouden van onderdak, voeding en kleding. Het gaat in dezen om vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfsstatus, die door de Koppelingswet (zie hoofdstuk 2, paragraaf 3) zijn uitgesloten van sociale voorzieningen. Op 14 juni 2013 verzocht de CEC om een *immediate measure*.¹²² Een immediate measure is een tijdelijke tussenmaatregel, die door zowel nationale als internationale colleges kan worden getroffen. Een immediate measure kan worden aangevraagd op grond van rule 36 uit de procesregels van het ECSR.¹²³ Het is dus geen definitieve beslissing. Het kan zijn dat het definitieve besluit afwijkt van de immediate measure. Op 23 oktober 2013 vraagt het ECSR aan de Nederlandse overheid of zij wil zorgen dat vreemdelingen zonder rechtmatige verblijfsstatus geen onherroepelijke schade oplopen op het moment dat het ECSR een definitieve beslissing neemt. Met andere woorden roept het ECSR Nederland op, om te zorgen dat deze groep onderdak, kleding en voedsel krijgt. Het ECSR zegt hierbij expliciet dat het om een gezamenlijke aanpak van het Rijk en de gemeenten moet gaan. Deze immediate measure diende voor gemeenten als argument om het nationale beleid tijdelijk te kunnen negeren.

Op 1 juli 2014 heeft het ECSR Nederland opgeroepen om in het kader van het Europees Sociaal Handvest (ESH) een voorziening te treffen voor dakloze vreemdelingen.¹²⁴ Nederland handelt in strijd met artikel 13, vierde lid en artikel 31, tweede lid van het ESH om de volgende redenen. Ten eerste kan de meerderheid van de in Nederland aanwezige volwassen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf geen aanspraak maken op basisvoorzieningen. Ten tweede vallen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen ook onder het toepassingsbereik van andere internationale mensenverdragen.¹²⁵ Tot slot mogen individuele staten het asielbeleid op hun grondgebied controleren, maar het weigeren van noodopvang is niet noodzakelijk om dit doel te bereiken. Er wordt daarom niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.¹²⁶ Deze uitspraak is 10 november 2014 openbaar gemaakt. Er mogen volgens het ECSR geen voorwaarden worden gesteld aan de noodopvang.¹²⁷

De uitspraken van het ECSR zijn niet bindend voor lidstaten. In de uitspraak staat dan ook letterlijk dat de lidstaat wordt ‘uitgenodigd’ om maatregelen te nemen. Deze uitspraken kunnen wel van belang zijn in de nationale jurisprudentie. Hoewel de beslissingen van het

¹²¹ Slingenberg & Stronks 2014 1

¹²² Een voorlopige maatregel

¹²³ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ESCRrules/Rules_en.pdf>, geraadpleegd op 11 mei 2015.

¹²⁴ Aanbeveling 90/2013 Raad van Europa (10 november 2014), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*.

¹²⁵ Zie hoofdstuk 2

¹²⁶ Voor een summier uitleg over het begrip subsidiariteit, zie de begrippenlijst van dit onderzoeksrapport.

¹²⁷ Slingenberg & Stronks 2014 2

ECSR niet juridisch bindend zijn, zijn het wel gezaghebbende interpretaties.¹²⁸ Nederlandse rechters zien deze uitspraken als belangrijk interpretatiemiddel.¹²⁹ De beslissing van het ECSR wordt doorgestuurd naar het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Dit Comité bestaat uit alle ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers mag rekening houden met sociaaleconomische overwegingen. In paragraaf 4.4 wordt hier verder op ingegaan.

Nationale jurisprudentie

De Centrale Raad van Beroep heeft d.d. 17 december 2014 zijn inspanningsverplichting gediend door het doel van de aanbeveling na te streven in zijn uitspraak.¹³⁰

Wat is de Centrale Raad van Beroep?

“De Centrale Raad van Beroep is de hoogste bestuursrechter in socialezekerheidszaken en ambtenarenzaken.”

Kader 4.3.2. De Centrale Raad van Beroep

De uitspraak luidt dat iedere dakloze vreemdeling voorzien moet worden van basale levensvoorzieningen zoals bed, bad en brood. Deze uitspraak geldt vanaf 17 december 2014 tot twee maanden nadat het Comité van Ministers een uitspraak heeft gedaan. Het Comité heeft 15 april 2015 zijn uitspraak bekend gemaakt, deze uitspraak geldt tot 15 juni 2015. Een dakloze vreemdeling is iedere onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling die geen recht heeft op opvang.

Naast de Centrale Raad van Beroep heeft ook de rechtbank, afdeling bestuursrecht zich gebogen over soortgelijke situaties. Zoals in de uitspraak d.d. 23 december 2014 is bepaald, dat er geen voorwaarden gesteld mogen worden aan het bieden van bed, bad en brood: “(...)heeft geoordeeld dat de Staat geen voorwaarden mag stellen aan de toegang tot onderdak, eten en kleding.”¹³¹

Vervolgens merkt de bestuursrechter op dat de *margin of appreciation* gerespecteerd moet worden, maar ook grenzen heeft. De *margin of appreciation* is de mate waarop lidstaten vrijheid hebben een verdragsbepaling te introduceren in de nationale wet- en regelgeving. De *margin of appreciation* wordt mede bepaald door de uitgangspunten die de Nederlandse Rijksoverheid heeft aanvaard door ratificatie van het ESH en die door het ECSR concreet zijn getoetst. Het Rijk moet dus de verplichtingen op zich hebben genomen en moet het ECSR een oordeel hebben gegeven over de aard en inhoud van de verplichtingen omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers. Dan zou het Rijk geen gehele keuzevrijheid meer hebben op welke wijze zij de gewaarborgde rechten willen eerbiedigen. Volgens de bestuursrechter rust er dus een positieve verplichting op de Staat om dakloze vreemdelingen bed, bad en brood te verstrekken.¹³²

Het was de bedoeling dat de Raad van State 11 mei 2015 procedures zou behandelen over de bed, bad en brood-voorziening. De eisers kregen op het laatste moment toch noodopvang aangeboden, waardoor het hoger beroep is ingetrokken.¹³³

¹²⁸ Slingenberg & Stronks 2014 2

¹²⁹ Slingenberg & Stronks 2014 1

¹³⁰ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

De quote hieronder komt uit: <www.rechtspraak.nl>, zoek op: over centrale raad van beroep, geraadpleegd op 11 mei 2015.

¹³¹ Rb. 's-Gravenhage, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958, zie R.O. 15

¹³² Rb. 's-Gravenhage, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958, zie R.O. 13

¹³³ Vader 2015

Wat is de Raad van State?

“De Afdeling bestuursrechtspraak [van de Raad van State] is de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Zij spreekt recht over besluiten van de overheid (gemeente, provincie en Rijk) waartegen burgers of bedrijven beroep hebben ingesteld. Het komt ook voor dat overheden onderling een geschil hebben.”

Kader 4.3.3. De Raad van State¹³⁴

§ 4.4. Beslissing Comité van Ministers

Na de uitspraak van het ECSR, stelde de regering zich op het standpunt dat zij op basis van hetgeen dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa bepaalt, beslist of het bed, bad en brood- principe een structureel karakter krijgt. Op 15 april 2015 heeft het Comité van Ministers zich uitgesproken over de beslissing van het ECSR.¹³⁵ Het Comité van Ministers is een politiek orgaan. De aanbeveling die het Comité doet, moet met twee derde meerderheid van de stemmen worden aangenomen.

Het Comité stelt dat de beslissing van het ECSR vragen oproept wat betreft de verplichting van de lidstaten om het ESH te respecteren. Het Comité bevestigt het beperkte toepassingsbereik voor vreemdelingen, maar geeft geen duidelijke aanbeveling aan Nederland. Normaal gesproken wordt er gevraagd de klacht in volledige overeenstemming te brengen met het ESH of bepaalde maatregelen te implementeren. In deze zaak is de formulering dus vrij zwak. Daarnaast lijkt er ook sprake te zijn van enige tegenstrijdigheid. Enerzijds verwijst het Comité naar de sterke verankering van de bevoegdheid van het ECSR in het ESH, anderzijds bevestigt het Comité de beperkte toepassingsbereik van het ESH. De conclusie is dat de Nederlandse regering slechts informatie hoeft te verstrekken over de ontwikkelingen op het gebied van het bieden van noodopvang aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

De uitspraak van het ECSR is ondanks het (gebrek aan) standpunt van het Comité van Ministers, nog steeds van invloed op de Nederlandse jurisprudentie. Beslissingen van het ECSR zijn gezaghebbende interpretaties van het ESH. Daarnaast kan het Comité van Ministers de juridische beoordeling van het ECSR niet terugdraaien.¹³⁶ De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 17 december 2014 geldt nog tot 15 juni 2015. De nationale rechtspraak kan de Nederlandse regering ook na 15 juni 2015 verplichten om noodopvang te bieden aan de in Nederland onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Uitspraak Comité van Ministers

“The Committee of Ministers: (...)

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

Kader 4.4.1. Uitspraak Comité van Ministers

¹³⁴ De quote hieronder komt uit: <www.rechtspraak.nl>, zoek op: raad van state, geraadpleegd op 11 mei 2015.

¹³⁵ Resolutie CM/ResChS(2015)5 Comité van Ministers (15 april 2015), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*

¹³⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/158.htm>, punt 46, geraadpleegd op 11 mei 2015.

§ 4.5. Standpunt Nederlandse regering

De Nederlandse regering heeft zich uitgesproken over zowel de uitspraak van het ECSR, als de uitspraak van het Comité van Ministers. Het voorgenomen beleid wordt kort genoemd in deze paragraaf, maar zal worden uitgewerkt en op juridische juistheid worden gecontroleerd in het volgende hoofdstuk.

Ten aanzien van de uitspraak van het ECSR, heeft de Nederlandse regering het volgende standpunt:¹³⁷

Het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van de uitspraak van het ECSR

“Nederland geeft in haar reactie van 16 september 2014 aan ernstige bezwaren te hebben tegen de beslissing van het ECSR. Volgens de Nederlandse regering is de interpretatie van het ECSR in strijd met het Handvest. In de bijlage staat immers dat het Handvest alleen van toepassing is op vreemdelingen die rechtmatig verblijven of werkzaam zijn in het betreffende land. Toepassing van het Handvest op vreemdelingen die onrechtmatig in een land verblijven, betekent volgens de Nederlandse regering dat er een nieuwe verplichting aan staten wordt opgelegd; een verplichting waarmee staten niet hebben ingestemd toen zij partij werden bij het Handvest. Het eenzijdig opleggen van nieuwe verplichtingen door het ECSR zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de effectiviteit van het Handvest en de autoriteit van het ECSR, aldus de Nederlandse reactie. Staten die het aanvullende protocol nog niet hebben geaccepteerd zouden er van weerhouden kunnen worden partij te worden bij het protocol.”

Kader 4.5.1. Standpunt Nederlandse regering uitspraak ECSR

Van 15 april 2015 tot en met 22 april 2015 heeft het kabinet gediscussieerd over de toepassing van de uitspraak van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het kabinet wil een tijdelijke en sobere opvang voor illegalen in vijf grote steden, naast Ter Apel in: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven. Wie weigert mee te werken aan zijn terugkeer, wordt alsnog op straat gezet. Als iemand terugkeerbereidheid toont, mag hij in de noodopvang blijven. De andere gemeenten moeten stoppen met het bieden van noodopvang, doen zij dit niet, wordt de financiële bijdrage vanuit de overheid gekort. Na de enkele weken dat men in de noodopvang verblijft, worden ze doorgestuurd naar het aanmeldcentrum Ter Apel. Vanuit Ter Apel worden ze teruggestuurd naar hun land van herkomst. Mensen die ziek zijn of buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, kunnen langer in een noodopvang verblijven. Dit wil niet zeggen dat voor hun de opvang niet op zal houden. De gemeenten mogen dat per geval bekijken.

Het voorgaande is in grote lijnen het toekomstige beleid ten aanzien van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. De burgemeesters blijven verantwoordelijk wat betreft openbare orde en veiligheid. Op basis van die verantwoordelijkheid en de gemeentelijke zorgplicht, kan een burgemeester op individuele basis opvang verlenen. In hoofdstuk 5 zal dit toekomstige beleid een uitgebreide juridische analyse ondergaan.

§ 4.6. Politieke wensen van Helmond

De gemeente Helmond heeft haar verantwoordelijkheid voor de noodopvang uitgesproken in Raadsbesluit 10 d.d. 3 februari 2015.¹³⁸ Deze verantwoordelijkheid heeft als gevolg dat

¹³⁷ De quote hieronder komt uit: Besselen & Slingenberg 2015

¹³⁸ Zie bijlage C, p. 6 van de bijlagebundel.

aan een nader vast te stellen doelgroep bed, bad en brood wordt verstrekt. De raad spreekt voornemens uit een meerjarenplan op te stellen voor de noodopvang voor deze (nog niet vastgestelde) doelgroep. Vanaf 2016 wil de raad de voorziening een regionaal karakter geven, dus ook voor de deelgemeenten.¹³⁹ Minimaal één keer per jaar vindt een bestuurlijk overleg plaats met de ketenpartners, waarvan de voortgang gerapporteerd wordt aan de raad.

Voorgenomen ketenpartners

- Gemeente Helmond
- Stichting Vluchteling als Naaste
- Stichting Maatschappelijke Opvang
 - o Crisisopvang voor mensen met een verblijfsstatus
- LEVgroep
 - o Biedt begeleiding aan voormalige asielzoekers met een (al dan niet tijdelijke) verblijfsstatus
- Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
- Dienst Terugkeer & Vertrek
- Vluchtelingenwerk Nederland
- Huisarts
- Psycholoog / psychiater

Kader 4.6.1. Voorgenomen ketenpartners gemeente Helmond

Daarnaast verstrekt de raad een financiële bijdrage aan de stichting Vluchteling als Naaste, die zorgt voor de noodopvang (de bed, bad en brood-voorziening).

Volgens de gemeente Helmond dient niemand op straat de zwerven, dit is ook de politieke wens die centraal staat.

Er wordt vanuit gegaan dat de huidige situatie tot het eind van dit jaar kan worden gecontinueerd, dus tot die tijd hoeft er in ieder geval niemand op straat te zwerven. Als de regering het voorgestelde beleid gaat toepassen, zal het College van Burgemeester en Wethouders in Helmond het Raadsbesluit 10 heroverwegen. Dan is de vraag of- en in welke vorm er noodopvang wordt geboden aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Mocht de gemeente Helmond geen structurele noodopvang meer mogen bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn er toch nog mogelijkheden om aan de politieke wensen te voldoen en dus de vreemdeling van straat te houden. Deze mogelijkheden volgen in het volgende hoofdstuk onder paragraaf 5.5.

§ 4.7. Tussenconclusie

Zoals in hoofdstuk 2 ter sprake is gekomen, is er een breed pallet aan internationale wet- en regelgeving. De formele wetgever heeft primair de bevoegdheid te bepalen op welke wijze de implementatie van Europees recht naar nationaal recht geschiedt.¹⁴⁰ De lidstaten hebben dus een keuzevrijheid ten aanzien van de vorm en de middelen om het verplichte resultaat te realiseren.¹⁴¹ Daarnaast geldt er een inspanningsplicht voor het rechtsprekende orgaan. Als er geen sprake is van een verbindende bepaling, heeft de rechter een inspanningsverplichting om het nationale recht zoveel mogelijk uit te leggen

¹³⁹ De gemeente Helmond is een centrumgemeente, de deelgemeenten zijn Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Laarbeek en Someren. Dit worden de Peel 6.1 gemeenten genoemd.

¹⁴⁰ Op grond van artikel 94 van de Grondwet geldt een rechtstreekse werking voor verbindende bepalingen van verdragen en besluiten

¹⁴¹ Larsson 2011, p. 17 en zie zijn voetnoot: C-60/01, Commissie tegen Frankrijk, Jur. 2002, p.I-5679, pt. 24,25 en 29.

naar het doel van de Europese bepaling.¹⁴² In het bestuursakkoord uit 2007 wordt er gebruik gemaakt van de keuzevrijheid om het verplichte resultaat te realiseren, dit vindt zijn grondslag in onder andere het EVRM en het vluchtelingenverdrag van Genève. Anderzijds voldoet de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak d.d. 17 december 2014 aan zijn inspanningsverplichting het nationale recht uit te leggen naar het doel van de aanbeveling van de Raad van Europa. In deze situatie wordt de keuzevrijheid doorkruist met de inspanningsverplichting.

De VNG geeft een voorbeeld van de discrepantie op haar website:

*“Ook wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland kan de staatssecretaris de uitspraak niet naast zich neerleggen. Het uitzetbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers is primair een verantwoordelijkheid van het Rijk. In de interbestuurlijke verhoudingen zijn kosten die het gevolg zijn van falend rijksbeleid ook voor rekening van het Rijk.”*¹⁴³

Hier wordt eigenlijk gezegd dat als er een uitspraak haaks op het bestuursakkoord staat, de uitspraak niet zomaar aan de kant kan worden geschoven.

Gemeenten zijn, volgens Spijkerboer, in mindere mate gebonden aan het bestuursakkoord uit 2007, omdat het Rijk haardeel van de uitruil niet voldoende nakomt.

Het ECSR heeft geoordeeld dat het ESH ook van toepassing is op onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, terwijl de ESH deze vreemdelingen in beginsel uitsluit. Het ECSR geeft als reden dat de toegang tot noodzakelijke voeding, kleding en onderdak nauw verbonden is met de verwezenlijking van de meest fundamentele mensenrechten en met de menselijke waardigheid.¹⁴⁴ De Centrale Raad van Beroep heeft vervolgens in een voorlopige voorziening geoordeeld dat centrumgemeenten een bed, douche en avondmaaltijd moeten verschaffen aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het oordeel van de Centrale Raad van Beroep geldt tot twee maanden na de uitspraak van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers heeft voorts een uitspraak gedaan die tegenstrijdig is met zichzelf en geen concrete aanbeveling kent. De Nederlandse regering heeft daaropvolgend voorgenomen beleid uitgesproken, wat inhoudt dat slechts vijf aangewezen gemeenten (en Ter Apel) noodopvang mogen bieden. Andere gemeenten mogen dit niet en kunnen zelfs gekort worden op het financiële budget vanuit het Rijk. Gerechtelijke instanties kunnen hier in een uitspraak nog hun oordeel over vellen. In het volgende hoofdstuk wordt het voorgenomen beleid van de regering onder de loep genomen.

¹⁴² Larsson 2011, p. 18 en zie zijn voetnoot: Zaak 14/83, *Von Colson en Kamann*, *Jur.* 1984, p. 1891 en artikel 4, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992

¹⁴³ <www.vng.nl>, zoek op: uitspraak ecsr nederland moet illegalen opvangen, geraadpleegd op 28 maart 2015.

¹⁴⁴ Slingenberg & Stronks 2014 2

5. Is het standpunt van de regering juridisch houdbaar?

§ 5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk, in paragraaf 4.5, wordt de ‘oplossing’ van de regering kort genoemd. Hier kan kritisch naar worden gekeken. Lost het überhaupt iets op? Uiteindelijk zijn er in ieder geval vreemdelingen die alsnog tussen de wal en het schip vallen. Mag de Nederlandse regering een dergelijk beleid gaan voeren, of handelen ze dan in strijd met internationale regelgeving? Als ze in strijd handelen met internationale regelgeving, kan er dan iets aan gedaan worden? In dit hoofdstuk wordt deelvraag IX beantwoord.¹⁴⁵

§ 5.2. Beoogde uitwerking van het toekomstige beleid

Op 22 april 2015 heeft het kabinet zijn standpunt bekend gemaakt ten aanzien van de bed, bad en brood voorziening voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. In het huidige stelsel heeft een vreemdeling van wie bij voorbaat niet kan worden verwacht dat vertrek binnen twaalf weken mogelijk is, geen toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie (VBL); ook niet als dit buiten de invloedssfeer van de vreemdeling ligt.¹⁴⁶ In het toekomstige beleid wordt deze termijneis niet strikt toegepast voor vreemdelingen die meewerken. Het kabinet benadrukt in zijn brief dat dit niet betekent dat het verblijf in een VBL nooit op zal houden, ook als de vreemdeling blijft meewerken. Wanneer er geen perspectief meer bestaat voor (vrijwillig) vertrek, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet. Het is de bedoeling dat de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) door goed casemanagement zal waarborgen dat de vreemdelingen in de VBL aan hun vertrek blijven werken.

De vreemdeling kan dus alleen toegang tot een VBL krijgen indien hij bereid is mee te werken aan zijn terugkeer, dit is onveranderd.¹⁴⁷ Deze voorwaarde wordt in het toekomstige beleid aangepast door een voorfase van de VBL in te voeren. De voorfase houdt in dat de vreemdeling, naar eigen zeggen van het kabinet, eerst de ruimte wordt geboden, vertrouwd raakt met de locatie en algemene informatie over de terugkeer ontvangt. Vervolgens vinden er vertrekgesprekken plaats om de terugkeerbereidheid te stimuleren. Als de terugkeerbereidheid aanwezig is, wordt de vreemdeling doorverwezen naar de reguliere VBL in Ter Apel om uiteindelijk vertrek te kunnen realiseren.¹⁴⁸ De voorfase van de VBL is beperkt tot enkele weken.¹⁴⁹

Het Rijk is van mening dat vreemdelingen die in gemeenten verblijven, zich onttrekken aan het zicht van het Rijk. Om die situatie te doorbreken zal de voorfase van de VBL naast Ter Apel, beschikbaar zijn in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. Dit vindt het kabinet, op basis van waar de meeste bed, bad en brood aanvragen worden gedaan, een regionale spreiding.¹⁵⁰ Andere gemeenten mogen geen noodopvang meer bieden aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen,

¹⁴⁵ Een overzicht van de deelvragen is te vinden op pagina 16.

¹⁴⁶ In hoofdstuk 3 is geschreven dat de meewerkplicht is losgelaten. Hier gaat het om de praktijksituatie. In principe heeft de vreemdeling namelijk geen toegang tot de VBL indien hij niet meewerkt.

¹⁴⁷ Hoewel in de praktijk blijkt dat het meewerkcriterium is losgelaten, dit blijkt uit de Leidraad van de DT&V van januari 2015, versie 6.

¹⁴⁸ Vanuit Ter Apel wordt daadwerkelijk vertrek gerealiseerd.

¹⁴⁹ Het precieze aantal weken staat (nog) niet vast

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2014/2015, nr. 2134, p.5*

doen zij dit toch: worden zij gekort op bijvoorbeeld, hun budget voor inburgering, maar ‘er lopen genoeg geldstromen van het Rijk naar de gemeente’.¹⁵¹

Gerechtelijke instanties kunnen bij een bed, bad en brood-procedure nog een uitspraak doen die gevolg kan hebben op de juridische houdbaarheid op het voorgenomen beleid. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, blijft de uitspraak van de ECSR een gezaghebbende uitspraak die de rechter als interpretatie kan gebruiken. Het kabinet geeft aan gevolg te zullen geven aan een gerechtelijke uitspraak die het voorgenomen beleid al dan niet ontkracht. Het voorgaande voorgenomen beleid zal als aanvulling gelden op het al bestaande bestuursakkoord uit 2007. Als op 1 november 2015 nog geen nieuw bestuursakkoord is gesloten, geldt het bestuursakkoord uit 2007.¹⁵² Het nieuwe bestuursakkoord moet meer duidelijkheid geven over de precieze invulling van de ‘notitie’ die er nu ligt.¹⁵³ Zoals concretisering van het ‘beperkt’ aantal weken dat de voorfase van de VBL mag duren. Nu wordt de volgende definitie gegeven aan het begrip ‘beperkt aantal weken’: *“teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.”*¹⁵⁴ Diederik Samsom omschreef het als volgt tijdens het debat d.d. 30 april 2015: *“zo kort als mogelijk, maar zo lang als effectief, niet tot in het oneindige dus.”*¹⁵⁵ Wanneer een vreemdeling aan de criteria voldoet dat hij ‘oprecht’ en ‘aantoonbaar’ wil terugkeren, beoordeelt de DT&V. De DT&V zal tevens vrijwillige terugkeer (nog meer) gaan stimuleren. Gemeenten kunnen een vreemdeling zonder verblijfsstatus aanmelden bij de DT&V, waarna de DT&V hem een aanbod zal doen in de vorm van onderdak. Het bestuursakkoord zal, naar eigen zeggen, in goed overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ontwikkeld worden.¹⁵⁶

§ 5.3. Weerstand van velen

Niet iedereen is tevreden over het voorgenomen beleid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft grote bezwaren tegen hetgeen in de vorige paragraaf is beschreven. De VNG vindt een sanctie als het korten op het inburgeringsbudget een zeer onwenselijke inperking van de gemeentelijke autonomie. Alle gemeenten moeten volgens de VNG de mogelijkheid houden om noodhulp te verlenen in een uiterst sobere vorm. Niemand moet onder een brug hoeven slapen. Daarnaast zegt de VNG in haar standpunt dat indien een overhaaste overplaatsing naar Ter Apel dreigt, er minder vreemdelingen gebruik zullen maken van de opvang en verdwijnen in illegaliteit. Vreemdelingen tot het inzicht laten komen dat ze moeten terugkeren, werkt alleen in een veilige omgeving waar voldoende tijd is om intensief met mensen aan de slag te gaan.¹⁵⁷ De VNG schrijft in een brief d.d. 28 april aan de Tweede Kamer dat het doel moet zijn het vergroten van de kans op succesvolle terugkeer en het voorkomen dat er ‘s nachts vreemdelingen op straat zwerven.¹⁵⁸ Een intensievere aanpak op het gebied van terugkeer vindt de VNG goed, maar naar verwachting zal de gekozen aanpak niet effectief zijn. Slechts vijf gemeenten, naast Ter Apel, mogen een bed, bad en brood voorziening hebben. Regionale spreiding ontbreekt en kleinschalige opvang zou effectiever kunnen zijn omdat er dan maatwerk geleverd kan worden. De dak- en thuislozenopvang op grond van de Wmo 2015 is verdeeld over 43 centrumgemeenten en de Centrale Raad van Beroep sloot hierbij aan als het gaat om noodopvang voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.¹⁵⁹

¹⁵¹ <www.gemeente.nu>, zoek op: bbb-akkoord is haags broddelwerk, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁵² <www.vng.nl/files/vng/20150423-brief-resolutie-esh-klacht-cec.pdf>, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁵³ Dit is vastgelegd in de brief uit de vorige voetnoot.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2014/2015*, nr. 2134, p.5

¹⁵⁵ <www.nos.nl>, zoek op: asielopvang hoe lang is een beperkt aantal weken, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2014/2015*, nr. 2134, p.3

¹⁵⁷ <vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken>, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁵⁸ <vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken/brieven/opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-bed-bad-brood>, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁵⁹ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

Voorts hebben verschillende (grote) gemeenten aangegeven niet te willen meewerken met het voorgenomen beleid, waaronder Utrecht, Arnhem en Leiden. Naast een aantal gemeenten die het niet eens zijn met het beleid, zijn er ook een aantal hulporganisaties die het hier niet mee eens zijn. De gemeenten en hulporganisaties zijn d.d. 24 april 2015 uitgenodigd voor een rondetafelgesprek op 29 april 2015, omdat er zoveel kritiek is op het voorgenomen beleid.¹⁶⁰ Een rondetafelgesprek is een hoorzitting in de Tweede Kamer.

Deelnemers rondetafelgesprek van 29 april 2015

- Vluchtelingenwerk Nederland
- Amnesty International
- Stichting Inlia
- We are here
- Pauluskerk
- Opvang in Utrecht
- Protestantse Kerk in Nederland
- Dienst Terugkeer & Vertrek
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Vlagtwedde
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Leiden
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Kader 5.3.1. Deelnemers rondetafelgesprek d.d. 29 april 2015

Daarnaast heeft de VN-rapporteur Philip Alston kritiek op het voorgenomen beleid. Hij noemt het in strijd met de internationale regels en vindt het inhumain.¹⁶¹ Op basis van deze uitspraken heeft een lid uit de Tweede Kamer van de D66 een verzoek om reactie op de VN-rapporteur ingediend bij de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Het verzoek is niet gehonoreerd.¹⁶²

Amnesty International zegt in het rondetafelgesprek dat de Nederlandse Rijksoverheid de plicht heeft om voor iedereen basisvoorzieningen te regelen, ongeacht de verblijfsstatus. Daarnaast kan de meewerkplicht die de regering aan de opvang koppelt volgens Amnesty International ook niet door de beugel. Stichting Vluchtelingenwerk Nederland vindt de huidige situatie al niet erg humaan en vindt dit een stap terug. Opvang in Utrecht zegt daarnaast dat veel van deze vreemdelingen leiden onder stress, schizofrenie, diabetes en andere problemen. Deze problemen zijn niet in de enkele weken opgelost die de voorfase biedt. De burgemeester van Rotterdam deelt de mening dat een paar weken niet genoeg is om de terugkeer te kunnen regelen. Hier zouden drie tot zes maanden voor moeten staan, vindt hij. Hij vreest daarnaast ook dat de druk te groot wordt als er maar een paar gemeenten opvang mogen regelen. Kleinschaligheid is volgens hem nodig en hij roept het kabinet op om opvang op meer plekken toe te staan.

Al de visies van het rondetafelgesprek zullen volgens de regering worden meegenomen bij het ontwikkelen van het nieuwe bestuursakkoord. Het VNG stelt echter geen nieuw akkoord te sluiten als de boeteclausule wordt vastgehouden.¹⁶³

Het uitvoeren van het voorgenomen beleid kan lastig worden als belangrijke partijen, zoals gemeenten en hulporganisaties, er geen gehoor aan willen geven.

¹⁶⁰ <www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015D15812 en download het kamerstuk.

¹⁶¹ Benschop 2015

¹⁶² De SP en Partij voor de Dieren hebben wel met dit voorstel ingestemd.

<www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015A01728, geraadpleegd op 7 mei 2015.

¹⁶³ *Kamerstukken II 2014/2015*, nr. 2134, p.12

§ 5.4. Juridische analyse van het voorgenomen beleid

Dat het voorgenomen akkoord in de praktijk wellicht niet zal werken volgens de verwachtingen van het kabinet, kan worden opgemaakt uit de argumenten uit de vorige paragraaf. Naast de procesmatige, humanitaire of principiële argumenten tegen het voorgenomen akkoord, kan er juridisch ook getwijfeld worden aan de houdbaarheid ervan. In deze paragraaf wordt het voorgenomen beleid juridisch geanalyseerd. Allereerst een schematische opzet van de toekomstige opvangmogelijkheden.¹⁶⁴

Opvangmogelijkheden	
<i>Voorfase VBL</i>	<i>VBL</i>
Geen voorwaarden	Meewerkplicht
Enkele weken	Niet strikt termijn van twaalf weken, zelfs indien vreemdeling meewerkt is verblijf in VBL onzeker
Ter Apel, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.	Ter Apel en Gilze-Rijen

Kader 5.4.1. Toekomstige opvangmogelijkheden volgens de regering

De volgende conclusies kunnen worden getrokken voor de voorfase: er is sprake van een tijdelijke oplossing, die in een beperkt aantal steden (vooral in het noorden en oosten van het land vertegenwoordigd) toegankelijk is. Om toegang te hebben tot een VBL geldt de voorwaarde dat de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. Dit is onveranderd ten aanzien van de situatie voor 22 april 2015.¹⁶⁵ Hetgeen dat veranderd is bij de VBL is dat de termijn van twaalf weken niet meer strikt wordt toegepast. Dit laat onverlet dat er een einde zal komen aan de VBL, zelfs als de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. Tot zover de korte samenvatting van de toekomstige opvangmogelijkheden.

De VBL zelf is niet zodanig veranderd, verblijf blijft namelijk tijdelijk en de meewerkplicht blijft gehanteerd. Om die reden wordt alleen de juridische houdbaarheid van de voorfase VBL getoetst aan de internationale regelgeving. Daarnaast wordt meegenomen in hoeverre een toekomstige uitspraak van een gerechtelijke instantie invloed kan hebben op de juridische houdbaarheid van dit beleid.

Terugkomend op paragraaf 2.3 van dit onderzoek. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Europees Sociaal Handvest zijn allen geratificeerd door Nederland en geven het recht van een ieder op basale levensbehoeften. Het enige verdrag van de voorgaande verdragen dat juridisch bindend is, is het EVRM. Een ieder die zich in Nederland bevindt, kan zich ongeacht zijn verblijfsstatus, beroepen op artikel 3 van het EVRM: het verbod van onmenselijke behandeling. Artikel 3 van het EVRM is dus een ondergrens. De regering is van mening dat hieraan wordt voldaan, omdat de Koppelingswet uitzonderingen kent voor onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die de rechten van hen zouden beschermen. Iedere vreemdeling heeft

¹⁶⁴ Let wel dat bijvoorbeeld de gezinslocatie blijft bestaan, er wordt in deze paragraaf slechts ingegaan op hetgeen dat het kabinet voorneemt te veranderen.

¹⁶⁵ Dit laat onverlet dat in hoofdstuk 3 is geschreven dat de meewerkplicht in de praktijk niet zo streng wordt gehandhaafd, in principe geldt deze namelijk wel.

recht op medisch noodzakelijke zorg en gezinnen met minderjarige kinderen kunnen in een gezinslocatie verblijven.¹⁶⁶ De aanname wordt gedaan dat het akkoord op grond van artikel 3 EVRM niet zal stranden.

De overige verdragen die naast het EVRM worden genoemd, zijn wél geratificeerd, maar niet bindend, dus ook deze verdragen zitten de juridische houdbaarheid niet in de weg. Dan kan er worden geconcludeerd dat er wel in strijd wordt gehandeld met internationale regelgeving, maar kan er niet op gehandhaafd worden. De regering spreekt uit dat zij waarde hecht aan 'getrouwe naleving' van de mensenrechtenverdragen waar Nederland partij van is.¹⁶⁷ Dat de uitspraak van het ECSR niet wordt nageleefd, omdat vreemdelingen zonder verblijfsstatus worden uitgesloten van het ESH, is al enigszins geen getrouwe naleving, omdat het ECSR een gezaghebbend orgaan is. Maar ook de UVRM, het IVUR en het IVESCR worden niet trouw nageleefd.

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep geldt tot twee maanden na de uitspraak van het Comité van Ministers, dat is tot 15 juni.¹⁶⁸

Juridische eisen aan de bed, bad en brood-opvang tot 15 juni 2015

Wat: nachtopvang (van 20:00 tot 08:00 uur), een douche, maaltijd en ontbijt

Wie: de centrumgemeente, specifiek het bestuursorgaan (het College van Burgemeester en Wethouders)

Doelgroep: iedere dakloze vreemdeling in de centrumgemeente en haar deelgemeenten

Voorwaarden aan opvang: geen

Overig: casemanagement

Kader 5.4.2. Juridische eisen aan een bed, bad en brood-voorziening volgens de Centrale Raad van Beroep

Concluderend is het voorgenomen akkoord in strijd met (niet bindende) internationale regelgeving en in ieder geval tot 15 juni 2015 ook in strijd met de nationale jurisprudentie.

Update na 8 mei 2015

De rechtbank van Amsterdam heeft 8 mei 2015 geoordeeld *“dat het recht op een basale opvangvoorziening een onvoorwaardelijk recht is, ook voor meerderjarige vreemdelingen.”*¹⁶⁹ Die uitspraak kan de juridische houdbaarheid al aan het wankelen brengen. Een tijdelijke voorziening die de regering heeft voorgenomen, voldoet hier in elk geval niet aan omdat er toch mensen op straat kunnen belanden. Er wordt vooralsnog van uitgegaan dat het standpunt juridisch houdbaar is, tot dat een gerechtelijke instantie over het daadwerkelijke beleid heeft geoordeeld.

§ 5.5. Zijn er nog andere mogelijkheden voor gemeenten als zij geen bed, bad en brood mogen bieden?

In het politieke debat d.d. 30 april 2015 wordt er enkele keren aangehaald dat noodopvang verlenen toch mogelijk blijft voor gemeenten die geen bed, bad en brood voorziening mogen toepassen. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen noodopvang en de hiervoor genoemde bed, bad en brood-voorziening. Het bieden van noodopvang dient op individuele basis te geschieden en is niet structureel. Deze

¹⁶⁶ <www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015D16489, download het kamerstuk, p.3.

¹⁶⁷ <www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015D16489, download het kamerstuk, p. 2.

¹⁶⁸ Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

Rb. Den Haag, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958

¹⁶⁹ Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

bevoegdheid heeft de burgemeester op grond van artikel 174 en 175 van de Gemeentewet. Artikel 174 lid 2 van de Gemeentewet waarborgt het volgende: *“De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.”* Het gaat hier om een (al dan niet onrechtmatig in Nederland verblijvende) vreemdeling, die zonder eten, onderdak en sanitair op straat zwerft. De veiligheid en gezondheid van deze persoon wordt onvoldoende beschermd in een dergelijke situatie en zou dus op grond van artikel 174 lid 2 van de Gemeentewet (bij bevel van de burgemeester) opgevangen kunnen worden. Dit mag geen structurele opvang zijn, dus er moet vervolgens worden gekeken of de vreemdeling recht heeft op een andere opvang. Dit zou in de toekomst een voorfase VBL locatie kunnen zijn. Het doorverwijzen van een gemeente naar de voorfase van de VBL geschiedt in beginsel zoals de gemeenten thans asielzoekers doorverwijzen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel.¹⁷⁰ Dus op eigen gelegenheid met het openbaar vervoer waarvoor de gemeente een vervoerbewijs afgeeft. Mocht het zo zijn dat een vreemdeling al gebruik heeft gemaakt van de voorfase en door het niet meewerken vervolgens op straat is beland, kan er op grond van voorgaande redenen worden beargumenteerd dat de burgemeester gebruik kan maken van zijn bevoegdheid die neergelegd is in artikel 174 lid 2 van de Gemeentewet.

Artikel 175 van de Gemeentewet is eveneens een mogelijkheid. Dit artikel geeft de burgemeester de mogelijkheid om in (vrees voor) lokale noodsituaties in te grijpen. *‘Wat precies onder een noodsituatie (oproerige beweging enz.) valt, is moeilijk aan te duiden. Het moet gaan om buitengewone situaties waarin vergaande maatregelen nodig zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen of gevaar te keren.’*¹⁷¹ Een uitgeprocedeerde vreemdeling op straat, die de Nederlandse taal niet spreekt, geen voeding, opvang of sanitair tot zijn beschikking heeft en mogelijk de weg niet eens kent, kan een buitengewone situatie zijn. Dit is niet vanzelfsprekend voor de veiligheid van de vreemdeling of de overige inwoners van Helmond. Om het gevaar te keren, kan de vreemdeling op grond van voorgaande argumenten opgevangen worden.

Artikel 8 van het EVRM wordt door de nationale jurisprudentie in verband gebracht met het toekennen van voorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).¹⁷² *“Als er naar objectief medische maatstaf wordt vastgesteld dat de fysieke en psychische gezondheid van de vreemdeling wordt bedreigd wanneer hij geen toegang krijgt tot opvang, behoort hij tot de categorie van kwetsbare personen, die op grond van artikel 8 EVRM recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven.”*¹⁷³ Het voorgaande citaat komt uit hoofdstuk 2.

*“De rechtbank is in het licht van het standpunt van het ECSR van oordeel dat het verstoken zijn van toegang tot (enige vorm van) onderdak, eten en kleding voor uitgeprocedeerde asielzoekers/ongedocumenteerden het respect voor de menselijke waardigheid zo raakt dat dit leidt tot een situatie dat de normale ontwikkeling van het privéleven onmogelijk wordt gemaakt.”*¹⁷⁴ Op grond van het voorgaande rust er een positieve verplichting op de Nederlandse overheid (op grond van artikel 8 van het EVRM en de Wmo) een ongedocumenteerde toegang tot onderdak, eten en kleding te verstrekken (zonder voorwaarden).

Het eerste gedeelte van deze alinea ziet toe op de objectief medische maatstaf, deze mogelijkheid om opvang te bieden zal niet ophouden met bestaan, het tweede gedeelte ziet toe op vreemdelingen zonder verblijfstitel in zijn algemeenheid en als uitwerking op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 17 december 2014 en zal om die reden waarschijnlijk zijn geldigheid verliezen als voorgenoemde uitspraak dat ook verliest.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2014/2015, nr. 2134, p. 8

¹⁷¹ Cammelbeeck & Kummeling 2013 (geraadpleegd via Kluwer Navigator)

¹⁷² Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

¹⁷³ Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995, R.O. 5.4

¹⁷⁴ Rb. Den Haag, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958

Daarnaast is er de mogelijkheid, zoals in het vorige hoofdstuk ook is aangegeven, om op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet noodopvang te bieden aan vreemdelingen zonder verblijfstitel als het gaat om inbreuken op de volksgezondheid.

Update 8 mei 2015

Op 8 mei 2015 heeft de rechtbank geoordeeld dat ook meerderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus een onvoorwaardelijk recht hebben op basale levensbehoeften (toegang tot onderdak, voedsel en kleding). Dus op grond van deze uitspraak kunnen gemeenten noodopvang bieden om een humanitaire noodsituatie te voorkomen. Een uiterst sobere noodopvang wat een humanitaire noodsituatie voorkomt, volstaat.¹⁷⁵

5.6. Tussenconclusie

Het voorgenomen beleid is vooralsnog juridisch houdbaar, omdat het in strijd is met niet bindende internationale regels. Omdat de regels niet bindend zijn, kan er niet op gehandhaafd worden. De nationale rechterlijke macht mag deze internationale regels en de uitspraak van het ECSR, wel interpreteren in zijn beslissing en kan op basis van een uitspraak bepalen dat het akkoord in strijd is met internationale (al dan niet bindende) regels. Op deze uitspraak kan wel gehandhaafd worden, wat een einde maakt aan de juridische houdbaarheid van het akkoord.

Op grond van artikel 174 en 175 van de Gemeentewet is bij bevel van de burgemeester, indien er een noodsituatie is, individuele en niet structurele noodopvang mogelijk. Op grond van de Wmo 2015 juncto artikel 8 van het EVRM is opvang mogelijk indien er naar objectief medische maatstaf kan worden vastgesteld dat de fysieke en psychische gezondheid van de vreemdeling wordt bedreigd wanneer hij geen toegang krijgt tot opvang. Voorts is er op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet, als het gaat om het voorkomen van een inbreuk op de volksgezondheid, de mogelijkheid een ongedocumenteerde noodopvang te bieden. Tot slot heeft de volgende mogelijkheid de voorkeur (tenzij er op grond van casemanagement een andere opvang met het oog op een medische of fysieke toestand noodzakelijk is voor de vreemdeling): op grond van de uitspraak rechtbank Amsterdam een uiterst sobere noodopvang te bieden, met toegang tot onderdak, voedsel en kleding.

¹⁷⁵ Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

6. Andere gemeenten ten aanzien van het uitgeprocedeerde asielbeleid

§ 6.1. Inleiding

In hoofdstuk 3 is de praktijksituatie van de gemeente Helmond uiteengezet en in paragraaf 4.6 zijn de politieke wensen ter sprake gekomen. In dit hoofdstuk komen de drie grootste gemeenten van Brabant (Breda, Eindhoven en Tilburg) en de gemeente Utrecht aan bod. Voorafgaand de opmerking dat de geschreven situatie van de Brabantse gemeenten de situatie is vóór het standpunt van de regering (dus voor hoofdstuk 5). Utrecht is één van de gemeenten die opvang mag blijven bieden, maar die het toch niet eens is met het voorgenomen beleid. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft ook meegewerkt aan dit hoofdstuk, maar bij het gebrek aan raadsstukken is besloten dit niet te gebruiken. Deelvraag X zal in dit hoofdstuk worden beantwoord.¹⁷⁶

Er is een vragenlijst voorgelegd aan de Brabantse gemeenten.¹⁷⁷ Breda en Tilburg hebben naast het sturen van raadsstukken, de antwoorden ook genoteerd op de vragenlijst, Eindhoven heeft alleen raadsstukken gestuurd. Per Brabantse gemeente zullen er kort speerpunten van het beleid volgen. Om een goede vergelijking te realiseren, wordt er verwezen naar de praktijksituatie van de gemeente Helmond die is beschreven in hoofdstuk drie van deze scriptie. Omwille van de leesbaarheid volgen hieronder kort de speerpunten van het huidige uitgeprocedeerde asielbeleid van de gemeente Helmond. Voorts de opmerking dat er bij deze speerpunten geen rekening is gehouden met de verbeterpunten die al zijn genoemd in eerdere hoofdstukken. Een totaalbeeld van verbeterpunten volgt namelijk in hoofdstuk 7. Dit is dus slechts de huidige praktijk.

- Medewerker zorg en ondersteuning: informeel overleg met de DT&V;
- Beleidscoördinator: structureel overleg met de stichting Vluchteling als Naaste, de portefeuillehouder en overige ketenpartners;
- Stichting Vluchteling als Naaste voert de noodopvang uit en beperkt zich niet tot slechts bed, bad en brood, maar biedt ook begeleiding;
- Vreemdelingen dienen mee te werken aan hun perspectief als zij opvang willen genieten.

§ 6.2. Brabantse gemeenten

Mocht een gerechtelijke instantie het standpunt van de regering onderschrijven, zal wat geschreven wordt in deze paragraaf van verminderd belang zijn. Als eruit komt dat centrumgemeenten toch noodopvang moeten blijven bieden, zoals de Centrale Raad van Beroep voorschreef, kunnen gemeenten van elkaar leren om zo tot een efficiënt en effectief beleid te komen. Kader 5.4.2. (de juridische eisen) dient de rode draad van het beleid te vormen, maar er zal niet op de juridische juistheid van het beleid van andere gemeenten worden ingegaan. In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de invulling van dit kader door verschillende gemeenten.

¹⁷⁶ Een overzicht van de deelvragen is te vinden op pagina 16.

¹⁷⁷ Bijlage N, p. 45 van de bijlagebundel.

Invulling op de juridische eisen

- Wie voert de noodopvang uit?
- Wat is de doelgroep?
- Wat houdt de bed, bad en brood-voorziening in?
- Is het een structurele voorziening?
- Hoe lang duurt de bed, bad en brood-voorziening?
- Hoe verloopt het contact met de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

Kader 6.2.1. Invulling op de juridische eisen

Breda¹⁷⁸

De gemeente Breda vindt dat het bieden van de basale levensbehoeften een morele plicht is en dient tot bescherming van de menselijke waardigheid.¹⁷⁹ Breda vangt uitgeprocedeerde asielzoekers op in bestaande opvangvoorzieningen en kent dus geen aparte voorziening voor uitgeprocedeerde asielzoekers. In eerste instantie bood de gemeente Breda alleen opvang aan uitgeprocedeerden in schrijnende gevallen. Dit heeft zij bijgesteld: nu is een ieder die binding heeft met de gemeente Breda, conform de uitspraak van het Europese Comité van Sociale Rechten (ECSR), toelaatbaar voor opvang. De gemeente Breda heeft geen noodopvang, maar uitgeprocedeerden krijgen wel onderdak. De gemeente vindt dat zij mensen altijd perspectief moet bieden. De gemeente Breda heeft een samenwerkingsconvenant met haar (11) deelgemeenten ten aanzien van maatschappelijke opvang, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) en verslavingszorg. Het beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde vreemdelingen is een aanvulling op dit convenant. Daarnaast kijkt de gemeente, conform jurisprudentie, naar de individuele situatie van de vreemdeling. Dit doet zij in samenwerking met haar ketenpartners zoals stichting Vluchtelingenwerk en de DT&V. Als er een voorliggende voorziening beschikbaar is, of er is overige zorg mogelijk vanuit het Rijk, wordt de vreemdeling daarnaar verwezen en vangt de gemeente Breda de vreemdeling niet op. Mocht de DT&V geen plaats hebben, vangt de gemeente de vreemdeling op tot de DT&V weer plaats heeft. Plaatsing in de maatschappelijke opvang is niet het uitgangspunt, maar mocht de benodigde zorg daar te vinden zijn, is plaatsing daar mogelijk. De gemeente Breda geeft als argument tegen plaatsing in de maatschappelijke opvang dat reguliere dak- en thuislozen mogelijk verdrongen kunnen worden.

Als een reguliere dak- of thuisloze niet wil meewerken, wordt het recht op opvang opgeheven en wordt hij aangemeld bij 'bemoeizorg'.

Bemoeizorg

"In het 'Team Bemoeizorg' werkt het IMW [instituut maatschappelijke welzijn] samen met Novadic-Kentron (verslavingszorg), de GGZ, de GGD en de Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO). Vanuit dit team worden zogenaamde 'zorgwekkende zorgmijders' benaderd, begeleid en zo mogelijk naar de reguliere hulpverlening geleid. Vanuit het IMW ligt het accent op hulpverlening bij financiële problemen"

Kader 6.2.2. Bemoeizorg¹⁸⁰

Bemoeizorg probeert de dak- en thuislozen die weigeren mee te werken alsnog te bewegen tot meewerking. Bemoeizorg ontbreekt voor vreemdelingen. Stichting Vluchtelingenwerk kan ook een vorm van bemoeizorg leveren, hier gaat Breda mee in gesprek. De meewerkplicht geldt niet indien de temperatuur gedurende twee nachten 0 graden of lager is (winteropvang). Als het laatste het geval is, worden mensen actief naar

¹⁷⁸ Bijlage D, E en F, p. 9 t/m 17 van de bijlagebundel.

¹⁷⁹ Nijs 2015

¹⁸⁰ <www.imwbreda.nl>, zoek op: bemoeizorg, geraadpleegd op 8 mei 2015.

binnen gebracht. Onderstaand de speerpunten van het beleid van Breda, de basis hiervan ligt in het Stedelijk Kompas (het beleidskader voor de maatschappelijke opvang):

- Convenant met haar deelgemeenten ten aanzien van het uitgeprocedeerde asielbeleid;
- Casemanagement;
- Indien er een voorliggende Rijksvoorziening beschikbaar is, wordt de vreemdeling ernaar doorverwezen;
- De opvang bestaat niet alleen uit een sobere bed, bad en brood-voorziening, dit gaat altijd gepaard met een herstelplan;
- Meewerkplicht (geldt niet indien de weersverwachting aangeeft dat gedurende twee nachten de temperatuur 0 graden of lager is);
- Voornemens een vorm van bemoeizorg te gebruiken.

Standpunt Breda ten aanzien van de recente politieke ontwikkelingen

*“Wethouder Patrick van Lunteren is onaangenaam verrast over het Bed Bad en Brood-compromis dat het kabinet woensdagmiddag presenteerde. De uitspraak is volgens hem voor velerlei uitleg vatbaar en zadelt het stadsbestuur op met een onwerkbaar compromis.”*¹⁸¹ De wethouder gaat er niet van uit dat Breda gekort zal worden door het Rijk, omdat zij geen aparte bed, bad en brood-voorziening kent. Dat wordt hopelijk nog duidelijk wanneer de regering concreet beleid heeft ontwikkeld. Twee mensen hebben zich gemeld voor de bed, bad en brood-voorziening en deze zijn ook weer vertrokken. De gemeente Breda heeft sindsdien geen uitgeprocedeerde asielzoekers meer opgevangen.¹⁸²

Eindhoven¹⁸³

De gemeente Eindhoven werkt, net zoals de gemeente Helmond, ook samen met een stichting. Er is tijdelijk een opvanglocatie geopend waar vreemdelingen terecht kunnen voor de bed, bad en brood-voorziening. Deze opvang is bedoeld voor mensen die geen opvang in hun eigen netwerk kunnen vinden. Er worden dus ook mensen opgevangen in hun eigen netwerk. Dit wil de gemeente Eindhoven ondersteunen, om te voorkomen dat er meerdere locaties geopend moeten worden. Dit wordt ondersteund door het uitkeren van leefgeld en een tegemoetkoming in de woonkosten. De voorwaarde is dat de vreemdeling zijn naam, vreemdelingsnummer (V-nummer) en geboortedatum laat registreren. De uitvoering van deze regeling geschiedt door stichting Vluchtelingen in de Knel (VIDK). Er wordt geen begeleiding geboden, omdat de vergoeding aan VIDK hier niet tot strekt. Als de vergoeding vanuit het Rijk bekend is, gaat Eindhoven alsnog de mogelijkheden voor begeleiding bekijken.¹⁸⁴ Er wordt wel rekening gehouden met individueel maatwerk voor de vreemdeling. Eindhoven heeft de volgende ketenpartners: Neos¹⁸⁵, Leger des Heils, Klankbordgroep Dak- en Thuislozen (Kdet), VIDK, Migranten informatiepunt, Barka¹⁸⁶ en bemoeizorg Eindhoven. Indien een persoon geen binding heeft met Eindhoven, wordt deze persoon teruggeleid naar hun eigen regio. Voorwaarden voor verblijf in de opvanglocatie in Eindhoven zijn de volgende: de vreemdeling kan niet in eigen netwerk terecht, slaapt op straat en is een inwoner van Eindhoven of verblijft hier (aantoonbaar) langdurig. De opvang kost €4,- entree. Indien dat niet betaald kan worden, wordt er een praktische inzet gevraagd, bijvoorbeeld huishoudelijke klussen. Hieronder de speerpunten van het door Eindhoven gehanteerde uitgeprocedeerde asielbeleid:

¹⁸¹ De Swart 2015

¹⁸² Informatie voor het laatst geverifieerd door Breda op 13 mei 2015.

¹⁸³ Bijlage G en H, p. 20 t/m 22 van de bijlagebundel.

¹⁸⁴ De voormalige staatssecretaris heeft toegezegd dat er een vergoeding komt voor de bed, bad en brood-voorziening, <www.vng.nl>, zoek op: vergoeding uitgeprocedeerde asielzoekers, geraadpleegd 20 februari 2015.

¹⁸⁵ <www.st-neos.nl>

¹⁸⁶ Barka is een Poolse stichting die zich richt op huisvesting en re-integratie van Poolse daklozen in verschillende Europese landen, waaronder Nederland.

- Casemanagement;
- Aparte opvanglocatie voor uitgeprocedeerde asielzoekers;
- Voorkeur heeft verblijf in eigen netwerk, dit wordt ondersteund door middel van een financiële tegemoetkoming;
- Geen begeleiding;
- Indien er geen binding is met de gemeente Eindhoven, wordt die persoon teruggeleid naar de regio waar hij wel binding heeft;
- Samenwerking met ketenpartners;
- Geen meewerkplicht;
- De opvang kost €4,- entree of praktische inzet;

Daarnaast heeft de gemeente Eindhoven nog twee andere projecten, één voor rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die in een proces zitten en één voor ex-alleenstaande minderjarige vluchtelingen (ex-amv's).

Standpunt Eindhoven ten aanzien van de recente politieke ontwikkelingen

“Inmiddels heeft het college in een eerste schriftelijke reactie aangegeven dat zij van het kabinet een nadere toelichting, uitwerking van en een overleg over de regeling verwachten, voordat de gemeente tot een oordeel kan komen over een eventuele rol binnen dit proces.”¹⁸⁷

Tilburg¹⁸⁸

De gemeente Tilburg heeft geen fysieke opvanghuizen, waar mogelijk verloopt de opvang via het Rijk. Naast de sobere opvang bed bad brood is er ook een maatwerkvoorziening voor de kwetsbare groep vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten. De opvang vindt plaats in de maatschappelijke opvang, gezien de beperkte aantallen. Er wordt gekeken naar de individuele situatie en op basis daarvan wordt opvang en begeleiding gefaciliteerd. Indien er sprake is van opvang via de maatwerkvoorziening dan zijn er voorwaarden verbonden aan de toelating: de persoon moet kwetsbaar zijn en een binding hebben met de gemeente Tilburg.¹⁸⁹ Toelating geschiedt pas na zorgvuldige consultatie van de DT&V en lokale ketenpartners. Middels een beschikking wordt een persoon toegelaten tot de maatwerkvoorziening, voor de reguliere bed, bad en brood-opvang wordt geen beschikking afgegeven. De opvang is dus altijd maatwerk. Indien de persoon wordt toegelaten tot de tijdelijke maatschappelijke opvang, krijgt de persoon een Niet Verplichte Uitkering Asiel (NVUA), dit is niet automatisch het geval. De begeleiding is gericht op terugkeer en/of hulpverlening waaraan de vreemdeling verplicht moet meewerken. Wanneer er niet wordt meegewerkt, wordt de opvang beëindigd. Er vindt periodiek een overleg plaats met betrokken ketenpartners zoals stichting Vluchtelingenwerk, stichting Maatschappelijke Opvang Traverse, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Tilburg. Dit beleid wordt niet gezien als structurele voorziening, omdat er steeds per persoon wordt gekeken waar deze terecht kan. Er wordt in raadsstukken ook nadruk gelegd op de voorgenomen tijdelijkheid van de voorziening. Wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker nog een reguliere procedure heeft lopen en deze legaal mag afwachten in Nederland, mag hij in de gemeentelijke voorzieningen blijven. Hieronder de speerpunten van het Tilburgse uitgeprocedeerde asielbeleid:

- Subsidie is gemandateerd aan de maatschappelijke opvang, waardoor de uitvoering bij de maatschappelijke opvang ligt;

¹⁸⁷ <www.eindhoven.groenlinks.nl>, zoek op: raadvragen landelijke invulling regeling bed-bad-brood-begeleiding, geraadpleegd 8 mei 2015.

¹⁸⁸ Bijlage I, J, K en L, p. 28 t/m 42 van de bijlagebundel.

¹⁸⁹ Binding met de gemeente Tilburg wordt vastgesteld door te kijken of de vreemdeling in de afgelopen drie jaar in de gemeente Tilburg heeft gewoond of een sociaal netwerk (1^e of 2^e graad familie) heeft in Tilburg.

- Casemanagement;
- Indien er een voorliggende Rijksvoorziening beschikbaar is wordt de vreemdeling ernaar doorverwezen;
- Toelating na overleg met DT&V en lokale ketenpartners;
- Periodiek overleg met ketenpartners;
- Toelating middels een beschikking met betrekking tot de maatwerkvoorziening;
- De bed, bad en brood voorziening kent geen meewerkplicht;
- De maatwerkvoorziening is een plus op het bed, bad en brood en kent om die reden wel een meewerkplicht.

Standpunt Tilburg ten aanzien van de recente politieke ontwikkelingen

“Het akkoord tussen de regeringspartijen voorziet in een beperkt aantal weken opvang, onder de voorwaarde van medewerking aan terugkeer. “Deze constructie gaat niets oplossen en is in humanitair opzicht een stap terug”, zegt wethouder Mario Jacobs, die zich bezighoudt met lokaal asielbeleid. “(...)er zijn asielzoekers die buiten hun schuld helemaal niet terug kunnen naar hun land van herkomst. In dit akkoord worden ze na een beperkt aantal weken weer gewoon op straat gezet. Zij zijn dan terug bij af.”¹⁹⁰ De gemeente Tilburg blijft opvang bieden zoals zij dit nu doet, tot er een echte oplossing is gevonden die zij menswaardig vindt.¹⁹¹

§ 6.3. Utrecht

In deze paragraaf wordt er gefocust op het standpunt van de gemeente Utrecht. Zij mag opvang blijven bieden, maar op een manier waar de gemeente het niet mee eens is. De regering heeft haar standpunt bepaald zonder overleg met de gemeenten die de taak krijgen opvang te gaan bieden. Het kabinetsakkoord biedt volgens Utrecht geen sluitende aanpak en is dus niet uitvoerbaar. Om die reden zet Utrecht haar eigen beleid voort. Utrecht blijft zich wel inspannen om met het Rijk afspraken te maken voor een sluitende landelijke aanpak. Het is volgens Utrecht niet humaan om uitgeprocedeerde asielzoekers op straat te zetten, nog los van de risico's op basis van openbare orde en veiligheid.

Utrecht

“In Utrecht komen geen mensen op straat te staan, op humanitaire gronden. De gemeente Utrecht zet haar huidige Bed, Bad en Brood-beleid voor de noodopvang en begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers voort. Tegelijk blijft Utrecht met de VNG en het Rijk in gesprek om tot een sluitende aanpak te komen. Het huidige kabinetsakkoord voor Bed, Bad en Brood is voor de gemeente Utrecht niet uitvoerbaar.

De gemeente Utrecht werd geconfronteerd met het kabinetsakkoord over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Daarover heeft het Rijk met het stadsbestuur geen overleg gevoerd. De afspraken doen bovendien geen recht aan het Utrechts coalitieakkoord. Daarin is opgenomen dat Utrecht uitgeprocedeerde (kwetsbare) asielzoekers in de noodopvang blijft opvangen en begeleiden. Utrecht biedt al jaren een succesvolle combinatie van opvang en begeleiding, die een plaats moet krijgen in de afspraken met het Rijk. Utrecht blijft zich inspannen om de successen met teruggeleiding uit te breiden.”

Kader 6.3.1. Standpunt Utrecht¹⁹²

Kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers (met bijvoorbeeld een medische problematiek) en asielzoekers in lopende procedures dienen noodzakelijke opvang en begeleiding te

¹⁹⁰ Dingemans 2015

¹⁹¹ Informatie voor het laatst geverifieerd door Tilburg op 21 mei 2015.

¹⁹² <www.utrecht.nl>, zoek op: utrecht zet eigen beleid voor bed, bad en brood voort, geraadpleegd op 8 mei 2015.

krijgen. De gemeente vraagt zich daarnaast af hoe de beperking tot vijf gemeenten (plus Ter Apel) praktisch uitgevoerd kan worden. Als er een akkoord wordt gesloten met gemeenten dienen zij ook gehoord te worden, dan leidt dat tot een sluitend beleid dat in de praktijk werkt. Daarnaast zou de succesvolle aanpak van Utrecht, naast die van andere gemeenten, een plaats moeten krijgen in het beleid. Totdat er sluitende afspraken met gemeenten zijn, blijft Utrecht haar huidige situatie voortzetten, inclusief de financiering van het Rijk.¹⁹³

§ 6.4. Tussenconclusie

Iedere gemeente hanteert haar eigen aanpak ten aanzien van de implementatie van de nationale jurisprudentie. De juridische juistheid van de implementatie is niet beoordeeld, omdat het gezien de politieke ontwikkelingen in de nabije toekomst kan veranderen. Enerzijds kan er vanaf midden juni worden teruggevallen op het oude bestuursakkoord, maar anderzijds kan een gerechtelijke instantie ook bepalen dat gemeenten zelf mogen weten hoe zij hun opvang indelen of worden er nadere juridische eisen gesteld.

Helmond zou haar rijtje speerpunten kunnen uitbreiden met beleidspunten die andere gemeenten hanteren. De speerpunten van andere gemeenten zijn voorgelegd aan de beleidscoördinator van de gemeente Helmond die werkzaam is op dit gebied. Hij heeft voor ogen welke speerpunten in de praktijk ook zouden kunnen werken in de gemeente Helmond. Een convenant met de deelgemeenten van de Gemeente Helmond zou wenselijk kunnen zijn, als de gemeente structureel opvang mag blijven bieden.

Op dit moment melden personen zich bij de stichting Vluchteling als Naaste. De stichting zorgt ervoor dat er per persoon wordt gekeken wat hij nodig heeft. Op het moment dat de stichting tot de conclusie komt dat een persoon het best tot zijn recht komt bij de maatschappelijke opvang, zou dat in het kader van casemanagement voorgesteld moeten worden aan de Stichting Maatschappelijke Opvang (SMO). Zoals ook in hoofdstuk 3 is geconcludeerd, zou een structurele bijeenkomst met de ketenpartners gewenst zijn. Casemanagement wordt hiermee op een zorgvuldige manier gewaarborgd. Als er een voorliggende Rijksvoorziening aanwezig is, zou de persoon daarnaar doorverwezen moeten worden. De gemeente Helmond zou hiervoor een vervoersbewijs kunnen afgeven zodat de vreemdeling naar een andere opvang kan reizen. Naast bed, bad en brood, biedt de stichting ook begeleiding om te werken aan perspectief. De stichting uit Helmond hanteert net als de gemeente Breda een meewerkplicht. De gemeente Breda heeft echter een uitzondering op de meewerkplicht als het buiten een temperatuur van 0 graden of lager is. Voor nu is een meewerkplicht overigens niet toegestaan op grond van jurisprudentie, maar mocht dit in de toekomst veranderen zou een dergelijke uitzonderingsclausule als die van Breda humanitair wenselijk kunnen zijn.

Als een persoon geen binding heeft met de gemeente Helmond, wordt hij doorverwezen naar de gemeente waar hij wel terecht kan. De gemeente Helmond kan dit stimuleren door een vervoersbewijs af te geven. Daarnaast zorgt dit er ook voor dat de persoon niet alsnog gaat zwerven in de gemeente Helmond. Op dit moment ligt de uitvoering van de bed, bad en brood-voorziening bij de stichting Vluchteling als Naaste. Dit is niet vastgelegd in een overeenkomst, maar wel in Raadsbesluit 10.¹⁹⁴ De toelating geschiedt nu niet middels een beschikking. Om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te waarborgen zou dit wel wenselijk zijn. Zo kan een afwijzing gemotiveerd worden en daarnaast biedt dit rechtszekerheid voor zowel de gemeente als de vreemdeling.

¹⁹³ Bijlage M, p. 43 van de bijlagebundel.

¹⁹⁴ Bijlage C, p. 6 van de bijlagebundel.

7. Conclusies en aanbevelingen

§ 7.1. Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is een inleiding gegeven op het onderzoek, het juridisch kader uiteengezet alsmede de praktijksituatie, vervolgens zijn de politieke ontwikkelingen gevolgd, is het standpunt van de regering juridisch geanalyseerd en tot slot zijn andere gemeenten onder de loep genomen. De deelvragen zijn beantwoord. De conclusies en aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen worden in dit hoofdstuk uitgelegd.

In dit hoofdstuk zal er antwoord worden gegeven op de centrale vraag: welke juridische aanbevelingen voor het ontwerpen van nieuw beleid ten aanzien de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn af te leiden uit een toetsing van de lokale politieke wensen aan recente jurisprudentie, de toepasselijke wet- en regelgeving, politieke ontwikkelingen en uit vergelijking van deze uitkomsten met het beleid van vier verschillende gemeenten?

§ 7.2. Conclusies

Een uitgeprocedeerde asielzoeker is een *verzoeker* waarover een *negatieve definitieve beslissing* is genomen. Hoewel het onderzoek zich heeft gefocust op de uitgeprocedeerde asielzoeker, is de doelgroep van de bed, bad en brood-voorziening de *dakloze vreemdeling*. Een dakloze vreemdeling kan naast een uitgeprocedeerde asielzoeker ook een andere dakloze vreemdeling zonder verblijfsstatus zijn, die geen recht heeft op opvang. In het internationaal recht is het recht van opvang voor een ieder in een aantal verdragen gewaarborgd. Deze verdragen zijn niet bindend, maar wel geratificeerd. In de nationale wet- en regelgeving is het recht van *een ieder* op huisvesting onvoldoende geïmplementeerd. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben namelijk in beginsel geen recht op opvang. Alleen als zij voldoen aan de voorwaarden van een tijdelijke vrijheidsbeperkende- (VBL) of een gezinslocatie (GL).

In de praktijk zijn er gemeenten en stichtingen die ondanks het gebrek aan wettelijke grondslag, toch noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers bieden op basis van humanitaire overwegingen. Sinds de uitspraak van het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) en de daaropvolgende uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, is onder andere de gemeente Helmond bezig met het ontwikkelen van beleid omtrent het structureel opvang bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Het ontwikkelen van beleid op basis van een structurele voorziening staat nu op een wat lager pitje. Dit komt doordat het Comité van Ministers uitsprak dat het Europees Sociaal Handvest (ESH) geen reikwijdte kent voor uitgeprocedeerde asielzoekers. De Nederlandse regering heeft daaropvolgend besloten dat er in de vijf grootste gemeenten (Eindhoven, Den Haag, Utrecht, Amsterdam en Rotterdam) en Ter Apel een tijdelijke voorfase van de VBL wordt ingericht. Dit betekent dat de gemeente Helmond in de nabije toekomst geen uitgeprocedeerde asielzoekers meer mag opvangen en deze personen moet doorverwijzen naar de dichtstbijzijnde gemeente (Eindhoven), die deze groep behoort op te vangen. De uiteindelijke vormgeving van het voorgenomen beleid moet nog in een bestuursakkoord worden bepaald. Vooral nog geldt de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep tot 15 juni 2015. Daarna zal er worden overgaan op het bestaande bestuursakkoord uit 2007. Gemeenten zijn daar volgens de hoogleraar migratierecht

Spijkerboer (VU) in mindere mate aan gebonden, omdat het Rijk haar deel van de uitruil niet na is gekomen.¹⁹⁵

De politieke wens van de gemeente Helmond is duidelijk: **niemand dient op straat te moeten slapen**. Komen er mensen tussen de wal en het schip, wil de gemeente Helmond deze mensen op kunnen vangen op humanitaire gronden.

Bij de juridische analyse van het voorgenomen beleid van de Nederlandse regering is geconcludeerd dat het beleid vooralsnog juridisch houdbaar is. Het beleid is in strijd met niet bindende internationale regels, waar niet op gehandhaafd kan worden. Deze regels zijn echter wel gezaghebbend en worden door rechters geïnterpreteerd in hun uitspraak. Een gerechtelijke instantie heeft een inspanningsplicht waarbij het doel van de internationale regels zoveel mogelijk uitgelegd moeten worden in de uitspraak. Zowel de uitspraak van de ECSR als de niet bindende internationale regels zijn hierbij voor interpretatie vatbaar. Mocht het voorgenomen beleid van de regering daadwerkelijk de praktijk worden, zijn er nog wel mogelijkheden voor gemeenten om uitgeprocedeerden op te vangen. Deze mogelijkheden volgen in de volgende paragraaf.

Iedere gemeente heeft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op een andere manier toegepast op haar eigen noodopvang. Mocht een gerechtelijke instantie het standpunt van de regering niet onderschrijven, kan dat als gevolg hebben dat Helmond een bed, bad en brood-voorziening mag blijven bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Dan is het van belang dat Helmond een effectieve en efficiënte voorziening ontwikkelt, waar perspectief aan de vreemdeling bieden het doel is. Om dit doel zo zorgvuldig mogelijk te bereiken, kunnen speerpunten van andere gemeenten als middel gebruikt worden. Het beleidskader dat voor de gemeente Helmond wordt geadviseerd, wordt in de volgende paragraaf genoemd.

§ 7.3. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Helmond. Hierop wordt één uitzondering gemaakt. De regering wordt namelijk aanbevolen, op grond van het vertrouwensbeginsel, recht te doen aan geratificeerde verdragen die het recht van huisvesting voor een ieder waarborgen. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gewekte verwachtingen waarop een burger redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen, moeten worden gehonoreerd.¹⁹⁶ De verwachting van huisvesting voor een ieder is gewekt door de ratificering van onder andere de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM).

Het is aan te bevelen, welke kant het uiteindelijk ook opgaat, beleid te ontwikkelen ten aanzien van deze doelgroep en deze problematiek. Er kan worden uitgegaan van beleid op basis van twee scenario's: **(1)** een gerechtelijke instantie onderschrijft het standpunt van de regering, waardoor de gemeente Helmond geen opvang meer mag bieden, **(2)** een gerechtelijke instantie onderschrijft het standpunt niet, waardoor de gemeente Helmond (al dan niet vrijblijvend / verplicht / onder voorwaarden etc.) mogelijk opvang mag blijven bieden aan dakloze vreemdelingen. In beide scenario's moet het voor de gemeente Helmond en haar inwoners duidelijk zijn wat de gemeente Helmond doet om haar politieke wens na te leven: mensen horen immers niet op straat te slapen. Mogelijk wordt het pas duidelijk welk scenario de realiteit wordt, wanneer het voorgenomen beleid daadwerkelijk is ingegaan. Dit aangezien rechters uitspraken doen over iets wat er al is, niet over iets wat er nog komt.

Scenario 1 *Helmond mag geen bed, bad en brood-voorziening bieden*

¹⁹⁵ Dhr. prof. mr. T.P. Spijkerboer is als hoogleraar migratierecht verbonden aan de Vrije Universiteit (VU) te Amsterdam, meer hierover is te vinden in paragraaf 4.2

¹⁹⁶ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 97

Wat betreft het eerste scenario gaat het vooral om juridische oplossingen. Er zijn vijf juridische mogelijkheden voor de gemeente Helmond om in individuele zaken tijdelijk noodopvang te bieden. Deze mogelijkheden vallen binnen het bestuursakkoord, er kan dus geen eventuele sanctie voor worden opgelegd. Gezien het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel, wordt aanbevolen alvorens deze mogelijkheden toe te passen, eerst te kijken of er gebruik kan worden gemaakt van twee praktijkoplossingen. De eerste is de crisisinterventielijn van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), genoemd in hoofdstuk 3, gebruiken.¹⁹⁷ De crisislijn is 24 uur per dag bereikbaar op 088-0777177. Ten tweede, als er daarnaast de mogelijkheid is om de vreemdeling door te verwijzen naar de dichtstbijzijnde gemeente die wel opvang mag bieden, heeft dit in het kader van de subsidiariteit- en proportionaliteit ook de voorkeur. In dat geval ontvangt de vreemdeling een vervoersbewijs, zodat hij op eigen initiatief naar de betreffende gemeente kan reizen. Mocht dat niks opleveren, dan zou er alsnog opvang kunnen worden verleend in Helmond. Dit zou kunnen op basis van de volgende vijf gronden:

- A. Op grond van de uitspraak van de Rechtbank van Amsterdam;
 - Deze mogelijkheid zal in alle waarschijnlijkheid volstaan, mocht er een uitbreiding op de minimale bed, bad en brood-voorziening nodig zijn, zie optie B.
- B. Op grond van de Wmo 2015;
 - Deze mogelijkheid is een uitbreiding op de sobere bed, bad en brood-voorziening.

De volgende mogelijkheden zijn alleen te gebruiken indien de voorgaande mogelijkheden niet staven. Ter volledigheid worden deze mogelijkheden uitgewerkt, maar zij hebben geen voorkeur.

- C. Op grond van artikel 174 van de Gemeentewet;
- D. Op grond van artikel 175 van de Gemeentewet;
- E. Op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet.

Ad A. Op grond van de uitspraak van de Rechtbank van Amsterdam¹⁹⁸ (voorkeur)

De rechtbank oordeelt in deze uitspraak dat ook meerderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus een onvoorwaardelijk recht hebben op basale levensbehoeften (toegang tot onderdak, voedsel en kleding). Er rust op het Rijk geen rechtsplicht om uitgeprocedeerde asielzoekers opvang te bieden dat gelijk staat aan wat zij tot nu toe hebben ontvangen. De sobere voorziening hoeft niet uit te stijgen boven het niveau wat nodig is ter voorkoming van een humanitaire noodsituatie.

Voorwaarden: naast dat het moet gaan om een dakloze vreemdeling die geen recht heeft op opvang van een voorliggende voorziening zijn er geen voorwaarden, **maar** zijn er psychische of fysieke omstandigheden, naar objectief medische maatstaf, waardoor deze sobere voorziening niet volstaat, dan moet er gebruik worden gemaakt van optie B.

Ad B. Op grond van de Wmo 2015 (voorkeur)

In bepaalde situaties is opvang op grond van de Wmo 2015 (en artikel 8 van het EVRM) mogelijk. Hieronder een deel van de uitspraak waarbij de kaders worden gesteld:

*"(...) indien naar objectief medische maatstaf wordt vastgesteld dat de fysieke en psychische gezondheid van de vreemdeling substantieel wordt bedreigd wanneer hij verstoken blijft van opvang hij behoort tot de categorie van kwetsbare personen die gezien artikel 8 van het EVRM in het bijzonder recht op bescherming van hun privé- en gezinsleven hebben. Onder bepaalde omstandigheden kan op grond daarvan ook aanspraak bestaan op maatschappelijke opvang op grond van de Wmo."*¹⁹⁹ Er moet

¹⁹⁷ Voor een summier uitleg over de begrippen proportionaliteit en subsidiariteit, zie de begrippenlijst van dit onderzoeksrapport.

¹⁹⁸ Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

¹⁹⁹ Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

daarnaast aannemelijk worden gemaakt waarom gewone noodopvang niet zou volstaan.
²⁰⁰ Het gaat hier dus om een maatwerkvoorziening, die gezien kan worden als een aanvulling op de sobere voorziening.

Voorwaarden: er is (1) naar objectief medische maatstaf vastgesteld dat de fysieke én psychische gezondheid (2) van de dakloze vreemdeling, die geen recht heeft op opvang van een voorliggende voorziening, (3) substantieel wordt bedreigd wanneer hij blijft verstoken van de maatschappelijke opvang, (4) daarbij is het aannemelijk gemaakt dat sobere opvang niet volstaat.

Ad C. Artikel 174 van de Gemeentewet (geen voorkeur)

Het eerste lid van artikel 174 van de Gemeentewet geeft aan dat de burgemeester is belast met het toezicht op onder andere voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In of bij deze gebouwen kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers zwerven. In het tweede lid van dit artikel staat dat de burgemeester is bevoegd bevelen te geven die met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid nodig zijn. Op grond van dit artikel kan de burgemeester dus noodopvang bieden. De basale levensbehoeften zouden niet onthouden mogen worden en noodopvang zou op grond van artikel 174 van de Gemeentewet mogelijk zijn. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel, mag de burgemeester pas een beroep doen op deze bevelsbevoegdheid als de geldende regelgeving geen oplossing voor de situatie biedt. Het bevel dient een beschikking te zijn overeenkomstig artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

Voorwaarden: (1) voor publiek openstaand gebouw of daarbij behorend erf;
(2) bescherming van de veiligheid en gezondheid is nodig;
(3) subsidiariteit: geen andere wettelijke mogelijkheid die een oplossing biedt;
(4) proportionaliteit: het bevel mag niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met de situatie;
(5) een beschikking van de burgemeester krachtens artikel 1:3 van de Awb.

Ad D. Artikel 175 van de Gemeentewet (geen voorkeur)

Dit artikel geeft eveneens de burgemeester de bevoegdheid om in lokale noodsituaties, of in vrees daarvoor, in te grijpen. *“Blijkens de praktijk en de jurisprudentie kan het om uiteenlopende situaties gaan: evenementen, (dreigende) grote ongeregelde heden rond rivaliserende supportergroepen of motorbendes, rampen, uitbraken van besmettelijke ziektes, personen die onmiddellijk gevaar veroorzaken of bijzondere bescherming nodig hebben zoals bepaalde buitenlandse regeringsleiders (zie bijvoorbeeld de nucleaire wereldtop in Den Haag in 2014) enz.”*²⁰¹ In dit geval zou het om het onderstreepte kunnen gaan, uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen bijzonder bescherming nodig hebben. Zij verblijven immers op een gebied dat hen mogelijk onbekend is en waarvan zij de taal niet machtig zijn. Daarnaast hebben zij geen opvang, voeding of sanitair tot hun beschikking.

Voorwaarden: (1) een persoon die bijzondere bescherming nodig heeft;
(2) subsidiariteit: geen andere wettelijke mogelijkheid die een oplossing biedt;
(3) proportionaliteit: het bevel mag niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met de situatie;
(4) een beschikking van de burgemeester krachtens artikel 1:3 van de Awb.

Ad E. Artikel 10 van de Vreemdelingenwet (geen voorkeur)

Het eerste lid van dit artikel zegt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en

²⁰⁰ Rb. Amsterdam, 6 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2496

²⁰¹ Cammelbeeck & Kummeling 2013

uitkeringen van een bestuursorgaan. Het tweede lid maakt hier een uitzondering op als de aanspraak betrekking heeft op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, inbreuken op de volksgezondheid of rechtsbijstand. Het recht op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand zijn gewaarborgd in de Koppelingswet door de Rijksoverheid. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden, dat dit artikel in beginsel is bedoeld voor de Rijksoverheid. Gemeenten zouden kunnen zeggen dat als het Rijk dit mag, zij dit ook mogen. Een inbreuk op de volksgezondheid is echter een vaag begrip. Er kan worden beargumenteerd dat het onthouden van opvang en voeding al een inbreuk is op de volksgezondheid. Stimulerend voor de volksgezondheid is het in elk geval niet. Dit is een weg die wellicht weerstand met zich kan meebrengen, maar in ieder geval zorgt het ervoor dat een persoon opgevangen kan worden.

Voorwaarden: “*inbreuken op de volksgezondheid*”²⁰²

Scenario 2 Helmond mag (in welke vorm dan ook) opvang blijven bieden

In het tweede scenario wordt er van uitgegaan dat de gemeente Helmond noodopvang mag blijven bieden in het kader dat de Centrale Raad van Beroep heeft gegeven. De aanbevelingen die hier volgen zijn vooral praktijkgericht, omdat het juridisch kader niet vaststaat. De richtlijnen die de jurisprudentie heeft gegeven, zijn wel een uitgangspunt. Naast de jurisprudentie en praktische aanbevelingen, zijn ook de speerpunten van andere gemeenten meegenomen om tot aanbevelingen voor een efficiënt beleid te komen.

In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 6 is terugkomen dat er vanuit twee verschillende ambtenaren vanuit de gemeente Helmond verschillende contacten worden onderhouden. Het wordt aanbevolen dit vorm te geven in een structurele ketenaanpak, waar beide ambtenaren en alle ketenpartners deel van uit gaan maken. Er zijn verschillende ketenpartners van de gemeente Helmond in hoofdstuk 4 (kader 4.6.1) genoemd, sommige van deze ketenpartners zijn vaker nodig dan anderen. Er wordt aanbevolen één keer per kwartaal samen te komen met alle ketenpartners. Daarnaast één keer per maand met de DT&V en natuurlijk met de stichting Vluchteling als Naaste. Voorts dienen de ambtenaren (die bezig zijn met de aanvragen van uitkeringen) bij een aanvraag van een vreemdeling die mogelijk uitgeprocedeerd of illegaal is, een melding te maken bij een aangewezen persoon die dit terugkoppelt naar de DT&V.

De meewerkplicht die de stichting Vluchteling als Naaste hanteert, is tot 15 juni 2015 niet toegestaan.²⁰³ Daarom wordt de gemeente Helmond erop gewezen dat indien de stichting deze vreemdelingen niet opvangt, de gemeente toch de verantwoordelijkheid blijft dragen tegenover de vreemdeling en dan in strijd handelt met de jurisprudentie. Indien de noodopvang een structureel karakter zal krijgen, is een convenant met de deelgemeenten wenselijk. Vreemdelingen die een binding hebben met een van deze deelgemeenten (en dus indirect ook met Helmond) worden dan bij deze deelgemeenten aangemeld, zodat deze deelgemeenten ook kunnen bijdragen (al dan niet financieel). De stichting zorgt voor het maatwerk. Als de stichting tot de conclusie komt dat een vreemdeling beter tot zijn recht komt in een andere opvang, kan dit besproken worden in een van de ketenbijeenkomsten of in geval van nood kan er eerder contact opgenomen worden met de betreffende ketenpartner. Als er een voorliggende voorziening van het Rijk beschikbaar is, moet een persoon daarnaar doorverwezen worden. In het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt er aanbevolen om een beschikking af te geven bij het al dan niet toelaten van een vreemdeling in de noodopvang. Dit zorgt voor rechtszekerheid voor zowel de gemeente als voor de vreemdeling.

²⁰² Artikel 10 lid 2 van de Vreemdelingenwet

²⁰³ Dit vloeit voort uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178

“Recht, macht. Het is rechtvaardig dat wat recht is, gevolgd worde; het is noodzakelijk dat wat het machtigste is gevolgd worde. Recht zonder kracht is machteloos; kracht zonder recht is tiranniek. Recht zonder kracht kan worden tegengesproken, omdat er altijd boosaardige mensen zijn; kracht zonder recht wordt aangeklaagd. Recht en kracht moeten dus verenigd worden; en daarom moet wat recht is krachtig, of wat krachtig is rechtvaardig worden gemaakt.” – Pascal Pensées

Bronnenlijst

Artikelen

Benschop 2015

L. Benschop, 'Kabinet gaat in gesprek met VN-rapporteur om bed, bad en brood-akkoord', <www.nu.nl>

Besselen & Slingenberg 2015

E. Besselen & L. Slingenberg, 'Comité van Ministers over bed, bad en brood voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen', <www.verblijfblog.nl>

Boonstra 2012

W. Boonstra, 'Gemeente mag uitgedeelde asielzoekers noodopvang bieden', <www.binnenlandsbestuur.nl>

Dingemans 2015

T. Dingemans, 'Bed, bad, brood: Tilburg blijft asielzoekers gewoon opvangen', <www.dichtbij.nl>

Nijs 2015

W. Nijs, 'Meerderheid Bredas raad tegen uitvoering Bed, Bad en Brood-akkoord', <www.bredavandaag.nl>

Slingenberg & Stronks 2014 1

L. Slingenberg & M. Stronks, 'Belangrijke uitspraak onderdak, kleren en voedsel voor illegalen', <www.verblijfblog.nl>

Slingenberg & Stronks 2014 2

L. Slingenberg & M. Stronks, 'Belangrijke uitspraak onderdak, kleren en voedsel II', <www.verblijfblog.nl>

De Swart 2015

F. de Swart, 'Van Lunteren: Bed, Bad, Brood-compromis is onduidelijk, onwerkbaar en onverstandig', <www.bredavandaag.nl>

Vader 2015

A. Vader, 'Raad van State oordeelt niet meer over illegalen, waarom?', <www.elsevier.nl>

Boeken

Van Ballegooij e.a. 2008

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Cammelbeeck & Kummeling 2013

T.D. Cammelbeeck & H.R.B.M. Kummeling, *Tekst en commentaar: gemeentewet provinciewet*, Deventer: Kluwer 2013.

Kampstra 2015

E.M. Kampstra, *Hoofdzaken vreemdelingenrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Larsson 2011

F.F. Larsson, *De EU-richtlijn over opvang van asielzoekers*, Deventer: Kluwer 2011.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Spijkerboer 2012

T.P. Spijkerboer, *Noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vrije Universiteit Amsterdam, 2012.

Terlouw & Zwaan 2011

A. Terlouw & K. Zwaan, *Tijd en asiel, 60 jaar vluchtelingenverdrag*, Deventer: Kluwer: 2011.

Jurisprudentie

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

Centrale Raad van Beroep, 2 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5501

Centrale Raad van Beroep, 17 juni 2014, ECLI:NL:CVRB:2014:1995

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

Rb. Amsterdam, 6 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2496

Rb. Amsterdam, 8 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:2651

Rb. Den Haag (vzr.), 4 juli 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8241

Rb. Den Haag, 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958

Rb. Noord-Holland, 21 januari 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:302

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1995/96, 24 233, nr. 6

Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr. 1356

Kamerstukken II 2014/2015, 34 088, nr. 3

Kamerstukken II 2014/2015, nr. 2134

Aanbeveling 90/2013 Raad van Europa (1 juli 2014), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*

Resolutie CM/ResChS(2015)5 Comité van Ministers (15 april 2015), *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*

Rapporten

Jaarverslag 2011 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste)

Jaarverslag 2012 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste)

Jaarverslag 2013 (Rapport van Stichting Vluchteling als Naaste)

Webadressen

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ESCRrules/Rules_en.pdf>

<http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2012/attachments/20121023_bijlage_kabinet_bawiu201201596.pdf>

<vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken/brieven/opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-bed-bad-brood>

<vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken>

<www.amnesty.nl> zoek op: ecsr vraag en antwoord, kies eerste optie, p.2

<www.coa.nl>, zoek op: asielzoekers

<www.coa.nl>, zoek op: soorten opvanglocaties

<www.eindhoven.groenlinks.nl>, zoek op: raadvragen landelijke invulling regeling bed-bad-brood-begeleiding

<www.gemeente.nu>, zoek op: bbb-akkoord is haags broddelwerk

<www.imwbreda.nl>, zoek op: bemoeizorg

<www.nos.nl>, zoek op: asielopvang hoe lang is een beperkt aantal weken

<www.rechtspraak.nl> naar de rechter → bestuursrechter → procedures → procedures vreemdelingenrecht → asielprocedure

<www.rechtspraak.nl>, zoek op: over centrale raad van beroep

<www.rechtspraak.nl>, zoek op: raad van state

<www.st-neos.nl>
<www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015A01728
<www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015D15812 en download het kamerstuk
<www.tweedekamer.nl>, zoek op: 2015D16489, download het kamerstuk
<www.utrecht.nl>, zoek op: utrecht zet eigen beleid voor bed, bad en brood voort
<www.vng.nl/files/vng/20150423-brief-resolutie-esh-klacht-cec.pdf>
<www.vng.nl> zoek op: uitvoeringskantoor, eerste optie
<www.vng.nl>, onderwerpenindex, integratie en asiel, vreemdelingenzaken, brieven, knelpunten asiel en integratie
<www.vng.nl>, zoek op: uitspraak ecsr nederland moet illegalen opvangen
<www.vng.nl>, zoek op: vergoeding uitgeprocedeerde asielzoekers

Kaderlijst

1.2.1.	Praktijkcasus: <i>jonge vrouw uit Sierra Leone</i>	p. 13
2.3.1.	Richtlijnen	p. 22
2.4.1.	Vreemdelingen- wet, besluit, voorschrift, en circulaire	p. 23
4.1.1.	Chronologische volgorde van politieke ontwikkelingen	p. 32
4.2.1.	Uitruil bestuursakkoord 2007 volgens de heer Spijkerboer, hoogleraar migratierecht	p. 33
4.3.1.	Het ECSR	p. 34
4.3.2.	De Centrale Raad van Beroep	p. 35
4.3.3.	De Raad van State	p. 36
4.4.1.	Uitspraak Comité van Ministers	p. 36
4.5.1.	Standpunt Nederlandse regering uitspraak ECSR	p. 37
4.6.1.	Voorgenomen ketenpartners gemeente Helmond	p. 38
5.3.1.	Deelnemers rondetafelgesprek d.d. 29 april 2015	p. 42
5.4.1.	Toekomstige opvangmogelijkheden volgens de regering	p. 43
5.4.2.	Juridische eisen aan een bed, bad en brood- voorziening volgens de Centrale Raad van Beroep	p. 44
6.2.1.	Invulling van de juridische eisen	p. 48
6.2.2.	Bemoeizorg	p. 48
6.3.1.	Standpunt Utrecht	p. 51