

TUSSEN WAL EN SCHIP

**ONDERZOEK IN HET KADER VAN
UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS BINNEN HET
NEDERLANDSE TERUGKEER –EN OPVANGBELEID**

**NAAM: AHLAM KADI OUAHABI
STUDENTNR. 2007533
JURIDISCHE HOGESCHOOL AVANS-FONTYS
HBO-RECHTEN
BACHELOR THESIS**

**AFSTUDEERDOCENT
1^E: MEVR. ASTRID WOLTERS
2^E: DHR. KEES DE JONG
STAGEMENTOR: DHR. SELAMI YÜKSEL**

BREDA, JANUARI 2011



TUSSEN WAL EN SCHIP

ONDERZOEK IN HET KADER VAN UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS BINNEN HET NEDERLANDSE TERUGKEER —EN OPVANGBELEID

COLOFON

**TUSSEN WAL EN SCHIP
UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS IN HET KADER VAN
HET NEDERLANDSE TERUGKEER —EN OPVANGBELEID**

**JURIDISCHE HOGESCHOOL AVANS-FONTYS TE TILBURG
HBO-RECHTEN
BACHELOR THESIS**

**AUTEUR
AHLAM KADI OUAHABI
STUDENTNR. 2007533**

**AFSTUDEERDOCENT
1^E: MEVR. ASTRID WOLTERS
2^E: DHR. KEES DE JONG**

**AFSTUDEERSTAGE
INTERNATIONALE HUMANITAIRE HULPORGANISATIE NEDERLAND (IHH)
STAGEMENTOR: DHR. SELAMI YÜKSEL**

BREDA, JANUARI 2011



VOORWOORD

Als sluitstuk van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys is er een afstudeeronderzoek verricht in opdracht van de stichting Internationale Humanitaire Hulporganisatie Nederland (IHH).

Door het schrijven van deze scriptie is getracht de praktijk van de afschaffing van de gemeentelijke noodopvang in kaart te brengen om duidelijkheid te verschaffen in hoeverre het Nederlandse opvangbeleid in overeenstemming is met de Europese bepalingen en jurisprudentie.

Tijdens mijn derdejaarsstage heb ik bij Vluchtelingenwerk Breda uitgeprocedeerde asielzoekers mogen helpen met hun tweede of volgende asielaanvragen. Daarnaast heb ik mogen bijdragen aan het invullen van formulieren voor de aanvraag van voorzieningen als onderwijs voor de kinderen en medische hulp. De achterliggende problematiek van deze mensen was voor mij niet duidelijk; mijn aandacht ging meer uit naar de hulp die ik kon bieden op dat moment. Door het schrijven van deze scriptie is het voor mij duidelijk geworden dat achter de vele glimlachen die mij toebedeeld werden door deze uitgeprocedeerde asielzoekers, veel meer zorgen lagen dan werd getoond. Deze scriptie heeft naast een intellectuele verrijking ook gezorgd voor meer begrip voor deze groep mensen.

In het bijzonder wil ik mevrouw Wolters bedanken voor haar begrip en de momenten waarop zij mij met raad en daad heeft bijgestaan. Daarnaast wil ik de heer De Jong bedanken die achter de schermen nuttige tips heeft verschaft bij de beoordeling van mijn stukken.

Ook wil ik de heer Selami Yuksel bedanken die namens IHH, mij een goede begeleiding heeft gegeven tijdens het schrijven van mijn scriptie.

Ik draag deze scriptie op aan mijn zus die spijtig overleed tijdens mijn afstudeerperiode en het ontvangst van mijn diploma nooit zal meemaken.

Ahlam Kadi Ouahabi
Breda, 10 januari 2011



INHOUD

Lijst met afkortingen/definities	blz. 1
Samenvatting	blz. 3
1. Inleiding	blz. 4
1.1 Aanleiding onderzoek	blz. 4
1.2 Probleemstelling	blz. 5
1.3 Leeswijzer	blz. 5
1.4 Methode van onderzoek	blz. 5
1.5 Verantwoording van onderzoek	blz. 5
1.6 Doelstelling	blz. 6
1.7 Vraagstelling	blz. 6
1.7.1 Deelvragen	blz. 6
2. Het Nederlandse asielbeleid	blz. 7
2.1 Wijzigingen oude Vreemdelingenwet 2000	blz. 7
2.2 De asielprocedure	blz. 7
2.2.1 De algemene asielprocedure van acht dagen	blz. 9
2.2.2 De afwijzende beslissing	blz. 10
3. Het Nederlandse en Europese terugkeer –en opvangbeleid	blz. 12
3.1 Terugkeerproces	blz. 12
3.2 De terugkeermaatregelen	blz. 13
3.3 De gescheiden uitzetting (gezin)	blz. 13
3.4 Opvang na afwijzende beslissing	blz. 14
3.5 De Europese Terugkeerrichtlijn	blz. 16
3.6 Vergelijking overige landen	blz. 19
3.6.1 Terugkeerbeleid België	blz. 19
3.6.2 Terugkeerbeleid Groot-Brittannië	blz. 20
3.6.3 Terugkeerbeleid Griekenland	blz. 20
4. De noodopvang	blz. 22
4.1 Het bestuursakkoord	blz. 22
4.1.1 De gevolgen van het bestuursakkoord	blz. 22
4.1.2 Motie Spekman	blz. 23
4.2 Rechtmatig verblijf en de Wmo	blz. 23
4.2.1 Rechtmatig verblijf	blz. 24
4.2.2 De Wet maatschappelijke ondersteuning	blz. 24
4.3 Noodopvang in de praktijk	blz. 25
5. De rechten van het uitgeprocedeerd asielzoekerskind	blz. 28
5.1 Het belang van het uitgeprocedeerd asielzoekerskind	blz. 28
5.2 De kinderrechten	blz. 29
5.2.1 Recht op onderdak	blz. 29
5.2.2 Recht op family life	blz. 30
5.2.3 Recht op onderwijs	blz. 30
5.2.4 Recht op medische zorg	blz. 30
5.2.5 Recht op ontwikkeling	blz. 31
5.3 Verantwoordelijkheid voor het uitgeprocedeerd asielzoekerskind	blz. 31
5.4 Verblijfplaatsen van uitgeprocedeerd gezinnen	blz. 32



6.	Rechtspraak	blz. 33
6.1	Europese jurisprudentie	blz. 33
6.2	Nationale jurisprudentie	blz. 34
7.	Invloed vanuit de pers, politiek en jurisprudentie op het opvangbeleid	blz. 38
7.1	Invloed vanuit de jurisprudentie	blz. 38
7.2	Invloed vanuit de pers	blz. 38
7.3	Invloed vanuit de politiek	blz. 39
7.4	Invloed vanuit overige bronnen	blz. 40
7.5	Wijziging van het opvangbeleid	blz. 40
8.	Conclusies en aanbevelingen	blz. 43
8.1	Conclusies	blz. 43
8.2	Aanbevelingen	blz. 44
9.	Evaluatie	blz. 46
10.	Literatuurlijst/bronvermelding	blz. 47



AFKORTINGEN/DEFINITIES

Aanmeldcentrum (AC)

Het aanmeldcentrum is de opvangplek waar de asielzoeker zich moet melden om formeel asiel aan te vragen.

Defence for Children

Defence for Children International komt op voor de rechten van alle kinderen. Door onderzoek, voorlichting, belangenbehartiging, actie en rechtshulp verdedigt Defence for Children de rechten van kinderen en stelt schendingen daarvan aan de kaak. Leidraad van het werk van Defence for Children is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind¹.

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is een taakorganisatie van het Ministerie van Justitie die het vertrek en uitzetting van vreemdelingen regelt uit Nederland, die geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland.

Dublin overeenkomst

De overeenkomst van Dublin is een overeenkomst waarin vastgelegd is welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek wanneer deze wordt ingediend door een asielaanvrager.

ESH

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) is een mensenrechtenverdrag waarin rechten en vrijheden vastliggen die moeten worden gerespecteerd door de staten die het ondertekend hebben.

EHRM

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een Europees gerechtshof waar individuen, groepen, organisaties en landen een klacht kunnen indienen tegen een lidstaat van de Raad van Europa.

ESCR

Het Europese Comité voor Sociale Rechten (ECSR) controleert of de aangesloten landen de regels van het Europees Sociaal Handvest naleven. Het comité bestaat uit twaalf onafhankelijke, onpartijdige leden gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

EVRM

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag waarin de mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen zijn vastgelegd.

Ex nunc toetsing

De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het besluit zijn aangevoerd en met wijzigingen van beleid die na het besluit zijn bekendgemaakt.

¹ <<http://www.ecpat.nl/>>, d.d. 9 december 2010.

**Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Justitie. De IND beslist of een vreemdeling wordt toegelaten tot Nederland en verstrekt de verblijfsvergunningen voor diegene die zich in Nederland willen vestigen.

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

IOM regelt het vervoer en de migratie van vreemdelingen en asielzoekers. Binnen een wereldwijd netwerk begeleidt het IOM personen die terugkeren naar het land van herkomst of zich willen vestigen in een derde land.

IVRK

Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind

Koppelingswet

De koppelingswet is een wet die onderscheid maakt tussen diegene die het rechtmatig verblijf in Nederland genieten en heeft als doel dit verschil in de praktijk duidelijk te maken door de voorzieningen voor de in Nederland onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te ontzeggen.

Raad van Europa (RvE)

De Raad is een Europees besluitvormingsorgaan dat de lidstaten vertegenwoordigt waarbij de zittingen worden bijgewoond door één minister van elke lidstaat. De lidstaten worden bij elkaar gehouden door de eenheid in de aanvaarding van de verdragen. Burgers kunnen zich beroepen op bepalingen in het EVRM bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Raad van State

De Raad van State is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en bestuur en hoogste algemene bestuursrechter van het land.

RVT

De rust –en voorbereidingstijd

Uitgeprocedeerde asielzoeker

Een vreemdeling wiens verzoek tot verblijf definitief en onherroepelijk is afgewezen.

VA

Verlengde Asielprocedure

VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vw 2000

De Vreemdelingenwet 2000

Wmo

Wet maatschappelijke ondersteuning

SAMENVATTING

Het uitgangspunt van dit onderzoek is een uitspraak van het Haagse gerechtshof die bepaalde dat de Nederlandse regering noodopvang moest verlenen aan een uitgeprocedeerde asielzoekster en haar drie kinderen. Op 1 januari 2010 is de gemeentelijke noodopvang beëindigd door een bestuursakkoord tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de regering. Uitgeprocedeerde asielzoekers die geen rechtmatig verblijf meer hebben in Nederland kunnen vanaf deze datum geen gebruik meer maken van de gemeentelijke noodopvang. Deze beëindiging komt voort uit de afspraak die gemaakt is om de pardonregeling (Regeling ter afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet) van juni 2007, in de praktijk door te voeren. Sommige gemeenten blijven echter, in samenwerking met particuliere –en mensenrechtenorganisaties, toch onderdak verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers.

Dit onderzoek is verricht om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de uitspraak van het gerechtshof juridische bescherming biedt en wat het effect van de uitspraak op de beëindigde gemeentelijke noodopvang is. Om antwoord te geven op deze vraag is, naast de huidige regelgeving en de jurisprudentie ook bekeken hoe de juridische bescherming vanuit externe invloeden zoals de pers en politiek genoten kan worden.

Door de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang zijn veel uitgeprocedeerde asielzoekers, in de meeste gevallen gezinnen, aangewezen op onderdak op straat of bij familie, vrienden en kennissen. De kinderrechten en het recht op family life ingevolge artikel 8 EVRM worden hierdoor geschonden door de Nederlandse regering omdat zij² verantwoordelijk is voor onderdak van kinderen ongeacht hun rechtmatig verblijf in Nederland.

In het arrest wordt gesproken over een inhumaan beleid en hierdoor tevens een onrechtmatig beleid. De minister heeft geen aanleiding gegeven om de huidige opvangproblematiek te verbeteren. In afwachting van de definitieve uitspraak van het gerechtshof is het aan de maatschappelijke organisaties om de krachten te bundelen om de opvangproblematiek bespreekbaar te maken in de regering. Hiervoor kan de aandacht van de pers, media, politiek en jurisprudentie gebruikt worden. Door herhaaldelijk en consequent aandacht te vragen voor de opvangproblematiek zal de regering, eventueel middels een politiek debat, geprikkeld worden om maatregelen te nemen. Dit zijn dan ook globaal de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek. Het arrest van het Hof moet gezien worden als het startsein voor maatschappelijke organisaties als IHH, VluchtelingenWerk, Defence for Children en andere organisaties om binnen de regering, gemeenten en de provincies aandacht te vragen voor de opvangproblematiek waar niet alleen volwassenen maar ook kinderen de dupe van worden.

² In dit onderzoek wordt waar hij of zij staat geschreven "hij/zij" bedoeld.

1. INLEIDING

De titel van dit onderzoek is: “Tussen wal en schip”. Deze titel is gekozen omdat veel uitgeprocedeerde asielzoekers figuurlijk tussen wal en schip zitten door het Nederlandse asielbeleid. Uitzetting van (uitgeprocedeerde) asielzoekers is een hot item bij de verkiezingscampagnes. Politieke figuren als oud-minister Verdonk deden de kranten er vol van staan. Verbetering in het uitzetting –en opvangbeleid is er echter niet. In deze inleiding wordt nader ingegaan op bovenstaande passage. De probleemstelling en aanleiding van het onderzoek worden besproken. Ook wordt de methode en verantwoording van het onderzoek beschreven. Daarnaast komen het doel van het onderzoek en de vraagstelling, gevolgd door de deelvragen aan bod.

1.1 Aanleiding onderzoek

De afstudeerorganisatie IHH Nederland zet zich in voor de hulpbehoevenden in de samenleving. IHH werkt samen met organisaties als Amnesty International, Vluchtelingenwerk, Vluchteling en Kind en andere organisaties die zich inzetten voor de asielzoekers en vreemdelingen. Naast het verlenen van hulp voor de minderbedeelden in het buitenland, is IHH ook een organisatie die zich inzet voor de hulpbehoevenden die door oorlog of geweld in het land van herkomst de veiligheid in Nederland hebben gezocht. Voor deze groep mensen tracht IHH de lasten te verlichten door een handje te helpen door actie te voeren, het verlenen van goederen en overige ontwikkelingshulp. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek is voortgekomen uit een samenwerkingsverband tussen IHH en de onderzoeker.

Tot voor kort bestond er de gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Sinds 1 januari 2010 is gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers niet meer toegestaan. Het ministerie van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna VNG) hebben afgesproken dat noodopvang niet verleend wordt aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De aanleiding hiervoor was de introducering van de pardonregeling in 2007. Kort gezegd kwam het erop neer dat de pardonregeling ingevoerd zou worden indien de gemeenten de afspraak zouden sluiten met de regering, zodat de gemeentelijke noodopvang beëindigd zou worden. Het beleid zou volgens toenmalig staatssecretaris Nebahat Albayrak heel duidelijk worden: als asielzoeker heb je recht op een verblijfsvergunning of je moet weg. Ondanks deze afspraak tussen de regering en de gemeenten zijn er veel gemeenten die noodopvang blijven verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook na de invoering van het bestuursakkoord in januari 2010. Dit betekent dus dat deze gemeenten in overtreding zijn met het beleid van de minister omdat er geen gemeentelijke noodopvang verleend mag worden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. De gemeenten hebben vaak echter geen keus. Er wordt gekozen voor het verlenen van gemeentelijke noodopvang zodat de uitgeprocedeerde asielzoekers niet de illegaliteit en de criminaliteit in gaan om zichzelf van een inkomen te voorzien. Het uitgangspunt van het onderzoek is een arrest van het gerechtshof Den Haag die in juli 2010 heeft bepaald dat drie kinderen van een uitgeprocedeerde Angolese asielzoekster niet door de staat op straat gezet mogen worden. Dit arrest is van belang voor dit onderzoek omdat de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang niet alleen volwassene uitgeprocedeerde asielzoekers betreft maar ook minderjarige kinderen. Zij kunnen hun rechten minder kenbaar maken vanwege hun minderjarige leeftijd en hebben hierdoor een beperkte rol binnen het vreemdelingenrecht. Uit het arrest is dan ook naar voren gekomen dat toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin, nog steeds geen gehoor geeft aan een resolutie van de Raad van Europa, die onlangs bepaalde dat Nederland kinderrechten schendt door uitgeprocedeerde gezinnen niet op te vangen. Dit gegeven is tevens het uitgangspunt van deze scriptie.

1.2 Probleemstelling

Als een aanvraag van een asielzoeker definitief wordt afgewezen en de asielzoeker de 'stempel' uitgeprocedeerd krijgt, heeft hij vier weken de tijd om Nederland te verlaten. Het vertrek kan op vrijwillige of onvrijwillige basis. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTV) regelt de begeleiding bij vrijwillig en onvrijwillig vertrek. Buiten de Vertrekdienst om is er de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor de terugkeer naar het land van herkomst. Naast het feit dat deze organisaties aanwezig zijn vertrekken er ook jaarlijks veel asielzoekers 'zelfstandig zonder toezicht'. Zij hebben mogelijk Nederland verlaten, of zitten (vaker) in de illegaliteit. Op het moment dat een asielzoeker de status 'uitgeprocedeerd' krijgt, lijkt het een gesloten zaak. De asielzoeker moet zo spoedig mogelijk vertrekken naar het land van herkomst. In de praktijk lijkt dit echter een stuk moeilijker te gaan gezien de jarenlange geschiedenis van de uitzettingsproblematiek. Veel asielzoekers hebben geen identiteitsbewijs of krijgen geen toestemming van het land van herkomst om weer het land binnen te treden. Het probleem is aanzienlijk groter wanneer deze uitgeprocedeerde asielzoekers kinderen hebben.

1.3 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt het wettelijke kader uiteengezet. Het wettelijke kader beschrijft de huidige wet –en regelgeving, deze is van belang om te bespreken om het onderwerp te verduidelijken. In het derde hoofdstuk wordt een beeld geschetst van zowel het Nederlandse als het Europese opvangbeleid. Vervolgens worden in het vierde hoofdstuk de begrippen gemeentelijke noodopvang en rechtmatig verblijf uitgelegd. Omdat deze begrippen veelvuldig voorkomen in dit onderzoek is het van belang om deze nader aan te stippen. In hoofdstuk vijf komt de rol van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind aan bod. De hoofdstukken twee tot en met vier zijn beschrijvend van aard maar hoofdstuk vijf gaat dieper in op de persoonlijkheid van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind. Vervolgens wordt in hoofdstuk zes de rechtspraak behandeld. In hoofdstuk zeven wordt uiteengezet wat de invloeden van de pers, media, politiek en jurisprudentie zijn op de uitspraak van het Hof en tot slot wordt er in hoofdstuk acht afgesloten met conclusies en aanbevelingen. Door het onderzoek op deze wijze vorm te geven wordt in stappen naar de conclusies en aanbevelingen toegewerkt om het voor de lezer begrijpelijker en overzichtelijker te maken.

1.4 Methode van onderzoek

Hoe wordt vorm gegeven aan dit onderzoek? Het onderzoek zal de vorm krijgen van een kwalitatief beschrijvend onderzoek. In het onderzoek is er sprake van drie onderzoeksblokken. Om dit te verduidelijken wordt aan de hand van de volgende beschrijving een indicatie gegeven van de wijze waarop dit onderzoek verricht zal worden. Om een goed kwalitatief beschrijvend onderzoek te verrichten moet er aan de hand van een richtinggevende onderzoeksvraag een onderzoeksproces gestart worden waarbij de onderzoeksvraag het uitgangspunt is die zich richt op het opsporen van relevante informatie. Vervolgens wordt deze informatie geordend en gecategoriseerd en toegepast op de deelvragen, waardoor het onderzoek in een model wordt gegoten met als eindproduct een scriptie. In een stappenplan ziet deze indicatie er als volgt uit:

- Invulling geven aan de onderzoeksvraag door onderverdeling in deelvragen.
- Opzoeken, sorteren, doorlezen en onderverdelen van de verschaft onderzoeksinformatie.
- Verwerken van de gevonden gegevens per deelvraag met als eindproduct een onderzoeksrapport.

Deze stappen kunnen niet limitatief gezien worden. Het kan namelijk zo zijn dat nadat er onderzoeksinformatie is verkregen, de onderzoeksvraag wellicht bijgesteld moet worden zodat de onderzoeksresultaten niet in strijd zijn met de validiteit en betrouwbaarheid.

1.5 Verantwoording van het onderzoek

Tijdens het verrichten van het onderzoek worden de bronnen van de gebruikte informatie aandachtig bestudeerd om de betrouwbaarheid ervan te bepalen. Omdat er door de recente wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 nog geen beschikbare literatuur is die het onderwerp behandelt, wend de onderzoeker zich tot rapporten, kamerstukken en jurisprudentie die het onderwerp behandelt. De bronnen worden daarnaast vermeld in de bronvermelding en de literatuurlijst. Om de betrouwbaarheid te garanderen worden de bronnen niet klakkeloos overgenomen maar geciteerd of aangehaald indien nodig. Te allen tijde is de onderzoeker zich bewust van het feit dat dit onderzoek vast moet komen te staan vanuit eigen perspectief en op een wijze die eigen gemaakt is door argumentatie te gebruiken die het eigen inzicht verduidelijken. Ten tijde van het onderzoek was de formatie van de nieuwe regering in volle gang. In het onderzoek is dit merkbaar omdat met name bij de verwijzing 'Minister' in sommige gevallen toenmalige minister Hirsch Ballin van Justitie bedoeld wordt. In de meeste gevallen is dit aangegeven doordat dit vermeld wordt met de verwijzing 'toenmalige' maar om de leesbaarheid te garanderen is dit in sommige gevallen weggelaten.

1.6 De doelstelling

De afstudeerperiode heeft een tijdsbestek van 6 september 2010 tot en met 28 januari 2011. Het doel van het onderzoek is om voor 10 januari 2011 een onderzoeksrapport op te stellen waarin. Hierin wordt in kaart gebracht in welke mate het beleid van de minister voor Immigratie en Asiel betreffende het beëindigen van de gemeentelijke noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen, in strijd is met internationale en Europese verdragen. Tevens zal het rapport aan het licht brengen in hoeverre de uitspraak van het gerechtshof van 27 juli 2010 juridische bescherming biedt en effect heeft op het huidige opvangbeleid. Hiervoor wordt gekeken of reacties vanuit de jurisprudentie, pers en politiek leidden tot een wijziging of verandering van de huidige wet –en regelgeving en opvangbeleid betreffende de beëindigde gemeentelijke noodopvang.

Beoogde doelgroep

Dit onderzoek is niet alleen geschikt voor IHH, die de resultaten wil bundelen om tijdens een persconferentie uit te dragen, maar ook voor organisaties als VluchtelingenWerk, Defence for Children en natuurlijk de gemeenten. De resultaten die in dit onderzoek beschreven zijn betreffen een grote doelgroep omdat zij een bijdrage kunnen leveren om de positie van de uitgeprocedeerde asielzoeker te verbeteren. Het onderzoek is daarom niet zozeer voor één specifiek doelgroep geschreven, maar voor alle betrokkenen die iets kunnen betekenen voor de opvangproblematiek.

1.7 De vraagstelling

'In hoeverre biedt de uitspraak van het gerechtshof d.d. 27 juli 2010, waarbij het gerechtshof bepaalde dat een uitgeprocedeerde asielzoekster met drie kinderen niet zonder noodopvang op straat gezet mocht worden, juridische bescherming en wat is het effect van de uitspraak op de beëindigde gemeentelijke noodopvang?'

1.7.1 Deelvragen

- Wat is het huidige Nederlandse asielbeleid?
- Wat is het Nederlandse en Europese terugkeer –en opvangbeleid?
- Wat wordt bedoeld met noodopvang?
- In hoeverre schendt Nederland de kinderrechten door uitgeprocedeerde gezinnen niet op te vangen?
- In hoeverre speelt de jurisprudentie een rol om noodopvang te verlenen?
- In hoeverre kan er juridische bescherming genoten worden van de uitspraak van het Hof?

2. HET NEDERLANDSE ASIELBELEID

In dit hoofdstuk wordt er een algemene inleiding in het vreemdelingenrecht gegeven. Alvorens er wordt ingegaan op de kern van de vraagstelling, wordt het wettelijke kader uiteengezet. Om na te gaan waarom een asielzoeker wordt uitgeprocedeerd wordt de asielprocedure geanalyseerd. Ten tijde van het schrijven van deze scriptie is de formatie van een nieuwe regering in volle gang. De eerste vreemdelingenwet kent zijn oorsprong in 1894. In 2000 is er gewerkt aan een nieuw beleid met veel meer wijzigingen die gericht waren op de ontwikkelingen in de samenleving. De zittende regering was van mening dat het vreemdelingenbeleid sneller en duidelijker moest. De uitzetting en toelating van vreemdelingen werd door de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 vereenvoudigd, zodat het aantal procedures werd verminderd en de procedureduur ook korter werd.³ Op 1 juli 2010 is de Vreemdelingenwet vervolgens weer gewijzigd. In de huidige vreemdelingenwet 2000 is volgens de regering de asielprocedure verbeterd.⁴

2.1 Wijzigingen oude Vreemdelingenwet 2000

De belangrijkste wijzigingen zijn in het bijzonder gericht op twee hoofdpunten. Allereerst wordt getracht het snelvaartkarakter van de IND te verminderen. In de aanmeldcentra werden zaken snel afgedaan zonder dat er genoeg tijd werd besteed aan inhoudelijke serieuze aspecten van de situaties. De tweede belangrijkste wijziging is het invoeren van een ex nunc toetsing. Deze werd bij de invoering van de Vreemdelingenwet van 2000 naar 2001 al bijna doorgevoerd maar deze poging strandde door de Afdeling van de bestuursrechtspraak. Nu is de wijziging alsnog ingevoerd. Daarnaast zijn er ook een aantal subwijzigingen, deze zijn meer praktisch van aard en betreffen vooral de asielzoeker als individu waar de persoonlijke omstandigheden meer in kaart worden gebracht.⁵

De belangrijkste wijzigingen op een rij:

- oude 48-uursprocedure is gewijzigd in een algemene acht-dagen-procedure;
- de asielzoeker heeft in tegenstelling tot de oude wet een rust –en voorbereidingstijd om op adem te komen van de reis en om de persoonlijke omstandigheden te evalueren met de advocaat, medische specialisten en VluchtelingenWerk;
- indien de IND een asielaanvraag afwijst is er gedurende vier weken recht op opvang voor de asielzoeker, dit is de zogenaamde vertrektermijn;
- de marginale toetsing van de rechter is gewijzigd met een ex nunc toetsing waarbij alle relevante feiten en omstandigheden bij de beoordeling van de zaak worden bekeken.

Definitie uitgeprocedeerd

De uitleg is: *uitgeprocedeerde asielzoekers, asielzoekers die geen verblijfsvergunning hebben gekregen en geen juridische mogelijkheden meer hebben deze alsnog te verkrijgen*.⁶ In andere woorden kan dit vertaald worden naar de terugkeer naar het land van herkomst of een ander veilig derde land als onvermijdelijk aspect als besluit om een asielzoeker geen verblijf toe te staan in Nederland. Hieruit volgt de rechtsplicht voor de uitgeprocedeerde asielzoeker om Nederland te verlaten en de bevoegdheid voor de Minister voor Immigratie en Asiel om de uitgeprocedeerde asielzoeker uit te zetten.

2.2 De asielprocedure

In Nederland kan er op twee manieren een verblijfsrecht worden verkregen namelijk op grond van artikel 29 sub a Vreemdelingenwet 2000 (hierna Vw) of op grond van een

³ <www.degeschiedenisvaninburgering.nl>, beleid/bel011.html>, d.d. 18 oktober 2010.

⁴ <www.dienstterugkeerenvertrek.nl>, actueel 2010, nieuwe asielprocedure op 1 juli in werking>, 18 oktober 2010.

⁵ Thomas Spijkerbroek, 'Nieuwe Asielprocedure', Vrije Universiteit Amsterdam, augustus 2010.

⁶ <www.encyclo.nl>, begrip, uitgeprocedeerd>, 18 oktober 2010.

reguliere verblijfsvergunning. In eerste instantie kan een vluchteling in asiel een verblijfsvergunning aanvragen. Dit houdt in dat het in eigen land niet veilig is en men moet vluchten. De reguliere verblijfsvergunning is bestemd voor personen die om andere redenen dan onveiligheid in het eigen land een verblijfsvergunning in Nederland aanvragen. De doelen om een reguliere verblijfsvergunning toegekend te krijgen zijn arbeid, gezinsvorming of studie. De IND is diegene die beide verblijfsrechten toekent⁷. De asielprocedure is vastgelegd in zowel nationale als internationale rechtsbronnen. De Vreemdelingenwet 2000 (de herziene versie van juli 2010), de Vreemdelingen-circulaire en het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn de wettelijke nationale rechtsbronnen. Dit zijn de belangrijkste nationale wet –en regelgeving omtrent de asielprocedure. De arresten die voortvloeien uit de procedures zijn ook van belang. Daarnaast zijn de internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van belang voor de asielprocedure. De Nederlandse jurisprudentie en de IND spelen ook een rol binnen de asielprocedure. De jurisprudentie wordt gebruikt om de negatieve beslissingen van het IND aan te vechten. De Minister voor Immigratie en asiel is verantwoordelijk voor het vreemdelingenbeleid in Nederland. Hij regelt de coördinatie en afstemming van de zaken binnen de vreemdelingenketen en met name de uitvoering van het beleid dat vastgelegd is in de wet –en regelgeving.⁸

Aanmelding

Bij aankomst in Nederland dient de asielzoeker zich zo spoedig mogelijk te melden bij de Centrale Ontvangst Locatie in Ter Apel. Daar dient hij zich te laten registreren zodat het tijdstip van binnenkomst duidelijk is en wordt hij gefouilleerd op documenten. Deze bescheiden zijn met name van belang voor de IND om aan te kunnen tonen of de asielzoeker al in een ander land asiel heeft aangevraagd. De Staten hebben afspraken gemaakt met betrekking tot het asielrecht. In de Dublin Verordening en de Dublin Overeenkomst staan afspraken over welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Indien een asielzoeker in Nederland asiel aanvraagt en in een ander land een tijdelijk verblijfsrecht had gekregen ingevolge asiel, is deze Staat verplicht om het asielverzoek over te nemen⁹. Nadat de asielzoeker gefouilleerd is worden er persoonlijke gegevens gevraagd, vingerafdrukken afgenomen en een tbc controle uitgevoerd. De asielzoeker blijft een of twee dagen in de COL, daarna wordt hij naar een Proces Opvang Locatie (POL) overgebracht. Hier kan de asielzoeker wachten op het moment dat hij de asielaanvraag officieel gaat indienen in het Aanmeldcentrum (AC).

De rust –en voorbereidingstijd (rvt)

Na de officiële aanmelding is er een rust –en voorbereidingstermijn (rvt).¹⁰ Deze rvt duurt minimaal zes dagen en heeft geen maximum aan aantal dagen. In de oude Vreemdelingenwet was er geen sprake van een rvt. Gedurende deze periode kan de asielzoeker tot rust komen en worden er ook enige voorbereidingshandelingen op de asielprocedure gemaakt. In de rvt worden er verschillende onderzoeken gestart door de vreemdelingenpolitie. Vingerafdrukken worden gecontroleerd, de gevonden (reis)documenten worden onderzocht en de identiteit van de asielzoeker wordt in kaart gebracht. Daarnaast heeft VluchtelingenWerk als taak om tijdens de rvt asielzoekers voor te lichten over de asielprocedure. Er wordt uitleg gegeven over wat de asielzoeker te wachten staat en met name wat de rechten en plichten van de asielzoeker zijn. Ook helpt VluchtelingenWerk bij het verzamelen van de documenten. Bij het indienen van een eerste asielverzoek wordt aan de asielzoeker gevraagd om mee te werken aan een medisch

⁷ <www.ind.nl>, inbedrijf, wonen en werken, wat betekent regulier>, 18 oktober 2010.

⁸ <rijksbegroting.minfin.nl>.2011, voorbereiding begroting, kst148608>, 19 oktober 2010.

⁹ <<http://jure.nl/bf1164>>, 19 oktober 2010.

¹⁰ Artikel 3.109 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000

onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of de asielzoeker lichamelijke – en/of psychische beperkingen heeft die van belang kunnen zijn voor de IND.

Het meewerken aan een medisch onderzoek is niet verplicht. In de nieuwe asielprocedure wordt gestreefd naar continuïteit van bijstand door één dezelfde raadsman tijdens de asielprocedure. In de rvt vind er een kennismaking plaats tussen de raadsman en de asielzoeker en wordt er voorbereid op het eerste en nader gehoor.

2.2.1 De algemene asielprocedure van acht dagen

De algemene asielprocedure verloopt in de meeste gevallen voor iedere asielzoeker hetzelfde. Soms wordt een deel van de asielzoekers verwezen naar een asielzoekerscentrum om de Verlengde Asielprocedure (VA) te doorlopen. De rest van de asielzoekers blijft in het aanmeldcentrum om de algemene asielprocedure af te ronden. De VA- procedure geldt voor asielzoekers bij wie een overschrijding van de acht dagen termijn dreigt, of al heeft plaatsgevonden en bij wie nader onderzoek nodig is. In sommige gevallen wordt een asielzoeker naar een Gesloten Verlengde Asielprocedure gestuurd, indien dit te wijten is aan de asielzoeker door bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde.

Dag 1: indienen asielverzoek en afnemen eerste gehoor ¹¹

Een asielaanvraag kan alleen door de asielzoeker zelf of door een wettelijke vertegenwoordiger worden ingediend. Voor het indienen van de aanvraag wordt een speciaal formulier gebruikt. In sommige gevallen kunnen kinderen ook een asielverzoek indienen. Het gaat dan om Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (Amv'ers). Amv'ers van twaalf jaar en ouder mogen zelfstandig hun asielverzoek indienen en ondertekenen omdat geacht wordt dat zij in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen.

Na indiening van het asielverzoek wordt het eerste gehoor afgenomen. Kort gezegd wordt bij het eerste gehoor in kaart gebracht wie de asielzoeker is. De identiteit, nationaliteit en reisroute staan dan centraal. De IND kan hierbij gebruik maken van een leeftijdsonderzoek, nationaliteitscheck en taalanalyses indien de waarachtigheid van de asielzoeker in twijfel wordt gebracht en er geen documenten als bewijs overlegd kunnen worden.

Dag 2: bespreken eerste gehoor en voorbereiden nader gehoor door de advocaat

Op de tweede dag bespreekt de asielzoeker het rapport van het eerste gehoor met zijn advocaat. Eventueel kunnen er nog correcties en aanvullingen worden ingediend. Daarnaast wordt het nader gehoor voorbereid.¹²

Dag 3: afnemen nader gehoor door de IND ¹³

Het nader gehoor is binnen de asielprocedure van cruciaal belang. Tijdens dit gehoor hoort de IND de asielzoeker over de asielmotieven van de asielzoeker. Het eerste gehoor wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Tijdens het nader gehoor kan er een tolk gevraagd worden om te tolken voor de asielzoeker. Tijdens het nader gehoor moet de asielzoeker aannemelijk maken dat hij recht heeft op de asielvergunning omdat de gronden als bedoeld in artikel 29 Vreemdelingenwet op hem van toepassing zijn.¹⁴

¹¹ Artikel 3.112 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000

¹² Artikel 3.113 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000

¹³ Artikel 3.113 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁴ Deze gronden zijn respectievelijk: verdragsvluchteling zijn; gegronde vrees aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst; terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband situatie daar; als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling; als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling.

Dag 4: correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor

Na het nader gehoor is er gelegenheid tot het indienen van correcties en aanvullingen.¹⁵ Dit is een verandering ten op zichte van het oude asielbeleid waarbij dit niet van toepassing was.

De IND beslist na het indienen van de correcties en aanvullingen of er overgegaan wordt tot verdere behandeling van het asielverzoek in de verlengde asielprocedure of verdere afdoening in de algemene asielprocedure.

Dag 5: uitreiken voornemen tot afwijzing asielverzoek

Op dag vijf wordt het voornemen tot afwijzing uitgereikt aan de asielzoeker. In dit voornemen staan de gronden voor een mogelijke afwijzing van de IND beschreven. Ook worden de redenen voor die afwijzing vermeld.¹⁶

Dag 6: indienen zienswijze

Nadat de IND het voornemen tot afwijzing heeft uitgebracht, heeft de advocaat van de asielzoeker één dag de tijd om een schriftelijke zienswijze uit te brengen.¹⁷ Hierin wordt gereageerd op het voornemen tot het afwijzen van het asielverzoek. Wordt de zienswijze niet tijdig ingediend dan kan de IND toch beslissen zonder de kennisneming van de zienswijze.

Dag 7 en 8: uitreiken beschikking door IND

Op de zevende dag neemt de IND een beslissing om de asielaanvraag af te wijzen of de asielzoeker door te sturen naar de VA-procedure omdat er nader onderzoek zoals een nader gehoor nodig is.¹⁸ Op dag acht kan de beschikking van de IND worden besproken met de asielzoeker.

2.2.2 De afwijzende beslissing

De afwijzende beslissing wordt een meeromvattende beschikking genoemd omdat de afwijzende beslissing meerdere rechtsgevolgen met zich meebrengt zoals de vertrekplicht.¹⁹ De IND neemt een afwijzende beslissing op grond van de verkregen informatie uit het eerste en nader gehoor. Daarnaast worden er ambtsberichten en landeninformatie gebruikt bij de beslissing. De specifieke afwijzingsgronden staan in artikel 30 en 31 van de Vreemdelingenwet. De beschikking van de IND moet gemotiveerd zijn en in de beschikking moet worden ingegaan op de zienswijze van de asielzoeker. De bijzondere aspecten van het asielverzoek moeten ook worden meegenomen bij de beslissing, hierbij kan gedacht worden aan de medische situatie, de minderjarigheid en eventuele mensenhandel/- smokkel.

Procederen tegen de afwijzende beschikking

Nadat de afwijzende beschikking is gegeven dient er binnen een week beroep te worden ingesteld bij de rechtbank in Den Haag. Beroep tegen een afwijzende beschikking in de Algemene asielprocedure heeft geen schorsende werking. Een voorlopige voorziening heeft daarnaast nooit een schorsende werking, behalve indien de voorlopige voorziening is toegewezen. Dit is een verschil met een verzoek om voorlopige voorziening die binnen 24 uur ingediend te worden. Wordt er nu wel of geen beroep ingediend dit maakt niet uit voor de vertrektermijn van de asielzoeker. Hij moet binnen vier weken Nederland verlaten, dit is de zogenoemde vertrektermijn.²⁰ De wetgever gaat ervan uit dat de asielzoeker binnen deze vier weken genoeg tijd heeft om een beroep en voorlopige voorziening in te dienen die

¹⁵ Artikel 3.113 lid 4 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁶ Artikel 3.114 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁷ Artikel 3.114 lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁸ Artikel 3.114 lid 6 Vreemdelingenbesluit 2000

¹⁹ Artikel 45 Vreemdelingenwet 2000

²⁰ Artikel 62 lid 3 sub c Vreemdelingenwet 2000

behandeld wordt. Binnen deze vier weken is de asielzoeker niet verwijderbaar en heeft hij recht op opvang. Er is afgesproken met de raad van de rechtbanken dat indien de uitgeprocedeerde asielzoeker binnen 24 uur een beroep instelt en een voorlopige voorziening aanvraagt, deze behandeld moeten worden binnen de gegeven vertrektermijn. De reden hiervan is dat het unfair zou zijn tegen de uitgeprocedeerde asielzoeker indien het beroep geen schorsende werking heeft en op het beroep na de vertrektermijn beslist zou worden omdat de uitgeprocedeerde asielzoeker dan al uitgezet moet worden en ook geen opvang meer krijgt.

Verklaart de rechter het beroep ongegrond dan is er sprake van de volgende rechtsgevolgen:²¹

- de uitgeprocedeerde asielzoeker is niet langer rechtmatig in Nederland;
- de uitgeprocedeerde asielzoeker moet binnen vier weken Nederland verlaten;
- de opvangvoorzieningen worden niet meer aangeboden;
- ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen mogen nadat de vertrektermijn is verstreken, iedere plaats (inclusief de woning zonder toestemming van de bewoner) betreden om de uitgeprocedeerde asielzoeker uit te zetten;
- de opvangplaats kan gedwongen ontruimd worden.

Na het beroep kunnen zowel de IND als de asielzoeker in hoger beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het hoger beroep heeft echter geen schorsende werking, dit betekent dat de asielzoeker de uitspraak op het hoger beroep in eerste instantie in het land van herkomst moet afwachten. Door het aanvragen van een verzoek om voorlopige voorziening (vovo) kan de asielzoeker de uitspraak in Nederland afwachten.²²

Ex nunc toetsing rechter (artikel 83 Vw)

Nieuw in de Vreemdelingenwet 2000 is artikel 83 dat sinds juli 2010 aangepast is.

De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het besluit zijn aangevoerd en met wijzigingen van beleid die na het besluit zijn bekendgemaakt. Ook traumatische gebeurtenissen die de asielzoeker niet eerder bekend had gemaakt worden meegenomen bij de beoordeling van het beroep.

De aangevoerde feiten en omstandigheden moeten relevant zijn en geen betrekking hebben op de rechtsgevolgen van een eventuele afwijzing. Indien de rechter van mening is dat de asielzoeker opzettelijk informatie aandraagt om de beroepsprocedure te vertragen, dan wordt de informatie niet beoordeeld.²³ De IND wordt op de hoogte gebracht indien er nieuwe feiten en omstandigheden naar voren worden gebracht door de asielzoeker. De IND kan dan reageren op deze feiten en omstandigheden om aan de rechtbank te laten weten of er sprake kan zijn van intrekking, wijziging of handhaving van het besluit. Dit wordt de bestuurlijke lus genoemd.²⁴ De ABRvS doet binnen 23 weken uitspraak op het hoger beroep, artikel 89 lid 2 Vw. De ex nunc toetsing wordt vanzelfsprekend nauwkeurig toegepast maar werkt wel in het voordeel van de asielaanvrager. Doordat ex nunc getoetst wordt, heeft de rechter meer speelruimte in zijn beoordeling en de asielaanvrager krijgt meer gelegenheid om zijn verhaal te doen. Achteraf kunnen er geen speculaties zijn dat de asielaanvrager niet in zijn geheel gehoord is; alle relevante informatie is aangehoord en beoordeeld.

²¹ Artikel 45 Vreemdelingenwet 2000

²² C22/5.3 Vreemdelingencirculaire

²³ Artikel 83 lid 2 en 3 Vreemdelingenwet 2000

²⁴ Kamerstukken II 2009/2010, 31 994, nr.6.

3. HET NEDERLANDSE EN EUROPESE TERUGKEER –EN OPVANGBELEID

In dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre het Nederlandse terugkeer –en opvangbeleid in overeenstemming is met het Europese terugkeer –en opvangbeleid. Door te bekijken op welke punten het Nederlandse beleid verschilt of overeenkomt met het Europese beleid, kunnen er conclusies getrokken worden om het Nederlandse beleid te verbeteren. Hiervoor wordt de Europese Terugkeerrichtlijn en het terugkeerbeleid van Europese landen bekeken. De wetgever heeft een terugkeerbeleid ontwikkeld dat van toepassing is op vreemdelingen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven. In de volgende drie gevallen moeten vreemdelingen Nederland verlaten indien de IND:

- een aanvraag voor een verblijfsvergunning afwijst en ook het eventueel ingediende (hoger) beroep door de rechter is afgewezen;
- een aflopende verblijfsvergunning niet verlengt;
- de verblijfsvergunning intrekt.²⁵

3.1 Het terugkeerproces

De uitgeprocedeerde asielzoeker heeft een vertrekplicht. Dit betekent dat de uitgeprocedeerde asielzoeker verplicht is om uit eigen beweging Nederland te verlaten.²⁶ Hiervoor wordt een vertrektermijn gegeven. Voldoet de uitgeprocedeerde asielzoeker aan deze vertrektermijn en verlaat hij Nederland dan wordt dit zelfstandige terugkeer of vrijwillige terugkeer genoemd. De uitgeprocedeerde asielzoeker kan ook uitgezet of gedwongen teruggekeerd worden.²⁷ Dit is het geval wanneer de uitgeprocedeerde asielzoeker niet binnen de gegeven vertrektermijn Nederland verlaat. Het is in dit geval zelfs zo dat de staatssecretaris van Justitie de uitgeprocedeerde asielzoeker ‘moet’ uitzetten.²⁸ Er is geen sprake van een ‘kan-bepaling’; behalve wanneer de uitzetting feitelijk niet mogelijk of niet nodig is. Hoofdregel is dat er een vertrektermijn van 28 dagen geldt. De uitzonderingen hierop worden in artikel 62 Vw gegeven. De vertrektermijn begint te lopen op het moment dat de afwijzende beslissing is afgegeven en heeft dezelfde duur als de beroepstermijn. Een van de voornaamste uitzondering op deze hoofdregel is indien er een tweede (of opvolgende) asielaanvraag is afgewezen omdat het om een herhaalde aanvraag geldt. De vertrektermijn is dan nul dagen, namelijk 24 uur.²⁹ Bij de hoofdregel moet vermeld worden dat de vertrektermijnen in de praktijk niet altijd zo strikt nageleefd worden als in de wet staat vermeld. Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker na de vertrektermijn alsnog uit eigen beweging Nederland verlaat dan wordt dit ook als een vrijwillig vertrek bestempeld en wordt de hoofdregel niet in acht genomen.

Dienst terugkeer en vertrek (DT&V)

De Dienst Terugkeer en Vertrek heeft sinds januari 2007 als dienst van het ministerie bijna alle terugkeertaken van de IND en de Vreemdelingenpolitie overgenomen. De DT&V begeleidt iedere uitgeprocedeerde asielzoeker individueel bij zijn vertrek. Zodra de uitgeprocedeerde asielzoeker een afwijzende beslissing ontvangt van de IND wordt DT&V ingeschakeld om het terugkeerproces ten uitvoer te brengen. Er wordt dus niet gewacht tot na het beroep. DT&V probeert de asielzoeker zoveel mogelijk voor te bereiden op de terugkeer en met name op het zelfstandige vertrek, zonder dat er belemmeringen aan

²⁵ <www.rijksoverheid.nl>, onderwerpen, terugkeervreemdelinge, terugkeer illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers>, d.d. 20 oktober 2010.

²⁶ Artikel 62 lid 1 Vreemdelingenwet 2000

²⁷ Artikel 63 Vreemdelingenwet 2000

²⁸ De Vw 2000 behelst geen bepaling die uitzondering maakt op artikel 5:21 van de Awb, zie ook ABRvS 29 mei 2001, r.o. nr. 200101994.

²⁹ Artikel 62 lid 3 sub c Vreemdelingenwet 2000

te pas komen bij het uiteindelijke vertrek. Het doel van deze voorbereiding is de schakel tussen de terugkeerlocatie en het uiteindelijke vertrek van de asielzoeker zo strak mogelijk te houden.³⁰ Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker niet komt opdagen bij de vertrekgesprekken of belemmert hij bewust de vertrekgesprekken, dan kunnen eventuele voorzieningen worden stopgezet, kan hij ongewenst worden verklaard en neemt de Vreemdelingenpolitie hem in bewaring.³¹ Ongewenstverklaring is een maatregel die ten doel heeft vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit Nederland te weren. In de meeste gevallen gaat het daarbij om vreemdelingen die een misdrijf hebben gepleegd of de openbare orde hebben verstoord. In dit geval betekent het dat de uitgeprocedeerde asielzoeker direct Nederland moet verlaten.³²

3.2 De terugkeermaatregelen

Om het vertrek van de uitgeprocedeerde asielzoeker zoveel mogelijk te bespoedigen zijn er vertrekmaatregelen ontwikkeld. De terugkeermaatregelen zijn in het leven geroepen om het terugkeerbeleid nog effectiever te maken waarbij de verplichting van de uitgeprocedeerde asielzoeker om Nederland te verlaten, voorop staat.³³ Omdat de hulp van het herkomstland in veel gevallen vereist is maar deze niet verleend wordt, kunnen er maatregelen getroffen worden tegen het herkomstland indien deze niet of niet voldoende wil meewerken aan de terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoeker.³⁴ Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker niet binnen de vertrektermijn Nederland heeft verlaten dan kan het toezicht op hem worden vergroot door hem te beperken in zijn vrijheid om het uiteindelijke vertrek alsnog te realiseren. De uitgeprocedeerde asielzoeker wordt dan in een vrijheidsbeperkende locatie opgevangen. Indien een uitgeprocedeerde asielzoeker een gevaar vormt voor de openbare orde vanwege criminele activiteiten of gedrag of een tweede asielaanvraag heeft ingediend, kan hij in bewaring worden genomen.³⁵ Vreemdelingenbewaring is een ultimatum remedium maar wordt in de praktijk toch regelmatig toegepast. Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker gedrag vertoont dat volgens de DT&V uitzetting ontwijkend gedrag is, wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker in vreemdelingenbewaring opgenomen. De gevolgen hiervan zijn ernstig want een vreemdelingenbewaring heeft de regels en het uiterlijk van een gevangenis. Voor de uitgeprocedeerde asielzoeker betekent dit dat zijn vertrek hierdoor ontmoedigd in plaats van bespoedigd wordt omdat de voorkeur altijd uit blijft gaan naar een vrijwillig vertrek. In paragraaf 3.5 wordt er dieper ingegaan op de vreemdelingenbewaring. DT&V, Vreemdelingendienst en de Koninklijke Marechaussee hebben een ruime bevoegdheid om de identiteit van de uitgeprocedeerde asielzoeker te bepalen.³⁶ Zij hebben de bevoegdheid om zonder toestemming van de uitgeprocedeerde asielzoeker een woning binnen te treden indien een redelijk vermoeden bestaat dat de uitgeprocedeerde asielzoeker de woning gebruikt als woonruimte. Er mogen daarnaast verschillende identiteitsonderzoekhandelingen verricht worden zoals het afnemen van vingerafdrukken en het maken van pasfoto's. Ook mogen (digitale) gegevensdragers zoals mobiele telefoons en laptops worden uitgelezen. DT&V kan de bewaring opheffen en de bewaringsgrond wijzigen. Het opleggen van bewaring mogen zij echter niet.

3.3 De gescheiden uitzetting (gezin)

In de meeste gevallen is een uitgeprocedeerde asielzoeker niet alleen, er kan namelijk sprake zijn van een gezin. Dit kan in sommige gevallen schrijnende situaties opleveren.

³⁰ Brief van DT&V van 26 januari 2007 gericht aan VluchtelingenWerk Nederland.

³¹ De Vreemdelingenpolitie vordert dat de uitgeprocedeerde asielzoeker de gesprekken bijwoont, komt hij niet dan is dit een overtreding van de Vreemdelingenwet.

³² <www.ind.nl/inbedrijf, actueel, Een ongewenstverklaring wat betekent dat>, d.d. 20 oktober 2010.

³³ Kamerstukken II 2008/2009, 19 637, nr. 1263, p. 2 en 3

³⁴ Kamerstukken II 2007/2008, 29 344, nr. 67.

³⁵ Artikel 59 lid 1 en 2 Vreemdelingenwet 2000

³⁶ Kamerstukken II 2008/2009, 19 637, nr. 1260.

Wat wordt er nu precies verstaan onder een gezin? De IND geeft de definitie:

- (huwelijks-)partners, die feitelijk een gezin vormen;
- (een) ouder(s) met één of meer minderjarige kinderen die feitelijk een gezin vormen;
- (een) ouder(s) met één of meer meerderjarige kinderen die zodanig afhankelijk zijn van hun ouder(s) dat feitelijk sprake is van een gezin.

Deze definitie voor gezin is niet strikt want de werkinstructies van de IND zijn geen wet –of beleidsregels. Er is dus ruimte om aan het begrip ‘gezin’ invulling te geven indien dat in bepaalde gevallen vereist is. DT&V heeft de werkinstructie verwerkt in een procesprotocol. In dit protocol is uitgewerkt hoe men moet handelen indien er sprake is van een gescheiden uitzetting.³⁷ Indien het hoofd van een gezin uit Nederland moet worden verwijderd, geldt als algemene regel dat de tot zijn gezin behorende vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer krachtens een van de bepalingen van artikel 8 Vw is toegestaan in Nederland te verblijven, zoveel mogelijk met het hoofd van het gezin verwijderd dienen te worden. Indien al dan niet door toedoen van een gezinslid gezamenlijk vertrek van het gezin niet mogelijk is, kan gescheiden verwijdering pas plaatsvinden nadat de zaak is beoordeeld en getoetst door de DT&V.³⁸ In het procesprotocol staat duidelijk aangegeven in paragraaf 1.2 dat gezinnen die al bestonden in het land van herkomst, gezamenlijk en gelijktijdig uitgezet kunnen worden. Pas in situaties waarin het gezin gevormd is in Nederland moet er gekeken worden naar de uitzonderingen en of de uitzetting wel mogelijk is. Op deze hoofdregel zijn er natuurlijk uitzonderingen aanwezig die DT&V bekijkt. Indien de procedures van de gezinsleden niet tegelijkertijd verlopen en er nog afgewacht moet worden op een beslissing dan wordt er pas overgegaan op uitzetting van de overige gezinsleden totdat alle procedures afgerond zijn. In het procesprotocol staat dan ook hoe gehandeld moet worden indien er sprake is van een ‘ingewikkelde’ gezinssituatie. Indien gezinsleden verschillende nationaliteiten hebben dan besteedt DT&V hier extra aandacht aan, omdat getracht wordt alle gezinsleden naar hetzelfde land uit te zetten. Indien uitzetting naar hetzelfde land toch niet mogelijk is, dan kunnen de gezinsleden een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Een buitenschuldvergunning is een vergunning waarmee een uitgeprocedeerde asielzoeker aan de hand van objectief toetsbare bescheiden moet kunnen aantonen dat de betrokken autoriteiten van het land van herkomst of van het land waar hij verblijf heeft (gehad), geen toestemming zullen verlenen voor zijn terugkeer. In sommige gevallen levert het scheiden van een gezin bij uitzetting schrijnende situaties op. Te allen tijde moet er een belangenafweging gemaakt worden bij het scheiden van een gezin bij uitzetting. Er moet gekeken worden naar het belang van de gescheiden uitzetting en de schrijnende situatie. Schrijnende situaties bereiken vaak het publiek omdat het besef van het scheiden van een gezin nog altijd moeilijk is. Er moet daarom gekeken worden of er opties zijn om het gezin bij elkaar te kunnen houden.

3.4 Opvang na afwijzende beslissing

Nadat de uitgeprocedeerde asielzoeker de melding heeft gekregen dat hij niet meer in Nederland mag blijven, heeft hij nog wel recht op opvang voor een bepaalde tijd. Dit is afhankelijk van het rechtmatige verblijf van de uitgeprocedeerde asielzoeker. Het is namelijk zo dat indien men rechtmatig verblijf in Nederland heeft, er ook recht is op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. Uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen moeten hier volgens de wetgever in principe van uitgezonderd worden behoudens de gevallen in de wet, dit wordt het Koppelingsbeginsel genoemd. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 10 en 11 van de Vreemdelingenwet. Heeft een uitgeprocedeerde asielzoeker rechtmatig verblijf? In artikel 8 Vw staan de limitatieve gronden die rechtmatig

³⁷ <www.dienstterugkeerenvertrek.nl>, D8 Procesprotocol Scheiden van gezinnen bij uitzetting, versie 1.9, d.d. 21 oktober 2010.

³⁸ A4/6.1 Vreemdelingencirculaire

verblijf in Nederland aangeven. De leden f tot en met m geven de gronden aan van de uitgeprocedeerde asielzoekers. Aan hen wordt het rechtmatig verblijf toegekend. Dit betekent dus dat een uitgeprocedeerde asielzoeker in principe rechtmatig verblijf heeft gedurende de situatie waarin hij zich bevindt. Met andere woorden, indien een uitgeprocedeerde asielzoeker een vovo instelt en deze wordt afgewezen, dan heeft de uitgeprocedeerde geen rechtmatig verblijf meer en moet hij Nederland verlaten en in het land van herkomst het beroep afwachten. Dit laat zien welke verstreckende gevolgen het begrip rechtmatig verblijf heeft voor de uitgeprocedeerde asielzoeker.

In de meeste gevallen heeft de uitgeprocedeerde asielzoeker recht op opvang gedurende de tijd dat hij moet wachten tot het daadwerkelijke vertrek. Deze opvang wordt geregeld door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA regelt deze opvang voor de uitgeprocedeerde asielzoekers in een asielzoekerscentrum. In sommige gevallen wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker in een vrijheidsbeperkende locatie opgevangen tot het daadwerkelijk vertrek. Hierbij is er een dagelijkse meldplicht voor de uitgeprocedeerde asielzoeker. Dit is in het geval wanneer de uitgeprocedeerde asielzoeker na de vertrektermijn van vier weken Nederland nog niet heeft verlaten maar wel heeft aangegeven dat hij dit wil. Dan krijgt hij een extra vertrektermijn van 12 weken en wordt hij in een vrijheidsbeperkende locatie opgevangen. Hier wordt hij begeleid door DT&V voor zijn terugkeer.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen om uitgeprocedeerde asielzoekers te begeleiden naar het land van herkomst. Dit wordt vanuit de vreemdelingendetentie, asielzoekerscentra en de vrijheidsbeperkende locatie gedaan. Maar niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers hebben een soepele terugkeer. Bij de gemeenten is er sprake van uitgeprocedeerde asielzoekers die uitstromen uit de vrijheidsbeperkende locaties. Wanneer de gezinnen niet meer terug kunnen keren naar het land van herkomst vertrekken ze naar een ander land zoals België, waar ze weer teruggestuurd worden vanwege de Dublinverordening. In sommige gevallen zijn de gezinnen stateloos, hebben ze geen geldige papieren en wil het land van herkomst ze in geen geval binnen laten. Nederland zet de gezinnen op straat omdat er geen recht meer is op opvang. Vanaf dit punt gaat het voor de meeste gezinnen alleen maar bergafwaarts. In de volgende drie gevallen hebben gezinnen met kinderen (in beginsel) geen recht meer opvang en komen ze op straat terecht:

- Indien het gezin uitgeprocedeed is en na de asielprocedure niet binnen de vertrektermijn Nederland heeft verlaten en er ook geen sprake is van een verruiming van de vertrektermijn of ook na de 12 weken extra vertrektijd de terugkeer niet gerealiseerd is;
- Indien de tijdelijke asielvergunning niet meer verlengd wordt of de asielvergunning wordt helemaal ingetrokken omdat het categoriaal beschermingsbeleid ³⁹ is beëindigd en wordt de asielaanvraag van het gezin in de individuele beoordeling ook afgewezen dan moet het gezin terugkeren;
- Indien een gezin gedurende de reguliere procedure in Nederland verblijft maar geen recht heeft op opvang bijvoorbeeld vanwege een buitenschuldprocedure.

Asielprocedures vergen veel tijd. Asielprocedures kunnen soms wel jaren duren, de redenen zijn volgens de IND doordat onderzoek naar de asielaanvrager veel tijd kost. Een voorbeeld hiervan is de taalanalyse: dat is een onderzoek naar de taal die een asielzoeker spreekt om te bepalen uit welk land hij komt. Sommige talen worden in meerdere landen gesproken en dan kun je alleen aan het accent of dialect van iemand horen, uit welk land hij komt. Het komt ook voor dat de IND tijdelijk geen beslissing kan nemen op een asielaanvraag, omdat de situatie in het land van herkomst erg onduidelijk of onzeker is. Dan wordt er een

³⁹ Artikel 29 lid 1 sub d Vreemdelingenwet

zogenoeten 'besluitmoratorium' ingesteld. Dit betekent dat de IND wacht tot de situatie weer wat rustiger of duidelijker is, voordat ze verder gaan met het onderzoek en het nemen van de beslissing. Een dergelijk besluitmoratorium kan maximaal een jaar duren. Ook is het zo dat indien de IND een negatieve beslissing heeft genomen, de asielzoeker hiertegen in beroep kan gaan. De uitspraak van de rechter mag de asielzoeker meestal in Nederland afwachten. Dit kan enkele maanden duren. Als de rechter het eens is met de beslissing van de IND, verklaart hij het beroep ongegrond. Dan kan de asielzoeker nog een nieuwe asielaanvraag indienen. Deze aanvraag wordt alleen inhoudelijk behandeld (onderzocht) als er nieuwe feiten of omstandigheden zijn. Als iemand dezelfde redenen noemt voor zijn asielaanvraag als de eerste keer en ook geen nieuwe documenten of ander nieuw bewijs heeft, wordt de aanvraag direct afgewezen. Zijn er wel nieuwe feiten te onderzoeken, dan start de hele asielprocedure weer opnieuw.⁴⁰

Gebrek aan verblijfsdocumenten

Verblijfsdocumenten zijn van cruciaal belang voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Voordat een uitgeprocedeerde asielzoeker wordt toegelaten moeten er reisdocumenten overlegd worden. De meeste asielzoekers hebben echter geen reisdocumenten en kunnen hierdoor niet gemakkelijk terugkeren. Herkomstlanden zijn ook niet geneigd om mensen toe te laten van wie niet duidelijk is wat de nationaliteit is. Een uitgeprocedeerde asielzoeker moet aantonen dat hij onderdaan is van het herkomstland en dus toegelaten moet worden. Voordat het herkomstland hiermee instemt, moet men bewijs leveren bijvoorbeeld door dit aan te tonen met een geboorteakte. Door dit bewijs wordt er een laissez passez afgegeven waarmee de uitgeprocedeerde asielzoeker naar het herkomstland kan reizen en eenmalig wordt toegelaten. Omdat men niet uitgezet kan worden naar het land van herkomst, omdat het land van herkomst de uitgeprocedeerde asielzoeker niet wil toelaten, komt het vaak voor dat een uitgeprocedeerde asielzoeker 'geklinderd' wordt op een gegeven moment. Na het verstrijken van de vertrektermijn volgt er in de meeste gevallen vreemdelingendetentie. Indien de uitgeprocedeerde asielzoeker dan nog steeds geen uitzettingsperspectief heeft dan wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker op straat gezet. Zo verdwijnen er vaak uitgeprocedeerde asielzoekers 'met onbekende bestemming'.

In een persbericht van Justitie van oktober van dit jaar wordt gezegd dat⁴¹:

"Het aantal vreemdelingen dat aantoonbaar uit Nederland vertrok, is gestegen met 18% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. In totaal zijn er in het eerste halfjaar van 2010 circa 5.690 vreemdelingen aantoonbaar uit Nederland vertrokken. In de eerste zes maanden van 2010 handelde de Dienst Terugkeer en Vertrek de zaken van ongeveer 7.490 vreemdelingen af. Dit is een stijging van 40% ten opzichte van dezelfde periode in 2009. Het grootste gedeelte van deze vreemdelingen, ongeveer 5.300 personen, is vertrokken, waarvan 55% aantoonbaar."

Wat opvalt uit deze conclusie is dat indien 55% van 5.300 personen aantoonbaar is vertrokken, dit betekent dat de overige 45% niet controleerbaar is vertrokken en dus nu een onbekende bestemming heeft. 45% is een groot aantal maar in het persbericht wordt dit niet vermeld.

3.5 De Europese Terugkeerrichtlijn

Een van de agendapunten van Brussel is het realiseren van een Europees asielbeleid. Op dit moment bepaalt elke lidstaat hoe zij vormgeeft aan het nationale asielbeleid. De lidstaten delegeren taken van het asielbeleid aan de regionale en lokale overheden. Deze decentrale overheden hebben bepaalde bevoegdheden zoals de afgifte van verblijfsdocumenten in de gemeente.⁴² In 2008 is er na lang debatteren een Europese terugkeerrichtlijn aangenomen. In deze richtlijn wordt op basis van gemeenschappelijke normen een terugkeerbeleid ontwikkeld zodat in alle lidstaten de uitgeprocedeerde

⁴⁰ <www.ind.nl>, inbedrijf, asiel, vragen, waarom duurt een asielprocedure soms zo lang, 21 oktober 2010.

⁴¹ <www.rijksoverheid.nl>, documenten en publicaties, persberichten 2010/10/01, 21 oktober 2010.

⁴² <www.europadecentraal.nl>, Nederland wil Europees asielbeleid, 18 februari 2010, d.d. 21 oktober 2010.

asielzoekers (en overige vreemdelingen) met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid teruggezonden worden. De terugkeerrichtlijn had een implementatietermijn tot uiterlijk 24 december 2010.⁴³ In de richtlijn is er onder andere opgenomen wat de maximumperiode van bewaring is, normen die de leefomstandigheden waarborgen en de vaststelling van normen voor detentie. Van een gezamenlijke Europees terugkeerbeleid is echter nog geen sprake. De richtlijn is een opstapje naar een gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid van de Europese Unie die naar verwachting in 2012 klaar zal zijn. Toetsing van het Nederlandse terugkeer –en opvangbeleid aan de Europese terugkeer –en opvangbeleid kan dan ook alleen op basis van de terugkeerrichtlijn.⁴⁴

Op 15 februari 2009 heeft de ministerraad ingestemd met het voorstel van de toenmalige minister van Justitie om de Vreemdelingenwet 2000 aan te passen aan de geformuleerde Europese terugkeerrichtlijn. Niet alle artikelen die in de richtlijn zijn opgenomen zijn ook geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet.⁴⁵ De nationale wetgeving mag wel gunstiger dan de richtlijn worden geïmplementeerd maar niet ten nadele van de vreemdeling of uitgeprocedeerde asielzoeker. In de richtlijn staan een aantal bepalingen die een belangrijke invloed hebben op de asielzoeker als ouder en als kind.⁴⁶

Het belang van het kind en gezinsleven

In artikel 5 van de richtlijn is duidelijk opgenomen dat het belang van het kind en familie –en gezinsleven bij de tenuitvoerlegging geëerbiedigd moet worden. In de Preambule worden minderjarigen onder definities beschreven als ‘kwetsbare personen’. Hiermee geeft de richtlijn aan dat de positie van kinderen binnen het terugkeerbeleid fragiel is en ook meegewogen moet worden bij het implementeren van de richtlijn in de nationale wetgeving. In de vreemdelingenwet daarentegen, is de positie van het kind minder zichtbaar. Een aantal bepalingen van het IVRK hebben rechtstreekse werking maar het merendeel van de verdragsbepalingen zijn niet direct toepasbaar en leveren geen toetsbare rechtsnormen op voor de rechter.⁴⁷ In de richtlijn is dit wel duidelijk aangegeven onder andere in artikel 22 van de Preambule.

Maximale termijn van vreemdelingendetentie strekt tot 18 maanden

Bewaring is, zoals in paragraaf 3.2 al genoemd een ultimum remedium indien de uitgeprocedeerde asielzoeker niet voldoende meewerkt aan zijn vertrek of de openbare orde verstoort. In de wet staan er echter meer voorwaarden voor de vreemdelingenbewaring. Zo kan een uitgeprocedeerde asielzoeker die geen rechtmatig verblijf meer heeft in Nederland ook in detentie worden gezet. In artikel 59 Vw is de grondslag voor de detentie beschreven met als doel de uitzetting naar het land van herkomst. Eerst wordt er gekeken of de detentie gevorderd wordt in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid.⁴⁸ Dit is al mogelijk indien de uitgeprocedeerde asielzoeker geen vaste woon –of verblijfsplaats heeft.⁴⁹ Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen zich niet inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie omdat zij geen rechtmatig verblijf hebben. Hieruit kan geconcludeerd worden dat eigenlijk altijd sprake is van geen vaste woon –of verblijfsplaats en de uitgeprocedeerde asielzoeker alleen al op dit punt in bewaring kan worden gezet.

⁴³ Richtlijn nr. 2008/115/EG (PbEG 2008 L 348/98).

⁴⁴ <www.europaanu.nl>, nieuws, Europese ministers werken aan toekomstig Europees Asielstelsel, 15 juli 2010, d.d. 28 oktober 2010.

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 32 420, nr. 8

⁴⁶ Richtlijn nr. 2008/115/EG (PbEG 2008 L 348/98).

⁴⁷ Margrite Kalverboer en Heinrich Winter, Artikel ‘Asielgezinnen en kinderrechten, Het belang van het kind en het recht op ontwikkeling in de Nederlandse rechtspraak’, blz 5.

⁴⁸ A 5, 5.3.3 Vreemdelingencirculaire

⁴⁹ A 5, 5.3.3.1 Vreemdelingencirculaire

In artikel 15 sub 5 van de Richtlijn is opgenomen dat een vreemdeling in bewaring gezet mag worden niet langer dan zes maanden. Deze bewaringsduur kan in bijzondere gevallen verlengd worden met nog eens twaalf maanden.⁵⁰ In de vreemdelingenwet is er geen maximale bewaringsduur opgenomen. De duur van de vreemdelingenbewaring wordt aan de hand van de jurisprudentie vastgesteld op zes maanden. Dit is de vuistregel van de rechtspraak. In een uitspraak van de rechtbank Den Haag heeft de rechter verwezen naar de uitspraken van de toenmalige Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken die vandaag de dag nog steeds als vuistregel geldt voor de bepaling van de duur van vreemdelingenbewaring.⁵¹ In deze uitspraak is als volgt geoordeeld:

“Bij de beoordeling van de vraag of de toepassing van de bewaring bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid nog gerechtvaardigd is te achten, is de duur van de bewaring van belang. Naarmate de bewaring voortduurt, weegt het belang van eiser bij de uitoefening van het recht op vrijheid van zijn persoon zwaarder. In het algemeen zal na ommekomst van zes maanden vrijheidsontneming het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld van groter gewicht zijn dan het belang van verweerder om de bewaring ter fine van uitzetting te doen voortduren.”

De nationale wetgeving is op dit punt in strijd met de Terugkeerrichtlijn omdat in artikel 15 sub b van de Richtlijn twee redenen zijn opgenomen die de verlenging van de bewaringsduur rechtvaardigen. In artikel 5.35 Vreemdelingencirculaire zijn er echter meer situaties opgenomen waarbij de duur met maximaal twaalf maanden verlengd kan worden. De verlengingsmogelijkheden die opgenomen zijn in de Vreemdelingencirculaire zijn op het gebied van de vreemdelingenbewaring in strijd met de terugkeerrichtlijn.

In 2009 was de gemiddelde duur van de vreemdelingendetentie 97 dagen. Ongeveer tachtig procent van de vreemdelingen zat korter dan zes maanden in detentie.⁵² Dit betekent dat ongeveer twintig procent langer dan een half jaar vastzat. Uitgaande van een instroom van 7.867 vreemdelingen in 2009, betekent dit dat er ongeveer 1.575 in 2009 langer dan een half jaar vastzaten.⁵³ Vreemdelingenbewaring leidt niet altijd tot uitzetting of een verblijfsvergunning. De toenmalige staatssecretaris gaf aan dat in 2008 circa 45% van de vreemdelingen vanuit vreemdelingenbewaring (en in de caseload van de DT&V) niet-gecontroleerd zijn vertrokken. Cijfers over welk aandeel hiervan Nederland ook daadwerkelijk heeft verlaten zijn er niet.⁵⁴ Met niet-gecontroleerd wordt in vaktaal geklinkerd of gewoon ‘op straat gezet’ bedoeld. Deze mensen kunnen nadat ze op straat zijn gezet weer opgepakt worden omdat ze niet rechtmatig in Nederland verblijven of blijven rondzwerven in het land. Omdat ze geen opvang hebben kloppen ze in de meeste gevallen aan bij een noodopvang. Voor de praktijk levert dit weer opvangperikelen op omdat gemeenten noodopvang niet meer mogen verlenen maar vreemdelingenbewaring uit de cijfers ook geen doeltreffende maatregel blijkt te zijn. In vergelijking met de buurlanden is Nederland de gemiddelde koploper van in bewaring zetten; in 2009 was de gemiddelde duur van de vreemdelingendetentie 97 dagen, in Denemarken 47, Duitsland 42 en België 23.⁵⁵

In de terugkeerrichtlijn zijn er geen bepalingen opgenomen die de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers regelt, behoudens de vreemdelingenbewaring. Voor Nederlandse vreemdelingen is dit een minpunt omdat zij juist op dit gebied een sterke arm

⁵⁰ Artikel 15 sub 6 Richtlijn nr. 2008/115/EG (PbEG 2008 L 348/98).

⁵¹ De Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken is tegenwoordig de Raad van State, zie ook <www.trouw.nl>, krantenarchief, Rechtseenheidskamer verdwijnt, 8 maart 2001, d.d. 28 oktober 2010.

⁵² Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie, *Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009*, juni 2010, p.26.

⁵³ Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*.

Update van het rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers, november 2010, blz. 12.

⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2009/2010, 19 63, nr. 1302.

⁵⁵ Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*.

Update van het rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers, november 2010, blz. 13.

nodig hebben die zorgt voor een aanpassing van het Nederlandse opvangbeleid. Wellicht bieden de bepalingen betreffende de bescherming van het kind en het respect van family life meer proceduregronden voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Feit blijft wel dat ook op Europees gebied er meer afspraken zijn gemaakt over de terugkeer en niet de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.

3.6 Vergelijking overige landen

Nederland is niet het enige land met een terugkeerbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers. De overige Europese landen voeren ook een terugkeerbeleid; het ene land strenger dan het andere land. Is een streng terugkeerbeleid effectief? Er is een selectie gemaakt van een drietal landen dat net als Nederland een grote stroom heeft van asielzoekers namelijk het buurland België, Groot-Brittannië en het land dat bekend staat om haar omstreden strenge aanpak voor asielzoekers, Griekenland.⁵⁶

3.6.1 Terugkeerbeleid België

In België ligt de aandacht meer op vrijwillige terugkeer in plaats van verwijdering/uitzetting. Deze begrippen lijken hetzelfde maar de uitwerking ervan in de praktijk is van groot verschil. In België is het Fedasil, Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, de organisatie die de Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen in de praktijk uitoefent. Deze opvangwet is al een merkbaar verschil met het Nederlandse opvangbeleid omdat er in Nederland geen sprake is van een dergelijke opvangwet. België hanteert geen gemeentelijke of particuliere noodopvang. In België heeft Fedasil de hoofdtaak om alle opvangplaatsen in België te coördineren en te zorgen voor een kwaliteitsvolle opvang en begeleiding.⁵⁷ Zowel voor de eigen federale centra als de centra van het Rode Kruis en de lokale opvanginitiatieven. Op deze wijze is er een verantwoordelijke opvangstructuur die de opvang van de uitgeprocedeerde asielzoekers in heel België behandelt en bewaakt.

Uitgeprocedeerde gezinnen worden vanuit terugkeewoningen begeleid. Deze lijken op papier op de vrijheidsbeperkende locaties in Nederland maar de uitvoering ervan in de praktijk, voornamelijk door de begeleiding en voorzieningen, zijn vele male groter. In de terugkeewoning richt men zich op de toekomst; indien men kan terugkeren naar het land van herkomst wordt hij hier intensief bij begeleid en indien er sprake kan zijn van een verblijfsvergunning wordt men hierbij geholpen. In artikel 6 en 7 van de Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, is opgenomen dat er zowel tijdens als na de asielprocedure opvang bestaat voor de asielzoeker. In artikel 6 staat dat materiële hulp beschikbaar is *‘vanaf het moment van indiening van de asielaanvraag, met inbegrip van de beroepsprocedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en gedurende de procedure van het administratief cassatieberoep bij de Raad van State (RvSt)’*. In de definitie wordt materiële hulp uitgelegd als: huisvesting, voedsel, kleding, medische, maatschappelijke en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding. Zij omvat eveneens de toegang tot juridische bijstand, de toegang tot tolkdiensten of opleidingen en tot een programma voor vrijwillige terugkeer. Kinderen bekleden een belangrijke positie en bij het nemen van beslissingen die de minderjarige betreft gaat het belang van het kind altijd voor.⁵⁸ Voorts is in artikel 38 van de opvangwet opgenomen dat minderjarigen gehuisvest worden bij de ouders of de persoon die het ouderlijke gezag of voogdij heeft. De Belgische opvangwet lijkt hiermee volmaakt maar in de praktijk blijkt dat Fedasil kampt met opvangplekken en er daardoor asielzoekers in hotels, kazernes of leegstaande gebouwen worden ondergebracht.

⁵⁶ Brief regering, Overdrachten aan Griekenland in het kader van de Dublinverordening, 13 oktober 2010.

⁵⁷ <www.fedasil.be>, opvang, 20 jaar geschiedenis, d.d. 28 oktober 2010.

⁵⁸ Artikel 37 Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (België)

Ook leeft er een groot aantal asielzoekers op straat.⁵⁹ België blijft echter een streepje voor hebben op het Nederlandse opvangbeleid omdat er in België geen sprake is van een beëindiging of definitieve uitsluiting van asielzoekers van noodopvang. Daarnaast zorgt de Belgische overheid voor een aanvulling van noodopvangplekken, terwijl de Nederlandse overheid de noodopvang beëindigd heeft zonder een structureel alternatief gecreëerd te hebben.

3.6.2 Terugkeerbeleid Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is UK Border Agency de verantwoordelijke voor het regelen van het asiel –en de migratie van Groot Brittannië. Tot 2008 was de Agency nog The Border and immigration agency (BIA) die ook de Engelse IND als takenpakket had. Nu is dit alles ondergebracht bij UK Border Agency.⁶⁰ Sinds 2007 werkt the Agency de asielaanvragen af in zes maanden. Bij binnenkomst van een asielzoeker wordt deze gescreend en krijgt hij een 'case owner' toegewezen. De case owner is de persoon die het asielverzoek van de asielzoeker behandelt van het begin tot het einde en informatie uitbrengt over de asielstatus en andere juridische zaken. Binnen deze zes maanden krijgt de asielzoeker te horen of hij een verblijfsvergunning krijgt of dat hij afgewezen is en wat zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.⁶¹ Het werken met een verantwoordelijke persoon per asioldossier en een afhandeling van een asielzaak in zes maanden is een praktisch verschil met de Nederlandse asielprocedure.

Net als het Nederlandse beleid krijgen de Engelse asielzoekers een negatieve beschikking waarin zij een voorbereiding op het vertrek krijgen van 28 dagen. Indien men geen beroep indient of het beroep wordt afgewezen dan zal de financiële hulp gestopt worden na 21 dagen. Daarna krijgt de asielzoeker nog zeven dagen om de huidige opvang te verlaten. Indien men minderjarige kinderen onder de 18 jaar heeft dan zal de opvang voortduren totdat men het land moet verlaten.⁶² Een Engelse asielzoeker die uitgeprocedeerd is heeft nog twee mogelijkheden tot voorzieningen openstaan namelijk een beroep op Section 4 of the Asylum and Immigration Act 1999 of een beroep op Section 21 of the National Assistance Act 1948. Section 4 biedt overnachtingsplaatsen aan en voedselbonnen. Om in aanmerking te komen voor Section 4 moet men voldoen aan een van de criteria als psychisch ziek zijn, het land van herkomst is nog niet veilig, men wil wel vertrekken maar er is geen mogelijkheid om te vertrekken of indien het afwijzen van voorzieningen een schending zou zijn van de mensenrechten gezien de persoonlijke situatie van de asielzoeker. Section 21 betreft personen die zwaar medische klachten hebben zowel lichamelijk als psychisch van aard. Deze personen kunnen niet ontdaan worden van opvang.⁶³

Het Engelse beleid lijkt hiermee in orde te zijn maar zoals altijd laat de praktijk te wensen over. Een antwoord op een beroep op Section 4 duurt soms weken tot maanden en in die tijd leeft men op straat en heeft men geen eten. De voedselbonnen zijn gering en kunnen alleen in daartoe aangewezen winkels worden gebruikt die soms mijlenver liggen van de verblijfplaats van de asielzoeker.⁶⁴ Zo komt het dat er net als in Nederland uitgeprocedeerde asielzoekers zijn die onderdak zoeken in kerken en particuliere opvangorganisaties.

⁵⁹ <www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/persbericht-161209.pdf>, *Asielzoekers belanden op straat niet alleen meer door plaatsgebrek, maar omdat de regering hen bewust uitsluit*, d.d. 28 oktober 2010.

⁶⁰ <www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum>, d.d. 30 oktober 2010.

⁶¹ <www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum>, process, d.d. 30 oktober 2010.

⁶² <www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum>, outcomes, unsuccessful applications, d.d. 30 oktober 2010.

⁶³ The Centre for Social Justice, *Asylum Matters: Restoring Trust in the UK Asylum System*, A Report by the Asylum and Destitution Working Group, Chaired by Julian Prior, december 2008, blz. 48.

⁶⁴ The Centre for Social Justice, *Asylum Matters: Restoring Trust in the UK Asylum System*, A Report by the Asylum and Destitution Working Group, Chaired by Julian Prior, december 2008, blz. 50.

3.6.3 Terugkeerbeleid Griekenland

Een van de Europese landen die voortdurend op de vingers getikt wordt door commissies als het gaat om mensenrechten en asiel, is Griekenland. Vanwege haar geografische ligging is Griekenland een van de lidstaten die een grote toestroom van asielzoekers heeft. Onlangs vroeg Griekenland om hulp aan de andere EU-landen om haar te helpen met de bewaking van de grenzen.⁶⁵ Griekenland kampt met de Dublinclaim die inhoudt dat volgens de Dublinverordening, het EU-land waar de asielzoeker of vreemdeling als eerste binnenkomt het land is dat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. Indien een asielzoeker bijvoorbeeld doorreist naar Nederland en hier asiel aanvraagt dan moet hij op grond van de Dublinclaim teruggestuurd worden naar Griekenland. De situatie daar is echter zo onhandelbaar dat de Nederlandse overheid in oktober 2010 door het Europese Hof is verzocht om de komende tijd asielzaken niet over te dragen aan Griekenland.⁶⁶

Waar de meeste Europese landen meer een probleem hebben op het gebied van opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers heeft Griekenland een probleem met de hele asielprocedure. De situatie in Griekenland is al enige tijd ernstig voor de asielzoeker. Een rapport van Amnesty International heeft naar voren gebracht in hoeverre Griekenland de mensenrechten schendt; de wachttijden duren zo lang dat de wettelijke termijnen vervallen of niet haalbaar zijn. Daarnaast wordt het motiveringsbeginsel geschonden bij het uitvaardigen van beschikkingen omdat de meeste asielzoekers ongemotiveerd worden geweigerd. De opvangvoorzieningen zitten overvol waarbij niet of nauwelijks sprake is van verzorging of maatschappelijke opvang.⁶⁷

De problemen in Griekenland zijn geen ver-van-mijn-bed show voor de Nederlandse overheid. Doordat de Dublinclaimanten niet overgedragen kunnen worden naar Griekenland, en hun zaak, tot de tijd dat Griekenland weer verantwoordelijk is voor de asielverzoeken, wordt aangehouden betekent dit dat er opvangplaatsen beschikbaar moeten worden voor de Dublinclaimanten in Nederland. Dit is relevant voor een groep van circa 1900 in Nederland verblijvende asielzoekers waarbij Griekenland verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.⁶⁸ Uit het onderzoek blijkt tevens dat er in grote lijnen overeenstemming is tussen het Nederlandse en Europese opvangbeleid. De Belgische, Engelse en Griekse lidstaten kampen net als Nederland met opvangperikelen. Het verschil zit meer in de wijze waarop er aandacht aan wordt gegeven en hoe er met het probleem wordt omgegaan. Nederland verleent geen voorzieningen aan de uitgeprocedeerde asielzoeker zodra deze geen recht meer heeft op opvang. De Belgische en Engelse autoriteiten verlenen nog enige hulpmiddelen in de zin van voedselwaardebonnen. De Europese Terugkeerrichtlijn biedt niet veel bescherming voor wat betreft de opvang van de uitgeprocedeerde asielzoekers, wellicht dat het toekomstige Europese terugkeerbeleid hier meer verandering in gaat brengen. Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse opvangbeleid in grote lijnen evenredig is met het Europese opvangbeleid.

⁶⁵ <weblogs.nrc.nl>, recht en bestuur, *Griekse asielcrisis dwingt Den Haag tot uitbreiding hulp aan buitengrens*, eu, 28 oktober 2010, d.d. 30 oktober 2010.

⁶⁶ Brief regering, Overdrachten aan Griekenland in het kader van de Dublin-verordening, 13 oktober 2010.

⁶⁷ Amnesty International, Public Statement, *Greece: No place for an asylum-seeker*, 27 februari 2008.

⁶⁸ Brief regering, Overdrachten aan Griekenland in het kader van de Dublin-verordening, 13 oktober 2010.

4. DE (GEMEENTELIJKE) NOODOPVANG

De term noodopvang komt in dit onderzoek veelvuldig voor, om deze term te verduidelijken wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vraag wat de (gemeentelijke) noodopvang inhoudt. In dit hoofdstuk wordt eerst uitgelegd wat het bestuursakkoord inhoudt en wat de gevolgen van het bestuursakkoord zijn. Daarnaast worden alle aspecten die samenhangen met het bestuursakkoord en de noodopvang uitgelegd. Om te begrijpen wat de gevolgen zijn van de beëindigde gemeentelijke noodopvang, is het ook van belang om te verduidelijken wat er bedoeld wordt met de (gemeentelijke) noodopvang.

4.1 Het bestuursakkoord

Tot 1 januari 2010 mochten de gemeenten in Nederland vrij noodopvang verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Vanaf deze datum is er officieel een verbod om enige medewerking te verlenen maar toch wordt dit door sommige gemeenten wel gedaan. Waarom werd er in eerste instantie noodopvang verleend door de gemeenten? Gemeenten komen het eerste in aanraking met de uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat worden gezet. Zij vonden het inhumain en ook een bedreiging voor de openbare orde indien de uitgeprocedeerde asielzoekers op straat leefden zonder enige opvang of bescherming. De gemeenten hebben besloten deze uitgeprocedeerde asielzoekers een dak boven het hoofd te bieden gedurende de tijd die nodig is in afwachting van hun procedure. Deze opvang werd uitgevoerd door kerken en maatschappelijke organisaties binnen de gemeente. Toenmalig staatssecretaris Albayrak heeft middels een Bestuurlijk Overleg op 25 mei 2007 een 'Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid' overeengekomen tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hierin staat *'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 ons land verblijvende vreemdelingen en de bestaande noodopvang beëindigen'*. Hoewel de minister toezegde om de opvang van de uitgeprocedeerde asielzoekers te voorkomen, door een verruiming van de vertrektermijn en de aanpassing van de Vreemdelingenwet, zijn er nog steeds uitgeprocedeerde asielzoekers die opvang binnen de gemeenten vragen.⁶⁹

4.1.1 De gevolgen van het bestuursakkoord

Het bestuursakkoord heeft ertoe geleid dat gemeenten geen duidelijke richtlijn hebben over hoe zij de uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen opvangen waarbij zij de afschaffing respecteren en hun zorgtaken kunnen handhaven. Sommige gemeenten zetten tot de dag van vandaag, de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers gewoon door. Op het moment dat het bestuursakkoord werd gesloten was er sprake van een 'Regeling afwikkeling oude Vreemdelingenwet'. Deze afwikkeling hield in dat 'oude wetters' die nog steeds geen verblijfsvergunning toegekend hadden gekregen een generaal pardon kregen. Hiermee hadden ze recht op een verblijfsvergunning indien ze voldeden aan de regels van de Regeling afwikkeling oude Vreemdelingenwet. De achterliggende gedachte van de beëindiging van het bestuursakkoord was dan ook dat zodra deze generaal pardonners in bezit zouden zijn van een verblijfsvergunning, ook rechtmatig verblijf in Nederland zouden hebben en hierdoor recht hebben op normaal woongebruik en geen aanspraak meer hoeven te maken op de noodopvang. In de praktijk was het echter zo dat niet alle 'oude wetters' in aanmerking kwamen voor een generaal pardon en dus noodopvang nodig hadden. Na het bestuursakkoord kwam er ook nog bij dat er personen onderdak vroegen die bijvoorbeeld een buitenschuldprocedure hadden lopen. Zij zijn nog wel in procedure maar hebben geen recht op rechtmatig verblijf en hebben dus ook onderdak nodig. Over deze mensen waren geen afspraken gemaakt in het bestuursakkoord, met name de personen die na 1 april asiel

⁶⁹ Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr. 1356, p. 2.

hadden aangevraagd. Het bestuursakkoord kwam zodoende, na de beëindiging ervan, in de knel. Voor gemeenten was het dan ook onduidelijk om te bepalen of de noodopvang definitief gesloten zou worden of incidenteel verleend zou worden aan de schrijnende gevallen.

4.1.2 Motie Spekman⁷⁰

Een uitzondering op het bestuursakkoord is de Motie Spekman die aangenomen is door de Tweede Kamer. Deze motie is aangenomen nadat gemeenten geconfronteerd werden met zieke uitgeprocedeerde asielzoekers die recht hebben op verblijf in Nederland gedurende hun medische procedure, maar geen recht hebben op opvangvoorzieningen. De uitvoering van de motie Spekman is vanaf 1 januari 2010 in werking getreden. Het doel van de motie is het voorkomen van een leven op straat van medische kwetsbare mensen om zodoende de afspraken die gemaakt zijn in het bestuursakkoord en de uitvoering van het Nederlandse opvang -en terugkeerbeleid na te leven.⁷¹ Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet uitgezet kunnen worden vanwege hun gezondheidstoestand of die van de gezinsleden kunnen een beroep doen op artikel 64 Vw en kunnen in aanmerking komen voor opvang gedurende de tijd die de behandeling van de aanvraag verzoekt. Voor de aanvraag moeten de relevante documenten van het medische dossier of medische gegevens worden overgeleverd.

Als de vreemdeling voorafgaand aan het indienen van de aanvraag alle relevante (medische) stukken heeft overlegd kan hij in aanmerking komen voor opvang bij het COA als bij het indienen van de aanvraag nog geen beslissing hierop kan worden genomen. Opvang wordt dan verleend zolang de beslissing op de aanvraag nog niet is genomen of als de beslissing is genomen en positief is. Tijdens de afspraak bij de IND krijgt hij hier meer informatie over.⁷²

Aan de motie kleven een aantal uitzonderingen. Zo geldt de motie niet voor asielzoekers die al vóór 1 januari 2010 een aanvraag hebben ingediend op medische gronden. De motie Spekman geldt volgens de IND alleen voor asielzoekers die vanaf 1 januari 2010 een aanvraag op medische gronden doen. Ook asielzoekers die reeds voor 1 januari 2010 een aanvraag op medische gronden hebben ingediend waarop nog niet beslist is door de IND, komen niet in aanmerking voor de opvang die uit de motie voortvloeit. Om in aanmerking hiervoor te komen dienen zij een nieuwe aanvraag in te dienen bij de IND. Hier moet echter opnieuw leges betaald worden waar de meeste asielzoekers geen geld voor hebben. Daarnaast kan de aanvraag door de IND worden afgewezen in het licht van een herhaalde aanvraag zonder dat er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden op grond van artikel 4:6 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Het is dan ook lastig voor de asielzoekers met medische gronden van vóór 1 januari 2010 om een beroep te doen op de opvangmogelijkheid. De reden achter deze splitsing zal waarschijnlijk voortvloeien uit de volgende citatie van de brief van toenmalige staatsecretaris van Justitie Albayrak:

*"Cruciaal voor het beheersbaar uitvoeren van de motie is dat er een filter wordt gecreëerd waarmee misbruik door het indienen van een medische vervolgaanvraag uitsluitend om opvang te verkrijgen, wordt tegengegaan."*⁷³

4.2 Rechtmatig verblijf en de Wmo

Opvang in Nederland wordt gekoppeld aan het rechtmatige verblijf. Indien je rechtmatig verblijf hebt dan heb je recht op opvang. Is dit niet het geval dan ben je aangewezen op noodopvang, die nu dus beëindigd is. Dit is globaal het Nederlandse opvangbeleid. Vreemdelingen en (uitgeprocedeerde) asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben kunnen ook aanspraak maken op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/2009, 30 846, nr. 4.

⁷¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 68.

⁷² Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vragen & Antwoordenlijst Motie-Spekman

⁷³ Kamerstukken II 2009/2010, 30 846, nr. 16, p. 4.

In paragraaf 3.2 is uitgelegd dat het bestuursakkoord is beëindigd maar dit betekent niet dat in de praktijk er geen enkele gemeentelijke of particuliere noodopvang meer is. In deze paragraaf wordt dan ook uitgelegd wat het rechtmatig verblijf in Nederland, de Wmo en de gemeentelijke noodopvang met elkaar gemeen hebben.

4.2.1 Rechtmatig verblijf

Wat houdt rechtmatig verblijf nu precies in? In hoofdstuk twee is uitgelegd dat zodra een persoon uitgeprocedeerd is en van wie het bezwaar en beroep ook zijn afgewezen, in principe het land moet verlaten. Voor deze personen wordt er een vertrektermijn gegeven en wordt het vertrek in samenwerking met DT&V in werking gebracht. Hebben deze personen dan nog wel rechtmatig verblijf in Nederland? En hoe zit het met de personen die een nieuwe procedure volgen op grond van een medische grond of buiten schuld bijvoorbeeld?

De hoofdregel is dat alleen personen die tot Nederland zijn ‘toegelaten’ rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Met toelating wordt bedoeld dat de Nederlandse overheid instemt met het verblijf van de vreemdeling in Nederland voor een bepaalde of onbepaalde tijd. Er blijkt in ieder geval van instemming indien de vreemdeling in bezit is van een verblijfsvergunning op grond van een van de verblijfstitels van de Vreemdelingenwet.⁷⁴ Het is niet uitsluitend zo dat wanneer je in bezit bent van een geldige verblijfstitel je rechtmatig verblijf hebt en indien dit niet het geval is, je geen rechtmatig verblijf hebt. Indien je bijvoorbeeld in afwachting bent van de beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning, je uitstel voor vertrek hebt of vanwege medische redenen nog niet uitgezet wordt, dan heb je ook rechtmatig verblijf in Nederland.⁷⁵ In alle andere gevallen is er geen sprake van rechtmatig verblijf.

4.2.2 De Wet maatschappelijke ondersteuning

In artikel 1 lid 1 sub c Wmo wordt onder maatschappelijke opvang verstaan: ‘het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.’ Deze definitie lijkt op het lijf geschreven te zijn voor de situatie van een uitgeprocedeerde asielzoeker die opvang nodig heeft, het is echter zo dat in artikel 8 lid 1 Wmo een uitzondering is opgenomen voor een ‘vreemdeling’. In dit artikel staat dat een vreemdeling voor het verlenen van een individuele voorziening slechts in aanmerking kan komen indien hij rechtmatig verblijf heeft in de zin van artikel 8 onder a tot en met e en I Vw. De bedoeling van artikel 8 Wmo is duidelijk te maken dat de bepalingen van artikel 10 en 11 Vw (Koppelingswet) van toepassing zijn op zowel de voorzieningen in de algemene maatregel van bestuur als op alle andere individuele voorzieningen. Naast de Wmo is er de Regeling verstrekking bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Deze regeling bevat de grondslag voor verstrekkingen aan bepaalde categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in de noodzakelijke bestaansvoorwaarden. Het recht op uitkering wordt per maand en achteraf vastgesteld. De verstrekkingen worden maandelijks gegeven totdat een beslissing is genomen over de aanvraag om een verblijfsvergunning of totdat er een andere reden bestaat het recht op uitkering te beëindigen. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voert de regeling in opdracht van het Ministerie voor Immigratie en Asiel uit. In de situatie van de uitgeprocedeerde asielzoekers betekent dit dat zij geen rechten kunnen ontlenen aan de Rvb omdat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven en ook niet meer in afwachting zijn van een beslissing op de asielaanvraag.⁷⁶

⁷⁴ Artikel 8 a t/m I Vreemdelingenwet 2000

⁷⁵ Kuijer e.a., *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 93.

⁷⁶ <www.coa.nl>, Opvang asielzoekers, Rvb, d.d. 20 oktober 2010.

4.3 Noodopvang in de praktijk

In de praktijk is er een verschil tussen gemeentelijke noodopvang, maatschappelijke opvang en particuliere opvang. Gemeentelijke opvang wordt verleend door de gemeente door het verstrekken van opvang en voorzieningen op kosten van de overheid. De definitie van de gemeentelijke noodopvang staat in het bestuursakkoord en is als volgt: *'het door een gemeente direct of indirect voorzien in materiële en/of financiële steun aan opvang en/of levensonderhoud van uitgeprocedeerde asielzoekers die geen beroep (meer) kunnen doen op opvang/voorzieningen door het rijk.'*⁷⁷ In de definitie is er een verschil gemaakt tussen directe en indirecte steun. Met directe steun wordt bedoeld de materiële/financiële steun aan opvang en/of onderhoud die de gemeente zelf beheerd en verstrekt. Daarnaast is er de indirecte steun waarbij de gemeente derden financieel ondersteunt die de opvang en/of onderhoud verlenen aan de uitgeprocedeerde asielzoekers.

Naast de gemeentelijke noodopvang is er ook sprake van maatschappelijke noodopvang. Dit zijn organisaties die noodopvang verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers zonder subsidie van de gemeente. In de meeste gevallen wordt er indirect wel financieel bijgestaan door de gemeente ondanks het bestuursakkoord. De wijze van verlenen van noodopvang verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hebben geen noodopvang (met name door het bestuursakkoord). In een aantal gemeenten wordt de opvang volledig verzorgd door de maatschappelijke noodopvang en in sommige gemeenten subsidieert de gemeente de maatschappelijke organisaties die noodopvang verlenen waardoor toch weer sprake is van gemeentelijke noodopvang. Door het bestuursakkoord en subsidietekort van gemeenten, worden in sommige gemeenten de noodopvang gesloten.⁷⁸ Om precies te weten hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers een gemeente opvangt, particulier of door subsidies, is er een afhankelijk onderzoek nodig die de cijfers in kaart brengt. In dit onderzoek kan er dan ook weinig gezegd worden over het aantal personen in de noodopvang. Dat noodopvang nog steeds "nodig" is blijkt wel uit de berichten van gemeenten die, ondanks het bestuursakkoord, de noodopvang laten voortduren. In november van 2009 gaven de meeste gemeenten al aan om ook na de deadline van 1 januari 2010 van de sluiting van de noodopvang, nog gewoon noodopvang te verlenen aan de uitgeprocedeerde asielzoekers. In de meeste gemeenten is vandaag de dag de situatie hetzelfde gebleven. Een aantal van de gemeenten die nog steeds noodopvang verlenen zijn de gemeente Utrecht, Den Haag, Amsterdam, Breda, Leeuwarden, Leiden, Wageningen, Venlo en Zwolle. Naast deze twee vormen van noodopvang is er ook sprake van particuliere opvang. Dit zijn personen uit de samenleving die hulp bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers door men een slaapplek aan te bieden en een maaltijd.

Toenmalig staatssecretaris Albayrak beloofde een 'sluitend terugkeerbeleid' aan de gemeenten waardoor het verlenen van noodopvang niet meer nodig zou zijn. In het bestuursakkoord was de afspraak gemaakt dat het generaal pardon van 2007 alleen in het leven geroepen zou worden indien de gemeenten zouden stoppen met het verlenen van noodopvang of het financieel ondersteunen van de organisaties die noodopvang verleenden.⁷⁹ Niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers die in de noodopvang zaten kwamen in aanmerking voor een generaal pardon en dus 'moest' de opvang wel open blijven voor deze groep mensen vonden veel gemeenten. Daarnaast is er ook na de nieuwe Vreemdelingenwet geen sprake van een sluitend terugkeerbeleid. Veel gemeenten vinden dat zolang het asiel –en vreemdelingenbeleid niet waterdicht is er altijd gevallen zullen zijn waarin noodopvang verleend moet worden als gemeente om de zorgplicht te kunnen

⁷⁷ Eindrapport Regioplan, i.o.v. VNG, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, augustus 2009.

⁷⁸ <www.bredavandaag.nl>, nieuws, *Sluiting dreigt voor asielzoekersopvang vluchtbed*, 1 november 2010, d.d. 2 november 2010.

⁷⁹ Bestuursakkoord tussen staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het Vreemdelingenbeleid, 25 mei 2007, blz. 2.

handhaven. Een totale sluiting van de noodopvang is in de praktijk ook niet haalbaar. Het bestuursakkoord betreft de subsidies van de gemeenten maar particulieren die via giften of donaties een noodopvang financieren hoeven geen gehoor te geven aan het bestuursakkoord, deze groep is weliswaar klein maar het zou kunnen zijn dat in de toekomst veel meer particulier geld beschikbaar wordt en de particuliere noodopvang hierdoor zal vermeederen. Een totale sluiting die toenmalig staatssecretaris had afgesproken, was destijds nog voor de invoering ervan al gedeeltelijk onhaalbaar. Voor veel gemeenten ligt de oplossing dan ook bij een structurele noodopvang waarvoor subsidie verleend wordt. De doelgroep van de noodopvang loopt uiteen. Zoals in paragraaf 3.4 uitgelegd hebben de personen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben, recht op opvang van rijkswege vanuit het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zoals Ter Apel. De noodopvang vangt de groep personen op die buiten dit rechtmatig verblijf vallen. Het gaat om personen die:

- een vervolgprocedure hebben lopen en die geen recht hebben op voorzieningen van de overheid bijvoorbeeld bij een tweede of volgende asielaanvraag, of oude wetters die niet onder het generaal pardon vielen;
- uitgeprocedeerd zijn en psychische of medische problematiek hebben;
- personen die uitgeprocedeerd zijn en van wie de vertrektermijn afgelopen is maar die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst omdat zij niet meewerkt aan de terugkeer door het verstrekken van verblijfsdocumenten bijvoorbeeld (buiten schuld);
- personen die in afwachting zijn van hun vertrek (deze categorie komt na de nieuwe Vreemdelingenwet minder voor omdat DT&V de uitvoering van het vertrek in handen heeft en personen van wie het herkomstland wel mee werkt, gewoon verwijderbaar zijn);
- personen die in afwachting zijn van woonruimte nadat ze een verblijfsvergunning hebben gekregen (ook deze groep is bijna tot niet present in de noodopvang omdat de AZC 's deze personen opvangt, maar uitzonderingen in de praktijk zijn altijd mogelijk).

Nadat in mei 2007 is afgesproken dat de gemeentelijke noodopvang beëindigd zou worden is er tot aan 2009 door veel gemeenten een afbouw geweest van de aanbieder van noodopvang. De IND verstrekke de verblijfsvergunningen in het kader van het generaal pardon en de resterende groep vreemdelingen werd van de noodopvang overgeplaatst naar een VBL of AZC. De berichten dat er nog steeds noodopvang nodig is komen voornamelijk uit het laatste kwartaal van 2009 en de loop van 2010. Momenteel is het duidelijk dat ondanks het generaal pardon en het sluitend beleid van het Ministerie voor Immigratie en Asiel, noodopvang vereist is. Bij een groot aantal uitgeprocedeerde asielzoekers blijft terugkeer niet mogelijk omdat er geen verblijfsdocumenten zijn en het herkomstland geen verblijfsdocumenten verleent. Daarnaast zijn er mensen die vanwege hun medische situatie of schrijnendheid niet terugkeren. Hierdoor is de noodopvang opnieuw noodzakelijk. De verwachting is ook dat ondanks de sluitende gewijzigde Vreemdelingenwet 2000 deze groep mensen aanspraak blijft maken op noodopvang.

In deze paragraaf is reeds uitgelegd dat in de praktijk noodopvang op verschillende manieren wordt aangeboden en gefinancierd wordt na de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang. Ook is aangegeven dat ondanks het feit dat de meeste gemeenten het bestuursakkoord handhaven er ook gemeenten zijn die maatschappelijke organisaties blijven financieren. De termen maatschappelijke organisaties en particuliere organisaties worden in dit onderzoek veelvuldig gebruikt. Om dit te verduidelijken vermeldt de onderzoeker dat deze termen staan voor de organisaties die noodopvang verlenen. Hierbij wordt dan geen onderscheid gemaakt tussen organisaties die nog gesubsidieerd worden door de gemeente omdat 'gemeentelijke' noodopvang eigenlijk niet meer de juiste benaming is omdat gemeenten geen noodopvang mogen verlenen. Wanneer men in dit onderzoek dus spreekt van maatschappelijkeorganisaties dan wordt hiermee het vangnet bedoeld dat in de praktijk noodopvang verleend. De Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting

LOS) is een steunpunt voor mensen en organisaties die betrokken zijn bij uitgeprocedeerde asielzoekers. Op de website van de stichting is een overzicht gemaakt van de noodopvangorganisaties die noodopvang verlenen in Nederland. Het overzicht telt 87 organisaties deels gefinancierd door de gemeente maar ook door fondsen, kerken en donaties van particulieren, verspreid over de provincies en gemeenten.⁸⁰ Ook kerken zijn een voorbeeld die al jarenlang onderdak verlenen aan de uitgeprocedeerde asielzoekers en ook maatschappelijke organisaties financieren voor de opvang. Stichting INLIA is een belangrijke schakel die ontstaan is uit de betrokkenheid van lokale geloofsgemeenschappen in gemeenten bij het lot van uitgeprocedeerde asielzoekers. Zo verlenen zij in verschillende vormen ondersteuning variërend van ondersteuning bij voedsel tot en met onderdak in de vorm van "kerkasiel" in samenwerking met de gemeenten.⁸¹ VluchtelingenWerk is voor veel asielzoekers het eerste aanspreekpunt voor de verzoeken voor een slaapplek en voedsel. Zij moet ze doorverwijzen naar maatschappelijke en particuliere organisaties die vaak al vol zitten en geen andere uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen herbergen. In de meeste gemeenten is er dan ook een wachtlijst omdat er onderdak verleend wordt aan diegene die de onderdak het hardst nodig hebben zoals ouderen, vrouwen en kinderen. Dit is een groot probleem dat de maatschappelijke organisaties tegenkomen door het feit dat men zonder subsidie vaak financiële tekorten heeft. Doordat er onvoldoende geld is kan er ook aan minder uitgeprocedeerde asielzoekers onderdak verleend worden, er zijn gewoonweg te weinig bedden.

Tijdens de ondertekening van het bestuursakkoord was het de afspraak dat de overheid oplossingen zou bedenken voor de dakloosheid van vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Gemeenten zijn dan ook van mening dat het opvang –en terugkeerbeleid tot de portefeuille behoort van de overheid. Momenteel is het echter zo dat gemeenten vanuit humanitair oogpunt en openbare orde, noodopvang verlenen aan de uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen om problemen te voorkomen. Gemeenten zijn ook diegene die door de lagere rechters op het matje geroepen worden omdat zij geen noodopvang verlenen terwijl dit is afgesproken met de overheid.

In feite zou men kunnen zeggen dat de gemeenten, de maatschappelijke en particuliere opvangorganisaties het Nederlandse opvangbeleid dragen. Of dit past in het imago plaatje van een strak en sluitend beleid van het ministerie is nog maar de vraag. De maatschappelijke organisaties zijn diegene die te maken krijgen met de schrijnende situaties en proberen een oplossing te bieden voor de opvangproblematiek. Wanneer de opvangproblematiek aangekaart wordt bij de nationale of internationale rechters vergeet men vaak dat deze organisaties, die vaak uit nood zijn ontstaan, de verantwoordelijkheid nemen over de uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze verantwoordelijkheid dient eigenlijk genomen te worden door de Nederlandse overheid. Op dit moment heerst er onduidelijkheid over welke opvang nu een gemeentelijke noodopvang is en welke noodopvang geen subsidie ontvangt. Ook is het voor de noodopvang onduidelijk of het voortbestaan van de noodopvang langdurig zal zijn indien men afhankelijk is van subsidie van de gemeente. Het is de taak van de regering om duidelijkheid te verschaffen over de opvangproblematiek van de gemeenten.

⁸⁰ <www.stichtinglos.nl>, *informatie, steunorganisaties, noodopvang*, d.d. 3 november 2010.

⁸¹ <www.inlia.nl>, *gemeentelijke opvang*, d.d. 3 november 2010.

5. DE RECHTEN VAN HET UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERSKIND

In hoofdstuk twee is beschreven hoe het terugkeerbeleid van Nederland eruit ziet. Daarbij is ook beschreven hoe het kan gebeuren dat gezinnen gescheiden worden bij een uitzetting. Dat dit schrijnende situaties oplevert voor een gezin spreekt voor zich. Maar in hoeverre is Nederland in overeenstemming met de wet –en regelgeving van het Europese en internationale beleid wat betreft het niet opvangen van kinderen? In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op deze vraag door de kinderrechten van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind in kaart te brengen.

5.1 Het belang van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind

In hoofdstuk twee is er met name gesproken over de uitgeprocedeerde asielzoeker in de rol van asielaanvrager. Er is uitgelegd dat er schrijnende gevallen kunnen ontstaan wanneer gezinnen gescheiden worden uitgezet. Er is een wezenlijk verschil tussen een ouder en een kind in een asielprocedure. Kinderen passen zich sneller aan, aan de nieuwe cultuur en het onderkomen. De taal wordt eerder overgenomen dan door de ouders. De band met Nederland als thuisbasis is dan ook groter dan bij de ouders. Het kind staat in een asielprocedure niet echt centraal. Omdat de ouder een asielaanvraag indient is de rol van het kind in een asielprocedure minimaal. Pas indien er sprake is van uitzetting wordt duidelijk dat het uitprocederen van gezinnen veel meer problemen kan opgeven. Kinderen zijn een kwetsbare groep, het risico voor een verstoorde ontwikkelingsverloop in de toekomst is veel groter dan bij de ouder. Een kind is namelijk zowel lichamelijk als geestelijk zwakker dan de ouder in een asielprocedure. Doordat het kind in de schaduw van de ouder staat, maakt het de negatieve kanten van de asielprocedure mee zoals de afwijzingen en overplaatsingen. Deze laten een merkbare indruk achter op het kind.⁸²

In artikel 3 IVRK staat over het belang van het kind het volgende:

“Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.”

Wanneer men de Vreemdelingenwet erop naslaat om een dergelijke bepaling te vinden, zal deze er niet zijn. In de Engelse verdragstekst wordt dit belang omschreven als ‘a primary consideration’. Hieruit kan men opmaken dat het belang van het kind primair is. In de Vreemdelingenwet komt het belang van het kind niet expliciet voor. Het kind heeft in de Vreemdelingenwet een afgeleid belang van de ouders. Het belang van het kind is hieraan gekoppeld. In het Burgerlijk Wetboek is het belang van het kind wel duidelijk vertegenwoordigd zoals bij de ondertoezichtsmaatregelen.⁸³ Allereerst moet er gekeken worden of er aan artikel 3 IVRK een rechtstreekse werking toegekend kan worden. Het probleem met het verdragsartikel is het feit dat anders dan sommige andere artikelen van het IVRK zoals artikel 12 lid 1 en 2 en artikel 37 IVRK geen rechtstreeks verbindende kracht wordt toegekend aan het wetsartikel. De Afdeling bestuursrechtspraak is echter van mening dat voor veel bepalingen uit het IVRK geen rechtstreekse werking geldt.⁸⁴ Hiermee wordt gezegd dat artikel 3 IVRK geen verbindende kracht heeft en door uitwerking in de wet, beleid of jurisprudentie doorwerking moet krijgen in het Nederlandse rechtssysteem. Wat betekent dit nu voor het belang van een uitgeprocedeerde asielzoekerskind dat een beroep doet op

⁸² Margrite Kalverboer en Heinrich Winter, Artikel ‘Asielgezinnen en kinderrechten, Het belang van het kind en het recht op ontwikkeling in de Nederlandse rechtspraak’. (Dr. M.E. Kalverboer is verbonden aan de afdeling Jeugdzorg van de vakgroep Orthopedagogiek van de Rijksuniversiteit Groningen. Vanaf 2004 is zij projectleider van het onderzoek ‘Het belang van het kind in het Vreemdelingenrecht’. Dr. H.B. Winter is universitair hoofddocent bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, waar hij onder meer vreemdelingenrecht doceert.)

⁸³ Artikel 1:266 BW en artikel 1:269 BW

⁸⁴ ABRvS 13 september 2005, rolnr. 200507132/1.

artikel 3 IVRK? Zoals gezegd is de Afdeling bestuursrechtspraak terughoudend met het toekennen van verbindende kracht aan artikel 3 IVRK. De jurisprudentie heeft in een aantal zaken laten zien dat rechters wel verbindende werking toekennen aan artikel 3 IVRK.⁸⁵ Het probleem is dat de ontwikkeling van het kind, zoals omschreven in artikel 6 IVRK, niet asielgerelateerd wordt gezien ten aanzien van de ontwikkeling van het kind in Nederland. Voor de toekenning van een verblijfsvergunning op grond van een van de gronden van artikel 29 lid 1 Vw, zijn de gebeurtenissen die zich afgespeeld hebben in het land van herkomst van belang. De gebeurtenissen die invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het kind, na aankomst in Nederland spelen in die zin geen rol. Het belang van het kind gaat dus grotendeels om de gebeurtenissen die zich afgespeeld hebben voorafgaand aan de asielaanvraag. Dit komt erop neer dat de ontwikkeling van de asielzoekerskinderen in Nederland geen juridische kracht kent in de Vreemdelingenwet en dus ook niet van belang is voor de besluitvorming. Het onderscheid tussen in Nederland rechtmatig verblijvende kinderen en de uitgeprocedeerde kinderen is hier dan ook duidelijk merkbaar voornamelijk door de Koppelingswet; er is zorg mogelijk maar zorg als in de zin van consults door de Kinderbescherming is geen sprake. Deze consults, in samenwerking met de IND, zouden in kaart kunnen brengen in hoeverre de persoonlijke situatie van het kind een kritische beoordeling van de asielaanvraag behoeft.

5.2 De kinderrechten

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is opgenomen dat de grondslag van vrijheid, rechtvaardigheid en vrede in de wereld een eerbied vormen voor mensenrechten en menselijke waardigheid. Het IVRK is gebaseerd op het EVRM om specifieke fundamentele vrijheden en mensenrechten van het kind te waarborgen. De overheid maakt een verschil tussen een in Nederland 'rechtmatig' verblijvend kind en een uitgeprocedeed asielzoekerskind. Een uitgeprocedeed asielzoekerskind kan geen aanspraak maken op alle rechten die een rechtmatig kind heeft terwijl in artikel 2 IVRK het non-discriminatiebeginsel is opgenomen. Dit artikel geeft aan dat alle rechten gelden voor alle kinderen dus ongeacht de verblijfsstatus. Het onderscheid dat Nederland maakt vloeit voort uit het Koppelingsbeginsel dat in hoofdstuk twee is besproken. Door dit beginsel wordt het rechtmatig kind van bepaalde rechten uitgezonderd maar er zijn wel uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld neergelegd in artikel 10 lid 2 Vw. Hierin staat dat indien aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medische noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid of de rechtsbijstand aan de vreemdeling, de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft aanspraak kan maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Hiermee zou gezegd kunnen worden dat het uitgeprocedeed asielzoekerskind recht heeft op de primaire basisbehoeften als onderwijs en zorg, echter bij het bespreken van de kinderrechten wordt duidelijk dat in de praktijk lid twee, meer dubieus dan baanbrekend is voor het uitgeprocedeed asielzoekerskind.

5.2.1 Recht op onderdak

In artikel 27 lid 3 IVRK is geregeld dat een kind recht heeft op een adequate levenswijze, met andere woorden, recht heeft op onderdak, voedsel en zorg. In lid 3 wordt uitgelegd dat indien de ouders deze primaire verantwoordelijkheid niet kunnen bieden, de staat hiervoor verantwoordelijk is. In artikel 25 lid 1 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens is het recht op onderdak ook geregeld.⁸⁶ In het Internationaal Verdrag voor

⁸⁵ Rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem 29 juni 2001, JV 2001/241; rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem 4 oktober 2001, JV 2002/84; rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem 19 maart 2002, JV 2002/231; rechtbank 's-Gravenhage 2 april 2002, JV 2002/217; rechtbank 's-Gravenhage 10 april 2003, JV 2003/305.

⁸⁶ Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, **housing** and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Economische, Sociale en Culturele Rechten is tevens neergelegd dat een kind recht heeft op onderdak.⁸⁷ Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat in artikel 8 EVRM, het recht op respect voor het privéleven, hiermee ook het recht op onderdak wordt bedoeld.⁸⁸ Ondanks al deze wettelijke bepalingen zijn er nog steeds gezinnen die geen onderdak hebben.

5.2.2 Recht op family life

Een van de opties die toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin aanvoerde voor het probleem dat kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers op straat worden gezet, is de overdracht aan Bureau Jeugdzorg door de kinderen op te nemen in jeugdzorginstellingen.⁸⁹ Met deze maatregel trachtte de toenmalige minister de kinderen te 'redden' van een leven op straat omdat de ouders, volgens de minister, niet meewerken aan het vertrek uit Nederland. Scheiding van het ouder en kind zou dan de oplossing zijn. In een arrest van het Hof is aangevoerd dat een optie om kinderen uit uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen op te vangen, kan zijn door het nemen van een kindbeschermingsmaatregel.⁹⁰ Artikel 9 van het IVRK weerlegt dit argument omdat dit artikel bepaalt dat ouders en kinderen in beginsel bij elkaar moeten wonen. Artikel 8 is het primaire artikel indien het gaat om het gezinsleven. Het 'family life' artikel is een vaak aangehaald artikel omdat het artikel toezegt dat het gezinsleven te allen tijde gerespecteerd moet worden. Ook artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn versterkt het family life doelende op het feit dat er bescherming geboden moet worden aan het gezin als een geheel. Door gezinnen gescheiden uit te zetten of gescheiden opvang te bieden wordt er niet voldaan aan het respecteren van het gezinsleven en zodoende ook niet aan artikel 8 EVRM.

5.2.3 Recht op onderwijs

Het recht op onderwijs voor een uitgeprocedeed asielzoekerskind is een van de uitzonderingen van de Koppelingswet die beschreven is in artikel 10 lid 2 Vreemdelingenwet. Uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen hebben net als de rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen recht op onderwijs tot 18 jaar. In artikel 28 van het IVRK is deze bepaling ook opgenomen en uitgebreid door het primaire onderwijs verplicht te stellen (leerplicht) en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen. De Nederlandse overheid heeft dit internationale kindrecht dus wel opgenomen in de Vreemdelingenwet en op dit punt voldaan aan het verdrag. In de praktijk wordt er echter weinig tot niet gebruik gemaakt van deze uitzondering. Dit komt met name omdat gezinnen vaak van de ene gemeente naar de andere gemeente verhuizen omdat er niet overal opvangplekken zijn. Het kind kan vaak ook niet volledig participeren op school omdat er onvoldoende geld is voor kleding en spullen. Maar de belangrijkste reden kan zijn dat men bang is om opgepakt te worden en in de vreemdelingenbewaring gezet te worden.

5.2.4 Recht op medische zorg

Op grond van artikel 24 IVRK heeft ieder kind recht op zorg en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid. Het non-discriminatie artikel, artikel 2 IVRK, geldt voor ieder kind dus ook voor het uitgeprocedeerde asielzoekerskind. Het recht op medische zorg is verder bepaald in artikel 25 van de UVRM, artikel 12 van de IVESCR, artikel 11,13 en 17 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). De Nederlandse overheid heeft in artikel 10 lid 2 van de Vreemdelingenwet een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat uitgeprocedeerde asielzoekers geen voorzieningen mogen genieten.

⁸⁷ The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and **housing**, and to the continuous improvement of living conditions.

⁸⁸ EHRM 27 mei 2004, zaak Connors vs. UK, nr. 66746/01.

⁸⁹ <www.vng.nl>, Persbericht VNG, VNG en Justitie zoeken samen oplossingen voor ex-asielzoekers, 28 april 2010, d.d. 5 november 2010.

⁹⁰ Hof Den Haag 27 juli 2010, LJN BN2164.

Uitgeprocedeerde asielzoekers die geen rechtmatig verblijf hebben mogen geen normale zorgverzekering afsluiten omdat zij geen ingezetene in Nederland zijn en dus zichzelf niet kunnen verzekeren.⁹¹ Uitgeprocedeerde asielzoekers mogen wel een particuliere verzekering afsluiten maar deze is voor de uitgeprocedeerde asielzoekers onmogelijk om te betalen. De overheid mag geen zorg weigeren omdat dit strafbaar is indien iemand zwaar lichamelijk letsel oploopt.⁹² Sinds 2009 is er de Regeling Financiering Zorg aan Illegalen. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen door de regeling medische zorg verleend krijgen omdat zorgverleners een vergoeding kunnen krijgen voor de oninbare kosten van medisch noodzakelijke zorg.⁹³ De arts is diegene die bepaalt wat medisch noodzakelijke zorg is bij het behandelen van kinderen. In het geval van kinderen is medische zorg altijd noodzakelijk omdat zij een kwetsbare positie innemen. Een arts mag daarom geen zorg onthouden van uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen. Wanneer dit recht echter aan de arts wordt overgelaten wordt het uitgeprocedeed asielzoekerskind beperkt in de aanspraak op zorg.

5.2.5 Recht op ontwikkeling

In artikel 6 IVRK is het recht op leven en ontwikkeling voor het kind opgenomen. De overheid moet dit waarborgen en heeft op dit gebied dus een inspanningsverbintenis. Dit recht op ontwikkeling lijkt misschien niet zo primair als het recht op onderdak maar neemt wel degelijk een belangrijke plek in het leven van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind. Het recht op ontwikkeling heeft betrekking op zowel materiële als immateriële zin. Het recht op ontwikkeling moet in verband zijn met het recht op onderdak, medische zorg en onderwijs. Indien de piramide van Maslow naast de voorzieningen wordt gezet waarop het uitgeprocedeerde asielzoekerskind aanspraak kan maken, dan zijn de verschillen groter dan de overeenkomsten. Het uitgeprocedeerde asielzoekerskind heeft geen recht op opvang omdat de ouders niet rechtmatig in Nederland verblijven en dit doorwerkt op het kind. In de piramide van Maslow komen de basisbehoeften op nummer een. Omdat het kind geen recht heeft op opvang kan het kind hierdoor niet te allen tijde aan voedsel komen. Voordat het recht op ontwikkeling voldoende uitgeput kan worden moet dus eerst voldaan worden aan het recht op opvang. Doordat het kind geen stabiele leefomgeving heeft kunnen zich psychische en lichamelijke klachten voordoen. Het kind heeft recht op onderwijs en kan er dus gebruik van maken, maar doordat de verschillen tussen het rechtmatig in Nederland verblijvend kind en het uitgeprocedeerde asielzoekerskind zo groot zijn, is het voor het uitgeprocedeerde asielzoekerskind moeilijk om zich normaal te ontwikkelen op school. De verschillen zijn duidelijk merkbaar; er is onvoldoende geld voor boeken en kleding waardoor het uitgeprocedeerde asielzoekerskind minder zelfrespect kan krijgen. Het recht op opvang is dus van wezenlijk belang voor het uitgeprocedeed asielzoekerskind. Het feit dat de overheid het recht op onderwijs mogelijk heeft gemaakt lijkt heel baanbrekend maar in de praktijk is dit niet het geval. Om als kind goed te kunnen ontwikkelen moet er voldaan worden aan de fysiologische behoeften en een stabiele leefomgeving met zekerheid en toekomstperspectief.

5.3 Verantwoordelijkheid voor het uitgeprocedeerde asielzoekerskind

Wie is er nu verantwoordelijk voor het lot van de uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen? Toenmalige minister Hirsch-Ballin zei in een interview dat "niemand in deze situatie van dakloosheid hoeft te komen en niemand in deze situatie hoeft te blijven."⁹⁴ Met andere woorden, de uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen kiezen zelf voor een leven op straat. Op de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt indien de kinderen de dupe worden van de beslissingen van de ouders, geeft de minister aan dat de primaire verantwoordelijkheid bij de

⁹¹ Artikel 5 lid 1 en 2 AWBZ

⁹² Artikel 308 en 309 Wetboek van Strafrecht

⁹³ <www.cvz.nl>, financiering, zorg aan onverzekerbare vreemdelingen, d.d. 12 november 2010.

⁹⁴ <www.trouw.nl>, achtergrond, Noodopvang open houden is geen optie, 21 april 2010, d.d. 12 november 2010.

ouders ligt waarbij hen niets onredelijks wordt gevraagd. Deze uitspraak leidt tot een eerdere uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten.⁹⁵ Bij wie ligt de verantwoordelijkheid nu precies indien gezinnen met kinderen op straat worden gezet? In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid bij de ouders.⁹⁶ Critici zijn van mening dat uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland gehouden worden wanneer men onderdak biedt aan de uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen. Het is echter zo dat wanneer zich kinderen bevinden op Nederlands grondgebied, de overheid de plicht heeft om onderdak en zorg te bieden aan deze kinderen. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit het geratificeerde Kinderrechtenverdrag dat mede ondertekend is door Nederland. De overheid is van mening dat door de "sluitende" gewijzigde Vreemdelingenwet geen sprake hoeft te zijn van uitgeprocedeerde kinderen op straat omdat het beleid zo ontwikkeld is dat tijdens de asielaanvraag al beslist wordt of men terug moet naar het land van herkomst of in aanmerking komt voor een verblijfsstatus. De praktijk laat echter zien dat door het ontbreken van documenten, die ook niet worden afgegeven door de regering van het land van herkomst, en de schrijnende situaties, er bijna geen sprake kan zijn van een sluitend vreemdelingenbeleid.

5.4 Verblijfplaatsen van uitgeprocedeerde gezinnen

Gelukkig leven de gezinnen met kinderen niet te lang op straat. Door te overnachten in bushokjes en stations worden de eerste dagen na het vertrek uit de opvang overleefd. Burgers, gemeenten en opvangorganisaties vangen de gezinnen vervolgens op. Via, via vinden de uitgeprocedeerde gezinnen hun weg naar deze vangnetten, maar ook niet altijd. Er zijn genoeg gezinnen die met onbekende bestemming zijn vertrokken en van wie er vele helaas de criminaliteit instappen om een dak boven het hoofd te hebben en enig voedsel voor de kinderen te hebben. De gemeenten mogen in principe geen opvang verlenen omdat dit sinds 1 januari 2010 afgeschaft is middels een bestuursakkoord zoals is uitgelegd. Toch verlenen veel gemeenten wel opvang omdat zij dit gewoonweg vanwege hun zorgplicht niet kunnen nalaten. Hoewel het in strijd is met het beleid van de overheid, helpen de gemeenten de uitgeprocedeerde gezinnen van een leven op straat.

Geconcludeerd kan worden dat de kinderrechten van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind niet stroken met de verdragsbepalingen. Onderdak wordt niet verleend terwijl dit wel vereist is en de sociale voorzieningen zoals onderwijs en medische zorg zijn ook niet vrij toegankelijk. Op deze punten is het belang van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind, door het huidige opvangbeleid, achtergesteld in tegenstelling tot de positie van een rechtmatig in Nederland verblijvend kind. De regering zou op dit vlak de verdragsartikelen moeten naleven door opvang te verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen omdat hen niet kwalijk genomen kan worden dat ze niet rechtmatig in Nederland verblijven vanwege hun kwetsbare positie.

⁹⁵ ECSR 20 oktober 2009, zaak 47/2008 Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands Complaint.

6. RECHTSPRAAK

Nu de overheid het bestuursakkoord heeft gesloten betekend dit voor de gemeenten dat zij beperkt worden in het verlenen van noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. In het voorgaand hoofdstuk is uitgelegd dat bij het uitprocederen van gezinnen, de gezinnen niet altijd na de opgelegde vertrektermijn Nederland daadwerkelijk kunnen verlaten. Gemeenten bieden, vanwege hun zorgplicht, een opvangplek aan deze gezinnen maar dit is in principe in strijd met het bestuursakkoord. In dit hoofdstuk wordt jurisprudentie besproken die een positieve rol heeft gespeeld voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers met een gezin. In hoofdstuk vijf is uitgelegd dat de noodopvang niet alleen de uitgeprocedeerde ouders betreft maar ook de kinderen. Veel procedures betreffende het verlenen van de noodopvang gaan dan ook om ouders met kinderen. Er zijn een aantal uitspraken geweest die een baanbrekend gevolg hebben voor de verlening van noodopvang door gemeenten. Veel gemeenten hebben aan de hand van deze uitspraken besloten om ondanks bestuurlijke ongehoorzaamheid noodopvang te verlenen aan uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen.

6.1 Europese jurisprudentie

Europees Comité voor Sociale Rechten, 20 oktober 2009: Nederland respecteert de rechten van het kind niet door kinderen op straat zetten

In 2008 heeft Defence for Children een klacht geschreven gericht aan het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), tegen het Nederlandse opvangbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met kinderen.⁹⁷ Defence for Children stelde daarin dat Nederland de kinderrechten schendt omdat zij uitgeprocedeerde kinderen en diens ouders geen opvang biedt. Het Europees Comité toetst of Nederland het belang van het kind gewaarborgd heeft zoals dat is neergelegd in het Europees Sociaal Handvest. Het Europees Sociaal Handvest geeft juridische invulling aan het EVRM en het IVRK. In de uitspraak is het Europees Comité van mening dat Nederland door het op straat zetten van kinderen, hun rechten niet respecteert. Het recht op onderdak staat lijnrecht met het recht op leven. Onderdak is een eerbiediging van de menselijke waardigheid van iedere 'human' dus ook voor het kind, stelt het Comité. Daarom vindt zij dat Nederland onderdak moet verlenen aan de uitgeprocedeerde kinderen zolang zij op het grondgebied van Nederland verblijven. Terugkerend op het EVRM en het IVRK stelt zij dat door het verlenen van onderdak er ook voldaan moet worden aan de normen die gesteld zijn wat betreft de veiligheid, gezondheid en hygiëne zonder dat daarbij inbreuk gemaakt wordt op het privé –en familieleven door toepassing van dwangmaatregelen.

In antwoord op de Kamervragen die gesteld zijn naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR zegt toenmalige minister Hirsch Ballin dat het oordeel van het Comité niet juridisch bindend is.⁹⁸ Indien er sprake is van een schending van een van de verdragen dan kan het Comité de betreffende staat, in dit geval Nederland, verzoeken om de benadeelde tegemoet te komen. In veel gevallen geeft de betreffende staat geen gehoor aan de adviespunten van het Europees Comité.⁹⁹ Het standpunt van de minister is in die zin juist dat de uitspraken van het Comité niet bindend zijn. Naar aanleiding van de uitspraak van het Comité is er een uitspraak gekomen van het Hof en deze uitspraak is in tegenstelling tot de uitspraken van het ECSR wel bindend. Op 7 juli 2010 is er vervolgens een resolutie aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.¹⁰⁰ Hierin is de Nederlandse regering

⁹⁷ ECSR 20 oktober 2009, 47/2008 zaak Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands Complaint.

⁹⁸ Kamerstukken II 2009/2010, nr. 2010Z04633.

⁹⁹ Rajja Hanski and Markku Suksi, *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, Institute for Human Rights 1999.

¹⁰⁰ Council of Europe, Resolution CM/ResChS(2010)6, 7 juli 2010.

opgeroepen tot het treffen van maatregelen waardoor 'illegale' kinderen niet meer op straat worden gezet door de regering. In de resolutie is dit als volgt beschreven:

"As this is not the case, the Committee holds that the situation in the Netherlands constitutes a violation of Article 31§2. (...)."

De Raad van Europa is van mening dat de huidige Nederlandse wetgeving wat betreft het vreemdelingenbeleid en de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers niet in overeenstemming is met het Europees Handvest dat ook geratificeerd is door de Nederlandse regering. Het verzoekt de Nederlandse regering dan ook om de 'dakloosheid' van met name asielzoekerskinderen te voorkomen. Het verwijst hier naar artikel 31 lid 2 van het Europees Sociaal Handvest waarin staat dat dak- en thuisloosheid voorkomen of vermindert dient te worden teneinde het geleidelijk uit te bannen. Toenmalig minister Hirsch Ballin verwierp zich op het feit dat in de bijlage van het Handvest staat dat *"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, met dien verstande dat de genoemde artikelen dienen te worden uitgelegd overeenkomstig de artikelen 18 en 19."*

Het Comité besliste echter dat voor de Nederlandse regering ook verplichtingen voortvloeien uit het ESH voor mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en met name indien het kinderen betreft. De Tweede Kamer heeft op dit vlak een motie aangenomen dat van mening is dat voorkomen moet worden dat gezinnen met kinderen op straat belanden en in de illegaliteit terechtkomen en verzoekt de regering onmiddellijk te stoppen met het op straat zetten van gezinnen met kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven en voor overige gezinnen met kinderen ruimhartig om te gaan met het bieden van opvang.¹⁰¹

6.2 Nationale jurisprudentie

Gerechtshof 's- Gravenhage, 27 juli 2010: uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen op straat zetten is onrechtmatig

Het Hof te Den Haag heeft op 27 juli 2010 uitspraak gedaan in hoger beroep waarin een uitgeprocedeerde asielzoekster uit Angola en haar drie kinderen een kort geding had aangespannen tegen de Nederlandse Staat. Het toelatingsverzoek van de moeder is tot tweemaal toe afgewezen. Het instellen van beroep en hoger beroep heeft niet tot een andere beslissing geleid. Sinds 2009 verblijven de moeder en haar drie kinderen in de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel als maatregel van beperking van de vrijheid van beweging. De moeder weigert volgens de instanties medewerking aan de terugkeer naar Angola omdat zij tijdens de gesprekken met DT&V, om vrijwillig terug te keren naar Angola, niet meewerkte. Ook heeft zij (voldoende) medewerking geweigerd aan het verkrijgen van reisdocumenten. Dit heeft ertoe geleid dat de Nederlandse staat het verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie wilde beëindigen waardoor zij op straat zouden worden gezet. De moeder is tegen het kort geding van de voorzieningenrechter, die de Nederlandse Staat in het gelijk stelde, in hoger beroep gegaan. Zij wees hierbij op de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit het IVRK, ESH en het EVRM, zoals in hoofdstuk vijf uitgelegd betreffende de rechten van het kind. Naast deze verdragen is er ook een beroep gedaan op een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 20 oktober 2009.

Aan de hand van deze verdragen en uitspraak oordeelde het Hof vervolgens dat de Nederlandse Staat zich tegenover de moeder niet onrechtmatig gedroeg door haar uit de vrijheidsbeperkende locatie te zetten maar dat dit wel zo is ten opzichte van de kinderen. Het Hof formuleerde dit als volgt:

"Het hof is van oordeel dat op de Staat, als gevolg van de ratificatie van de verdragen waarvan deze bepalingen deel uitmaken, de rechtsplicht rust om [...] een zodanige juridische en feitelijke

¹⁰¹ Kamerstukken II 2009/2010, 19 637, nr.1342.

toestand te creëren dat de rechten en belangen van kinderen die zich op het grondgebied van de Staat bevinden overeenkomstig deze bepalingen worden beschermd en geborgd.”

Gevolgen van de uitspraak

In hoofdstuk vijf zijn de rechten van de kinderen beschreven die verschillen ten opzichte van de rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen. In het oordeel van het Hof wordt deze bescherming gelijk getrokken voor alle in Nederland verblijvende kinderen. Een van de belangrijkste gevolgen van de uitspraak is het feit dat toenmalige minister Hirsch Ballin na de uitspraak besloten heeft om de opvang van afgewezen asielzoekersgezinnen met minderjarige kinderen die in asielzoekerscentra verblijven en van wie het vertrek uit Nederland niet onmiddellijk kan worden geëffectueerd, voorlopig niet te beëindigen. Ook zal hij onderdak blijven bieden aan zulke gezinnen met kinderen die zich in de Vrijheidsbeperkende Locatie voorbereiden op hun vertrek.¹⁰² Het gaat hier wel om een tijdelijke maatregel in afwachting van de definitieve uitspraak van het Hof. Hoewel de meeste organisaties de verwachting hebben dat deze definitieve uitspraak in grote lijnen evenredig zal zijn aan de tussenuitspraak, is het wel een stap vooruit voor de opvang van minderjarige asielzoekerskinderen. Deze uitspraak van de minister lijkt dus een einde te maken aan het getouwtrek over de opvang maar in feite is er niets veranderd. Om de punten te verduidelijken wordt onderstaand uitgelegd wat de minister in feite bedoelt.

- Het bestuursakkoord blijft gehandhaafd: in de beoordeling heeft het Hof geen uitspraken gedaan over het bestuursakkoord tussen de Vereniging van Nederlandse gemeenten en Justitie. Dit betekent dus dat op het gebied van verlenen van gemeentelijke noodopvang er nog geen duidelijkheid verkregen is of er sprake is van ongehoorzaamheid indien noodopvang toch verleend wordt door gemeenten.
- Bij indienen van een tweede of volgende asielaanvraag is er geen recht op opvang. Deze tijdelijke maatregel verandert niet voor uitgeprocedeerde asielzoekers die een tweede of herhaalde asielaanvraag indienen. Tijdens deze aanvraag hebben zij geen recht op opvang in Ter Apel en dus ook niet in een gemeentelijke opvang omdat dit beëindigd is (in de praktijk is dit echter anders omdat noodopvang in sommige gemeenten wel verleend wordt).
- Uitgeprocedeerde asielzoekers of andere vreemdelingen die niet reeds opvang genoten kunnen volgens de minister geen rechten ontleen aan de tussenuitspraak. Dit betekent dat “oude” asielzoekersgezinnen die al een tijd op straat zwerven nu nog steeds geen recht op opvang hebben door de uitspraak.

Bovenstaande uitleg betekent niet dat er geen positieve gevolgen voortvloeien uit de uitspraak van het Hof. In eerste instantie heeft het Hof voor het eerst duidelijk aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de kinderen bij de Nederlandse Staat ligt. Toenmalige minister Hirsch Ballin gaf in een interview stellig aan dat dit bij de ouders ligt zodra zij “onvoldoende” meewerkten. Het Hof gaf aan dat dit onvoldoende meewerken niet toe –of aangerekend kon worden aan het kind en dat de verantwoordelijkheid voor het kind bij de Staat blijft. Volgens het Hof heeft de Staat de plicht om kinderen te beschermen, refererend naar de verdragsartikelen die aangestipt zijn in hoofdstuk vijf en zegt dat de kinderen qua zorg afhankelijk zijn van de ouders, in dit geval de moeder. Ook geeft het Hof aan dat het onduidelijk is hoe de Staat kan voldoen aan deze beschermingsverplichting indien de moeder zelf geen opvang heeft. Hiermee bedoelt het Hof dat alleen bescherming bieden aan de kinderen onvoldoende is omdat men dan nog steeds in strijd met het EVRM en het IVRK. Bij het zoeken van een oplossing moeten ouder en kind bij elkaar blijven waarbij bescherming geboden wordt aan het kind in deze setting. Dat de minister het Hof probeert tegemoet te komen met deze tijdelijke maatregel is duidelijk. In feite heeft de minister een oplossing aangedragen voor mensen van wie de vertrekttermijn opgeschort kan worden, de

¹⁰² <www.rijksoverheid.nl>, ministeries, jus, documenten en publicaties, persberichten, uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen behouden voorlopig opvang, 9 augustus 2010, d.d. 23 november 2010.

op straat levende uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen hebben weinig aan deze tijdelijke maatregel omdat het bestuursakkoord gehandhaafd blijft en er geen sprake is van een structurele oplossing. Onderstaand wordt de uitspraak van het Hof gedeeld door uitspraken van de lagere rechtbanken.

Rechtbank Utrecht en Leeuwarden

De Utrechtse rechtbank heeft al een aantal keer positief geoordeeld ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. De gemeente Utrecht is op dit moment voor wat betreft het verlenen van noodopvang een koploper. De gemeente geeft openlijk aan dat door het kiezen van het verlenen van noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers, er geen sprake is van bestuurlijke ongehoorzaamheid maar eigen verantwoordelijkheid.¹⁰³ Met name nadat de rechtbank de gemeente Utrecht veroordeelde tot het verlenen van noodopvang op basis van artikel 8 EVRM. Zo oordeelde de Utrechtse rechtbank in een eerst zaak waarbij een alleenstaande moeder met een dochtertje die aan epilepsie leed en uit het AZC werd gezet, dat de gemeente Utrecht opvang moest bieden.¹⁰⁴ De uitspraak van de Utrechtse rechtbank was de eerste individuele beslissing van een rechter sinds het oordeel van het ECSR. De voorzieningenrechter vatte een aantal belangrijke bepalingen samen die verband houden met de situatie van de uitgeprocedeerde asielzoekers. Zo oordeelde de rechter dat het ECSR door Nederland is geratificeerd en bij de rechtmatigheid van een overheidsbesluit met een dergelijke gezaghebbende uitspraak moeten worden rekening gehouden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat, gelet op artikel 8 EVRM, in verbinding met de artikelen 17 en 31 van het ESH, het IVRK en het Vrouwenrechtenverdrag en in aanmerking genomen de uitspraak van het ECSR van 20 oktober 2009, noodopvang van moeder en kind, bestaande uit onderdak, voedsel, noodhulp en kleding, cruciaal is bij het behouden en bevorderen van de menselijke waardigheid in de onderhavige situatie. De uitspraak van de Utrechtse rechtbank is hiermee de eerste jurisprudentie waarbij uitgeprocedeerde asielzoekers in het gelijk zijn gesteld wat betreft de opvangproblematiek. De rechtbank te Leeuwarden is tevens van mening dat gelet op artikel 8 EVRM, noodopvang noodzakelijk is wanneer dit kwetsbare personen betreft.¹⁰⁵ De voorzieningenrechter bepaalde in deze zaak dat een moeder die uitgeprocedeed was en een acht maanden oude zoontje had, opvang moesten krijgen van de gemeente. De voorzieningenrechter kwam tot dit oordeel omdat de baby een kwetsbare persoon is die bescherming behoeft omdat hij afhankelijk is van de zorg van zijn moeder. Als zuigeling is het recht op family life noodzakelijk en moet de gemeente moeder en zoon samen opvangen. De voorzieningenrechter is mede tot deze uitspraak gekomen omdat eiseres verwees naar de uitspraak van het ECSR.

*Centrale Raad van Beroep Rotterdam*¹⁰⁶

In voorgaande uitspraken ging het om (alleenstaande) ouders met kinderen die het recht op noodopvang toebedeeld krijgen door tussenkomst van de rechter. Dit zou de suggestie kunnen wekken dat noodopvang dan alleen nodig is voor uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen, dit is echter niet zo. In deze zaak betreft het een 62-jarige alleenstaande man. De Raad is van mening dat hij "tot de categorie van kwetsbare personen behoort die gezien artikel 8 EVRM in het bijzonder recht hebben op bescherming van hun privé- en gezinsleven". Naar het oordeel van de Raad kan onder deze omstandigheden niet in redelijkheid worden volgehouden dat de weigering van toelating tot maatschappelijke opvang in de vorm van nachtopvang blijk geeft van een "fair balance", tussen de publieke belangen die betrokken zijn bij de weigering van die toegang en de particuliere belangen van de asielzoeker om wel toegelaten te worden." Deze uitspraak laat zien dat de noodzaak tot het verlenen van opvang niet alleen gelegen ligt voor de (alleenstaande) ouder of gezinnen met

¹⁰³ <www.inlia.nl>,news, show, gemeente utrecht zet noodopvang ook in 2011 voort, d.d. 23 november 2010.

¹⁰⁴ Vrz. Rb. Utrecht 06 april 2010, LJV BM0846.

¹⁰⁵ Vrz. Rb. Leeuwarden 5 juli 2010, LJV BN0391.

¹⁰⁶ CRvB 19 april 2010, LJV BM0956.



kinderen maar ook alleenstaande personen. Ook hier wordt artikel 8 EVRM aangehaald als basisartikel om het recht voor het privéleven, ook indien men asielzoeker is, te respecteren in die zin dat er een belangenafweging gemaakt moet worden tussen de publieke belangen en de particuliere belangen.

De uitspraken van zowel de Europese als de nationale rechters vertonen overeenkomsten omdat er verwezen wordt naar artikel 8 EVRM. Daarnaast wordt de kwetsbare positie van het uitgeprocedeerde asielzoekerskind herhaaldelijk aangekaart. De uitspraak van het Hof heeft niet alleen de uitgeprocedeerde Angolese asielzoekster in het gelijk gewezen maar ook een baanbrekend oordeel geveld over het huidige opvangbeleid van Nederland. Door de uitspraak van het Hof hebben de lagere rechters een oordeel om op terug te vallen bij verzoeken om noodopvang. Hierdoor heeft de uitspraak van het Hof een positief gevolg voor de procedures die advocaten aanspannen bij de lagere rechters. Men kan concluderen dat de klacht van Defence for Children deze cumulatie aan uitspraken teweeg heeft gebracht waarbij de positie van de uitgeprocedeerde asielzoeker in het licht van het Nederlandse opvangbeleid wordt gesteld.

7. INVLOED VANUIT DE PERS, POLITIEK EN JURISPRUDENTIE OP HET OPVANGBELEID

In dit hoofdstuk wordt bekeken welke invloed de uitspraak van het Hof heeft gehad op de huidige wet- en regelgeving betreffende het opvangbeleid. Daarnaast wordt bekeken of externe invloeden zoals de pers en de politiek, invloed kunnen hebben op het bieden van juridische bescherming of een effect kunnen hebben op het huidige opvangbeleid. Tot slot wordt gekeken of aandacht in de pers, politiek en jurisprudentie heeft geleid tot een wijziging van het huidige beleid of zal leiden tot wijzigingen. Door dit te bekijken wordt er tevens een antwoord gegeven op de vraag op welke wijze en in hoeverre er bescherming genoten kan worden van de uitspraak van het gerechtshof dat het uitgangspunt is van deze scriptie.

7.1 Invloed vanuit de jurisprudentie

Door het arrest van het Hof kunnen de uitgeprocedeerde asielzoekster en haar drie kinderen bescherming genieten omdat ze tijdelijk niet uit de opvang worden gezet. Concreet geldt dit alleen voor dit gezin dus de uitspraak heeft in die zin geen effect op de uitgeprocedeerde asielzoekers die geen opvang hebben. De uitspraak van het Hof heeft echter wel tot een positieve beweging geleid binnen de advocatuur. Door de uitspraak van het Hof en de uitspraak van het Comité hebben advocaten bruikbaar materiaal om te kunnen procederen tegen de weigering van het bieden van opvang door de gemeenten/overheid. In de uitspraken van de lagere rechters is het merkbaar dat deze uitspraak invloed heeft gehad in de beoordeling ondanks dat de Koppelingswet het aanbieden van noodopvang tegenhoudt. In deze zin heeft de uitspraak van het Hof een positieve invloed gehad op de rechtspraak. Lagere rechters volgen het oordeel van Hof vaak op. Het Hof heeft nog geen definitieve uitspraak gedaan maar door implementatie van de uitspraken van het Hof in de besluiten van de lagere rechters heeft de inhoud van het arrest van het Hof al wel indirecte werking. Wat de definitieve uitspraak ook zal zijn, feit blijft dat het Hof erkend heeft dat de Nederlandse overheid de uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen tekort doet door ze niet op te vangen.

7.2 Invloed vanuit de pers

Na de uitspraak van het Hof heeft een groot aantal kranten dit aandacht gegeven in het binnenlandse katern. Op dinsdag 27 juli 2010, de dag van de uitspraak, hebben onder andere de Pers, Volkskrant, Telegraaf en de Trouw aandacht geschonken aan het arrest.¹⁰⁷ In de huidige wereld waarin het World Wide Web een onmisbare rol speelt, is de aandacht van de pers gunstig om de politiek een bepaalde richting in te sturen. Het lijkt vergezocht om te stellen dat door aandacht in de pers/media de wet –en regelgeving gewijzigd kan worden maar dit is in sommige gevallen wel het geval. Als voorbeeld hiervoor wordt de krantenkop van 8 december 2010 gebruikt die kopte: 'Zelfs bij vrieskou worden asielzoekers op straat gezet.'¹⁰⁸ Deze uitspraak leidde tot veel vragen binnen de Tweede Kamer omdat men zich afvroeg hoe het kon gebeuren dat men, tegen de koudweerregeling in, uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog de straat op zette tijdens de winter. De Kamer vroeg tijdens een debat over het vreemdelingen –en asielbeleid om opheldering over dit probleem. Zo stelde Raymond Knops van het CDA "onaangenaam verrast" te zijn door de berichtgeving en ook D66 en de ChristenUnie stelden Kamervragen aan de huidige minister Gerd Leers voor

¹⁰⁷ <www.depers.nl/binnenland/497745/Kinderen-niet-op-straat.html>,
<www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/1009219/2010/07/27/Hof-uitgeprocedeerde-kinderen-niet-op-straat.dhtml>,
<www.telegraaf.nl/binnenland/7262130/_Uitgeprocedeerde_kinderen_blijven_.html>,
<www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3142291.ece/Uitgeprocedeerde_moeder_mag_niet_op_straat_gezet.html>, d.d. 27 juli 2010.

¹⁰⁸ <www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3329490.ece/Zelfs_bij_vrieskou_worden_asielzoekers_op_straat_gezet_.html> ,
d.d. 8 december 2010.

Immigratie en Asiel.¹⁰⁹ Als reactie hierop heeft minister Gerd Leers op 9 december 2010 een persbericht uitgegeven waarin hij stellig aangaf "dat er geen vreemdelingen tijdens de vrieskou op straat worden gezet na het aflopen van hun opvang in een asielzoekerscentrum."¹¹⁰ De invloed van de pers en media op, in dit geval de regelgeving, is wel degelijk merkbaar. Het lijkt misschien minimaal maar men kan opmaken dat de Nederlandse overheid gevoelig is voor slechte berichtgeving. Als voorbeeld hiervoor kan de volgende situatie gebruikt worden. Op 27 juli 2010 besteed Nova een uitzending aan de uitspraak van het gerechtshof.¹¹¹ Wanneer men minister Hirsch Ballin vraagt om een reactie op de uitzending en de uitspraak van het gerechtshof, laat de minister weten eerst het arrest te willen bestuderen alvorens een reactie te geven. Voorafgaande aan deze uitzending besteedde Nova een uitzending waarin zij schetste dat Nederland asielkinderen op straat zette.¹¹² In deze uitspraak wordt een passage aangehaald van toenmalige staatssecretaris Nebahat Albayrak die in een uitzending van Pauw en Witteman van 25 februari 2010 zegt dat "wanneer er een uitspraak komt waarin Nederland verweten wordt dat ze mensenrechten schend zei altijd de staatssecretaris was die daar meteen een gevolg aan gaf. Ze denkt niet dat zo'n uitspraak er echter zal komen omdat daarvoor maatregelen worden genomen." Ten tijde van de uitzending was toenmalig staatssecretaris Albayrak al op de hoogte van de uitspraak van het ECSR van oktober 2009. In de uitzending wordt hier bewust niets over gezegd omdat men wist dat Nederland op de vingers getikt was en slechte kritiek zou krijgen na uitspraken die in de uitzending gedaan zouden worden. Dat invloed vanuit de pers/ media een rol kan spelen bij de wijze waarop de regering haar beleid voert, maakt dit voorbeeld dan ook duidelijk.

7.3 Invloed vanuit de politiek

PvdA Kamerlid Hans Spekman heeft ervoor gezorgd dat er een motie is aangenomen die voorkomt dat medische kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers op straat moeten leven. Door een beroep te doen op artikel 64 Vw kunnen zij in aanmerking komen voor een reguliere verblijfsvergunning op medische gronden waarbij zij recht hebben op opvang van het COA gedurende de aanvraag. Voor de aanneming van de motie waren kwetsbare medische uitgeprocedeerde asielzoekers aangewezen op een zwervend bestaan zonder reguliere opvang. Dit is een goed voorbeeld waarbij de politieke invloed de positie van de uitgeprocedeerde asielzoekers gunstig heeft veranderd. Nadat gemeenten klaagden bij de overheid over het feit dat zij niet wisten om te gaan met de asielzoekers die om opvang vroegen kwam minister Hirsch Ballin met een oplossing. Door het instellen van een crisisinterventielijn trachtte hij de druk op de gemeenten te verlichten. De crisisinterventielijn komt erop neer dat gemeenten die geconfronteerd worden met opvangaanvragen van uitgeprocedeerde asielzoekers het ministerie voor Immigratie en Asiel kunnen raadplegen voor hulp. Het ministerie kijkt dan of er toch crisisopvang geboden moet worden en kijkt of er sprake is van een schrijnende geval. De crisisinterventielijn lijkt nogal vaag omdat opvang een basisbehoefte is waarbij men niet eerst een bureaucratische agenda moet raadplegen om te bepalen of er wel noodopvang nodig is. Het raadplegen van een crisisinterventielijn lijkt dan ook op 'probleem ontwijkend gedrag' van de overheid om zodoende de gemeenten een handje te helpen terwijl dit wat meer moet zijn. Na de uitspraak van het ECSR zijn er door verschillende Kamerleden vragen gesteld aan minister Hirsch Ballin. Zo vroeg PvdA Kamerlid Spekman wat de consequenties zijn van de uitspraak voor het beleid ten aanzien van de opvang van illegale kinderen, nu is bepaald dat Nederland

¹⁰⁹ <<http://binnenland.nieuws.nl/621244>>, d.d. 8 december 2010.

¹¹⁰ <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/12/09/geen-ex-asielzoekers-de-vrieskou-in-gestuurd.html>>, d.d. 9 december 2010.

¹¹¹ <<http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/7973/Gerechtshof%3A+op+straat+zetten+asielkinderen+is+onrechtmatig>>, d.d. 9 december 2010.

¹¹² <<http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/7679/Nederland+zet+asielkinderen+op+straat>>, d.d. 9 december 2010.

kinderrechten schendt door uitgeprocedeerde gezinnen op straat te zetten.¹¹³ De minister verwees hierbij naar de verantwoordelijkheid van de ouders, dat de uitspraak van het ECSR niet bindend is en dat de vernieuwde asielprocedure zal bijdragen aan een snelle terugkeer naar het land van herkomst van kinderen (en ouders) die niet in aanmerking komen voor bescherming. Op de vragen van Kamerleden Gesthuizen en Kooiman (beide SP) reageerde de minister in dezelfde woorden.¹¹⁴

7.4 Invloed vanuit overige bronnen

Defence for Children heeft in 2008 een klacht ingediend bij de Raad van Europa waarin zij stelde dat de Nederlandse overheid het Europees Sociaal handvest schond omdat er gezinnen met kinderen nog steeds zonder opvang op straat worden gezet. Zoals eerder aangegeven, heeft het ECSR een resolutie aangenomen waarin zij de Nederlandse regering terugfluit om de kinderrechten van uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen te beschermen en ervoor te zorgen dat er geen kinderen op straat worden gezet. In hoofdstuk vijf is de jurisprudentie van de lagere rechters besproken, in uitspraken van de rechtbanken Utrecht en Leeuwarden heeft de rechter de uitspraak van het Comité bij zijn oordeel betrokken. Na de uitspraak van het ECSR is er een coalitie ontstaan 'Geen kind op straat', waar Defence for Children International (DCI), Kerk in Actie, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS), VluchtelingenWerk Nederland, UNICEF Nederland en Stichting INLIA aan deelnemen. Door deze coalitie heeft de Tweede Kamer onder andere de Motie van Velzen aangenomen, waarin de Kamer van mening is dat ook uitgeprocedeerde asielzoekerskinderen onderdak moeten krijgen.¹¹⁵ Deze coalitie laat zien dat aandacht vragen in de pers via de media, voor de opvangproblematiek in dit geval van asielzoekerskinderen, zeer nuttig kan zijn om de politiek haar mening te laten uiten. Daarnaast heeft de actie bijgedragen dat de opvangproblematiek bekend is gemaakt binnen de regering. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft tevens een brief gericht aan minister Hirsch Ballin waarin zij de bezorging uitte over de reactie van de Nederlandse regering op de uitspraak van het ECSR. In haar brief geeft zij aan dat het niet aan de Nederlandse regering is om het juridisch oordeel van het ECSR in twijfel te trekken door te stellen dat oordelen van het ECSR niet juridisch bindend zijn.¹¹⁶ Acties als deze laten zien dat organisaties invloed hebben op de wijze waarop de Nederlandse overheid haar beleid uitoefent wanneer zij hun krachten bundelen. Om de effecten van coalities en rapportages te vergroten moet men controleren of en in hoeverre de Nederlandse regering de inhoud van de rapportages en coalities in de praktijk uitoefent. Slecht nieuws werkt op de zenuwen van de Nederlandse regering. Door slechte kritieken als die van het ECSR en de Raad van Europa is de Nederlandse regering eerder geneigd om haar beleid op bepaalde punten te wijzigen. Daarnaast werkt dit in sommige gevallen door op het plaatsvinden van een politiek debat. Een voorbeeld hiervoor is Griekenland die door herhaaldelijke slechte publiciteit haar beleid aan het hervormen is omdat het buitenland een slecht beeld heeft gekregen van haar vreemdelingen –en asielbeleid.

7.5 Wijziging van het opvangbeleid

Bovenstaand zijn de invloeden uiteengezet die aandacht kunnen geven aan de opvangproblematiek van de uitgeprocedeerde asielzoekers. Is het nu zo dat men kan stellen dat door deze invloeden het huidige opvangbeleid direct gewijzigd zal worden? Het antwoord hierop is nee, omdat een daadwerkelijk wijziging veel tijd kost en daarnaast veel

¹¹³ Kamervragen 25 maart 2010, 2010Z04633, Beantwoording vragen over een rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten over de opvang van 'illegale' kinderen

¹¹⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2009/2010, nr. 2010Z11092.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/2010, 19637, nr. 1342.

¹¹⁶ <www.njcm.nl>, commentaren en brieven, 11-5-2010: Brief aan de Minister van Justitie over het bieden van onderdak aan kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers, d.d. 10 december 2010.

argumentatie. Deze invloeden moeten eerst vertaald worden naar de praktijk. Een samenloop van slechte publiciteit, druk vanuit de Eerste en Tweede Kamer, politieke debatten, slechte kritieken van het buitenland en juridisch bindende uitspraken van nationale en internationale rechters kunnen wel een gunstige invloed hebben op een wijziging van het huidige opvangbeleid. Hoe meer aandacht het opvangprobleem krijgt, hoe groter de druk zal worden op de Nederlandse regering om iets te doen aan de opvangproblematiek.

Op dit moment heeft minister Gerd Leers geen uitspraken gedaan over een wijziging van het huidige beleid. De uitspraak van het Hof en van het Comité hebben op dit moment nog geen aanleiding gegeven om het opvangbeleid te herzien of in geringe mate te wijzigen. Zoals eerder gezegd was minister Hirsch Ballin niet van plan om de beëindigde gemeentelijke noodopvang te herzien. Er zijn al een aantal regeringen vooraf gegaan aan het moment waarop de nieuwe Vreemdelingenwet in januari 2010 is gewijzigd. Het beleid van de Nederlandse regering is op het gebied van de Vreemdelingenwet zodanig gewijzigd dat op dit moment de houding van de regering nogal streng is wanneer het aankomt op het vreemdelingen –en asielbeleid. De beëindigde gemeentelijke noodopvang is hier een voorbeeld van. Dr. Heinrich Winter stelt in een opiniestuk dat “asielbeleid niet zonder noodopvang kan”.¹¹⁷ In een interview met de Volkskrant op 13 juni 2002 voorspelde oud-hoogleraar straf- en vreemdelingenrecht professor Van Kalmthout dat “het een politieke illusie is te denken dat Nederland illegalen eenvoudig kan oppakken, vastzetten en uitwijzen. Jarenlang al mislukt het terugkeerbeleid (...). Ik voorspel dat het resultaat over een paar jaar even desastreus zal zijn als nu.”¹¹⁸ De voorspelling van professor Van Kalmthout lijkt waar te zijn want anno 2010 is het uitzettingsbeleid van de uitgeprocedeerde asielzoekers nog steeds geen geolied systeem integendeel, door de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang is de opvangproblematiek erbij gekomen.

Voor wie zou de wijziging nu optimaal zijn? Sowieso heeft de uitgeprocedeerde asielzoeker er in eerste instantie positief baat bij als het opvangbeleid zo gewijzigd zou worden dat er opvang genoten kan worden. Daarnaast zullen de gemeenten ontlast worden van de opvangproblematiek binnen hun grenzen. Door de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang zijn gemeenten naast de uitgeprocedeerde asielzoekers de dupe geworden voor wat betreft de praktische uitvoering van het bestuursakkoord. Een beëindiging is veel makkelijker geregeld op papier, maar indien er uitgeprocedeerde asielzoekers aankloppen bij een gemeente voor noodopvang is het moeilijker om ze terug te sturen. Een crisisinterventielij is wellicht een hulpmiddel om te bepalen of er crisisnoodopvang verleend moet worden maar in sommige situaties is adequate snelle behandeling vereist.

Het bestuursakkoord van de Nederlandse regering en de VNG had als afspraak om de pardonregeling te realiseren. De beëindiging van de gemeentelijke noodopvang is een reactie van de regering die neigt naar een geval van ‘zien waar het schip strandt’. Het lijkt erop dat de gevolgen van de beëindiging, zowel voor de gemeenten als uitgeprocedeerde asielzoekers, niet in kaart zijn gebracht. In een overleg in november 2009 met de Tweede Kamer, sprak toenmalig staatssecretaris Albayrak haar onzekerheid al uit of gemeenten in staat zouden zijn om de gemeentelijke noodopvang in januari 2010 definitief te beëindigen. In het overleg zei ze dat het “wel eens niet het geval zou kunnen zijn” dat elke noodopvang begin 2010 helemaal leeg is.¹¹⁹ Een jaar later zijn er nog steeds gemeenten die de

¹¹⁷ Dr. H.B. (Heinrich) Winter (1962) is parttime hoofddocent bestuursrecht en bestuurskunde aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto. Zie ook, <www.rug.nl>, opinie 2010, d.d. 12 mei 2010.

¹¹⁸ <www.volkskrant.nl>, vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/637095/2002/06/13/Geen-Europees-land-gaat-zo-ver.dhtml, 13 juni 2002, zie ook Autonoom Centrum, *Over de grens: Verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*, Amsterdam 2004, blz. 53.

¹¹⁹ <<http://www.depers.nl/binnenland/354390/Albayrak-na-jaarwisseling-ook-nog-noodopvang.html>>, d.d. 9 december 2010.



noodopvang financieren. De bewoordingen van Albayrak zijn dus niet alleen uitgekomen maar laten ook zien dat de problemen met de noodopvang nog lang niet opgelost zijn. De gemeenten worstelen nu met het feit om de grenzen binnen het bestuursakkoord en het huidige opvangbeleid af te tasten om te bekijken hoe men haar eer behoudt als humane gemeente en om de openbare orde binnen de gemeente te handhaven.

Verzoeken tot noodopvang blijven binnen komen bij de gemeenten terwijl zij in de meeste gevallen geen plek hebben om de uitgeprocedeerde asielzoekers te herbergen. De Nederlandse regering moet eigenlijk verantwoordelijk worden gehouden voor de problemen die de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang heeft gebracht, zoals de nationale en internationale kritieken. Het arrest van het gerechtshof heeft het balletje aan het rollen gebracht, het is nu afwachten of het doel bereikt bij de Nederlandse regering zodat zij het huidige opvangbeleid positief gaat wijzigen waardoor uitgeprocedeerde asielzoekers, zowel met kinderen als alleenstaand, structurele noodopvang hebben afzonderlijk van het rechtmatige verblijf in Nederland.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De beantwoording van de deelvragen heeft geleid tot conclusies van het onderzoek. Aan de hand van deze conclusies wordt er getracht aanbevelingen te geven op de centrale vraagstelling die als volgt luidt: *'In hoeverre biedt de uitspraak van het gerechtshof d.d. 27 juli 2010, waarbij het gerechtshof bepaalde dat een uitgeprocedeerde asielzoekster met drie kinderen niet zonder noodopvang op straat gezet mocht worden, juridische bescherming en wat is het effect van de uitspraak op de beëindigde gemeentelijke noodopvang?'*

Onderzoeksconclusies en aanbevelingen zijn uitkomsten die door het benoemen ervan niet zozeer tot verandering zullen leiden. Hiervoor moet de bewustheid van het probleem en de bereidheid van de betrokken instanties groot zijn om de conclusies in de praktijk te herkennen en de aanbevelingen hierop toe te passen. De keuze tot verandering van beleid ligt dan ook niet alleen bij de wetgevende instantie maar ook bij de aangever die de informatie bundelt waarmee de betrokken instanties tot daadwerkelijke acties kunnen overgaan.

Algemene conclusies die voortvloeien uit het onderzoek

Op 25 mei 2007 heeft er een overleg plaatsgevonden tussen toenmalige staatssecretaris Nebahat Albayrak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Tijdens dit overleg is er middels een Bestuurlijk Overleg een 'Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid' overeengekomen. Door dit bestuursakkoord is de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang op 1 januari 2010 een feit geworden. De gemeentelijke (financiering van) noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers werd beëindigd en gemeenten mochten zowel direct als indirect niet meer meewerken aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Door de beëindiging van de gemeentelijke noodopvang zijn de gemeenten in de knel gekomen omdat uitgeprocedeerde asielzoekers blijvend een verzoek blijven doen op opvang terwijl deze niet meer verleend kan worden. Tevens zitten de opvangplekken die aangeboden worden bijna altijd vol.

De beëindiging was de aanleiding voor Defence for Children die in 2008 een klacht richtte aan het ESCR tegen het Nederlandse opvangbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met kinderen. Het Europees Comité heeft Defence for Children in het gelijk gesteld en voert aan dat Nederland kinderrechten schendt door uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen niet op te vangen. Deze uitspraak heeft geleid tot een resolutie op 7 juli 2010, aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Hierin is de Nederlandse regering opgeroepen tot het treffen van maatregelen waardoor 'illegale' kinderen niet meer op straat worden gezet door de regering. De Raad van Europa is van mening dat de huidige Nederlandse wetgeving wat betreft het vreemdelingenbeleid en de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers niet in overeenstemming is met het Europees Handvest dat ook geratificeerd is door de Nederlandse regering. Deze conclusie wordt gedeeld door lagere rechters.

Na de resolutie volgt er een belangrijke uitspraak die tevens het uitgangspunt is van dit onderzoek. Het gerechtshof te Den Haag heeft op 27 juli 2010 uitspraak gedaan in hoger beroep waarbij een uitgeprocedeerde asielzoekster met drie kinderen een kort geding had aangespannen tegen de Nederlandse Staat. Het gerechtshof stelde haar in het gelijk en droeg minister Hirsch Ballin op met oplossingen te komen voor de opvangproblematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen. Het hof stelde de harde bewoordingen dat het op straat zetten van asielkinderen inhumain en daarmee onrechtmatig is. De minister krijgt de tijd om met een oplossing te komen en neemt hierbij een tijdelijke maatregel waarbij het gezin niet wordt uitgezet. Ondanks de uitspraak van het Hof neemt de minister geen concrete maatregelen die de opvangproblematiek binnen de wet –en regelgeving positief

beïnvloedt en ook blijven gemeenten worstelen met de vraag of ze opvang moeten bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers met kinderen.

Conclusie juridische bescherming en effect uitspraak Hof

Geconcludeerd kan worden dat de uitspraak van het Hof een positieve invloed heeft gebracht in die zin dat er nu een strohalm is voor advocaten waarmee geprocedeed kan worden. Dit is de directe bescherming van de uitspraak voor de procedures die over hetzelfde onderwerp gaan. Daarnaast heeft de uitspraak tot veel berichtgeving geleid in de pers en tot Kamervragen in de politiek. Het effect van de uitspraak op de omgeving is dus wel merkbaar. De uitspraak heeft echter nog geen aanleiding gegeven om de huidige wet – en regelgeving te wijzigen. De uitspraak betreft een tussenuitspraak waarbij de definitieve uitspraak binnenkort zal volgen. Omdat de verwachting is dat de definitieve uitspraak in grote lijnen hetzelfde zal zijn als de tussenuitspraak, zullen er maatregelen genomen moeten worden om wijziging van het opvangbeleid te beïnvloeden. Uit de uitspraak volgt dat Nederland onder andere de kinderrechten schendt en een inhumain beleid voert. Invloeden vanuit de jurisprudentie, pers en politiek kunnen een bijdrage leveren op de wijze waarop de Nederlandse regering haar opvangbeleid uitoefent. Uit het onderzoek blijkt dat slechte berichtgevingen en kritiek van het buitenland een doorn in het oog van de regering kunnen zijn die men zoveel mogelijk probeert te voorkomen. Geconcludeerd kan worden dat acties zoals de coalitie ‘Geen kind op straat’, een goed voorbeeld is van de wijze waarop de opvangproblematiek aandacht kan krijgen wat eventueel tot actie zal leiden binnen de regering. Ook het rapport van Amnesty International is een goed voorbeeld dat tot Kamervragen leidde en ook tot veranderingen binnen de vreemdelingenbewaring. De coalitie is echter gericht op het asielzoekerskind en dit zou breder moeten door ook gericht te zijn op de uitgeprocedeerde asielzoeker. De onderzoeker is van mening dat conclusies uitwijzen dat door het naar buiten brengen van de huidige opvangproblematiek middels rapporten en projecten er positief aandacht in de pers/media geschonken wordt voor de opvangperikelen van uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor de politiek betekent dit dat er Kamervragen gesteld worden waardoor de regering hierop antwoorden moet geven, eventueel in een politiek debat. Wijzigingen van wet –en regelgeving gaan heel gestaag maar door invloeden vanuit de pers, politiek en buitenlandse kritieken kan het doel, de opvangproblematiek beëindigen, in de goede richting worden geholpen. De uitspraak van het Hof moet een verlengstuk zijn voor een verandering van het huidige opvangbeleid zodat het arrest niet alleen een positief gevolg heeft voor de Angolese moeder en haar kinderen maar voor de hele groep uitgeprocedeerde asielzoekers.

8.2 Aanbevelingen

Om het doel te bereiken, de realisatie van een minimale structurele noodopvang, is het een aandachtspunt voor de maatschappelijke organisaties als IHH, VluchtelingenWerk, Amnesty International en andere maatschappelijke organisaties, om onderstaande aanbevelingen te bestuderen. Om de aandacht voor de opvangproblematiek te realiseren in de Tweede Kamer moet men informatie verzamelen en bundelen. De realisatie van een structurele oplossing voor de opvangproblematiek ligt bij de regering, om deze tot actie te doen bewegen moet het initiatief vanuit de maatschappelijke organisaties komen. Aanbeveling is dan ook om de krachten te bundelen zoals de coalitiegroep ‘Geen kind op straat’ heeft gedaan. In rapporten, uitspraken en resoluties worden conclusies gedaan die een belangrijke betekenis hebben voor de huidige opvangproblematiek. Door deze informatie te publiceren en te overhandigen, wordt niet alleen een signaal afgegeven aan de regering om het huidige opvangbeleid onder de loep te nemen, maar werkt dit ook als een stimulans omdat de feiten op papier staan en de regering zich niet kan schuilen achter een ‘wat-niet-weet-wat-niet-deert-principe.’ De belangrijkste conclusies en standpunten kunnen in de vorm van een persbericht of brief aan de Tweede kamer overhandigd worden waardoor ze juridische kracht krijgen.

Tevens wordt aanbevolen om structureel en consequent te zijn in de informatieverschaffing aan de regering. Ten tijde van de publicatie van de uitspraak van het arrest van het Hof hebben veel dagbladen hiervoor aandacht gegeven, de Eerste en Tweede Kamer zijn uiteraard op de hoogte van de nieuwsfeiten en stellen hierover Kamervragen. In de loop van de tijd is het echter zo dat de publiciteit afneemt voor het onderwerp waarbij de regering de druk minder zal voelen. Om de regering tot daadwerkelijke actie te doen bewegen moet men consequent en herhaaldelijk zijn om het doel te bereiken. De regering moet 'in de gaten gehouden' worden waarmee bedoeld wordt dat de organisaties moeten bekijken wat de regering doet met de conclusies, eventueel kan er gevraagd worden aan de regering om verslag uit te brengen van de ontwikkelingen. Minister Hirsch Ballin heeft snel een reactie gegeven op het Hof die vroeg om oplossingen betreffende de opvangproblematiek. Omdat de minister wist dat een nalatige reactie tot consequenties zou leiden heeft hij hier gehoor aan gegeven. Deze reactie zouden de maatschappelijke organisaties moeten proberen te ontlokken bij de regering door verhaal te halen over de ontwikkelingen die verricht zijn naar aanleiding van de conclusies die voortvloeien uit de rapporten zoals die van het Comité, Amnesty International en overige organisaties.

De particuliere –en mensenrechtenorganisaties kunnen aanbevelingen doen waarbij gevraagd wordt om een minimale structurele gemeentelijke noodopvang te creëren. In deze gemeentelijke noodopvang wordt direct opvang en voorzieningen verleend aan de meest kwetsbare groep uitgeprocedeerde asielzoekers, namelijk kinderen en zieken. Zicht hebben op het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers is belangrijk zodat voorkomen wordt dat uitgeprocedeerde asielzoekers herhaaldelijk worden opgepakt en in de vreemdelingenbewaring worden gezet.

9. EVALUATIE

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek kort geëvalueerd. Tijdens het verrichten van het onderzoek zijn er een aantal tegenslagen geweest. Zo was de uitvoering van het onderzoek korter dan verwacht omdat de onderzoeker een maand later is begonnen met het daadwerkelijk verrichten van onderzoek. De literatuur was gering omdat de wijziging van de Vreemdelingenwet kort had plaatsgevonden, tevens is het onderwerp noodopvang geen onderwerp waarover boeken geschreven zijn die gebruikt kunnen worden. Hiervoor heeft de onderzoeker zich gewend tot rapporten en kamerstukken om betrouwbare informatie te hebben. De onderzoeker hield te allen tijde in de gaten of de gebruikte informatie wel betrouwbaar was. Het tijdsbestek van het onderzoek was te kort om interviews te verrichten, deze zouden wellicht een aanvulling kunnen zijn om de praktijk beter toe te lichten. De onderzoeker heeft in het verleden stage gelopen bij VluchtelingenWerk waardoor een fieldresearch hiervoor niet nodig was en al aanwezig was door de persoonlijke ervaringen tijdens de stage.

De onderzoeksresultaten zullen wellicht verduidelijkt moeten worden met een extern onderzoek dat informatie bundelt over de gerichte acties die verricht moeten worden om het doel van dit onderzoek te kunnen verwezenlijken. De centrale vraagstelling is beantwoord en de onderzoeksresultaten die hieruit voortvloeien zijn bruikbaar en in de praktijk toepasbaar. Het rapport geeft inzicht in de huidige situatie omtrent de opvangproblematiek en kaart aan op welke wijze dit verbeterd of veranderd kan worden. Het rapport is een waardig product dat de huidige problematiek in kaart heeft gebracht en zodoende een inzicht geeft in de wijze waarop er gereageerd moet worden op de conclusies en aanbevelingen. Voor verdere informatie over de evaluatie van het onderzoek wordt er verwezen naar het reflectieverslag waarin dit uitvoerig gedaan is door de onderzoeker.

10. LITERATUURLIJST/BRONVERMELDING

Literatuur

- Autonom Centrum, *Over de grens: Verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*, Amsterdam 2004.
- M.H. Bastiaan e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004
- D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Noordhoff 2005.
- D.B. Baarda en Dr. M.P.M. De Goede, *Basisboek methoden en technieken*, Houten 2006.
- Kuijer e.a., *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

Documenten

- Amnesty International, Public Statement, *Greece: No place for an asylum-seeker*, 27 februari 2008.
- Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*. Update van het rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers, november 2010.
- Bestuursakkoord tussen staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het Vreemdelingenbeleid, 25 mei 2007.
- Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie, *Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009*, juni 2010.
- Dominique van Dam, *Who's right (s)?, Internationaal toezicht op de naleving van mensenrechten van migranten in Nederland*, Centrum voor Migratierecht, Nijmegen 2009.
- Eindrapport Regioplan, i.o.v. VNG, *Omvang gemeentelijke noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers*, augustus 2009. Thomas Spijkerbroek, *'Nieuwe Asielprocedure'*, Vrije Universiteit Amsterdam, augustus 2010.
- Margrite Kalverboer en Heinrich Winter, Artikel *'Asielgezinnen en kinderrechten, Het belang van het kind en het recht op ontwikkeling in de Nederlandse rechtspraak'*.
- Rajja Hanski and Markku Suksi, *An Introduction to the International Protection of Human Rights*, Institute for Human Rights 1999.
- The Centre for Social Justice, *Asylum Matters: Restoring Trust in the UK Asylum System*, A Report by the Asylum and Destitution Working Group, Chaired by Julian Prior, december 2008.

Elektronische bronnen

- <www.bredavandaag.nl>, nieuws, Sluiting dreigt voor asielzoekersopvang vluchtbed, 1 november 2010.
- <www.coa.nl>, Opvang asielzoekers, Rvb.
- <www.cvz.nl>, financiering, zorg aan onverzekerbare vreemdelingen.
- <www.degeschiedenisvaninburgering.nl>, beleid/bel011.html>.
- <www.dienstterugkeerenvertrek.nl>, actueel 2010, nieuwe asielprocedure op 1 juli in werking>.
- <www.dienstterugkeerenvertrek.nl>, D8 Procesprotocol Scheiden van gezinnen bij uitzetting, versie 1.9.
- <www.depers.nl/binnenland/497745/Kinderen-niet-op-straat.html>.
- <www.depers.nl/binnenland/354390/Albayrak-na-jaarwisseling-ook-nog-noodopvang.html>.
- <www.europadecentraal.nl>, Nederland wil Europees asielbeleid, 18 februari 2010.

- <www.europaanu.nl>,nieuws, Europese ministers werken aan toekomstig Europees Asielstelsel, 15 juli 2010.
- <www.ecpat.nl/>.
- <www.encyclo.nl>,begrip, uitgeprocedeerd>.
- <www.fedasil.be>,opvang, 20 jaar geschiedenis.
- <<http://binnenland.nieuws.nl/621244>>, d.d. 8 december 2010.
- <www.inlia.nl>,gemeentelijke opvang.
- <www.inlia.nl>,news, show, gemeente utrecht zet noodopvang ook in 2011 voort.
- <www.ind.nl/inbedrijf>, actueel, Een ongewenstverklaring wat betekent dat>.
- <www.ind.nl>,inbedrijf,asiel, vragen, waarom duurt een asielpcedure soms zo lang.
- www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/7973/Gerechtshof%3A+op+straat+zetten+asielkinderen+is+onrechtmatig>.
- <www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/7679/Nederland+zet+asielkinderen+op+straat>.
- <www.njcm.nl>,commentaren en brieven, 11-5-2010: Brief aan de Minister van Justitie over het bieden van onderdak aan kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers.
- <rijksbegroting.minfin.nl>.2011,voorbereiding begroting,kst148608>.
- <<http://jure.nl/bf1164>>.
- <www.rijksoverheid.nl>,onderwerpen, terugkeervreemdelinge,terugkeer illegale vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers>.
- <www.rijksoverheid.nl>,documenten en publicaties, persberichten 2010/10/01.
- <www.rug.nl>,opinie 2010, d.d. 12 mei 2010.
- <www.rijksoverheid.nl>, ministeries, jus, documenten en publicaties, persberichten, uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen behouden voorlopig opvang, 9 augustus 2010.
- <www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/12/09/geen-ex-asielzoekers-de-vrieskou-ingestuurd.html>, d.d. 9 december 2010.
- <www.stichtinglos.nl>, informatie, steunorganisaties, noodopvang.
- <www.telegraaf.nl/binnenland/7262130/___Uitgeprocedeerde_kinderen_blijven___.html>.
- <www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3142291.ece/Uitgeprocedeerde_moeder_ma_g_niet_op_straat_gezet.html>.
- <http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3329490.ece/Zelfs_bij_vrieskou_worden_asielzoekers_op_straat_gezet_.html>.
- <www.trouw.nl>, achtergrond, Noodopvang open houden is geen optie, 21 april 2010.
- <www.trouw.nl>, krantenarchief, Rechtseenheidskamer verdwijnt, 8 maart 2001
- <www.ukba.homeoffice.gov.uk>,asylum.
- <www.ukba.homeoffice.gov.uk>,asylum, process.
- <www.ukba.homeoffice.gov.uk>,asylum, outcomes, unsuccessful applications.
- <www.vijfeeuwenmigratie.nl><www.ind.nl>,inbedrijf, wonen en werken, wat betekent regulier>.
- <www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/persbericht-161209.pdf>, Asielzoekers belanden op straat niet alleen meer door plaatsgebrek, maar omdat de regering hen bewust uitsluit.
- <www.vng.nl>,Persbericht VNG, VNG en Justitie zoeken samen oplossingen voor ex-asielzoekers, 28 april 2010.
- <www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/637095/2002/06/13/Geen-Europees-land-gaat-zo-ver.dhtml>, 13 juni 2002>.
- <www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/1009219/2010/07/27/Hof-uitgeprocedeerde-kinderen-niet-op-straat.dhtml>.
- <www.weblogs.nrc.nl>,recht en bestuur, Griekse asielcrisis dwingt Den Haag tot uitbreiding hulp aan buitengrens, eu, 28 oktober 2010.

Kamerstukken

- *Aanhangsel Handelingen II* 2009/2010, nr. 2010Z11092.
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 31 994, nr.6.
- *Kamerstukken II* 2008/2009, 19 637, nr. 1263.
- *Kamerstukken II* 2007/2008, 29 344, nr. 67.
- *Kamerstukken II* 2008/2009, 19 637, nr. 1260.
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 19 637, nr. 1356.
- *Kamerstukken II* 2008/2009, 30 846, nr. 4
- *Kamerstukken II* 2007/2008, 29 344, nr. 68
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 30 846, nr. 16.
- *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 420, nr. 8
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 19 637, nr. 1302.
- *Kamerstukken II* 2009/2010, nr. 2010Z04633.
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 19 637, nr.1342.
- *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 994, nr. 3.
- Kamervragen 25 maart 2010, 2010Z04633, Beantwoording vragen over een rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten over de opvang van 'illegale' kinderen.
- *Kamerstukken II* 2009/2010, 19637, nr. 1342.

Jurisprudentie

- ABRvS 13 september 2005,rolnr. 200507132/1.
- ABRvS 29 mei 2001,rolnr 200101994.
- CRvB 19 april 2010, *LJN* BM0956.
- Council of Europe, Resolution CM/ResChS(2010)6, 7 juli 2010
- EHRM 27 mei 2004, zaak Connors vs. UK, nr . 66746/01.
- ECSR, 20 oktober 2009 zaak Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands Complaint 47/2008.
- Hof Den Haag 27 juli 2010, *LJN* BN2164
- Rb. Utrecht 06 april 2010, *LJN* BM0846.
- Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 29 juni 2001, *JV* 2001/241.
- Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 4 oktober 2001, *JV* 2002/84.
- Rb. 's-Gravenhage zp Haarlem 19 maart 2002, *JV* 2002/231.
- Rb. 's- Gravenhage 2 april 2002, *JV* 2002/217.
- Rb. 's-Gravenhage 10 april 2003, *JV* 2003/305.
- Richtlijn nr. 2008/115/EG (*PbEG* 2008 L 348/98).
- Vrz. Rb. Utrecht 06 april 2010, *LJN* BM0846.
- Vrz. Rb. Leeuwarden 5 juli 2010, *LJN* BN0391.

Wet- en regelgeving

- Algemene Wet Bestuursrecht
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
- Burgerlijk Wetboek
- Vreemdelingenwet 2000
- Vreemdelingenbesluit 2000
- Vreemdelingencirculaire 2000
- Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (België)
- Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wetboek van Strafrecht