

# Een stabiele basis in een onzekere toekomst

---

*Een onderzoek naar de opvang bedoeld voor ongedocumenteerden in de gemeente Utrecht en de daarbij betrokken organisaties*

## Inhoudelijk product

<b>Student</b>	Linde de Bock
<b>Studentnummer</b>	1614193
<b>Coach</b>	Stijn Bollinger
<b>Beoordelaars</b>	Jean Verhagen en Behzad Assadolahi
<b>Inleverdatum</b>	13 mei 2015
<b>Versie</b>	1

---

*All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.*

*Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights*

---

*Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.*

*Artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*

## **Voorwoord**

In Nederland bestaat een groep mensen die zonder geldige verblijfsvergunning of status hier verblijft. Zij worden doorgaans ‘illegalen’ genoemd. Of zouden we ze eigenlijk ‘ongedocumenteerden’ of ‘mensen zonder papieren’ moeten noemen? De redenen voor hun verblijf in Nederland zijn divers: ze zijn hier naartoe gevlucht omdat het in eigen land te gevaarlijk was door (burger)oorlogen, hun tijdelijke verblijfsvergunning is verlopen of ze zijn nooit een asielprocedure gestart. In de Illegalennota van april 2004<sup>1</sup> wordt gesproken over de toenemende criminaliteit door illegale vreemdelingen op straat in Nederland. De term ‘illegaal’ is echter verouderd en incorrect. Iemand illegaal noemen impliceert dat iemand crimineel is en kan voor de persoon in kwestie als kwetsend of mensonterend worden opgevat.<sup>2</sup> Bovendien is het enkele feit dat iemand geen legale verblijfsstatus heeft volgens de Nederlandse wet niet strafbaar. Een ongedocumenteerde zou dientengevolge ook niet als illegaal bestempeld moeten worden.

De aanleiding voor dit onderzoek is de uitspraak geweest van het Europees Comité voor Sociale Rechten van 10 november 2014 inzake de opvang van ongedocumenteerden. In diezelfde maand, toen ik mij aan het oriënteren was op een geschikt onderwerp, kwam de ‘bed, bad en brood’-discussie in het nieuws. Dit heeft mijn interesse in het onderwerp aangewakkerd en ertoe geleid dat ik me ging verdiepen in de relevante materie met betrekking tot vreemdelingen in Nederland. Daarnaast ging ik vrijwilligerswerk

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004, 29 537, nr. 2, p. 1

<sup>2</sup> Picum. *Woorden doen ertoe! Alternatieven voor ‘illegale migrant’ in verschillende EU-talen* (2014).

doen bij de Nachtopvang Weerdsingel, van de Tussenvoorziening. Dit is een nachtopvang voor ongedocumenteerden in Utrecht. Hierdoor heb ik kunnen zien hoe een dergelijke opvang in de praktijk eruit ziet. Dit heeft ertoe bijgedragen dat ik uiteindelijk ervoor heb gekozen mijn onderzoek te richten op organisaties in Utrecht die zijn betrokken bij ongedocumenteerden. Ik heb mijn onderzoek beperkt tot de gemeente Utrecht, mede omdat ik zelf uit Utrecht kom. Daarnaast is Utrecht een sociaal betrokken gemeente met veel aandacht voor deze doelgroep. De algemene opvatting in Utrecht lijkt te zijn dat de groep ongedocumenteerde personen, dus mensen zonder geldige verblijfspapieren, nog steeds recht hebben op een menswaardig bestaan. Een samenleving maak je met elkaar, en daar horen ook de ongedocumenteerden bij die in Utrecht verblijven.<sup>3</sup>

Tot slot wil ik een aantal personen danken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. In eerste instantie wil ik Stijn Bollinger danken, die mij als coach gedurende het proces heeft begeleid en waar nodig heeft meegedacht. Zonder de bijdrage van verschillende organisaties zou ik nooit voldoende informatie hebben kunnen krijgen voor mijn onderzoek. Daarom wil ik Suzanne Hautvast, coördinator van de Tussenvoorziening en Huize Agnes; Jan Cruijff, bestuurslid Toevlucht; Marieke Witzier, woonbegeleider Toevlucht; Luuk Haagen, Nachtwaker Tussenvoorziening; Marsha Man, woonbegeleider SNDVU; Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis; en Wilma Rozenga, coördinator VillaVrede danken voor de tijd en moeite die zij hebben gestoken in het beantwoorden van mijn vragen, het geven van informatie en het meedenken over oplossingen.

---

<sup>3</sup> Gemeente Utrecht. 'Zonder papieren, niet zonder rechten!' <http://www.basisrechten.nl/utrecht.html>. Geraadpleegd op 19 april 2015.

## Inhoud

Samenvatting .....	7
Leeswijzer .....	9
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	11
1.1 Ongedocumenteerden in Nederland .....	11
1.2 Totstandkoming uitspraak.....	12
1.3 Probleembeschrijving.....	15
1.4 Doelstelling .....	16
1.5 Vraagstelling .....	17
Hoofdstuk 2 – Juridisch kader .....	18
2.1 Nationaal recht.....	18
2.2 Internationaal recht .....	19
Hoofdstuk 3 – methoden .....	22
Hoofdstuk 4 – Resultaten .....	24
4.1 Deelvraag 1. Welke organisaties zijn betrokken bij de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht?.....	24
4.1.1 Overkoepelende organisaties.....	24
4.1.2 24-uursopvang.....	25
4.1.3 Nachtopvang.....	26
4.1.4 Dagopvang .....	28
4.2 Deelvraag 2. Welke voorwaarden worden gesteld aan de opvang van ongedocumenteerden op basis van de uitspraak van het Europees Comité voor de Sociale Rechten en het Comité van Ministers?.....	30
4.2.1 Voorwaarden gesteld door het ECSR.....	30
4.2.2 Voorwaarden gesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.....	31
4.2.3 Implementatie voorwaarden door de Nederlandse overheid.....	31

4.3 Deelvraag 3. Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de totstandkoming van het huidige beleid op het gebied van de opvang en begeleiding binnen de gemeente Utrecht?	33
4.3.1 Reguliere opvang	33
4.4 Deelvraag 4. Op welke gebieden kan de gemeente Utrecht ongedocumenteerden betere ondersteuning bieden?	35
4.4.1. Betere begeleiding	35
4.4.2 Ontwikkelingsmogelijkheden ongedocumenteerden	36
4.4.3 Betere doorstroom vrijwilligers	36
4.4.4 Samenvoegen organisaties	37
4.4.5 Het betrekken van de ongedocumenteerden	37
4.5 Deelvraag 5. Welke veranderingen zullen eventueel in de toekomst plaatsvinden binnen de gemeente Utrecht op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden?	39
4.5.1 Organisaties	39
4.5.2 Overheid	40
4.5.3 Reactie gemeente Utrecht	42
5.1 Hoofdstuk 5 – Conclusie	44
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen, eigen visie en validiteit	47
6.1 Aanbevelingen	47
6.2 Eigen visie	47
Hoofdstuk 7. Internationale RechtstoePassing	50
7.1 Inleiding	50
7.2 Ontstaansgeschiedenis van relevante wet- en regelgeving en typerende maatschappelijke ontwikkelingen	51
7.3 Eerste voorlopige antwoord rechtsvraag	56
7.4 Internationale beleidsvergelijking	56
7.5 Tweede voorlopige antwoord rechtsvraag	58

7.6 Beleidsvergelijking .....	58
7.7 Derde voorlopige antwoord .....	59
7.8 Supranationaal .....	59
7.9 Vierde voorlopige antwoord .....	60
7.10 Rechtsfilosofie.....	60
7.11 Conclusie .....	61
7.12 Eigen visie .....	62
Literatuurlijst.....	63
BIJLAGEN .....	67

## Samenvatting

De opvang en zorg van ongedocumenteerden is al geruime tijd onderwerp van discussie op zowel landelijk als gemeentelijk niveau. Op 10 november 2014 heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) de uitspraak gedaan dat ongedocumenteerden minimaal toegang moet hebben tot een bed, bad en brood. Hoewel in de gemeente Utrecht al veel organisaties bij deze doelgroep betrokken zijn, is de dienstverlening ten opzichte van de ongedocumenteerden nog niet optimaal. Naar aanleiding hiervan is onderzoek gedaan naar de huidige werkwijzen van de organisaties die betrokken zijn bij de opvang van ongedocumenteerden in de gemeente Utrecht, met als doel te informeren over het huidige beleid en te adviseren over mogelijke verbeterpunten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Wat hebben de gemeente Utrecht en de organisaties die betrokken zijn bij de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden nodig om de leefomstandigheden en maatschappelijke kansen van deze doelgroep te verbeteren, om zo te voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld door het Europees Comité van Sociale Rechten in zijn uitspraak van 10 november 2014?

Om antwoord op deze vraag te geven, zijn een aantal deelvragen opgesteld dat dient ter beantwoording van de hoofdvraag:

- Welke organisaties zijn betrokken bij de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht?
- Welke voorwaarden worden gesteld aan de opvang van ongedocumenteerden op basis van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten en het Comité van Ministers?
- Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de totstandkoming van het huidige beleid op het gebied van de opvang en begeleiding binnen de gemeente Utrecht?
- Op welke gebieden kan de gemeente Utrecht ongedocumenteerden betere ondersteuning bieden?
- Welke veranderingen zullen eventueel in de toekomst plaatsvinden binnen de gemeente Utrecht op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden

Deze deelvragen zijn beantwoord door in eerste instantie interviews af te nemen met een aantal relevante organisaties. Ook zijn beleidsdocumenten, nieuwsberichten en andere informatiebronnen geraadpleegd om zodoende een volledig beeld van de organisaties, de voorwaarden voor opvang en het eventuele toekomstbeeld te krijgen.

Bij de beantwoording van de deelvragen is naar voren gekomen dat het opvangbeleid in de gemeente Utrecht al vrij uitgebreid is; er bestaan een dag- en nachtopvang en een 24-uursopvang. Met het

onvoorwaardelijk ter beschikking stellen van bed, bad en brood voldoet de opvang in grote mate aan de voorwaarden die het ECSR stelt. Deze praktijk is echter niet overeenkomstig de plannen van de overheid. Die stelt namelijk dat slechts ongedocumenteerden die meewerken aan terugkeer naar hun land van herkomst recht hebben op dit soort opvang. Wie geen legale verblijfsstatus heeft, valt volgens de overheid niet binnen de regeling. Desondanks lijkt de overheersende opvatting in de gemeente Utrecht te zijn dat alle ongedocumenteerden recht hebben op opvang en begeleiding. Tegelijkertijd blijkt dat het huidige beleid ook verbeterpunten heeft.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen kan de volgende conclusie worden getrokken: ter verbetering van de maatschappelijke kansen en leefomstandigheden van ongedocumenteerden in Utrecht kan een aantal zaken verbeterd worden. Deze veranderingen zijn:

- Betere samenwerking;
- Meer 24-uursopvang;
- Ontwikkelingskansen ongedocumenteerden vergroten;
- Vrijwilligersdoorstroom optimaliseren.
- Betrekken van ongedocumenteerden bij het realiseren van nieuw beleid



## **Leeswijzer**

Dit onderzoek is onderverdeeld in hoofdstukken. Deze leeswijzer geeft beknopt weer welke informatie in welk hoofdstuk te vinden is.

### **Hoofdstuk 1**

Dit hoofdstuk bevat een inleiding op het onderwerp van dit onderzoek. De aanleiding van het onderzoek wordt hierin uiteengezet. Daarna volgt de probleemstelling. Ten slotte volgt een introductie op de hoofdvraag en de deelvragen, die dienen ter beantwoording van de hoofdvraag.

### **Hoofdstuk 2**

In dit hoofdstuk komt het juridische kader van het onderzoek aan bod. De relevantie van zowel nationale als internationale wetgeving wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

### **Hoofdstuk 3**

Hoofdstuk 3 gaat over de methodes die gebruikt zijn bij het uitvoeren van dit onderzoek. Per deelvraag wordt uitgewerkt hoe het antwoord tot stand is gekomen.

### **Hoofdstuk 4**

De resultaten van het onderzoek worden in dit hoofdstuk toegelicht. De resultaten worden per deelvraag weergegeven, zodat duidelijk wordt wat het antwoord op elke deelvraag is.

### **Hoofdstuk 5**

Hoofdstuk 5 bevat de conclusie en aanbevelingen. De antwoorden van de deelvragen worden nogmaals kort samengevat, op basis waarvan vervolgens het antwoord op de onderzoeksvraag wordt gegeven.

### **Hoofdstuk 6**

Dit hoofdstuk is gewijd aan de eigen visie van de auteur.

### **Hoofdstuk 7**

Dit hoofdstuk gaat over internationale rechtsvergelijking. Noorwegen is als vergelijkingsland gekozen. Allereerst wordt een casus met de desbetreffende rechtsvraag geïntroduceerd. De rechtsvraag wordt aan de hand van Nederlands en Noors beleid uitgewerkt. Ook wordt de rechtsvraag aan de hand van

intranationale rechtsspraak getoetst en vanuit filosofisch oogpunt benaderd, om zo een uiteindelijk antwoord te geven op de gestelde rechtsvraag.

## Hoofdstuk 1 – Inleiding

In november 2014 is Nederland op de vingers getikt door het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) van de Raad van Europa. De reden hiervoor was dat het ECSR van mening was dat Nederland mensenrechten heeft geschonden door geen opvang te bieden aan ongedocumenteerden die zich in Nederland bevinden. Maar wie zijn nou precies ongedocumenteerden? Het woord heeft betrekking op vreemdelingen die geen legaal verblijf hebben in Nederland op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet (Vw). Denk hierbij aan asielzoekers wiens asielaanvraag is afgewezen, mensen die geen verblijfsvergunning hebben aangevraagd of van wie de verblijfsvergunning is verlopen of ingetrokken. Kortom, iedereen die niet-legaal in Nederland verblijft.

### *1.1 Ongedocumenteerden in Nederland*

Asielzoekers zijn verplicht om terug te keren naar hun land van herkomst indien de asielaanvraag door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is afgewezen en ook in beroep en hoger beroep niet heeft geslaagd. Zij hebben de mogelijkheid dit zelf te regelen, maar kunnen ook worden uitgezet door de Koninklijke Marechaussee of de vreemdelingenpolitie. In de praktijk is het echter niet gebruikelijk dat elke uitgeprocedeerde asielzoeker gedwongen wordt uitgezet, maar gebeurt dit maar in sommige gevallen.<sup>4</sup> Er bestaan geen exacte cijfers over het aantal ongedocumenteerden dat in Nederland verblijft. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was in 2011 het aantal ongedocumenteerden van wie de illegale aanwezigheid was vastgesteld 6.145.<sup>5</sup> Uit andere gegevens van het CBS kan echter worden vastgesteld dat het aantal uitgeprocedeerden dat jaarlijks het land zou moeten verlaten gemiddeld rond de 30.000 ligt. Van deze 30.000 personen wordt echter maar van 10.000 personen aangetoond dat zij daadwerkelijk vertrekken. Dit betekent dat er per jaar 20.000 ongedocumenteerden in Nederland bijkomen, waarvan niet bekend is of zij vertrokken zijn of nog steeds in ons land zijn.<sup>6</sup> Hoeveel ongedocumenteerden er precies in

---

<sup>4</sup> Vluchtelingenwerk Nederland. 'Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoeker naar land van herkomst'. <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/terugkeer/terugkeer>. Geraadpleegd op 19 februari 2015.

<sup>5</sup> CBS. 'Derdelanders van wie de illegale aanwezigheid is vastgesteld.' <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82266ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0-1,3,6,8,11-16,18-19,23,25,27,31,33,35,1&D5=a&VW=T>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

<sup>6</sup> CBS. 'Derdelanders, verplichting tot vertrek, aantoonbaar vertrek, nationaliteit.' <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82267ned&D1=a&D2=0-1,4-6,8,11,14-15,21,26-28,30-33,46,49,55,58,60,63-65,67-69,73,1&D3=a&VW=T>. Geraadpleegd op 11 mei 2015.

Nederland zijn, is dus niet zeker. Dit neemt niet weg dat deze groep volgens het huidige beleid geen wettelijk recht heeft op opvang, terwijl zij dit wel nodig hebben om te overleven.

## *1.2 Totstandkoming uitspraak*

In 2012 heeft de Protestantse Kerk in Nederland aan de toenmalige Staatssecretaris Teeven van het Kabinet Rutte II laten weten dat ze een serieus probleem hadden gesignaleerd wat betreft de ontbrekende opvang van ongedocumenteerden in Nederland. Zij stelden dat er in elk geval een bed, bad en brood voor deze doelgroep gerealiseerd diende te worden.<sup>7</sup> Hieraan is geen gehoor gegeven. Vervolgens heeft de Conference of European Churches (CEC), het overkoepelende Europese orgaan, op 17 januari 2013 namens de Protestantse Kerk in Nederland een klacht ingediend tegen de Staat der Nederlanden bij het ECSR. De reden van deze klacht was dat de Protestantse Kerk in Nederland van mening was dat Nederland het Europees Sociaal Handvest schond door het onthouden van voedsel, onderdak en kleding aan voornoemde groep asielzoekers.<sup>8</sup>

Nadat de klacht was ingediend, heeft de Nederlandse Staat de gelegenheid gekregen om op de klacht te reageren. Op 3 mei 2013 heeft Nederland gereageerd per brief, waarin stond dat de Nederlandse Staat van mening was dat de klacht niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden omdat de groep ongedocumenteerden niet binnen het bereik van het Europees Sociaal Handvest ligt.<sup>9</sup> Het ECSR zag echter geen aanleiding om de klacht niet-ontvankelijk te verklaren en heeft deze op 1 juli 2013 derhalve ontvankelijk verklaard, zodat de inhoudelijke behandeling ervan kon plaatsvinden.<sup>10</sup>

### *1.2.1 Voorlopige voorziening*

De Protestantse Kerk heeft daarnaast ook om een ordemaatregel als een soort voorlopige voorziening gevraagd, omdat werd verwacht dat het eindoordeel van het ECSR maanden zou kunnen duren. Op 25

---

<sup>7</sup> Brief van de Protestantse Kerk aan het Ministerie Veiligheid en Justitie t.a.v. Staatssecretaris Mr. F. Teeven. Kenmerk 1211.028b (8 november 2012)

<sup>8</sup> Protestantse Kerk. 'Klacht namens Protestantse Kerk bij Raad van Europa tegen Nederlandse Staat.' <http://www.protestantsekerk.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-namens-Protestantse-Kerk-bij-Raad-van-Europa-tegen-Nederlandse-Staat.aspx>. Geraadpleegd op 1 mei 2015.

<sup>9</sup> CoE. 'Observations from the government on the admissibility' [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc2\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc2_en.pdf). Geraadpleegd op 5 mei 2015.

<sup>10</sup> Protestantse Kerk. 'Klacht nakomen rechten ongedocumenteerden ontvankelijk verklaard.' <http://www.protestantsekerk.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-nakomen-rechten-ongedocumenteerden-ontvankelijk-verklaard.aspx>. Geraadpleegd op 1 mei 2015.

oktober 2013 is de ordemaatregel toegewezen in de vorm van een ‘immediate measure’. Hierbij heeft het ECSR de Nederlandse staat opgedragen om alle mogelijke maatregelen in te zetten om zo de ernstige, onherstelbare schade, die het ontbreken van onderdak, voeding en kleding aan de lichamelijke integriteit van personen veroorzaakt, te voorkomen.<sup>11</sup> Ondanks het feit dat deze ordemaatregel nog geen eindoordeel was en een uitspraak van het ECSR juridisch niet bindend is, is dit wel als een belangrijke uitspraak aan te merken. Verwacht werd dat het juridisch oordeel van het ECSR tot een politiek oordeel zou leiden in de vorm van een resolutie van het Comité van Ministers van de Europese Raad, indien het oordeel zou luiden dat Nederland veroordeeld zou worden wegens het schenden van mensenrechten zoals gesteld in het Europees Sociaal Handvest.<sup>12</sup>

### *1.2.2 Uitspraak van het ECSR*

De ECSR heeft op 1 juli 2014 de uitspraak gedaan die op 10 november 2014 werd gepubliceerd. In zijn conclusie stelde zij dat de klacht van de Protestantse Kerk gegrond was en dat Nederland artikel 13.4 en artikel 31.2 van het Europees Handvest heeft geschonden. Hieruit kan worden opgemaakt dat elke dakloze vreemdeling recht heeft op voedsel, kleding en onderdak.<sup>13</sup>

De uitspraak van het ECSR heeft ertoe geleid dat de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) de gemeente Amsterdam in zijn uitspraak van 17 december 2014 heeft verplicht om een aantal dakloze ongedocumenteerden per direct nachtopvang, douche, ontbijt en avondmaaltijd te bieden. Dit is de eerste uitspraak van een Nederlandse rechter die de uitspraak van het ECSR volgt. In afwachting van het te nemen standpunt van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, heeft het CRvB bepaald dat zijn uitspraak geldt tot twee maanden na de uitspraak van het Comité van Ministers. Deze uitspraak heeft gevolgen gehad voor alle voorkomende gevallen. Het betekende dat ook andere centrumgemeenten vanaf de datum van deze uitspraak verplicht zijn om noodopvang te bieden aan ongedocumenteerden.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> ECSR 25 oktober 2013, Complaint No. 90/2013 (*CEC/the Netherlands*).

<sup>12</sup> INLIA. ‘ECSR: ongedocumenteerden recht op onderdak, kleding en voeding’. <http://www.inlia.nl/news/show/ecsr-ongedocumenteerden-recht-op-onderdak-kleding-en-voeding>. Geraadpleegd op 1 mei 2015.

<sup>13</sup> ECSR 1 juli 2014, Complaint No. 90/2013 (*CEC/the Netherlands*).

<sup>14</sup> CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4179.

### *1.2.3 Uitspraak van het Comité van Ministers van de Raad van Europa*

Zeer recent, op 15 april 2015 is de resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa bekend gemaakt. Hierin wordt gesteld dat artikel 13.4 en 31.2 van het Europees Sociaal Handvest inderdaad worden geschonden. Tevens wordt gesteld dat het Europees Sociaal Handvest alleen geldt voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven.<sup>15</sup>

De uitspraak van het ECSR leidde ertoe dat de overheid, de betrokken organisaties en de Nederlandse gemeentes zijn gaan nadenken over wat een juist beleid zou zijn. Na de bekendmaking van de resolutie van het Comité van Ministers is de politieke discussie gestart over wat het juiste beleid omvat. Of een sobere BBB-regeling voldoende ondersteuning biedt en voor wie deze regeling dan zou moeten gelden, is echter nog niet helder. Dit blijkt uit de hevige onenigheid die ontstond bij het overleg tussen de PvdA en de VVD, die haast tot een kabinetscrisis heeft geleid. De meningen verschilden sterk over wie recht heeft op onderdak en hoe ver dit onderdak dient te gaan. De angst van de VVD was dat een te goede opvang een aanzuigende werking heeft.<sup>16</sup> Na negen dagen overleg, op 22 april 2015, is het zogeheten bed-bad-brood-akkoord bereikt, hetgeen voor de nodige reacties van verschillende betrokken partijen heeft gezorgd. Het idee van de overheid is om zes opvangplaatsen te realiseren en de bestaande opvangplekken van organisaties op den duur te sluiten.<sup>17</sup>

### *1.2.4 Gemeente Utrecht*

De uitspraak en toekomstplannen van de overheid hebben ook betrekking op de gemeente Utrecht, dat al langere tijd haar eigen vreemdelingenbeleid heeft. De Gemeente Utrecht schat het aantal ongedocumenteerden in Utrecht op 4.000, waarvan meer dan de helft uitgeprocedeerde asielzoekers zijn.<sup>18</sup> Naast de gevolgen voor de gemeente Utrecht, zullen eventuele veranderingen ook de ongedocumenteerden in de Gemeente Utrecht kunnen beïnvloeden. Op microniveau heeft het onderwerp van dit onderzoek te maken met de ongedocumenteerden die in Utrecht verblijven. Deze mensen hebben zonder rechtsgeldige verblijfspapieren weinig mogelijkheden binnen Nederland. Ze mogen niet werken, geen bijstand

---

<sup>15</sup> CoE 15 april 2015, Complaint No. 90/2013 (*CEC/the Netherlands*).

<sup>16</sup> De Volkskrant. 'Bed, bad, brood-beraad vanavond verder. 'Het gaat de goede kant op.'  
<http://www.volkskrant.nl/binnenland/vvd-en-pvda-opnieuw-in-beraad-over-bed-bad-brood~a3968333/>.  
Geraadpleegd op 20 april 2015.

<sup>17</sup> NOS. 'Bed-bad-brood-akkoord: alleen nog opvang in zes plaatsen.' <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html>. Geraadpleegd op 1 mei 2015.

<sup>18</sup> DeStadUtrecht. 'Aantal dakloze asielzoekers in Utrecht stijgt fors.' <http://destadutrecht.nl/zorg/aantal-dakloze-asielzoekers-utrecht-stijgt-fors/>. Geraadpleegd op 3 maart 2015.

aanvragen en kunnen zich niet verzekeren. Vaak kunnen ze niet in een reguliere daklozenopvang terecht omdat daarvoor bepaalde voorwaarden gelden, zoals regiobinding. Om vast te stellen of er sprake is van regiobinding, wordt gekeken in welke gemeente de persoon in kwestie over de afgelopen drie jaar is ingeschreven, of hij of zij een sociaal netwerk in Utrecht heeft en wat de reden van aanmelding is.<sup>19</sup> Dit is voor vrijwel elke ongedocumenteerde onmogelijk aan te tonen, vaak omdat ze simpelweg nog niet zo lang in Nederland zijn of in Utrecht hebben gewoond.

Voor veel ongedocumenteerden is terugkeer naar het land van herkomst geen optie en Nederland verlaten is niet eenvoudig. De redenen dat deze mensen niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst variëren. Vaak is het moeilijk om de juiste reisdocumenten te bemachtigen omdat ze niet over de juiste identiteitspapieren beschikken. Dit brengt met zich mee dat terugkeer moeilijk is aangezien ze nu eenmaal over de juiste documenten moeten beschikken om het land van herkomst binnen te komen. Daarnaast, als een land aan het herstellen is van bijvoorbeeld een burgeroorlog werkt het vaak nog niet soepeltjes mee aan het regelen van terugkeer en herintegratie van asielzoekers uit Nederland die willen of moeten terugkeren.<sup>20</sup>

Ten slotte zijn er ook een aantal ongedocumenteerden in Nederland die meerdere jaren rechtmatig in Nederland hebben gewoond en van wie de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst veilig is verklaard. Ze hebben vaak een groot deel van hun leven al in Nederland gewoond en zien hun eigen land niet meer als ‘eigen’. Als ze weer zouden terugkeren, zouden ze een vreemdeling in eigen land zijn. Vaak wil deze groep mensen dus niet terugkeren en proberen ze alsnog in Nederland te verblijven.<sup>21</sup> Een aantal van deze ongedocumenteerden regelt zelf onderdak, maar er bestaat ook een groep die zonder hulp op straat komt te staan.<sup>22</sup>

### *1.3 Probleembeschrijving*

Uit bovenstaande mag duidelijk worden dat er veel aandacht is voor de groep ongedocumenteerden in Nederland. Er is echter nog geen eenduidige mening over wat het juiste beleid is. Naar verwachting zal het

---

<sup>19</sup> Volksgezondheid Utrecht. ‘Straatkompas 2014’. Utrecht: Drukkerij Pascal.

<sup>20</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.

<sup>21</sup> Vluchtelingenwerk Nederland. ‘Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar land van herkomst.’ <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/terugkeer/terugkeer>. Geraadpleegd op 23 maart 2015.

<sup>22</sup> Stil. ‘Home.’ <http://www.stil-utrecht.nl/index.html>. Geraadpleegd op 19 februari 2015.

beleid de komende tijd wel worden aangepast, maar het is nog niet duidelijk wanneer het beleid rond zal zijn en zal worden geïmplementeerd. Dit neemt niet weg dat de groep ongedocumenteerden nog steeds dringend opvang nodig heeft, ook al zijn organisaties, politieke partijen, gemeenten en de overheid met elkaar in gesprek over de juiste uitvoering van een dergelijk beleid.

Het probleem van dit onderzoek bevindt zich op het mesoniveau, namelijk de organisaties die betrokken zijn bij de ongedocumenteerden binnen Utrecht. In Utrecht zijn meerdere organisaties actief die zich inzetten voor ongedocumenteerden. Dit was al het geval voordat de uitspraak van het ECSR tot alle commotie leidde. Er waren al plekken waar ongedocumenteerden terecht kunnen voor opvang of hulp. De ondersteuning wordt echter verspreid aangeboden door verschillende organisaties. Binnen Utrecht zijn er veel organisaties die zich inzetten voor deze doelgroep waardoor een soort lappendeken is ontstaan van organisaties met allemaal verschillende functies.

Hoewel de toekomst nog onzeker is op het gebied van financiële steun en beleid vanuit de overheid, wil Utrecht vasthouden aan de eigen bestaande opvang van asielzoekers. Zo heeft een meerderheid van de gemeenteraad laten weten niet te spreken te zijn over het voorstel van de nieuwe regeling.<sup>23</sup> Het aanbod van de opvang binnen Utrecht is echter, zoals gezegd, onderverdeeld in verschillende organisaties met hun eigen – verschillende – doelstellingen en werkwijzen. De krachten van de betrokken partijen worden derhalve niet optimaal benut, wat betekent dat de ondersteuning die wordt geboden aan alle ongedocumenteerden binnen Utrecht nog verbeterd kan worden om zo de toekomstperspectieven van deze doelgroep te verbeteren.

#### *1.4 Doelstelling*

Dit onderzoek heeft als doel een bijdrage te leveren aan de gemeente Utrecht door te informeren en adviseren. De intentie is om de gemeente Utrecht te informeren over de werkwijze van de organisaties die betrokken zijn bij de opvang van ongedocumenteerden en haar vervolgens te adviseren over de verbeteringen die zij zou dienen in te voeren om de ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht een toekomstperspectief te kunnen bieden.

---

<sup>23</sup> RTLnieuws. 'Utrecht wilt vasthouden aan eigen opvang asielzoekers.' <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/utrecht-wil-vasthouden-aan-eigen-opvang-asielzoekers>. Geraadpleegd op 1 mei 2015.



## *1.5 Vraagstelling*

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken zijn deelvragen opgesteld om de uiteindelijke hoofdvraag te beantwoorden. In deze paragraaf komt eerst de hoofdvraag aan bod en worden vervolgens de deelvragen die ter beantwoording van de hoofdvraag dienen, toegelicht.

### *1.5.1 Hoofdvraag*

Wat hebben de gemeente Utrecht en de organisaties die betrokken zijn bij de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden nodig om de leefomstandigheden en maatschappelijke kansen van deze doelgroep te verbeteren, om zo te voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld door het Europees Comité van Sociale Rechten in zijn uitspraak van 10 november 2014?

### *1.5.2 Deelvragen*

Deelvraag 1. Welke organisaties zijn betrokken bij de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht?

Deelvraag 2. Welke voorwaarden worden gesteld aan de opvang van ongedocumenteerden op basis van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) en het Comité van Ministers?

Deelvraag 3. Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de totstandkoming van het huidige beleid op het gebied van de opvang en begeleiding binnen de gemeente Utrecht?

Deelvraag 4. Op welke gebieden kan de gemeente Utrecht ongedocumenteerden betere ondersteuning bieden?

Deelvraag 5. Welke veranderingen zullen eventueel in de toekomst plaatsvinden binnen de gemeente Utrecht op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden?

## Hoofdstuk 2 – Juridisch kader

Dit hoofdstuk geeft weer binnen welk juridisch kader dit onderzoek zich heeft afgespeeld. De uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft tot de nodige aandacht geleid voor de opvang van ongedocumenteerden. Ongedocumenteerden zijn vreemdelingen die niet rechtmatig verblijven in Nederland op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet. Het juridisch kader van dit onderzoek heeft betrekking op het vreemdelingenrecht in Nederland. Het Nederlandse vreemdelingenrecht wordt echter niet alleen bepaald door Nederlandse wetgeving, maar wordt ook beïnvloed door internationale verplichtingen die voortvloeien uit bepaalde verdragen. Zo is Nederland bijvoorbeeld ook gebonden aan het Unierecht, omdat het lid is van de Europese Unie.<sup>24</sup> In dit hoofdstuk wordt eerst het vreemdelingenrecht op nationaal niveau toegelicht en vervolgens de verdragen die hierop van invloed zijn.

### 2.1 Nationaal recht

In Nederland bestaat het vreemdelingenrecht uit het materiële recht, waarmee geregeld wordt welke verblijfsrechten men onder welke voorwaarden kan verwerven, en het formele recht, waarmee verschillende procedures wettelijk zijn vastgelegd. Het formele recht is een onderdeel van het Nederlandse bestuursrecht. Het vreemdelingenrecht is uiteengezet in de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen. Daarnaast zijn er beleidsregels ten behoeve van de praktijk opgesteld en in de Vreemdelingencirculaire gebundeld. Naast de Vreemdelingenwet is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang, waarin de algemene regels voor het verkeer tussen burger en overheid zijn vastgelegd. Van bepalingen in de Awb mag alleen bij wet worden afgeweken en het vreemdelingenrecht is een rechtsgebied waarin dit vaak gebeurt.<sup>25</sup>

Dit onderzoek gaat over de opvang die is geregeld voor ongedocumenteerden. In de wet wordt gesproken van niet-rechtmatig verblijf. Artikel 8 Vw geeft een limitatieve opsomming van wanneer er sprake is van rechtmatig verblijf. Het vaststellen van rechtmatig verblijf is van belang om te bepalen waar iemand recht op heeft. Het koppelingsbeginsel, vastgelegd in artikel 10 Vw, stelt dat de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf geen aanspraak kan maken op voorzieningen en uitkeringen van een overheidsorgaan. Hierop is wel een aantal uitzonderingen gegeven. Onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid en rechtsbijstand zijn uitzonderingen waarop de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wel aanspraak kan maken. Een ongedocumenteerde kan in principe dus weinig

---

<sup>24</sup> Lodder, G.G. (2012) *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht*. Sdu Uitgevers: Nederland p. 17.

<sup>25</sup> Lodder, G.G. (2012) *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht*. Sdu Uitgevers: Nederland p. 23.

rechten ontlenu aan het vreemdelingenrecht in Nederland. Maar er bestaat wel een groep ongedocumenteerden die opvang nodig heeft en om deze groep is alle recente commotie ontstaan. Om te bepalen waar deze groep recht op heeft, dient verder gekeken te worden, namelijk naar internationaal recht.

## *2.2 Internationaal recht*

Artikel 93 van de grondwet stelt dat verdragen waarbij Nederland partij is, deel uitmaken van het Nederlands recht, mits zij zijn bekendgemaakt en in werking getreden. Als een dergelijk verdrag bepalingen heeft die 'eenieder kunnen verbinden', geldt het verdrag voor iedereen binnen Nederland. Naast Nederlandse wetten zijn er dus op internationaal niveau bepaalde organisaties en verdragen die te maken hebben met de opvang van ongedocumenteerden.

### *2.2.1 Raad van Europa*

In 1949 is de Raad van Europa opgericht door tien lidstaten, waaronder Nederland. Momenteel telt de Raad 47 landen, waarvan 28 landen in de Europese Unie zitten. De Raad ziet erop toe dat lidstaten zich houden aan verplichtingen en dat mensenrechten worden gewaarborgd. De hoogste twee organen zijn de Parlementaire Vergaderingen en het Comité van Ministers.<sup>26</sup>

#### Parlementaire Vergadering

De Parlementaire Vergadering (PV) bestaat uit 318 vertegenwoordigers, afkomstig uit alle 47 lidstaten, en wordt per staat vertegenwoordigd in overeenstemming met het bevolkingsaantal van elke lidstaat. De PV komt vier keer per jaar een week lang bijeen, waarin zij actualiteiten bespreken en richtlijnen geven of aanbevelingen doen aan het Comité van Ministers. De PV heeft geen beslissingsbevoegdheid, maar is eerder een adviserend orgaan naar het Comité van Ministers toe.<sup>27</sup>

#### Comité van Ministers

Het Comité van Ministers is het hoogste besluitvormende orgaan van de Raad van Europa. Dit comité bestaat uit 47 ministers van Buitenlandse Zaken en representeert alle landen die lid zijn van de Raad van Europa. De ministers van Buitenlandse Zaken komen één keer per jaar bijeen op de Ministeriële Conferentie. De vertegenwoordigers vergaderen elke week. Het Comité van Ministers beslist over de

---

<sup>26</sup> CoE. 'Values.' <http://www.coe.int/en/web/about-us/values>. Geraadpleegd op 11 mei 2015.

<sup>27</sup> PA. 'Overview.' [http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/how-it-works](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/how-it-works). Geraadpleegd op 7 mei 2015.

aanvaarding van nieuwe lidstaten, stemt over begrotingen en conventies en zorgt dat vonnissen van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) worden toegepast.<sup>28</sup>

### *2.2.3 Europees Hof van de Rechten van de Mens*

Het EHRM is het hoogste orgaan waar burgers een klacht kunnen indienen tegen een lidstaat, wanneer zij van mening zijn dat mensenrechten uit het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) zijn geschonden. Voorwaarde is wel dat de klager alle andere mogelijkheden heeft benut binnen de eigen staat.<sup>29</sup>

### *2.2.4 Europees Comité voor Sociale Rechten*

Het ECSR is een comité dat toezicht houdt op de naleving van het Europees Sociaal Handvest door betrokken lidstaten. Het ECSR bestaat uit vijftien onafhankelijke en onpartijdige experts, die gekozen zijn door het Comité van Ministers. De uitspraken van het ECSR zijn juridisch niet bindend, maar wel gezaghebbend. Dit houdt in dat Nederland niet verplicht is om gehoor te geven aan een uitspraak van het ECSR, maar dat dit wel wordt verwacht.<sup>30</sup>

Naast de verantwoordelijke organisaties bestaat er een aantal rechtsbronnen op internationaal niveau die te maken hebben met de opvang van ongedocumenteerden. Dit zijn:

- Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)
- Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (HvGEU)
- Europees Sociaal Handvest (ESH)

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

Van het EVRM zijn vooral artikel 3 en 8 van belang. Artikel 3 stelt dat niemand mag worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen. Artikel 8 stelt het recht op respect voor privé- en gezinsleven en waarborgt daarnaast de fysieke en psychische integriteit van personen. Het

---

<sup>28</sup> CoE. 'About the Committee of Ministers' [http://www.coe.int/t/cm/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/aboutCM_en.asp). Geraadpleegd op 7 mei 2015.

<sup>29</sup> Raad van Europa. 'Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.' <http://raadvaneuropa.nl/vertegenwoordiging/org/ehrm>. Geraadpleegd op 7 mei 2015.

<sup>30</sup> CoE. 'European Committee of Social Rights (ECSR)' [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault_en.asp). Geraadpleegd op 7 mei 2015.

onthouden van opvang aan een persoon kan een schending van deze artikelen vormen, blijkt ook uit verschillende uitspraken op zowel Nederlands als internationaal niveau.<sup>31</sup>

### *2.2.6 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie*

Artikel 1 van het HvGEU stelt: De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat menselijke waardigheid hier voorop staat. Wanneer iemand langere tijd in armoede op straat leeft, kan dit leiden tot aantasting van deze waardigheid.

### *2.2.7 Europees Sociaal Handvest*

Het Europees Sociaal Handvest bevat een aantal sociale rechten die relateren aan de opvangsituatie van de ongedocumenteerden. Het ECSR heeft dan ook gesteld dat artikel 13.4 en 31.2 worden geschonden als deze doelgroep geen onderdak wordt geboden. Artikel 13 richt zich op het recht op sociale en geneeskundige bijstand en artikel 31 gaat over het recht op huisvesting. In het Europees Sociaal Handvest is echter aangegeven dat alleen vreemdelingen die rechtmatig in een land verblijven onder de werkingssfeer vallen. Desondanks heeft het ECSR bepaald dat, ondanks het feit dat ongedocumenteerden dus niet rechtmatig in Nederland verblijven, het Europees Sociaal Handvest alsnog van toepassing is aangezien er sprake is van schrijnende en mensonwaardige omstandigheden.

---

<sup>31</sup> ACVZ (2012) *Recht op menswaardig bestaan*. Den Haag: Studio Daniëls BV. P. 9.

## Hoofdstuk 3 – methoden

Dit hoofdstuk geeft een toelichting over de gebruikte onderzoeksmethoden. Per deelvraag zal naar voren komen welke onderzoeksmethoden gebruikt zijn en hoe er tot een antwoord ben gekomen. In eerste instantie is van belang te vermelden dat bepaalde vragen in hoge mate met elkaar verbonden zijn, waardoor de gebruikte onderzoeksmethoden soms voor meerdere deelvragen tegelijk dienden. Zo zijn er interviews gehouden, die ter informatie van meerdere deelvragen hebben gediend. De afgenomen interviews zijn opgenomen en uitgewerkt, waarna verschillende conclusies zijn getrokken op basis van de uitkomsten van deze interviews. Ook is een aantal beleidsstukken van toepassing op de beantwoording van meerdere deelvragen.

### Deelvraag 1. Welke organisaties zijn betrokken bij de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht?

Om deze vraag te beantwoorden, is eerst een inventarisatie gemaakt van de organisaties die betrokken zijn bij de verschillende soorten dienstverlening. Dit is gedaan door raadpleging van de websites van de betrokken organisaties alsmede verscheidene informatiebrochures van de gemeente Utrecht. Uit de interviews met de desbetreffende organisaties is veel informatie verzameld. Ten slotte is de vergaarde informatie verder verwerkt en, waar nodig, nog extra bronnen geraadpleegd.

### Deelvraag 2 Welke voorwaarden worden gesteld aan de opvang van ongedocumenteerden op basis van de uitspraak van het Europees Comité voor de Sociale Rechten en het Comité van Ministers?

Deze vraag is het beste te beantwoorden door te kijken naar de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers. Aangezien de uitspraak van het Comité van Ministers aan het begin van het onderzoek nog niet bekend was, is het nieuws op de voet gevolgd. Op die manier werd duidelijk wat de ontwikkelingen waren en hoe andere partijen, zoals overheid en organisaties, tegenover de voorwaarden stonden. Dit is allemaal van belang geweest om helder naar voren te krijgen om welke voorwaarden het nu precies draait.

### Deelvraag 3 Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de totstandkoming van het huidige beleid op het gebied van de opvang en begeleiding binnen de gemeente Utrecht?

Het uitvoeren van interviews met organisaties was een eerste stap om deze vraag te beantwoorden. Vervolgens zijn ook beleidsdocumenten en internetbronnen geraadpleegd. Deze andere bronnen waren van belang, omdat ze ook duidelijkheid verschaften over alle initiatieven, niet alleen de initiatieven waarmee de geïnterviewde organisaties te maken hadden.

Deelvraag 4. Op welke gebieden kan de gemeente Utrecht ongedocumenteerden betere ondersteuning bieden?

De interviews zijn ook voor deze vraag het beginpunt geweest om het antwoord te vinden. Naar aanleiding van de verschillende interviews is duidelijk naar voren gekomen wat goed gaat, maar óók wat nog beter kan. Daarnaast zijn aantekeningen van overleggen van betrokken organisaties geraadpleegd, waaruit de opinie van de organisaties nogmaals naar voren is gekomen. Ook is het symposium ‘Recht op Bestaan’ bezocht, waarin verschillende sprekers aandacht aan dit onderwerp hebben geschonken. Hoewel het ging over landelijke ontwikkelingen, is ook de behoefte van de doelgroep helderder geworden. Op die manier is het mogelijk geweest om een adequaat antwoord te geven op de vraag.

Deelvraag 5. Welke veranderingen zullen eventueel in de toekomst plaatsvinden binnen de gemeente Utrecht op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden?

Om deze vraag te beantwoorden is weer als eerste informatie uit de interviews gehaald. Daarnaast zijn ook beleidsdocumenten geraadpleegd en nieuwsberichten nauwlettend gevolgd. In deze periode zijn er zo veel verschillende partijen betrokken, die allemaal bezig zijn met het veranderen of verbeteren van beleid, dat elke dag een nieuw idee zou kunnen ontstaan voor de toekomst. Het is dus niet mogelijk om al een definitief toekomstbeeld neer te zetten, maar door het nieuws goed te volgen is het wel mogelijk om het huidige idee in kaart kunnen brengen.

## Hoofdstuk 4 – Resultaten

Dit hoofdstuk gaat over de resultaten van het onderzoek. De resultaten en bevindingen worden per deelvraag toegelicht.

### *4.1 Deelvraag 1. Welke organisaties zijn betrokken bij de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht?*

Om antwoord te kunnen geven op wat nodig is binnen de gemeente Utrecht, is het in eerste instantie van belang om te weten welke organisaties actief zijn op het gebied van de opvang van ongedocumenteerden. Binnen de gemeente Utrecht zijn veel organisaties betrokken bij de ondersteuning van ongedocumenteerden. Zo zijn er verschillende overkoepelende organisaties, die doorverwijzen en ondersteuning bieden op maatschappelijk en juridisch vlak. Op het gebied van opvang bestaat er zowel 24-uursopvang, enkel nachtopvang en dagopvang en een aantal organisaties biedt ook een avondmaaltijd aan. De verschillende betrokken organisaties zullen hieronder per organisatie worden uitgewerkt. Daarnaast geeft de sociale kaart (zie toepassingsproduct) in een oogopslag weer welke organisaties er actief zijn op het gebied van ongedocumenteerden binnen de Gemeente Utrecht.

#### *4.1.1 Overkoepelende organisaties*

Er is een aantal organisaties in Utrecht waar ongedocumenteerden zich kunnen melden. Dit zijn bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk<sup>32</sup>, STIL<sup>33</sup>, Seguro, Stichting Dienstverlening Buitenlanders (SDB)<sup>34</sup> en het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS)<sup>35</sup>. In eerste instantie worden zij na melding doorverwezen naar de bindingscommissie van de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht. De bindingscommissie bepaalt of een ongedocumenteerde binnen de opvang van de Gemeente Utrecht terecht kan en verwijst door indien dit het geval is. Hierna blijft de ongedocumenteerde vaak onder begeleiding van eerdergenoemde organisaties.

De taken van deze organisaties zijn divers, maar ze hebben toch allemaal ongeveer dezelfde doelstelling. Ze behartigen de belangen van ongedocumenteerden en geven steun op juridisch, maatschappelijk en

---

<sup>32</sup> Vluchtelingenwerk Nederland. 'Wat wij doen voor vluchtelingen.' <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen>. Geraadpleegd op 9 mei 2015.

<sup>33</sup> STIL. 'Over stil.' [http://www.stil-utrecht.nl/over\\_stil.html](http://www.stil-utrecht.nl/over_stil.html). Geraadpleegd op 6 mei 2015.

<sup>34</sup> SDB. 'Beleidsplan 2013-2015'. <http://www.sdb-utrecht.nl/Beleidsplan%20SDB%202013%20-2015.pdf>. Geraadpleegd op 9 mei 2015.

<sup>35</sup> LOS. 'Stichting LOS.' <http://www.stichtinglos.nl/content/stichting-los>. Geraadpleegd op 6 mei 2015.



humanitair gebied. Daarnaast dekken deze organisaties een deel van de kosten van bijvoorbeeld opvang of eten voor de ongedocumenteerden. Zo staat STIL bijvoorbeeld garant voor een aantal ongedocumenteerden, zodat zij bij het Smulhuis een avondmaal kunnen nuttigen. Het Smulhuis is een onderdeel van de Tussenvoorziening waar dak- en thuislozen tegen betaling van €2,50 of via een garantstelling een avondmaal krijgen.<sup>36</sup>

#### 4.1.2 24-uursopvang

Er is binnen Utrecht een organisatie die een volledige 24-uursopvang aanbiedt aan zowel mannen als vrouwen en twee organisaties die zich richten op kwetsbare vrouwen mét of zonder kinderen.

##### SNDVU

Stichting Nachtopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU) is in 2001 opgericht. Deze opvang is bedoeld voor ongedocumenteerden met toekomstperspectief. Dit houdt in dat zij ofwel bezig zijn met het starten van een (nieuwe) procedure voor een asielaanvraag ofwel zich voorbereiden om terug te keren naar het land van herkomst. De gedachte hierachter is dat de ongedocumenteerden, doordat hen deze opvang wordt geboden, de rust hebben om zich te focussen op de procedure en het verkrijgen van juiste documentatie.<sup>37</sup> Daarnaast bestaat het criterium dat de ongedocumenteerde die aanspraak op de opvang wil maken binding met Utrecht heeft, dus bijvoorbeeld dat hij of zij in een asielzoekerscentrum in de regio heeft gezeten.

SNDVU biedt plaats aan ongeveer honderd ongedocumenteerden.<sup>38</sup> De organisatie heeft zes betaalde krachten in dienst. Daarnaast zijn ook vrijwilligers betrokken bij activiteiten zoals sport of 'maatjesprojecten'. De financiering wordt momenteel geregeld vanuit de gemeente Utrecht. Het is echter de vraag hoe dat eruit komt te zien in de toekomst. Als besloten wordt dat alleen nachtopvang voldoende is of als er vanuit het Rijk een opvang gerealiseerd gaat worden, dan kan het zijn dat de dienstverlening van SNDVU als overbodig zal worden gezien.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> De Tussenvoorziening. 'Eetgelegenheid dak- en thuislozen' [http://www.tussenvoorziening.nl/MS/9\\_Smulhuis/29\\_Eetgelegenheid-voor-dakthuislozen](http://www.tussenvoorziening.nl/MS/9_Smulhuis/29_Eetgelegenheid-voor-dakthuislozen). Geraadpleegd op 9 mei 2015.

<sup>37</sup> Interview op 13 april 2015 met Marsha Man, woonbegeleider SNDVU.

<sup>38</sup> SNDVU. 'Opvang' <http://www.sndvu.nl/opvang.html>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

<sup>39</sup> Interview op 13 april 2015 met Marsha Man, woonbegeleider SNDVU.

### Huize Agnes

Huize Agnes is in 2006 opgericht en is een opvang bedoeld voor vrouwen zonder verblijfspapieren, mét of zonder kinderen. Deze opvang beoogt deze vrouwen een veilige plek te bieden waar ze aan hun toekomst kunnen werken. De visie van Huize Agnes is dat deze kwetsbare vrouwen een veilige plek verdienen waar ze tot rust kunnen komen. Het doel is dat deze vrouwen kunnen nadenken over de toekomst en samen met andere hulpverlening kunnen werken aan het verkrijgen van een verblijfsstatus of terugkeer naar hun land van herkomst.<sup>40</sup>

De opvang draait uitsluitend op vrijwilligers en is afhankelijk van sponsors om de kosten te dekken. Huize Agnes betaalt niet alleen woonkosten voor haar bewoners, maar ook eventueel schoolgeld of medische zorg.<sup>41</sup>

### Fanga Musow

Fanga Musow is een opvang bedoeld voor vrouwen met kinderen en bestaat sinds 2003. Het is een project van stichting Seguro. Naast een stabiele woonplek biedt deze organisatie financiële steun, juridische begeleiding, onderwijs en medische hulp. Samen met de bewoonsters wordt gewerkt aan een toekomstperspectief.<sup>42</sup> Er is plek voor vijf vrouwen en hun kinderen. Sinds de oprichting van Fanga Musow hebben er 53 vrouwen en 43 kinderen gewoond. De opvang is geheel afhankelijk van sponsors en werkt voor een groot gedeelte door de inzet van vrijwilligers.<sup>43</sup>

#### *4.1.3 Nachtopvang*

Er bestaan twee organisaties die zijn gericht op nachtopvang binnen Utrecht, te weten Toevlucht en nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening.

---

<sup>40</sup> Huize Agnes. 'Over Huize Agnes' [http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag\\_titel=over-huize-agnes&pag\\_uuid=32C9B6B2-AEC6-4260-A338E9B40E965C60](http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag_titel=over-huize-agnes&pag_uuid=32C9B6B2-AEC6-4260-A338E9B40E965C60). Geraadpleegd op 20 april 2015.

<sup>41</sup> Huize Agnes. 'Financiering' [http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag\\_titel=financiering&pag\\_uuid=0D571F8B-148B-4B02-8DA22F4B31596D75](http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag_titel=financiering&pag_uuid=0D571F8B-148B-4B02-8DA22F4B31596D75). Geraadpleegd op 9 mei 2015.

<sup>42</sup> Fanga Musow. 'Wat is Fanga Musow' <http://www.fangamusow.nl/>. Geraadpleegd op 20 april 2014.

<sup>43</sup> Seguro. 'Stichting Seguro' <http://www.seguro-opvang.nl/>. Geraadpleegd op 6 mei 2015.

## Toevlucht

Toevlucht is in 2013 opgericht vanuit de kerkgemeenschappen in Utrecht en is een nachtopvang bedoeld voor alleen mannen. De eerste opvangplek was slechts een grote slaapzaal voor dertig man, met twee wasbakken. Sinds 2014 is de nieuwe locatie in de wijk Oudwijk in Utrecht betrokken, waar de mannen in gedeelde kamers slapen. Ze kunnen er douchen en ontbijten. De bewoners van Toevlucht hebben over het algemeen geen bijzondere psychische of andere problemen. Toevlucht richt zich slechts op het bieden van opvang en biedt geen andere hulpverlening. Wel is er ruimte voor een praatje of een spelletje met de vrijwilligers.

Toevlucht biedt plek voor 24 mannen, maar is zelden helemaal bezet. Om een plek te krijgen bij deze opvang dient de ongedocumenteerde zich bij STIL te melden. Indien STIL van mening is dat de Toevlucht een geschikte plek is voor de aanvrager, wordt een voucher afgegeven waarmee de gast kan aantonen dat hij daar mag verblijven.

Er werkt één betaalde kracht binnen de organisatie, namelijk een parttime coördinator. Verder draait de gehele opvang op vrijwilligers, veelal vanuit kerkelijke kringen. De financiering komt vanaf december 2013 vanuit de gemeente, maar dit loopt slechts tot 1 juli 2015.<sup>44</sup>

## Nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening

De nachtopvang Weerdsingel is in juli 2014 opgericht. Deze nachtopvang is bedoeld voor zowel mannen als vrouwen. In tegenstelling tot de doelgroep van Toevlucht hebben deze bewoners vaak meer problemen waarbij zij hulp nodig hebben. Waar nodig worden de bewoners van de nachtopvang ondersteund door STIL of Vluchtelingenwerk. De bewoners kunnen bij de nachtopvang koken, douchen en in de woonkamer samenkomen. Tweemaal per week wordt er gekookt en kan men mee-eten.

Er is plek voor twintig personen. Zij worden aangemeld door STIL of Vluchtelingenwerk. Binnen de nachtopvang zijn er vier betaalde krachten: één coördinator en drie nachtwachten. Verder draait de opvang op vrijwilligers. Er zijn ongeveer 25 vrijwilligers actief binnen de opvang.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Interview op 13 april 2015 met Jan Cruijff, bestuurslid Toevlucht.

<sup>45</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.

## STIL

Hoewel STIL eerder een begeleidende organisatie is, heeft zij ongeveer twintig opvangplekken via particulieren. Deze plekken kunnen worden gebruikt als er geen ruimte is bij andere organisaties en als er sprake is van een noodsituatie.<sup>46</sup>

### *4.1.4 Dagopvang*

Naast de nachtopvang zijn er ook een aantal organisaties die als dagopvang dienen voor de groep ongedocumenteerden. Wanneer ze in een nachtopvang verblijven, zijn ze genoodzaakt om overdag elders te verblijven omdat zij alleen in de avonduren daar aanwezig mogen zijn. Hiervoor is een aantal organisaties in het leven geroepen dat overdag onderdak biedt.

## Ubuntuhuis

Ubuntuhuis is een dagopvang die in maart 2014 door voormalig daklozen is opgericht. Het is een dagopvang die openstaat voor iedereen: buurtbewoners, daklozen, voormalig daklozen, ongedocumenteerden en iedereen die een keer langs wil komen. De voornaamste doelgroep is echter daklozen en ongedocumenteerden. Ubuntuhuis is een plek waar mensen terecht kunnen voor een goed gesprek of een kop koffie. Ook worden er activiteiten georganiseerd, zoals sportactiviteiten en Nederlandse les. Daarnaast hebben zij nu ook een moestuin.

Het Ubuntuhuis is open op maandag, dinsdag, donderdag en vrijdag, van 10.00 tot 15.00 uur. Elke dag is er de gelegenheid om te lunchen. Dit wordt tweemaal per week gratis verzorgd en twee dagen in de week kost het €0,50. De lunch wordt samen met de bezoekers verzorgd.<sup>47</sup> De financiering van Ubuntuhuis loopt via sponsors. Het Ubuntuhuis draait op één betaalde kracht en verder op vrijwilligers.

## VillaVrede

VillaVrede is een dagopvang die alleen voor ongedocumenteerden is bedoeld. Hier kunnen zij terecht van woensdag tot zaterdag van 10:00 tot 17:00 uur. Er worden verschillende activiteiten georganiseerd, zoals taalcursussen, sportactiviteiten en voorlichting over basisrechten.<sup>48</sup> De gedachte achter VillaVrede is dat

---

<sup>46</sup> Stil. 'Opvang' <http://www.stil-utrecht.nl/opvang.html>. Geraadpleegd op 9 mei 2015.

<sup>47</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

<sup>48</sup> VillaVrede. 'Over ons.' <http://www.villavrede.nl/oldsite/over-ons/over-villa-vrede>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

iemand niet aan zijn toekomst kan werken zonder een ‘eigen plek’. Hoewel VillaVrede enkel een dagopvang is, streeft zij er wel naar om de bezoekers een veilige plek aan te bieden waar zij zich kunnen ontwikkelen. VillaVrede is een laagdrempelige ontmoetingsplek, waar iedereen in principe naar binnen kan lopen. Mochten bezoekers willen meedoen aan activiteiten, dan moeten zij zich hiervoor wel inschrijven. Elke dag is er mogelijkheid om mee te lunchen en één keer per week wordt er samen een warme maaltijd genuttigd.

De financiering wordt geregeld vanuit verschillende fondsen. VillaVrede is een onafhankelijke stichting die niet afhankelijk is van financiële steun van de gemeente. Er werkt één betaalde coördinator en daarnaast werken er ongeveer zestig vrijwilligers.<sup>49</sup>

Binnen de gemeente Utrecht zijn er veel organisaties actief voor de ongedocumenteerden. Toevlucht en Weerdsingel verzorgen de nachtopvang. In noodsituaties zijn er via STIL plaatsen beschikbaar bij particulieren. VillaVrede en Ubuntuhuis bieden de ongedocumenteerden overdag een plek. Voor personen met toekomstperspectief biedt SNDVU een 24-uursopvang en voor vrouwen met kinderen biedt Fanga Musow en Huize Agnes een plek. Daarnaast kunnen zij voor een avondmaal terecht bij het Smulhuis.

---

<sup>49</sup> Interview met Wilma Rozenga, coördinator VillaVrede.

## *4.2 Deelvraag 2. Welke voorwaarden worden gesteld aan de opvang van ongedocumenteerden op basis van de uitspraak van het Europees Comité voor de Sociale Rechten en het Comité van Ministers?*

In het vorige hoofdstuk is toegelicht welke organisaties zich inzetten voor ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht. Vervolgens is het van belang om na te gaan welke voorwaarden zowel het ECSR als het Comité van Ministers stellen aan de opvang van ongedocumenteerden. De voorwaarden die het ECSR stellen zijn belangrijk omdat die aangeven wat de minimumnorm is van een menswaardig bestaan. De resolutie van het Comité van Ministers daarentegen is hetgeen waarop de Nederlandse overheid zich gaat richten.

In dit hoofdstuk zal eerst de uitspraak van het ECSR en de daaropvolgende voorwaarden die het verbindt aan Nederland uiteengezet worden. Daarna zal de resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en de voorwaarden die de Nederlandse overheid hieruit overneemt worden toegelicht.

### 4.2.1 Voorwaarden gesteld door het ECSR

Op 10 november 2014 is de uitspraak van het ECSR gepubliceerd waarin het heeft bepaald dat de klacht van de Protestantse Kerk gegrond is. De uitspraak stelt vast dat Nederland artikel 13.4 en artikel 31.2 van het Europees Sociaal Handvest heeft geschonden. In eerste instantie betekende dit dat Nederland in overtreding was wat betreft het basisrecht op voedsel, kleding en onderdak van ongedocumenteerden. De voorwaarden die het ECSR stelt zijn:

- Het Europees Sociaal Handvest behoort niet te restrictief worden opgevat. Ook al gelden de bepalingen in dit handvest in eerste instantie niet voor ongedocumenteerden, is dit wel het geval wanneer de menselijke waardigheid in geding is. Alle ongedocumenteerden, en niet alleen diegene met een legale verblijfsstatus, hebben dus onvoorwaardelijk recht op opvang.
- Recht op onderdak is nauw verbonden met recht op leven, verankerd in artikel 2 van het EVRM, artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 2 van het HvGEU. Hierdoor hebben ook ongedocumenteerden recht op onderdak, ook al behoren zij het land te verlaten.
- Recht op bescherming tegen armoede is ook nauw verbonden met het recht op leven.
- De minimumvereisten om te kunnen overleven is toegang tot voedsel, water, kleding en een veilige plek om te slapen. Maatregelen die het recht van deze basisvoorzieningen voor ongedocumenteerden beperken, zijn disproportioneel. Ook al bestaan er organisaties en

kerken die zich hiermee bezighouden, de overheid heeft een wettelijke verplichting ten opzichte van deze doelgroep.<sup>50</sup>

#### 4.2.2 Voorwaarden gesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa

In navolging van de uitspraak van het ECSR is het Comité van Ministers zich gaan buigen over het vraagstuk. Op 15 april 2015 is de resolutie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa bekend gemaakt. Hierin wordt gesteld dat artikel 13.4 en 31.2 van het Europees Sociaal Handvest inderdaad worden geschonden. Wel wordt gesteld dat het Europees Sociaal Handvest alleen geldt voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven.

Het Comité van Ministers erkent dat een groep ongedocumenteerden met het huidige beleid niet onder het Europees Sociaal Handvest valt en dat deze mensen hierdoor aan hun lot overgelaten worden. Het benadrukt dat de werkingssfeer van het Europees Sociaal Handvest een beperkte reikwijdte heeft, waardoor de groep die niet legaal in Nederland is geen rechten kan ontleen aan dit handvest. De uitspraak van het Comité van Ministers heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd. Het ondersteunt de uitspraak van het ECSR en stelt dat er inderdaad mensenrechten geschonden worden, maar het laat het vrijwel geheel aan Nederland zelf over om een oplossing te zoeken. In zijn resolutie sluit het af met het verzoek aan Nederland om te rapporteren over verdere ontwikkelingen in het toekomstige beleid.<sup>51</sup>

#### 4.2.3 Implementatie voorwaarden door de Nederlandse overheid

Ondanks de verschillende manieren waarop de resolutie en de uitspraak van het ECSR kunnen worden geïnterpreteerd, is er wel een akkoord bereikt over het te voeren beleid in Nederland en de voorwaarden voor een voldoende opvang. In het akkoord dat in Nederland is bereikt wordt wel beaamd dat een mens bepaalde basisbehoeften heeft om te kunnen werken aan een toekomst, zoals een dak boven het hoofd, voedsel en kleding. Desondanks wordt gesteld dat de opvang van ongedocumenteerden niet onvoorwaardelijk hoeft te worden toegepast op iedere ongedocumenteerde in Nederland, aangezien deze niet vallen binnen het bereik van het Europees Sociaal Handvest. Het plan is dat er wel een opvang van

---

<sup>50</sup> RBDHA 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958.

<sup>51</sup> CoE 15 april 2015, Complaint No. 90/2013.

ongedocumenteerden zal komen, maar de voorwaarde zal wel zijn dat de ongedocumenteerde meewerkt aan terugkeer naar het land van herkomst.<sup>52</sup>

Concluderend kan gesteld worden dat er voorwaarden kleven aan de opvang van ongedocumenteerden die voortvloeien uit zowel de uitspraak van het ECSR als de resolutie van het Comité van Ministers. De minimale voorwaarde ter voorkoming van een schending van de mensenrechten is het bieden van voedsel, kleding en onderdak. De voorwaarde die in het huidige Nederlandse beleid wordt overgenomen verschilt op een wezenlijk punt van de voorwaarde van het ECSR: het Nederlandse beleid stelt dat opvang niet onvoorwaardelijk is en dat niet iedere ongedocumenteerde recht heeft op opvang wanneer hij of zij niet legaal in Nederland verblijft. Dit betekent dat er nog steeds een groep ongedocumenteerden overblijft die niet opgevangen zou worden als het beleid van de Nederlandse overheid wordt overgenomen.

---

<sup>52</sup> NRC. 'Onduidelijkheid over bed, bad en brood-verplichting'  
<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/15/onduidelijkheid-over-bed-bad-en-brood-verplichting/>. Geraadpleegd op 7 mei 2015.



### *4.3 Deelvraag 3. Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de totstandkoming van het huidige beleid op het gebied van de opvang en begeleiding binnen de gemeente Utrecht?*

Dit hoofdstuk richt zich op de ontwikkelingen van het beleid van de Gemeente Utrecht, voor de uitspraak van het ECSR. De gemeente Utrecht heeft al langere tijd voorzieningen beschikbaar gesteld aan dakloze ongedocumenteerden. De uitspraak van het ECSR is dus op het gebied van de bestaande opvang in Utrecht tot op heden weinig van invloed geweest. Door het beleid te bekijken dat de Gemeente Utrecht tot op heden heeft gevoerd, wordt duidelijk welke waarden de Gemeente Utrecht nastreeft op het gebied van ongedocumenteerden.

#### *4.3.1 Reguliere opvang*

Tot 2011 konden ongedocumenteerden in de gemeente Utrecht nog een beroep doen op reguliere opvangvoorzieningen, zoals Sleep-in, Nachtopvang in Zelfbeheer (NoiZ), Catharijnehuis en Release. Deze voorzieningen kwamen echter onder grote druk te staan door een te grote toeloop en de complexe en specifieke problematiek rondom ongedocumenteerden. Dientengevolge is er in 2011 voor gekozen om een aparte opvang van ongedocumenteerden te organiseren.<sup>53</sup> De noodzaak voor een aparte opvang van ongedocumenteerden is ook voortgekomen uit de zogeheten ‘regiobinding’. Vanaf 2011 is regiobinding met Utrecht een voorwaarde voor opvang in een van bovenstaande opvangvoorzieningen. Om deze regiobinding te bepalen wordt gekeken of iemand de afgelopen drie jaar ingeschreven heeft gestaan in de gemeente Utrecht, of diegene een sociaal netwerk in Utrecht heeft en de reden van diens aanmelding.<sup>54</sup> Logischerwijs vallen de ongedocumenteerden buiten deze doelgroep met regiobinding, ofwel omdat ze niet in Utrecht staan ingeschreven ofwel omdat ze geen documentatie hiervan kunnen overhandigen.

Sinds 24 december 2010 geldt de EU Terugkeerrichtlijn voor de lidstaten. Deze richtlijn stelt dat kwetsbare groepen, zoals gezinnen of vreemdelingen met een psychische problematiek, opgevangen dienen te worden totdat zij terugkeren naar het land van herkomst. Ook is de Europese jurisprudentie zich destijds gaan ontwikkelen, waarbij ongedocumenteerden die in een kwetsbare positie verkeerden ook toegang tot opvang kregen. In 2011 in samenwerking met het Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden (MOO) in Amsterdam een aantal opvangplekken gerealiseerd voor ongedocumenteerden uit Utrecht met medische problematiek. Daarnaast werd een aantal andere plekken

---

<sup>53</sup> Gemeente Utrecht. (2011) *Notitie. Maatschappelijke opvang ‘buitenlandse daklozen.’* P. 3.

<sup>54</sup> Schretlen, Saskia. *Stichting Goud. Straatkompas Utrecht.* Utrecht:Drukkerij Pascal. P. 6.

bij Fanga Musow in Utrecht gerealiseerd, uitsluitend voor vrouwen en kinderen.<sup>55</sup> De discussie rondom wie de verantwoordelijkheid dient te nemen voor het realiseren en bekostigen van een dergelijke opvang speelde in 2011 al tussen betrokken organisaties de Gemeente Utrecht. Vastgesteld werd dat het Rijk onvoldoende verantwoordelijkheid heeft genomen, waardoor de verantwoordelijkheid bij de gemeente Utrecht bleef liggen.

Door zowel Toevlucht als de Tussenvoorziening werd dit signaal van een ontbrekende opvang van deze groep geconstateerd. Toevlucht wilde in 2011 al een verblijf voor opvang opzetten, maar wegens het ontbreken van een geschikte locatie kon dit pas in 2013 gerealiseerd worden.<sup>56</sup> Ook de nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening is pas in juni 2014 opgericht, omdat er tot die tijd geen geschikte locatie was.<sup>57</sup>

Los van de nachtopvang die destijds gerealiseerd werd, waren er in de gemeente Utrecht al veel andere organisaties betrokken bij de ongedocumenteerden. Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd de gemeente Utrecht steeds meer geconfronteerd met ongedocumenteerden die op straat waren komen te staan. Aangezien de gemeente hen toch opvang wilde bieden, is beleid ontwikkeld om dit te realiseren. Dit had mede als doel om overlast ten gevolge van illegaal verblijf in de stad te voorkomen en verminderen en daar hoorde ook de opvang van de ongedocumenteerden bij.<sup>58</sup>

Concluderend kan gesteld worden dat Utrecht zich al langere tijd inzet voor ongedocumenteerden en dat er al veel organisaties en initiatieven bestonden voordat er in het hele land aandacht voor is gekomen. Met name de nachtopvang is sinds 2014 uitgebreid, aangezien de ongedocumenteerden vanaf 2012 niet meer in de reguliere nachtopvang terecht konden. De Gemeente Utrecht heeft een sterk ontwikkeld beleid met veel aandacht voor de ongedocumenteerden.

---

<sup>55</sup> Gemeente Utrecht. (2011) *Notitie. Maatschappelijke opvang 'buitenlandse daklozen.'* P. 11.

<sup>56</sup> Interview op 13 april 2015 met Jan Cruijff, bestuurslid Toevlucht.

<sup>57</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.

<sup>58</sup> Gemeente Utrecht (2015) *Basisdocument vreemdelingenbeleid in de gemeente Utrecht 2015.*

#### *4.4 Deelvraag 4. Op welke gebieden kan de gemeente Utrecht ongedocumenteerden betere ondersteuning bieden?*

Deze deelvraag richt zich op de eventuele verbeterpunten in de opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden. Duidelijk mag zijn dat er op het gebied van opvang van ongedocumenteerden al veel wordt gedaan binnen de gemeente Utrecht. Desalniettemin kan deze opvang toch beter georganiseerd worden. Hieronder zal eerst worden uiteengezet hoe de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden er in Utrecht vooralsnog uitziet, en vervolgens worden eventuele verbeterpunten toegelicht.

Momenteel zijn er in de gemeente Utrecht verschillende organisaties werkzaam die zich richten op het bieden van de drie B's: Bed, Bad, Brood. Er leeft echter ook de opvatting dat een vierde 'B', namelijk 'Begeleiding', van groot belang is voor ongedocumenteerden om aan een toekomst te kunnen werken. Dit is duidelijk naar voren gekomen bij onderling overleg van de organisaties. Zij stellen dat alle ongedocumenteerden die in Utrecht worden opgevangen, begeleiding dienen te krijgen. Begeleiding mag echter geen voorwaarde zijn om opgevangen te worden.<sup>59</sup> Verschillende organisaties hebben aangegeven de sobere BBB-regeling onvoldoende dekkend te vinden voor de ongedocumenteerden. Hiervoor hebben zij verschillende redenen gegeven, die hieronder zullen worden toegelicht.

##### 4.4.1. Betere begeleiding

Een aantal organisaties stelt dat uitsluitend een aparte nacht- en dagopvang onvoldoende is. SNDVU, de grootste 24-uursopvang met het meeste aantal bewoners in Utrecht, stelt dat ongedocumenteerden rust nodig hebben om hun zaken op orde te brengen. Zij zien dat nieuwe bewoners die enige tijd in de 24-uursopvang verblijven meer tot rust komen. Hierdoor kunnen ze zich beter focussen op het regelen van zaken zoals een nieuwe asielpcedure of voorbereiding op hun terugkeer.<sup>60</sup> Zowel Ubuntuhuis, VillaVrede en de nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening sluiten zich hierbij aan. De nachtopvang is volgens Ubuntuhuis gestoeld op de Westerse gedachte dat ongedocumenteerden blij horen te zijn dat ze in elk geval opgevangen worden. Het lijkt erop dat er niet wordt nagedacht over het feit dat deze groep vaak getraumatiseerd en zonder een sterk netwerk in ons land is terechtgekomen, en dat het bieden van een nachtopvang alléén onvoldoende is. Deze mensen hebben volgens bovengenoemde organisaties naast de drie B's ook begeleiding nodig om verder te kunnen komen in ons land.<sup>61</sup> Er is

---

<sup>59</sup> Huize Agnes, SNDVU, STIL e.v. (april 2015). *Notitie Opvang en Begeleiding Utrechtse Ongedocumenteerden*.

<sup>60</sup> Interview op 13 april 2015 met Marsha Man, woonbegeleider SNDVU.

<sup>61</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

kritiek op het feit dat de ongedocumenteerden naar minstens drie verschillende locaties worden gestuurd om de nodige steun te krijgen. Ze kunnen op de ene plek slapen, op een andere plek overdag verblijven en op een derde locatie een warme avondmaaltijd nuttigen. Hierdoor zijn ze dagelijks veel onderweg en krijgen ze niet de rust om zich voldoende te focussen op het regelen van zaken zoals een nieuwe asielprocedure of terugkeer.<sup>62</sup>

#### 4.4.2 Ontwikkelingsmogelijkheden ongedocumenteerden

Door de huidige wetgeving zijn de kansen van de ongedocumenteerden om zich te ontwikkelen minimaal in Nederland. Zij mogen niet werken, betaald of vrijwillig, en mogen geen opleidingen volgen. Verschillende organisaties, waaronder het Ubuntuhuis en VillaVrede, zijn van mening dat deze mensen de mogelijkheid zouden moeten hebben om te werken teneinde gedeeltelijk zelfvoorzienend te zijn. Deze mogelijkheden zijn er niet, waardoor de ongedocumenteerden afhankelijk zijn en blijven van de financiële steun die ze krijgen.<sup>63</sup>

Ook Toevlucht stelt dat het veel voordelen zou hebben als ongedocumenteerden wel zouden mogen werken. Het zou de het Rijk en de Gemeenten minder geld kosten als deze groep zichzelf (deels) kan bekostigen. Daarnaast kan werken leiden tot een betere ontwikkeling en meer emotioneel welzijn, aangezien mensen die niets aan werk kunnen (of mogen) doen vaak in een depressief ‘gat’ kunnen vallen. Als deze mensen alsnog een verblijfsvergunning krijgen of weer terugkeren naar hun eigen land hebben ze vaak een te lange geschiedenis van werkeloosheid en is het meekomen in de maatschappij een stuk moeilijker.<sup>64</sup>

#### 4.4.3 Betere doorstroom vrijwilligers

Er zijn veel organisaties afhankelijk van vrijwilligers. Er is in Utrecht wel een vrijwilligerscentrale, maar die is niet alleen gericht op ongedocumenteerden. Vrijwilligers werven kost veel tijd en deze tijd zou beter besteed kunnen worden. Daarnaast is het bij deze doelgroep lastig als vrijwilligers maar heel kort blijven, aangezien de ongedocumenteerden al zo veel verschillende gezichten zien. Enige regelmaat wordt vaak hoog gewaardeerd. Door vrijwilligers te werven die werkelijk in de doelgroep geïnteresseerd zijn, is de

---

<sup>62</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

<sup>63</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

<sup>64</sup> Interview op 28 april 2015 met Marieke Witzier, woonbegeleider Toevlucht.

kans groter dat ze langer bij de organisatie blijven werken, hetgeen de organisatie ten goede komt in zowel werkproces als naar de ongedocumenteerden zelf.<sup>65</sup>

#### 4.4.4 Samenvoegen organisaties

Door de relatief grote hoeveelheid organisaties verloopt de onderlinge samenwerking niet optimaal. Elke organisatie heeft een andere doelstelling en werkt dan ook vooral op basis van de eigen heersende visie. Het proces zou verbeterd kunnen worden door de onderlinge samenwerking meer op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door het maken van afspraken of het voeren van meer overleg.<sup>66</sup>

Een andere manier om het proces te verbeteren, is het samenvoegen van organisaties. Zoals al eerder gemeld, komen ongedocumenteerden nu op veel verschillende plekken voor hun essentiële behoeften. Wanneer een ongedocumenteerde op één en dezelfde plek opgevangen zou kunnen worden, dus in een 24-uursopvang, zou dit rust scheppen en bovendien kunnen organisaties dan hun krachten bundelen. Vanwege het feit dat de doelgroep zeer gevarieerd is, zou nog wel steeds maatwerk geleverd moeten worden. Er zouden dus verschillende vormen van 24-uursopvang moeten komen met een variërende mate van begeleiding, al naar gelang de behoefte van de ongedocumenteerde.<sup>67</sup>

#### 4.4.5 Het betrekken van de ongedocumenteerden

Ten slotte is er ook een geluid bij de organisaties te horen dat de ongedocumenteerden zelf meer betrokken dienen te worden bij het ontwikkelen van beleid en opvang. Zij zijn tenslotte ervaringsdeskundigen en kunnen het beste aangeven waar zij behoefte aan hebben. Tot op heden worden zij echter niet hierbij betrokken. Dit is zeker iets wat in de toekomst een positieve invloed zou kunnen hebben.<sup>68</sup>

Concluderend blijkt dat er ruimte is voor meer samenwerking tussen de organisaties op het gebied van de verschillende werkwijzen, maar ook op het gebied van communicatie en doorverwijzing van de belanghebbenden. Daarnaast zijn de ontwikkelingsmogelijkheden van de ongedocumenteerden minimaal,

---

<sup>65</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.

<sup>66</sup> Interview op 13 april 2015 met Marsha Man, woonbegeleider SNDVU.

<sup>67</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.

<sup>68</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

of eigenlijk in het geheel niet, aanwezig. Op organisatorisch niveau zijn vrijwilligers van groot belang, maar deze groep wordt nog onvoldoende bereikt, hetgeen de organisaties belemmert in het werkproces. Naast de eerder genoemde niet optimale samenwerking tussen de organisaties is het voor de ongedocumenteerden zelf ook moeilijk hun weg te vinden in de verscheidenheid aan organisaties. Meer 24-uursopvang zou op meerdere manieren bevorderlijk zijn voor de ongedocumenteerden. Ten slotte zouden de ongedocumenteerden meer betrokken kunnen worden bij het opzetten van beleid, aangezien zij de ervaringsdeskundige zijn en beter kunnen aangeven waar ze behoefte aan hebben.

#### *4.5 Deelvraag 5. Welke veranderingen zullen eventueel in de toekomst plaatsvinden binnen de gemeente Utrecht op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden?*

Hoewel nog niet met zekerheid vaststaat welke veranderingen zullen plaatsvinden op het gebied van opvang in de gemeente Utrecht, zijn zowel organisaties als overheid bezig met het ontwikkelen van nieuw beleid. Deze vraag zal eerst ingaan op de veranderingen die de organisaties verwachten of wenselijk vinden. Vervolgens zullen de plannen van de overheid voor heel Nederland worden toegelicht, waaruit ook zal blijken wat de eventuele gevolgen voor de gemeente Utrecht zijn. Deze uitkomsten zijn nog niet definitief, aangezien het akkoord pas is bereikt op 22 april 2015 en er nog veel discussie en onenigheid over bestaan. Desondanks geven deze plannen wel een toekomstbeeld van wat er kan veranderen.

##### *4.5.1 Organisaties*

Ondanks het feit dat de overheid van mening is dat er landelijk beleid dient te komen voor de opvang van ongedocumenteerden, is de gemeente Utrecht van plan om zich aan het huidige gemeentelijke beleid te houden. Verschillende organisaties zijn van mening dat de manier waarop de dienstverlening nu wordt aangeboden zijn vruchten afwerpt, mede dankzij een goede begeleiding.<sup>69</sup> Utrecht is de eerste stad die het nieuwe Kabinetsplan heeft geweigerd, op 29 april 2015, omdat zij van mening is dat het beter is het huidige beleid van de stad door te zetten.<sup>70</sup> Er is landelijk veel discussie over een juiste invulling van het vreemdelingenbeleid, maar Utrecht houdt vast aan haar bestaande beleid. De gemeenteraad van Utrecht heeft op 30 april 2015 een bespreking hierover gehad en heeft in zijn motie ‘Bed-Bad-Brood én Begeleiding blijven’ aangegeven het Kabinetsakkoord onacceptabel te vinden en af te wijzen. De gemeente Utrecht zal dus onvoorwaardelijke opvang en begeleiding blijven bieden aan ongedocumenteerden.<sup>71</sup>

Als het aan de organisaties en het overgrote deel van de gemeenteraad ligt, zal het Utrechtse beleid ten opzichte van ongedocumenteerden niet veel veranderen. Wel hebben de organisaties een aantal initiatieven dat zij graag in de toekomst zouden willen realiseren om het leven en toekomstperspectief van de ongedocumenteerden te verbeteren. De verschillende initiatieven zullen hieronder worden besproken.

---

<sup>69</sup> AD. ‘Utrecht: harder verzet tegen bed-, bad- en broodbeleid.’

<http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/3993052/2015/05/01/Utrecht-harder-verzet-tegen-bed--bad--broodbeleid.dhtml>. Geraadpleegd op 2 mei 2015.

<sup>70</sup> NRC. ‘Utrecht blijft illegalen opvangen – eerste gemeente die kabinetsplan wijzigt.’

<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/29/utrecht-blijft-illegalen-opvangen-eerste-gemeente-die-kabinetsplan-weigert/#>. Geraadpleegd op 2 mei 2015.

<sup>71</sup> Gemeente Utrecht. (2015) *Motie ‘Bed-Bad-Brood én Begeleiding Blijven*

### Werken als ongedocumenteerde

Zoals al eerder naar voren is gekomen, is gesignaleerd dat de huidige wetgeving het de ongedocumenteerden vrijwel onmogelijk maakt om bij te dragen aan hun eigen levensonderhoud. Ze mogen niet werken, waardoor ze geheel afhankelijk zijn van organisaties of particulieren die hen willen helpen. De meeste ongedocumenteerden zijn wel degelijk bereid om te werken, maar ze worden hierin beperkt. VillaVrede en Ubuntuhuis willen de mogelijkheden onderzoeken om ervoor te zorgen dat ze wel een eigen zakcentje kunnen verdienen. Vooralsnog is het niet eenvoudig om iets dergelijks te realiseren, maar het is wel iets waar ze in de toekomst naartoe willen werken.<sup>72</sup> Daarnaast is een particulier bezig met het kijken naar de opties die ongedocumenteerden hebben. Het zou namelijk zo kunnen zijn dat een ongedocumenteerde als ZZP-er wel mag werken binnen Nederland. Hoe dit juridisch in elkaar steekt is echter ingewikkeld, waardoor nog niet helder is of dit inderdaad zo zal blijken te zijn.<sup>73</sup>

### Gezamenlijke vrijwilligerscentrale

Zoals al eerder gemeld, werken er veel vrijwilligers bij organisaties die betrokken zijn bij vreemdelingen en ongedocumenteerden. Vanuit de Tussenvoorziening is het idee naar voren gekomen om een vrijwilligerscentrale speciaal voor deze doelgroep te creëren. Momenteel kost het veel tijd – en dus veel geld – om voldoende competente vrijwilligers te bereiken voor de Tussenvoorziening en andere organisaties. Bij het werven van vrijwilligers werken de organisaties niet samen, terwijl een gedeelde vrijwilligerspool tijdwinst en dus een besparing van geld zou opleveren. Ook zouden vrijwilligers bij verschillende organisaties tegelijkertijd kunnen werken, waardoor zij ook meer affiniteit en ervaring kunnen krijgen met de doelgroep.<sup>74</sup>

#### *4.5.2 Overheid*

Naast de ideeën voor nieuwe initiatieven vanuit de organisaties is op landelijk niveau op 22 april 2015 ook een bed-bad-brood-akkoord gesloten over de opvang van ongedocumenteerden. De kern van dit akkoord

---

<sup>72</sup> Interview op 17 april 2015 met Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis.

<sup>73</sup> Interview op 1 mei 2015 met Luuk Haagen, nachtwaker nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening.

<sup>74</sup> Interview op 14 april 2015 met Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes.



is dat er een nieuw systeem komt voor het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers en dat de huidige bed, bad en brood-opvangen worden vervangen door voor vijf landelijke opvanglocaties.<sup>75</sup>

#### Brief aan de Tweede Kamer

De verantwoording van het nieuwe plan heeft het Kabinet in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet. In de brief geven zij aan dat zij niet het standpunt van het ECSR delen, aangezien de voorwaarden voor opvang geen grondslag vinden in het Europees Sociaal Handvest voor mensen zonder een legale verblijfsstatus. Zij vinden dus niet dat alle ongedocumenteerden recht hebben op opvang in Nederland. Op basis van het huidige akkoord ziet het Kabinet wel ruimte om een intensievere aanpak in te voeren op het gebied van terugkeer.<sup>76</sup>

#### Huidig beleid

Het huidige beleid houdt in dat een vreemdeling tijdens een asielprocedure onderdak krijgt in een asielzoekerscentrum (AZC). Als de asielzoeker geen verblijfsvergunning krijgt, helpt de staat met het regelen van zijn of haar terugkeer. In afwachting van de terugkeer is verblijf in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) mogelijk. Voorwaarde hiervoor is dat de vreemdeling een perspectief op terugkeer binnen twaalf weken heeft. Als de vreemdeling hier niet voor kiest of niet (meer) meewerkt aan zijn of haar terugkeer, wordt hem of haar de toegang tot de voorziening onttrokken.

#### Beoogde veranderingen

De beoogde veranderingen houden in dat ook de vreemdeling die wellicht langer dan twaalf weken nodig heeft om terug te keren naar het land van herkomst, alsnog toegang tot een VBL krijgt. Het doel is om de mensen die zonder vergunning in Nederland verblijven in kaart te brengen om hen vervolgens te begeleiden bij de terugkeer naar het land van herkomst.<sup>77</sup> In de voorfase van het terugkeertraject zal de vreemdeling bij een dépendance van het uitzetcentrum Ter Apel terecht komen, waar oriënterende en informatieve gesprekken worden gevoerd en de persoon tot rust kan komen. De vreemdeling wordt hier geregistreerd zodat aanmelding bij een ander centrum niet meer mogelijk is. Als de terugkeerbaarheid

---

<sup>75</sup> NOS. 'Bed-bad-broodregeling verdwijnt, er komt andere opvang.' <http://nos.nl/artikel/2031887-bed-bad-broodregeling-verdwijnt-er-komt-andere-opvang.html>. Geraadpleegd op 23 april 2015.

<sup>76</sup> Rijksoverheid. 'Kamerbrief over resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC'. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/22/kamerbrief-over-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec.html>. Geraadpleegd op 11 mei 2015.

<sup>77</sup> NOS. 'Bed-bad-broodakkoord: alleen nog opvang in zes plaatsen.' <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html>. Geraadpleegd op 24 april 2015.

aangetoond kan worden, wordt de vreemdeling doorverwezen naar de reguliere VBL in Ter Apel. Het Kabinet heeft gesteld dat de vreemdeling op grond van het buitenschuld criterium een verblijfsvergunning zal krijgen als na een bepaalde periode terugkeer onmogelijk blijkt. De vergunning wordt dus pas verstrekt als alles is gedaan om terug te keren en, zoals het criterium stelt, dat buiten de schuld van de ongedocumenteerde niet is gelukt.

In de voorfase zal de opvang worden geregeld in een dépendance van het uitzetcentrum Ten Apel. Deze dépendances zullen op vijf locaties worden gevestigd, namelijk in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Eindhoven en Den Haag. Van de ongeveer 25 gemeenten die nu opvang bieden, mag dan alleen nog in deze steden opvang geboden worden.<sup>78</sup> Gemeenten die zich niet hieraan houden en alsnog opvang blijven bieden, zullen worden gekort op hun budget voor de integratie van nieuwkomers.<sup>79</sup>

#### Gevolgen veranderingen

Het gevolg van het bovenstaande is dat vreemdelingen die niet terug kunnen of willen naar hun land van herkomst, weer op straat komen te staan. Het Kabinet stelt dat er geen noodzaak meer is om structurele opvang te bieden aan niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, aangezien het terugkeerbeleid wordt uitgebreid. Mochten de plannen uitgevoerd worden zoals het Kabinet ze nu voor zich ziet, zal dit betekenen dat de financiering van opvang voor een groot deel weer zal terugvallen op de gemeenten.<sup>80</sup> Terwijl de overheid meent dat een uitgebreider terugkeerbeleid de oplossing is, betekent het slechts dat een gedeelte van de ongedocumenteerden opgevangen wordt en de groep die niet kan of wil terugkeren weer op straat zou komen te staan.

#### *4.5.3 Reactie gemeente Utrecht*

Verschillende partijen binnen de gemeente Utrecht geven aan dat zij het eigen beleid op het gebied van opvang willen voortzetten. Een groot gedeelte van de gemeenteraad van Utrecht is niet te spreken over het nieuwe voorstel van het Kabinet. De gemeente heeft een uitgebreider aanbod dan in het voorstel wordt genoemd en heeft ook al langere tijd ervaring hiermee. De gemeenteraad vind het een morele plicht en

---

<sup>78</sup> NOS. 'Bed-bad-broodakkoord: alleen nog opvang in zes plaatsen.' <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html>. Geraadpleegd op 24 april 2015.

<sup>79</sup> NOS. 'Bed-bad-broodregeling verdwijnt, er komt andere opvang.' <http://nos.nl/artikel/2031887-bed-bad-broodregeling-verdwijnt-er-komt-andere-opvang.html>. Geraadpleegd op 24 april 2015.

<sup>80</sup> Rijksoverheid. 'Kamerbrief over resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC.' <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/22/kamerbrief-over-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec.html>. Geraadpleegd op 11 mei 2015.

zegt ondanks het nieuwe Kabinetsplan de eigen opvang te handhaven.<sup>81</sup> Ook advocaat Pim Fischer, die deze zaak namens de Protestantse Kerk aanhangig heeft gemaakt, zegt dat dit plan het probleem niet verhelpt. Marjan Sax van de actiegroep ‘We Are Here’ in Amsterdam en vertegenwoordiger van tweehonderd vluchtelingen keurt het nieuwe Kabinetsvoorstel af. Wilma Rozenga, coördinator van VillaVrede in Utrecht, geeft aan dat er al een streng beleid was en dat gebleken is dat dat geen oplossing biedt.<sup>82</sup>

Op basis van het voorgaande kan de conclusie worden gesteld dat er in de toekomst waarschijnlijk veranderingen zullen worden doorgevoerd. De Nederlandse overheid heeft een toekomstbeeld waarin terugkeer naar het land van herkomst centraal staat en het recht op opvang slechts bestaat wanneer aan de terugkeer wordt meegewerkt. In tegenstelling hierop ligt de focus van de organisaties op het verbeteren van de al bestaande dienstverlening aan de ongedocumenteerden. Ze willen kansen creëren voor ongedocumenteerden zodat zij (deels) in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Ook willen ze de doorstroom van vrijwilligers optimaliseren, zodat er meer tijd overblijft om daadwerkelijk met de ongedocumenteerden te werken. Om de nodige rust te kunnen bieden wordt er gesproken over een uitgebreidere 24-uursopvang, die een betere opvang biedt aan meer mensen.

---

<sup>81</sup> RTLnieuws. ‘Utrecht wil vasthouden aan eigen opvang asielzoekers.’ <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/utrecht-wil-vasthouden-aan-eigen-opvang-asielzoekers>. Geraadpleegd op 24 april 2014.

<sup>82</sup> NOS. ‘Bed-bad-broodakkoord: alleen nog opvang in zes plaatsen.’ <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html>. Geraadpleegd op 24 april 2015.

## 5.1 Hoofdstuk 5 – Conclusie

Dit hoofdstuk geeft de conclusie van het onderzoek weer. Als eerste zullen de deelvragen kort worden beantwoord, waaruit duidelijk naar voren komt wat het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek is.

### **Beantwoording deelvragen**

Uit het onderzoek is gebleken dat er meerdere organisaties in Utrecht zijn die zich inzetten voor de ongedocumenteerden in Utrecht. Zo is er opvang voor de dag en voor de nacht en bestaat er ook 24-uursopvang. Daarnaast kunnen de ongedocumenteerden in een dagopvang terecht waar soms ook een lunch wordt aangeboden en kunnen ze 's avonds bij het Smulhuis eten. Hiervoor staan verschillende organisaties garant, zoals STIL, Vluchtelingenwerk, maar ook particulieren.

Het ECSR heeft in zijn uitspraak beweerd dat het bieden van opvang het minimale is dat Nederland dient te doen als het geen mensenrechten wil schenden en zich aan het Europees Sociaal Handvest wil houden. Ongedocumenteerden hebben ten minste recht op voedsel, onderdak en kleding, zelfs wanneer zij geen legale status hebben. Het Comité van Ministers heeft dit beaamd, maar stelt tegelijkertijd vraagtekens bij de reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest in relatie tot de groep zonder verblijfsstatus.

De Nederlandse overheid heeft volgend op de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers verklaard de uitspraak van het ECSR niet te volgen, aangezien mensen zonder legaal verblijf niet binnen de reikwijdte hiervan vallen. Zij heeft een nieuw plan opgesteld, waarbij terugkeer centraal staat. Zij wil een landelijk geregelde opvang waar ongedocumenteerden terecht kunnen op voorwaarde dat zij meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. De hulp die zij wil aanbieden is dus niet onvoorwaardelijk

Ondanks het werk van de vele organisaties is er een aantal knelpunten waar men tegenaan loopt. Zo kan de samenwerking onderling beter en is de hulpverlening verspreid over meerdere plekken in Utrecht. Dag- en nachtopvang is onderverdeeld bij verschillende organisaties, waardoor de ongedocumenteerden niet de rust krijgen om te werken aan een toekomst. Ook kunnen ze weinig doen met hun vrije tijd, omdat ze door allerlei wet- en regelgeving beperkt worden en bijvoorbeeld niet mogen werken. Daarnaast draaien veel organisaties op vrijwilligers, waardoor de dienstverlening mogelijk niet optimaal is. Het bereiken en werven van goede vrijwilligers kost veel tijd, tijd die beter ingezet kan worden om de ongedocumenteerden daadwerkelijk te helpen. Ten slotte worden ongedocumenteerden niet betrokken bij het maken van nieuw beleid, waardoor de ervaringsdeskundigheid binnen het beleid ontbreekt.

De gemeente Utrecht heeft aangegeven niet te willen meewerken aan het nieuwe plan van de overheid en haar eigen beleid voort te zetten, waarbij ongedocumenteerden onvoorwaardelijke opvang wordt geboden. Naast het onvoorwaardelijk aanbieden van een Bed, Bad en Brood heerst de mening binnen de gemeente Utrecht dat elke ongedocumenteerde ook minstens recht heeft op Begeleiding. Hoewel de toekomst nog onduidelijk is, zal een aantal initiatieven wellicht al doorgevoerd worden. Organisaties zijn al bezig met het uitzoeken van de mogelijkheden om ongedocumenteerden deels in eigen levensonderhoud te kunnen laten voorzien en eventueel een betere regeling van vrijwilligers.

### **Beantwoording hoofdvraag**

Op basis van het bovenstaande kan gesteld worden dat de gemeente Utrecht al een vrij uitgebreid beleid op het gebied van opvang van ongedocumenteerden heeft. Welke organisaties actief zijn, is te vinden in de sociale kaart (zie toepassingsproduct) Hoewel de Nederlandse overheid eigen plannen maakt wat betreft opvang in Nederland en het onzeker is wat precies de uitkomst hiervan wordt, kiest de gemeente Utrecht er vooralsnog voor om haar eigen beleid te blijven uitvoeren. Terwijl het nog onzeker is of de plannen van de overheid gaan voldoen aan de eisen die het ECSR stelt, namelijk tenminste een bed, bad en brood voor elke ongedocumenteerde, zal de gemeente Utrecht hier wel aan voldoen. De gemeente Utrecht is van mening dat opvang tenminste 'de vier B's' dient te omvatten: Bed, Bad, Brood en Begeleiding. In grote lijnen is dit ook wat de ongedocumenteerden in Utrecht al krijgen.

Om antwoord te geven op de vraag wat betrokken organisaties en de Gemeente Utrecht nodig hebben om het beleid te verbeteren, kan gesteld worden dat er een aantal veranderingen nodig zijn. Deze veranderingen zijn als volgt:

- Samenwerking.

Ondanks de overleggen en samenwerking tussen organisaties, is de samenwerking nog niet voldoende om het beleid te optimaliseren. Door de samenwerking te verbeteren en eventueel ook organisaties samen te voegen, zou er meer bereikt kunnen worden.

- Meer 24-uursopvang, meer gecentreerd

In aanvulling op een verbetering van de huidige samenwerking is gebleken dat een ongedocumenteerde baat zou hebben bij een 24-uursopvang, hetgeen meer tijd en rust biedt om te focussen op zijn of haar toekomst. Een uitgebreidere 24-uursopvang die zich richt op de behoeftes van de ongedocumenteerden zou in aanvulling op of ter vervanging van de bestaande organisaties een goede verandering zijn.

- Ontwikkelingskansen van ongedocumenteerden vergroten

Momenteel kunnen ongedocumenteerden vrij weinig doen om zichzelf verder te ontwikkelen op het gebied van werk of opleiding. Hoewel organisaties gebonden zijn aan de geldende wetgeving, zou het de ongedocumenteerden veel goed doen als zij wel een nuttige dagbesteding hebben.

- Vrijwilligersdoorstroom optimaliseren

Veel van de organisaties draaien op vrijwilligers. De instroom, doorstroom en begeleiding zijn echter niet optimaal, mede doordat elke organisatie haar eigen vrijwilligers werft en begeleidt. Een centrale vrijwilligerscentrale die is gericht op de betrokken organisaties zou een oplossing kunnen bieden voor dit probleem.

## Hoofdstuk 6 Aanbevelingen, eigen visie en validiteit

In dit hoofdstuk zullen de aanbevelingen voortvloeiend uit dit onderzoek besproken worden. Vervolgens zal de validiteit van dit onderzoek kritisch bekeken worden. Tot slot zal de visie van de auteur worden geschetst.

### *6.1 Aanbevelingen*

Naar aanleiding van het onderzoek is er een toepassingsproduct (het adviesdocument) met aanbevelingen opgesteld, waarbij zowel de gemeente als de betrokken organisaties baat bij kunnen hebben. Deze aanbevelingen zijn goed uitvoerbaar, zolang de organisaties en de gemeente Utrecht hier de tijd en middelen voor hebben. De aanbevelingen zijn een opzet, waar nog verder aan gewerkt dient te worden om ze uit te kunnen voeren.

Naast het adviesdocument zijn er ook de aanbevelingen in het kader van vervolgonderzoek. Vanwege de beperking in tijd voor dit onderzoek zijn sommige zaken niet uitgebreid onderzocht. Zo is er geen onderzoek gedaan onder de ongedocumenteerden zelf. Dit zou wel een goede aanvulling geweest zijn op het onderzoek, omdat daarmee de behoeftes van de ongedocumenteerden zelf het beste zichtbaar worden. Daarnaast is het onderzoeksonderwerp momenteel erg veel in het nieuws en in ontwikkeling, wat betekent dat veranderingen die nu nog niet te voorspellen zijn hoogstwaarschijnlijk nog worden doorgevoerd. Ook daarom zou het van belang zijn om verder onderzoek te doen naar de daadwerkelijke gevolgen van de uitspraak van het ECSR en naar de mate waarin mensenrechten op den duur al dan niet worden geschonden.

### *6.2 Eigen visie*

In eerste instantie zal ik mijn eigen visie geven wat betreft het onderzoek en de resultaten. Vervolgens zal ik de validiteit van het onderzoek bespreken alsmede de sterke en zwakke punten.

#### Eigen mening

Persoonlijk ben ik ervan overtuigd dat het beleid dat de gemeente Utrecht en de organisaties voeren al heel goed is en veel betekent voor de doelgroep. Toen bekend werd gemaakt dat de gemeente Utrecht het plan van de overheid afwees, was ik opgelucht maar eigenlijk niet verrast. Wat tijdens mijn onderzoek heel erg naar voren is gekomen is de enorme betrokkenheid van de verschillende partijen bij de doelgroep, de ongedocumenteerden. In het begin van deze scriptie heb ik gesteld dat Utrecht een sociale stad is die voor haar inwoners zorgt en uit mijn onderzoek is deze mening / stelling zeer zeker bevestigd.

Ondanks deze maatschappelijke betrokkenheid van de verschillende partijen, denk ik wel dat er een aantal zaken verbeterd kan worden. Welke verbeterpunten dit zijn, heb ik al uitgebreid in mijn onderzoeksresultaten uiteengezet. De reden dat ik zelf ook van mening ben dat bepaalde zaken verbeterd kunnen worden, is dat ik met eigen ogen heb gezien dat de dienstverlening aan deze doelgroep beter kan. Ik heb bezoeken afgelegd aan verschillende organisaties en heb zelf ook vrijwilligerswerk gedaan bij de nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening. Wat mij persoonlijk opviel, is dat er veel verscheidenheid bestaat tussen de organisaties. Ondanks het feit dat ze wel onderling overleg voeren en samenwerkingsverbanden in stand proberen te houden, zijn het nog steeds allemaal op zichzelf staande organisaties met hun eigen doelstellingen en eigen werkwijze.

En dan heb ik het nog niet eens over de informele gesprekken die ik tijdens mijn vrijwilligerswerk met de ongedocumenteerden zelf heb gevoerd. Ze hebben meerdere malen aangegeven vaak het gevoel te hebben dat ze ongewenst zijn, aan de kant worden geschoven en geen kansen krijgen. Hoewel ze gedeeltelijk worden opgevangen, vinden ze het verschrikkelijk om overdag steeds uit hun 'huis' te moeten vertrekken, op zoek naar een nieuwe plek. Ik persoonlijk kan me heel erg goed voorstellen dat het op zo'n manier heel erg lastig is om je nog te concentreren op andere zaken, zoals wat je wilt doen in de toekomst en hoe je dat kunt bereiken.

Mijn persoonlijke advies is als volgt: het realiseren van een 24-uursopvang voor iedere ongedocumenteerde, maar dan wel toegespitst op zijn of haar specifieke behoefte. De angst dat Nederland dan een aanzuigende werking krijgt, lijkt mij ongegrond, aangezien veel Europese landen een soortgelijk beleid hanteren en geen aanzuigende werking blijken te hebben. Daarnaast zijn er nu veel ongedocumenteerden die al jaren in Nederland zijn, mede doordat ze niet de kans krijgen zich te focussen op de toekomst. Hoewel ik te weinig onderzoek heb gedaan om een feitelijk onderbouwde mening hierover te geven, zou het mij niet verbazen als meer mensen zouden terugkeren naar hun land van herkomst zodra zij de rust krijgen die een 24-uursopvang zou bieden. Er zal waarschijnlijk nog steeds een aantal ongedocumenteerden overblijven dat niet wil terugkeren, maar ik vind dat wij niet het recht hebben om te zeggen dat ze dan maar op straat moeten leven of het zich met minder dan het minimale moeten redden.

Daarnaast sta ik er ook volledig achter dat ongedocumenteerden toestemming moeten krijgen om te werken, ook als ze geen legale status hebben. Op die manier hebben ze een dagbesteding, wat het regelen van andere zaken ook vergemakkelijkt. Bovendien kost het de overheid minder geld wanneer zij (al is het



maar deels) in hun eigen levensonderhoud voorzien. Naar mijn mening is het een win-win situatie, waar de overheid haar voordeel mee zou kunnen doen.

#### Sterke en zwakke punten

De sterke en zwakke punten van dit onderzoek komen in sommige gevallen gek genoeg overeen. Als eerste zal ik de interviews bespreken. Daarna komt het veranderende werkveld aan bod.

Aan de ene kant waren de interviews een sterk punt, omdat ze meteen veel inzicht gaven in de organisaties en de manier waarop zij werken. Aan de andere kant waren ze een zwak punt omdat de mening van de geïnterviewden zeer subjectief is, aangezien ze vaak zelf met de doelgroep werken. Om dit op te lossen heb ik ervoor gekozen om in elk geval meerdere organisaties te interviewen, om zo zelf een adequaat beeld te kunnen vormen van de problematiek die speelt en eventuele wenselijke veranderingen.

Bovendien is dit onderzoek gedaan in een tijd waarin veel veranderingen plaatsvonden en er veel aandacht in de media en van de overheid is geweest. Dit kan nadelig zijn voor de uitkomsten van het onderzoek, aangezien de situatie nog steeds zeer veranderlijk is. Aan de andere kant heb ik vanwege de actualiteit van het onderwerp veel recente informatiebronnen kunnen gebruiken en is het ook zeer duidelijk geworden wat de verschillende partijen van de verschillende oplossingen vinden. In feite kwam ik er in de loop van mijn onderzoek achter dat de oplossing die ik tussentijds al deels had gevormd veel overeenkomt met de visie van de gemeente Utrecht. Hoewel er dus meerdere onderzoeken en meningen parallel lopen met mijn onderzoek, vanwege de veranderingen die iedereen moet doorvoeren, heeft dit in feite mijn onderzoeksresultaten ondersteund.

## Hoofdstuk 7. Internationale Rechtstoepassing

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de internationale rechtstoepassing uitgewerkt worden. Als eerste zal de casus en rechtsvraag worden toegelicht. Vervolgens zal het Nederlands beleid nader worden bekeken. Ook zal het Noorse beleid aan bod komen. Tot slot zal de casus vanuit intranationaal en rechtsfilosofisch perspectief belicht worden. Tussendoor zal er telkens een voorlopig antwoord gegeven worden om uiteindelijk tot het definitieve antwoord te komen.

#### 7.1.1 Casus

Abdollah, een alleenstaande man van 29 jaar is gevlucht uit zijn land van herkomst, Afghanistan. Hij hoort bij de Hazara, een etnische minderheid in Afghanistan. De Hazara hebben zwaar te lijden onder de Pashtun, de grootste etnische minderheid van Afghanistan. De Pashtun hebben een grote groep Hazara naar de bergen verdreven, maar ook veel Hazara uitgemoord. Abdollah heeft gezien hoe zijn vader door hen werd vermoord. Zijn moeder en zusjes zijn gevlucht naar Pakistan, en hij naar Nederland.

Eenmaal in Nederland aangekomen, in 2011, werd hij in het asielzoekerscentrum in Zeist opgenomen. Het leek wel alsof hij gevangen gehouden werd, aangezien hij een kleine kamer kreeg toegewezen met slechts een bed, een wc en een klein raam op drie meter hoog. Hier heeft hij twee maanden gezeten alvorens hij naar een ander asielzoekerscentrum werd verplaatst, in Utrecht. Ondanks de traumatische ervaringen in zijn land van herkomst en de moeilijke start in Nederland, heeft hij wel de Nederlandse taal geleerd en zich ingezet voor een verblijfsvergunning.

Hij heeft de verlengde asielzoekersprocedure in Nederland doorlopen, maar zijn asielaanvraag werd uiteindelijk eind 2014 afgewezen. De IND vond dat er onvoldoende bewijs was om zijn verhaal te onderbouwen. Hij kon geen papieren overleggen die zijn verhaal bevestigen. Wel had hij verklaringen van zijn huisarts, die een lichamelijk onderzoek bij hem heeft verricht, en zijn psycholoog, die meerdere gesprekken met hem heeft gevoerd. Desondanks werden de bewijzen onvoldoende geacht en werd zijn asielaanvraag afgewezen.

Abdollah wil ondanks de afwijzing van zijn asielaanvraag in Nederland blijven. Hij heeft last van hoofdpijn en kan slecht slapen, maar is toch doelbewust. Wel bereidt hij zich er ook op voor om terug te keren indien hij alsnog terug naar Afghanistan moet. Hij beschikt echter niet over de benodigde papieren om terug te keren. Samen met zijn advocaat probeert hij contact op te nemen met de ambassade in

Afghanistan om alsnog de vereiste juridische documentatie te krijgen. In de tussentijd verblijft hij in de nachtopvang op de Weerdsingel in Utrecht.

### *7.1.2 Rechtsvraag*

Welke juridische mogelijkheden heeft Abdollah, nu dat zijn asielaanvraag is afgewezen?

## *7.2 Ontstaansgeschiedenis van relevante wet- en regelgeving en typerende maatschappelijke ontwikkelingen*

In 1849 werd in Nederland voor het eerst een wet opgesteld waarin was vastgelegd welke vreemdelingen in Nederland ongewenst waren en welke niet (zie bijlage 3). De voorwaarden voor het mogen overgaan van de Nederlandse grens was enerzijds een paspoort met visum en anderzijds het beschikken van voldoende middelen van bestaan. Vreemdelingen zonder paspoort konden echter ook in Nederland verblijven, mits zij er ‘betrouwbaar’ uit zagen en voldoende mogelijkheden hadden om werk te vinden. Deze wet was vooral gericht op het uitzetten van vreemdelingen die niet in hun eigen onderhoud konden voorzien. Vaak gebeurde dit ook en werden vreemdelingen die niet in eigen levensonderhoud konden voorzien of vreemdelingen die een gevaar vormden voor de openbare orde over de grens met Duitsland of België gezet.<sup>83</sup>

In de 19<sup>e</sup> eeuw kende Nederland het domiciliebeginsel. Dat hield in dat iemands vaste woonplaats bepalend was in het bepalen of iemand onderdaan was van de Republiek der Nederlanden. Voor migranten was het makkelijk om deze status te verwerven. Sinds de Nationaliteitswet van 1850 kon alleen de eerste generatie vreemdelingen door naturalisatie Nederlander worden. Kinderen van vreemdelingen kregen echter direct de Nederlandse nationaliteit als ze hier werden geboren. Dit veranderde weer in 1892 door de Wet op het Nederlandschap en het Ingezetenschap, waarin werd bepaald dat pas de derde generatie vreemdelingen de Nederlandse nationaliteit bij geboorte zou krijgen.<sup>84</sup>

In de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw trok Nederland vanwege de industriële revolutie veel migranten aan waaronder migranten uit andere Europese landen, maar ook politieke vluchtelingen uit landen over de hele

---

<sup>83</sup> Vijfde eeuw migratie. ‘De eerste Vreemdelingenwet 1849.’ <http://vijfdeewenmigratie.nl/term/Vreemdelingenbeleid?page=1#716-def>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

<sup>84</sup> Vijfde eeuw migratie. ‘Nationaliteitswetgeving.’ <http://vijfdeewenmigratie.nl/term/Vreemdelingenbeleid?page=1#5803-def>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

wereld.<sup>85</sup> Door verschillende invloeden en ontwikkelingen zijn er verschillende wetten en procedures ontstaan die nu bepalend zijn:

### *7.2.1 De Koppelingswet*

De Koppelingswet is op 1 juli 1998 in werking getreden. Het doel van deze wet was om Nederland door een ontmoedigende werking onaantrekkelijker te maken voor vreemdelingen.<sup>86</sup> De Koppelingswet houdt in dat een vreemdeling zonder verblijfsvergunning geen recht heeft op collectieve voorzieningen, zoals een bijstandsuitkering, huursubsidie, studiefinanciering en bepaalde vergunningen. Instanties die over dit soort voorzieningen beslissen mogen het verblijfsrecht van iemand controleren en als dit verblijfsrecht niet vastgesteld kan worden vervolgens de aanvraag op grond van de Koppelingswet afwijzen. Daarnaast stelt de Koppelingswet -dat iemand wel recht heeft op noodzakelijke medische zorg, onderwijs voor de kinderen, en juridische bijstand, ook al heeft hij of zij geen verblijfsrecht.,<sup>87</sup>

### *7.2.2 Toegangsprocedure*

Naast de Koppelingswet is vooral de Wet modern migratiebeleid en de Vreemdelingenwet 2000 in dit kader van belang. Hierin wordt bepaald dat vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven een verblijfsvergunning nodig hebben. Deze kan worden aangevraagd onder andere via een toegangs- en verblijfsprocedure (tev). De meeste vreemdelingen van buiten de Europese Unie hebben een visum nodig om Nederland binnen te komen. Wanneer zij langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven moeten zij een machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen (mvv). Tijdens het doorlopen van de tev dient ook een verblijfsvergunning aangevraagd te worden. Voorwaarden om een verblijfsvergunning te verkrijgen zijn als volgt:

- Aanvrager dient te kunnen aantonen dat hij of zij in het eigen levensonderhoud kan voorzien, bijvoorbeeld door het overleggen van een arbeidsovereenkomst;
- Aanvrager dient zichzelf te kunnen legitimeren met een geldig persoonsbewijs;

---

<sup>85</sup> Vijfde eeuw migratie. '1945-Heden.' <http://vijfdeewuennmigratie.nl/periode/1945-heden#823-inhetkort>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

<sup>86</sup> De Volkskrant. 'Koppelingswet op geen enkele manier succesvol.' <http://www.volkskrant.nl/economie/koppelingswet-op-geen-enkele-manier-succesvol~a556949/>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

<sup>87</sup> Rijksoverheid. 'Wat is de Koppelingswet?' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/vraag-en-antwoord/wat-is-de-koppelingswet.html>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

- Aanvrager dient te kunnen aantonen dat hij geen crimineel verleden heeft<sup>88</sup>.

In het geval van Abdollah is de aanvraag voor verblijfsvergunning echter anders geregeld aangezien hij niet hier is gekomen om te werken maar is gevlucht uit zijn eigen land. Er is een andere manier om een verblijfsvergunning te verkrijgen, en wel door middel van een asielpcedure. Asiel is een vorm van bescherming, en iedereen heeft het recht om asiel aan te vragen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) behandelt de aanvragen en onderzoekt of de aanvrager recht heeft op een verblijfsvergunning op grond van asiel. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning zijn vastgesteld in artikel 29 Vw. Deze voorwaarden zijn als volgt:

- Gegronde redenen om in het land van herkomst te vrezen voor vervolging op grond van godsdienst, ras, politieke overtuigingen, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep;
- Gegronde redenen om bang te zijn voor blootstelling aan onmenselijke behandelingen in land van herkomst;
- Het hebben van een gezinslid dat al een verblijfsvergunning heeft waarmee de aanvrager, gelijktijdig of maximaal negentig dagen nadat het gezinslid de vergunning heeft gekregen, Nederland is ingereisd.

De voorwaarden voor afwijzing van een asielaanvraag staan vermeld in artikel 30 Vw. Deze voorwaarden zijn als volgt:

- Aanvrager is voordat in Nederland asiel wordt aangevraagd in een ander Schengen-land geweest waar asiel aangevraagd had kunnen worden;
- Gevaar voor openbare orde en/of nationale veiligheid;
- Het verstrekken van onjuiste gegevens<sup>89</sup>.

### 7.2.3 Procedure

#### Aanmelding

Bij aankomst in Nederland dient de aanvrager zich eerst te melden bij de Vreemdelingenpolitie [in Ter Apel, waar de identiteit van de aanvrager vastgesteld wordt door middel van beschikbare documenten

---

<sup>88</sup> Rijksoverheid. 'Immigratie vreemdelingen.' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/immigratie-vreemdelingen>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

<sup>89</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst. 'Overzicht: verblijf met een asielvergunning.' [https://kdw.ind.nl/Dialog.aspx?knowledge\\_id=%2fdialoogvreemdeling%3finit%3dtrue%26prefill%3dtrue%26WensKlant%3dIkWilAsielAanvragen](https://kdw.ind.nl/Dialog.aspx?knowledge_id=%2fdialoogvreemdeling%3finit%3dtrue%26prefill%3dtrue%26WensKlant%3dIkWilAsielAanvragen). Geraadpleegd op 30 april 2015.

zoals paspoort, bagage of tickets. De aanmelding duurt meestal niet langer dan twee dagen. Indien de vluchteling via Schiphol Nederland binnenkomt, kan hij of zij zich melden bij de Koninklijke Marechaussee, die hem of haar vervolgens naar het aanmeldcentrum Schiphol brengt.

#### Rust- en voorbereidingstijd

Na de aanmelding volgt een periode van minimaal zes dagen, waarin informatie wordt verstrekt over de asielprocedure en een afspraak met een door de overheid toegewezen advocaat volgt. Indien nodig, kan de vreemdeling door een arts worden onderzocht. De vreemdeling verblijft in een opvanglocatie in de buurt van het kantoor van de IND waar de asielaanvraag zal worden ingediend. Indien de vluchteling via Schiphol het land binnenkomt, is er geen rustperiode maar wordt de informatie op de dag van aankomst verstrekt en worden de nodige onderzoeken uitgevoerd.

#### Algemene asielprocedure

Na de rustperiode volgt het indienen van de asielaanvraag bij een van de aanmeldcentra gelegen in Den Bosch, Schiphol, Ter Apel of Zevenaar. Dit duurt acht tot maximaal veertien dagen. Hierbij vinden gesprekken met de IND plaats waarna een beslissing op de aanvraag genomen wordt. Het eerste gehoor is om de identiteit, nationaliteit en reisroute vast te stellen. Het nader gehoor gaat over de redenen van de asielaanvraag. Hierbij mag de advocaat aanwezig zijn. Na het nader gehoor kunnen er twee mogelijkheden volgen:

- Verwacht wordt dat er binnen acht dagen een beslissing genomen kan worden; of
- Het onderzoek vergt meer tijd. Er volgt dan een verlengde asielprocedure en de algemene asielprocedure wordt stopgezet.

Indien niet is voldaan aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning, ontvangt de aanvrager op de vijfde dag na aankomst in Nederland van de IND een schriftelijk voornemen tot afwijzing. Hierop mag de aanvrager vervolgens met behulp van zijn of haar toegewezen advocaat reageren. Indien de IND na deze reactie van mening blijft dat de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden van de Vreemdelingenwet, ontvangt de aanvrager van de IND een afwijzende beslissing in de vorm van een beschikking. Indien de IND na de reactie overgaat tot inwilliging van de asielaanvraag, ontvangt de aanvrager een 'verblijfsvergunning voor bepaalde tijd' en mag hij voorlopig in Nederland blijven.

#### Verlengde asielprocedure

Indien de IND van mening is dat het onderzoek meer tijd vergt, wordt de asielaanvrager overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Er dient binnen zes maanden een besluit genomen te worden. Deze periode kan

eventueel met zes maanden verlengd worden.<sup>90</sup> In het geval van Abdollah is er sprake van een verlengde asielprocedure, gelet op de omstandigheden en de tijd die het heeft geduurd voordat de IND tot een besluit is gekomen.

### 7.2.3 Na toelating/afwijzing

Indien de asielaanvraag door de IND wordt ingewilligd, krijgt de aanvrager een verblijfsvergunning die vijf jaar geldig is. Wel geldt hier de verplichting om een inburgeringscursus te doen. Daarnaast is het toegestaan om te werken en ontstaat het recht op huisvesting, waarbij het COA kan bemiddelen. Na afloop van de periode waarin de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geldig is, en indien het niet mogelijk is om terug te keren naar het land van herkomst, kan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd als ‘EU landurig ingezetene.’ Indien die aanvraag afgewezen wordt, dient de aanvrager Nederland te verlaten. Als hij of zij niet binnen de gestelde termijn vertrekt, kan tot uitzetting worden overgegaan. Indien gekozen wordt voor vrijwillige terugkeer, kan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ondersteunen, onder andere door het verstrekken van informatie en het bieden van financiële ondersteuning bij terugkeer.

Binnen vier weken na de tweede afwijzing door de IND kan in beroep worden gegaan bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank. Dit is vastgesteld in artikel 43, lid 3, jo. artikel 69, jo. artikel 82, lid 1 van de Vw. De rechter bekijkt of de IND de aanvraag terecht heeft afgewezen. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, kan Abdollah in hoger beroep gaan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als ook dit beroep niet slaagt, dient Abdollah Nederland te verlaten op grond van artikel 61 Vw.

Een laatste optie om alsnog in Nederland te kunnen blijven is een beroep doen op een verblijfsvergunning op grond van de buitenschuldprocedure. Als Abdollah kan aantonen dat hij meewerkt aan zijn terugkeer, maar dat zijn land van herkomst hier niet aan meewerkt, door bijvoorbeeld na te laten juridische documentatie op te sturen, kan hij op grond van de buitenschuldprocedure een verblijfsvergunning krijgen.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst. ‘Hoe werkt het: verblijf met een asielvergunning.’ <https://kdw.ind.nl/OverviewDetail.aspx?maintab=2>. Geraadpleegd op 30 april 2015.

<sup>91</sup> Nederlands juristenblad. *Bescherming van Staatlozen in Nederland vraagt om een aparte vaststellingsprocedure.* <http://njb.nl/blog/bescherming-van-staatlozen-in-nederland-vraagt-om.11434.lynkx>. Geraadpleegd op 6 mei 2015.

Een verblijfsvergunning op grond van buitenschuldverklaring wordt meestal echter afgewezen. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat dit soort vergunningen niet vaak worden verstrekt. In de zaak van 13 oktober 2013 is bij de afwijzing van een ‘verblijfsvergunning regulier’ overwogen dat de inspanningen die gedaan zijn door de aanvrager onvoldoende waren om te spreken van een buitenschuld-vergunning zoals bedoeld in paragraaf B14/3.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000.<sup>92</sup>

### *7.3 Eerste voorlopige antwoord rechtsvraag*

In eerste instantie kan Abdollah een beroep indienen tegen zijn afwijzing. Mocht het beroep ongegrond worden verklaard, dan kan hij nog hoger beroep instellen bij de Raad van State. Daarnaast kan Abdollah er ook voor kiezen om mee te werken aan vrijwillige terugkeer. Hij zal hierbij worden ondersteund door het IOM en hij kan dan ook een financiële tegemoetkoming ontvangen. Ten slotte kan Abdollah ervoor kiezen om een buitenschuldprocedure te starten, indien hij wel probeert terug te keren maar dat niet lukt omdat Afghanistan niet meewerkt en hij dus buiten zijn eigen schuld om niet terug kan keren.

### *7.4 Internationale beleidsvergelijking*

#### 7.4.1 Onderbouwing keuze land

Er is gekozen om het beleid van Noorwegen met het beleid van Nederland te vergelijken. De keuze is op Noorwegen gevallen omdat het een land is dat zich net als Nederland via verdragen heeft verplicht om een soortgelijk beleid te voeren. Amnesty International heeft veel kritiek ge-uit op het beleid van Noorwegen, omdat het kennelijk maar een heel klein percentage van alle asielzoekers een vergunning verleent. Zweden hanteert een zogenaamd ‘opendeur-beleid’, waardoor veel vluchtelingen hun pijlen richten op Zweden en dus minder op Noorwegen.<sup>93</sup> Door het beleid in Noorwegen en Nederland te vergelijken zal duidelijk worden welke verschillen en overeenkomsten de twee landen vertonen in het vreemdelingenbeleid.

#### 7.4.2 Achtergrondinformatie

In Noorwegen is het UDI verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen. Een vluchteling kan asiel aanvragen wanneer hij of zij bang is voor vervolging of voor onmenselijke behandeling in het land van herkomst. De voorwaarden die worden gesteld zijn als volgt:

- Je moet je op het Noorse grondgebied of bij de Noorse grens bevinden;

---

<sup>92</sup> RvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3820.

<sup>93</sup> Amnesty. ‘Asylsokere og flyktninger.’ <http://www.amnesty.no/tema/asyls%C3%B8kere-og-flyktninger>. Geraadpleegd op 10 mei 2015.



- Je moet de overheid de waarheid vertellen;
- Je moet bescherming bij de politie aanvragen, waarna je naar het nationale immigratiecentrum van de politie in Oslo wordt gebracht; en
- Je hebt recht op een tolk, die een geheimhoudingsplicht heeft.

Nadat de asielzoeker is aangekomen bij het nationale immigratiecentrum van de politie, volgt een registratie in een zogenoemd transitiecentrum. In het transitiecentrum volgt een gezondheidsonderzoek en neemt het UDI een interview bij de asielzoeker af. Na het interview wordt de asielzoeker in een regulier asielzoekerscentrum geplaatst.<sup>94</sup>

Noorwegen geeft iemand wiens asielaanvraag is afgewezen de mogelijkheid om op kosten van de Noorse staat terug te keren naar bepaalde landen van herkomst, waaronder Afghanistan. De ondersteuning die wordt geboden is als volgt:

- Vliegticket naar huis;
- Gezondheidscontrole en vaccinaties;
- Hulp bij het verkrijgen van paspoort en andere reisdocumenten;
- Advies van het IOM (Internationale Organisatie voor Migratie);
- Hulp bij het plannen van de reis;
- 1.800 dollar in contanten;
- Financiële steun voor het vinden van werk, opleiding of het starten van een eigen bedrijf in Afghanistan ter waarde van 4.500 dollar;
- Tot zes maanden financiële steun tijdens het volgen van een opleiding of training in Afghanistan
- Tot 3.000 dollar aan financiële steun voor huisvesting na aankomst in Afghanistan
- Een betaalde accommodatie in Kabul tot twee weken na aankomst in Afghanistan<sup>95</sup>

Terugkeren met (financiële) steun van de Noorse overheid is een van de opties die Abdollah in Noorwegen zou hebben. Hij krijgt een termijn van drie weken om terug te keren. Mocht hij niet zelfstandig vertrekken, dan kan hij door de politie worden uitgezet.

---

<sup>94</sup> UDI. 'Skal soke beskyttelse' <http://www.udi.no/skal-soke/beskyttelse/>. Geraadpleegd op 21 april 2015.

<sup>95</sup> UDI. 'Assistert retur til Afghanistan.' <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/assistert-retur-til-afghanistan/>. Geraadpleegd op 21 april 2015.

Daarentegen, als hij het niet eens is met zijn afwijzing, dan kan hij een klacht indienen bij het UDI. Ook dit moet binnen drie weken na ontvangst van de afwijzing. De klacht moet schriftelijk worden ingediend bij het UDI. Klagen heeft alleen zin wanneer er nieuwe documentatie of andere informatie voorhanden is, waaruit blijkt dat de afwijzing onterecht was. Indien er binnen de drie weken nog niet voldoende documentatie is vergaard, kan worden verzocht om een uitstel van nogmaals twee weken om alsnog de nodige documentatie te leveren. Mocht het UDI de klacht ongegrond verklaren, dan stuurt het deze door naar Utlendingsnemda (UNE). Dit is een onafhankelijk juridisch orgaan dat afwijzingen van het UDI nogmaals juridisch beoordeelt.<sup>96</sup> Tijdens de klachtenprocedure is het mogelijk om in Noorwegen te verblijven. Hiervoor dient wel een verzoek te worden ingediend bij het UDI.<sup>97</sup> Als het UNE de aanvraag alsnog afwijst, moet Abdollah het land verlaten.

### *7.5 Tweede voorlopige antwoord rechtsvraag*

Als Abdullah na de eerste afwijzing nog steeds in Noorwegen wil blijven, kan hij een klacht indienen tegen de afwijzende beschikking. Mocht deze ook worden afgewezen, dan stuurt het UDI de afwijzing door naar het UNE. Het UNE zal de afwijzing beoordelen. Als het UNE de klacht ook ongegrond verklaart, kan Abdollah worden uitgezet maar ook op vrijwillige basis het land verlaten. Het IOM biedt ondersteuning bij het verlaten van Noorwegen.

### *7.6 Beleidsvergelijking*

In Noorwegen en Nederland is de procedure waarmee een asielzoeker ongeveer hetzelfde. Na aanmelding wordt in beide landen gekeken naar de onderliggende redenen en wordt de asielzoeker in een asielzoekerscentrum geplaatst. In beide landen bestaat de mogelijkheid tot beroep tegen een afwijzing van de asielaanvraag. Hoewel de duur van de termijnen verschillen, is de essentie van het beleid hetzelfde. Ook kan in hoger beroep worden gegaan tegen de afwijzing. In Nederland dient de aanvrager dit zelf te doen, met behulp van de toegewezen advocaat. In Noorwegen stuurt het besluitvormend orgaan (UDI) de afwijzing echter zelf al door naar het UNE. Wanneer de asielaanvraag is herbeoordeeld en afgewezen, dient de aanvrager het land te verlaten. Als hij dit vrijwillig doet, ontvangt hij steun van het IOM. Een wezenlijk verschil met Nederland in dit kader is dat Noorwegen geen buitenschuldprocedure kent.

---

<sup>96</sup> UNE. 'Om oss' <http://www.une.no/no/om-oss/UNEs-rolle/>. Geraadpleegd op 24 april 2015.

<sup>97</sup> UDI. 'Klage pa et vedtag' <http://www.udi.no/ord-og-begreper/klage-pa-et-vedtak/#link-1009>. Geraadpleegd op 21 april 2015.

### *7.7 Derde voorlopige antwoord*

Zowel in Nederland als in Noorwegen kan Abdollah juridische maatregelen nemen en in beroep gaan tegen zijn afwijzing. Als dit beroep gegrond wordt verklaard, zal hij kunnen blijven. Mocht dit beroep echter ongegrond worden verklaard, kan hij in Nederland hoger beroep instellen en wordt dat in Noorwegen voor hem gedaan door het UDI. Als dat beroep wederom ongegrond wordt verklaard, dient Abdollah het land te verlaten. In Nederland heeft hij in bepaalde omstandigheden wel meer mogelijkheden, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat zijn land van herkomst niet meewerkt aan zijn terugkeer. Hij kan dan via de buitenschuldprocedure alsnog een verblijfsvergunning krijgen.

### *7.8 Supranationaal*

Vanaf 1991 zijn de EU-lidstaten al bezig om een gemeenschappelijk Europees asielbeleid in te voeren, ook wel het CAES (Common European Asylum System) genoemd. De reden hiervoor is dat de Europese Unie in de loop der jaren is uitgegroeid tot een welvarend deel van de wereld, waar veel vluchtelingen en minderbedeelden naartoe komen. Een gezamenlijke aanpak was gewenst, aangezien veel asielverzoeken per lidstaat moesten worden ingediend, en daarnaast kregen sommige landen meer asielverzoeken dan andere vanwege verschillende toelatingskansen, welvaartsniveau en ligging.<sup>98</sup>

Tijdens het Haagse Programma van 2000 tot 2009 is de eerste fase van het CEAS voltooid, waarbij drie richtlijnen en een verordening zijn ontstaan. De richtlijnen betreffen de minimumnormen inzake de opvang van asielzoekers, de erkenning van vluchtelingen en de procedures die gevolgd dienen te worden ter verlening of intrekking van internationale bescherming. De verordening omvat de vaststelling van criteria ter bepaling van welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag.

Van december 2009 tot december 2014 heeft de Europese Raad het Stockholm-programma aangehouden, waarin het beleid verder ontwikkeld is. Dit heeft geleid tot een beleidsplan van de Europese Commissie, waarin een verdere harmonisatie van normen, coördinatie en praktische samenwerking en het bevorderen van onderlinge solidariteit centraal hebben gestaan.

In 2011 is het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) opgericht en in 2013 is de Richtlijn Asielprocedures aangenomen. Deze richtlijn moet zorgen voor een efficiënte en eerlijke asielprocedure in de gehele Europese Unie. Een van de richtlijnen is dat asielaanvragen binnen zes

---

<sup>98</sup> European Commission. 'Common European Asylum System' [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm). Geraadpleegd op 8 mei 2015.

maanden moeten zijn afgerond. Lidstaten hebben tot halverwege 2015 om deze regels te implementeren, waarna het asielbeleid in de Europese lidstaten meer op een lijn zal liggen.<sup>99</sup>

Door de samenwerkingsverbanden tussen de verschillende lidstaten zal het vreemdelingenbeleid, en dus de kansen die een asielzoeker in elke lidstaat heeft, ongeveer hetzelfde zijn. Naast de samenwerkingsverbanden is ook de Dublin-procedure van belang. Een Dublin-procedure is van toepassing wanneer er aanwijzingen zijn dat een asielzoeker al eerder in een ander Schengen-land asiel heeft aangevraagd of dit had moeten doen. In dat geval wordt de asielzoeker naar dat andere Europese land teruggestuurd en wordt de asielaanvraag daar (opnieuw) behandeld. Ook als de kinderen of de partner van de asielzoeker in een ander land een status heeft / hebben, dient de aanvraag aldaar te worden ingediend. In principe worden asielzoekers in die gevallen binnen zes maanden overgeplaatst naar het desbetreffende land.<sup>100</sup>

Ten slotte is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van belang indien Abdollah van mening is dat zijn mensenrechten worden geschonden door de afwijzing. Hij kan in dat geval een klacht indienen bij het EHRM. De selectie is echter zeer streng en de bewijslast ligt bovendien bij Abdollah.<sup>101</sup>

### *7.9 Vierde voorlopige antwoord*

Gelet op de internationale wetgeving blijven de mogelijkheden voor Abdollah eigenlijk hetzelfde. De invloed van de samenwerkingsverbanden is in dit geval duidelijk aanwezig. Door de samenwerkingsverbanden dient elke Europese lidstaat ongeveer hetzelfde beleid te voeren. Vandaar dat Abdollah in beide landen dezelfde mogelijkheden heeft, op het buitenschuld criterium na. Gelet op internationaal recht kan Abdollah ook een klacht indienen bij het EHRM, maar alleen als hij van mening is dat zijn mensenrechten worden geschonden.

### *7.10 Rechtsfilosofie*

Vanuit de rechtsfilosofie kan gesteld worden dat deze casus te maken heeft met een cruciaal thema op het gebied van natuurrecht en rechtspositivisme. Natuurrecht houdt in dat bepaalde rechten ontstaan enkel

---

<sup>99</sup> EuropaNu. 'Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid (GEAS)' [http://www.europa-nu.nl/id/vitj1151jdh7/gemeenschappelijk\\_europees\\_asielbeleid](http://www.europa-nu.nl/id/vitj1151jdh7/gemeenschappelijk_europees_asielbeleid). Geraadpleegd op 6 mei 2015.

<sup>100</sup> IND. 'Welk land behandelt een asielaanvraag?' <https://www.ind.nl/Documents/6076.pdf>. Geraadpleegd op 10 mei 2015.

<sup>101</sup> Council of Europe. (2014) *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. P. 47.

door het geboren worden, waardoor ook geen onderscheid in de rechten van een mens bestaat.<sup>102</sup> Een bekende filosoof en aanhanger van het natuurrecht is Thomas Aquino, dat eens heeft gesteld dat een onrechtvaardige wet geen wet is. Het rechtspositivisme stelt echter dat wanneer een wet opgesteld is door een bevoegd orgaan, deze opgevolgd dient te worden.<sup>103</sup> Hieruit kan worden verwacht dat er een dilemma kan ontstaan wanneer het natuurrecht naast het rechtspositivisme komt te staan. Waar het natuurrecht stelt dat een wet die onrechtvaardig is geen wet is, stelt het rechtspositivisme dat ondanks dat een wet onrechtvaardig kan lijken dit alsnog de wet is als het wetgevend orgaan dit bepaald heeft.

Bekeken van het natuurrecht, zou je kunnen zeggen dat ondanks waar Abdollah vandaan komt, hij recht zou moeten hebben op het minimale om te overleven alleen omdat hij geboren is. Dit is immers ook waar anderen recht op hebben. Hij heeft hier net zoveel recht op als een ieder die zich in Noorwegen of Nederland bevindt. Waarom zou hij enkel omdat hij niet geboren is in deze landen geen recht hebben op onderdak, voedsel en andere voorzieningen? Wij hebben wetten opgesteld die weergeven wanneer iemand 'recht' heeft op voorzieningen die noodzakelijk om te overleven. Ontnemen we niet iemands recht op leven door hem uit te sluiten? Zonder voedsel, onderdak en kleding is het lastig om te kunnen overleven. Je zou de vraag kunnen stellen waarom het leven van Abdollah minder waard is dan die van een persoon die rechtmatig verblijft in Nederland. Momenteel lijkt het alsof dat inderdaad zo is, want zolang hij niet over de juiste juridische documentatie beschikt is hij niet welkom in het land en wordt hij uitgezet.

Daarop aansluitend hebben wij in per wet vastgesteld wie wel of niet ergens rechtmatig mag verblijven, oftewel wie Nederlander is en wie rechtmatig in Nederland verblijft. Wie zegt echter dat wij kunnen bepalen wie rechtmatig zich op een grondgebied bevindt? In ons rechtssysteem is het misschien zo geregeld dat voor de wet iemand rechtmatig of niet-rechtmatig in ons land is, maar bekeken vanuit het natuurrecht zou hij evenveel rechten hebben als wij.

### *7.11 Conclusie*

Gelet op bovenstaande uitwerkingen kan geconcludeerd worden dat Abdollah is afgewezen omdat hij onvoldoende bewijsmateriaal heeft kunnen overleggen. Hij kan hiertegen in beroep gaan, zowel in Nederland als in Noorwegen. In Nederland kan hij bij een tweede afwijzing in hoger beroep gaan. In Noorwegen stuurt het UDI de afwijzing gelijk door naar het UNE ter beoordeling. Indien de afwijzing

---

<sup>102</sup> Witteveen, W. J. (2014) *Diderot en een verhalend wetsbegrip*. Boom Juridische Uitgevers: RegelMaat. P 252

<sup>103</sup> Janse, R (2002) *Was Hobbes een rechtspositivist?* Boom Juridische Uitgevers: Netherlands Journal of Legal Philosophy

blijft, zal hij het land in eerste instantie moeten verlaten. Hij kan hiervoor begeleiding en financiële steun krijgen van het IOM.

Gelet op het intranationale recht dient de behandeling van Abdollah zij zaak ongeveer hetzelfde te zijn. Uit voorgaande blijkt dat de criteria voor asiel ongeveer hetzelfde zijn en ook de uitvoering komt overeen. Vanuit rechtsfilosofisch oogpunt zou Abdollah aan de hand van het natuurrecht over dezelfde rechten beschikken als elk ander mens in Noorwegen of Nederland, en zou hij dit mogen blijven. Vanuit het rechtspositivisme is echter gesteld dat de wetten gevolgd dienen te worden, waardoor weer de wetten gelden die zijn vastgesteld door de landen.

### *7.12 Eigen visie*

Wanneer ik de verschillende invloeden kijk die bepalen of iemand rechtmatig in een land verblijft of niet, ben ik van mening dat het onmenselijk is om iemand als illegaal of ongewenst in een land te laten. Hoewel ik begrijp dat het niet mogelijk is om de landsgrenzen voor iedereen open te zetten, vind ik het alsnog onmenselijk om iemand bepaalde rechten te ontnemen enkel omdat hij geen geldig verblijfspapiertje heeft. In dit geval ben ik geneigd om me aan te sluiten bij de natuurrecht-denkers, en met name op het gebied dat iedereen gelijk is. Ik vind het absurd dat ik wel rechtmatig in Nederland verblijft, alleen omdat mijn ouders Nederlands zijn en ik dus een rechtsgeldige ‘Nederlander’ ben.

## Literatuurlijst

### Boeken

Lodder, G.G. (2012) *Vreemdelingenrecht in vogelvlucht*. Sdu Uitgevers: Nederland

### Internetbronnen

AD. 'Utrecht: harder verzet tegen bed-, bad- en broodbeleid.'

<http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/3993052/2015/05/01/Utrecht-harder-verzet-tegen-bed--bad--broodbeleid.dhtml>

Amnesty. 'Asylsokere og flyktninger.' <http://www.amnesty.no/tema/asyls%C3%B8kere-og-flyktninger>.

CBS. 'Derdelanders van wie de illegale aanwezigheid is vastgesteld.'

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82266ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0-1,3,6,8,11-16,18-19,23,25,27,31,33,35,1&D5=a&VW=T>.

CBS. 'Derdelanders, verplichting tot vertrek, aantoonbaar vertrek, nationaliteit.'

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82267ned&D1=a&D2=0-1,4-6,8,11,14-15,21,26-28,30-33,46,49,55,58,60,63-65,67-69,73,1&D3=a&VW=T> Gemeente Utrecht. 'Zonder papieren, niet zonder rechten!' <http://www.basisrechten.nl/utrecht.html>.

CoE. 'About the Committee of Ministers' [http://www.coe.int/t/cm/aboutCM\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/aboutCM_en.asp)

CoE. 'European Committee of Social Rights (ECSR)'

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ECSR/ECSRdefault_en.asp)

CoE. 'Observations from the government on the admissibility'

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc2\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC90CaseDoc2_en.pdf).

CoE. 'Values.' <http://www.coe.int/en/web/about-us/values>

DeStadUtrecht. 'Aantal dakloze asielzoekers in Utrecht stijgt fors.' <http://destadutrecht.nl/zorg/aantal-dakloze-asielzoekers-utrecht-stijgt-fors/>

European Commission. 'Common European Asylum System' [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)

EuropaNu. 'Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid (GEAS)' <http://www.europa-nu.nl/id/vitjl151jdh7/gemeenschappelijk-europees-asielbeleid>

Fanga Musow. 'Wat is Fanga Musow' <http://www.fangamusow.nl/>

Huize Agnes. 'Financiering'

[http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag\\_titel=financiering&pag\\_uuid=0D571F8B-148B-4B02-8DA22F4B31596D75](http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag_titel=financiering&pag_uuid=0D571F8B-148B-4B02-8DA22F4B31596D75)

Huize Agnes. 'Over Huize Agnes' [http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag\\_titel=over-huize-agnes&pag\\_uuid=32C9B6B2-AEC6-4260-A338E9B40E965C60](http://www.agnesvanleeuwenberch.nl/pagina.cfm?pag_titel=over-huize-agnes&pag_uuid=32C9B6B2-AEC6-4260-A338E9B40E965C60)

Immigratie- en Naturalisatiedienst. 'Hoe werkt het: verblijf met een asielvergunning.'

<https://kdw.ind.nl/OverviewDetail.aspx?maintab=2>

Immigratie- en Naturalisatiedienst. 'Overzicht: verblijf met een asielvergunning.'

[https://kdw.ind.nl/Dialog.aspx?knowledge\\_id=%2fdialoogvreemdeling%3finit%3dtrue%26prefill%3dtrue%26WensKlant%3dIkWilAsielAanvragen](https://kdw.ind.nl/Dialog.aspx?knowledge_id=%2fdialoogvreemdeling%3finit%3dtrue%26prefill%3dtrue%26WensKlant%3dIkWilAsielAanvragen)

IND. 'Welk land behandelt een asielaanvraag?' <https://www.ind.nl/Documents/6076.pdf>

INLIA. 'ECSR: ongedocumenteerden recht op onderdak, kleding en voeding'.

<http://www.inlia.nl/news/show/ecsr-ongedocumenteerden-recht-op-onderdak-kleding-en-voeding>

LOS. 'Stichting LOS.' <http://www.stichtinglos.nl/content/stichting-los>

Nederlands juristenblad. *Bescherming van Staatlozen in Nederland vraagt om een aparte vaststellingsprocedure.* <http://njb.nl/blog/bescherming-van-staatlozen-in-nederland-vraagt-om.11434.lynkx>

NOS. 'Bed-bad-brood-akkoord: alleen nog opvang in zes plaatsen.'

<http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2031785-bed-bad-broodakkoord-alleen-nog-opvang-in-zes-plaatsen.html>

NOS. 'Bed-bad-broodregeling verdwijnt, er komt andere opvang.' <http://nos.nl/artikel/2031887-bed-bad-broodregeling-verdwijnt-er-komt-andere-opvang.html>

NRC. 'Onduidelijkheid over bed, bad en brood-verplichting'

<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/15/onduidelijkheid-over-bed-bad-en-brood-verplichting/>

NRC. 'Utrecht blijft illegalen opvangen – eerste gemeente die kabinetsplan wijzigt.'

<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/29/utrecht-blijft-illegalen-opvangen-eerste-gemeente-die-kabinetsplan-weigert/#>

PA. 'Overview.' [http://website-pace.net/en\\_GB/web/apce/how-it-works](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/how-it-works)

Protestantse Kerk. 'Klacht nakomen rechten ongedocumenteerden ontvankelijk verklaard.'

<http://www.protestantsekerk.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-nakomen-rechten-ongedocumenteerden-ontvankelijk-verklaard.aspx>

Protestantse Kerk. 'Klacht namens Protestantse Kerk bij Raad van Europa tegen Nederlandse Staat.'

<http://www.protestantsekerk.nl/actueel/Nieuws/nieuwsoverzicht/Paginas/Klacht-namens-Protestantse-Kerk-bij-Raad-van-Europa-tegen-Nederlandse-Staat.aspx>

Raad van Europa. 'Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.'

<http://raadvaneuropa.nl/vertegenwoordiging.org/ehrm>

Rijksoverheid. 'Kamerbrief over resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC'.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/22/kamerbrief-over-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec.html>

Rijksoverheid. 'Immigratie vreemdelingen.'

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/immigratie-vreemdelingen>



Rijksoverheid. 'Wat is de Koppelingswet?' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/vraag-en-antwoord/wat-is-de-koppelingswet.html>

RTLnieuws. 'Utrecht wilt vasthouden aan eigen opvang asielzoekers.' <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/utrecht-wil-vasthouden-aan-eigen-opvang-asielzoekers>

SDB. 'Beleidsplan 2013-2015'. <http://www.sdb-utrecht.nl/Beleidsplan%20SDB%202013%20-2015.pdf>.

Seguro. 'Stichting Seguro' <http://www.seguro-opvang.nl/>

SNDVU. 'Opvang' <http://www.sndvu.nl/opvang.html>

STIL. 'Home.' <http://www.stil-utrecht.nl/index.html>

STIL. 'Opvang' <http://www.stil-utrecht.nl/opvang.html>

STIL. 'Over stil.' [http://www.stil-utrecht.nl/over\\_stil.html](http://www.stil-utrecht.nl/over_stil.html)

De Tussenvoorziening. 'Eetgelegenheid dak- en thuislozen' [http://www.tussenvoorziening.nl/MS/9\\_Smulhuis/29\\_Eetgelegenheid-voor-dakthuislozen](http://www.tussenvoorziening.nl/MS/9_Smulhuis/29_Eetgelegenheid-voor-dakthuislozen).

UDI. 'Assistert retur til Afghanistan.' <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/assistert-retur-til-afghanistan/>

UDI. 'Klage pa et vedtag' <http://www.udi.no/ord-og-begreper/klage-pa-et-vedtak/#link-1009>

UDI. 'Skal soke beskyttelse' <http://www.udi.no/skal-soke/beskyttelse/>

UNE. 'Om oss' <http://www.une.no/no/om-oss/UNEs-rolle/>

Vijfde eeuw migratie. '1945-Heden.' <http://vijfde-eeuw-migratie.nl/periode/1945-heden#823-inhetkort>

Vijfde eeuw migratie. 'De eerste Vreemdelingenwet 1849.' <http://vijfde-eeuw-migratie.nl/term/Vreemdelingenbeleid?page=1#716-def>

Vijfde eeuw migratie. 'Nationaliteitswetgeving.' <http://vijfde-eeuw-migratie.nl/term/Vreemdelingenbeleid?page=1#5803-def>

VillaVrede. 'Over ons.' <http://www.villavrede.nl/oldsite/over-ons/over-villa-vrede>

Vluchtelingenwerk Nederland. 'Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoeker naar land van herkomst'. <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/terugkeer/terugkeer>

Vluchtelingenwerk Nederland. 'Wat wij doen voor vluchtelingen.' <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen>

De Volkskrant. 'Bed, bad, brood-beraad vanavond verder. 'Het gaat de goede kant op.' <http://www.volkskrant.nl/binnenland/vvd-en-pvda-opnieuw-in-beraad-over-bed-bad-brood~a3968333/>.

De Volkskrant. 'Koppelingswet op geen enkele manier succesvol.' <http://www.volkskrant.nl/economie/koppelingswet-op-geen-enkele-manier-succesvol~a556949/>

## **Interviews**

*Opnamen en uitwerkingen zijn in bezit van auteur.*

Annelies Neutel, opbouwwerker Ubuntuhuis

Jan Cruijff, bestuurslid Toevlucht

Luuk Haagen, nachtwaker nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorzienig

Marieke Witzier, woonbegeleider Toevlucht

Marsha Man, woonbegeleider SNDVU

Suzanne Hautvast, coördinator van nachtopvang Weerdsingel van de Tussenvoorziening en Huize Agnes

Wilma Rozenga, coördinator VillaVrede

## **Overig**

ACVZ (2012) *Recht op menswaardig bestaan*. Den Haag: Studio Daniëls BV. P. 9.

Brief van de Protestantse Kerk aan het Ministerie Veiligheid en Justitie t.a.v. Staatsecretaris Mr. F. Teeven. Kenmerk 1211.028b (8 november 2012)

Council of Europe. (2014) *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. P. 47.

Gemeente Utrecht (2015) *Basisdocument vreemdelingenbeleid in de gemeente Utrecht 2015*.

Gemeente Utrecht. (2015) *Motie 'Bed-Bad-Brood én Begeleiding*

Gemeente Utrecht. (2011) *Notitie. Maatschappelijke opvang 'buitenlandse daklozen.'*

Huize Agnes, SNDVU, STIL e.v. (april 2015). *Notitie Opvang en Begeleiding Utrechtse Ongedocumenteerden*.

Picum. *Woorden doen ertoe! Alternatieven voor 'illegale migrant' in verschillende EU-talen* (2014).

Schretlen, Saskia. Stichting Goud. *Straatkompas Utrecht*. Utrecht:Drukkerij Pascal.

Volksgezondheid Utrecht. 'Straatkompas 2014'. Utrecht: Drukkerij Pascal.

## **Tijdschriften**

Janse, R (2002) *Was Hobbes een rechtspositivist?* Boom Juridische Uitgevers: Netherlands Journal of Legal Philosophy

Witteveen, W. J. (2014) *Diderot en een verhalend wetsbegrip*. Boom Juridische Uitgevers: RegelMaat. P 252

## BIJLAGEN

### Bijlage 1 Evaluatie en reflectie

#### Product

Als toepassingsproduct heb ik ervoor gekozen om een sociale kaart van betrokken organisaties bij de opvang van ongedocumenteerden binnen de gemeente Utrecht te maken. Hoewel er al veel organisaties betrokken zijn bij deze doelgroep en zij onderling al enig contact hebben, is er nog geen sociale kaart die in één oogopslag duidelijkheid biedt over wat precies door wie wordt aangeboden in Utrecht. Daarnaast heb ik een stroomdiagram gemaakt. Het stroomdiagram geeft weer welke route een ongedocumenteerde kan aflopen in Utrecht en kan dienen ter ondersteuning van de sociale kaart.

Ik heb in eerste instantie een eerste opzet van de sociale kaart gemaakt. Nadat ik de sociale kaart had opgesteld, heb ik Suzanne Hautvast van de Tussenvoorziening en Huize Agnes gevraagd of ze feedback kon geven. Zij heeft een aantal aanvullingen gegeven op het gebied van organisaties. Daarnaast heeft zij ook gesteld dat de samenhang van organisaties mist. Na mijn eerste sociale kaart en de onduidelijkheid die daarin sterk naar voren is gekomen, heb ik een nieuwe sociale kaart gemaakt aan de hand van mijn eerste sociale kaart. Hierin is het duidelijk naar voren gekomen welke organisaties er zijn en wat zij doen, aan de hand van de Bed, Bad, Brood en Begeleiding.

Hoewel de sociale kaart en het stroomdiagram wel correct zijn, zullen ze nooit volledig zijn. Dit komt omdat sommige dingen niet in kaart te brengen zijn zonder dat het overzicht verdwijnt, zoals uitval van een bepaalde cliënt. Ook is het werkveld zeer veranderlijk en kan het zijn dat er nieuwe organisaties bijkomen of andere organisaties veranderen. Desondanks zijn zowel de sociale kaart als het stroomdiagram bruikbaar, omdat ze inzicht geven in de huidige situatie. De sociale kaart heb ik bewust niet opgeslagen als een PDF maar als een Word-document, aangezien er dan nog in gewerkt kan worden.

#### Proces

Ook al ben ik tevreden met het uiteindelijke product, ik heb gedurende het proces wel een aantal moeilijkheden ervaren. Ik zal het proces aan de hand van een aantal zaken hieronder bespreken.

Het proces begon met mijn onderzoeksopzet en planning. Ik heb tijdens het opstellen van mijn opzet een redelijk strakke planning voor mezelf gemaakt, waardoor ik ruim op tijd klaar zou zijn met mijn onderzoek en twee weken vóór de deadline alle tijd zou hebben om alle puntjes op de i te zetten. Helaas

werd mijn eerste opzet afgekeurd en moest ik deze veranderen. Dit heb ik gedaan en een week later heb ik de nieuwe opzet weer ingeleverd. Aangezien het nakijken van mijn herkansing tweede onderzoeksplan ongeveer drie weken duurde, heb ik vanaf het eerste inlevermoment tot een GO in totaal ongeveer anderhalve maand gewacht.

Ondanks dat ik nog geen GO had, besloot ik al wel om alvast interviews in te plannen met organisaties. Dit heb ik gedaan omdat ik wist dat ik anders te weinig tijd zou hebben voor alle organisaties en het verwerken van de informatie. Ik heb veel informatie uit de interviews gehaald en ondanks dat ik me niet aan de planning heb kunnen houden, heb ik wel genoeg tijd gehad om de nodige interviews te houden en andere bronnen te raadplegen om mijn onderzoek uit te voeren.

Nadat ik mijn GO kreeg, heb ik toch een aantal dingen in mijn uiteindelijke onderzoek aangepast, vooral op het gebied van de vragen. Gaandeweg kwam ik erachter dat de vragen in mijn OP veel overlap met elkaar hadden. Daarom heb ik ervoor gekozen om een andere indeling te maken door sommige vragen aan te passen. Ondanks het feit dat mijn IP dus niet helemaal overeenkomt met mijn OP ben ik van mening dat het er hierdoor veel duidelijker staat en dus – ook rekening houdend met de feedback – een betere scriptie is geworden dan in mijn OP gepland stond.

Hoewel ik mij niet aan mijn planning heb kunnen houden, ben ik uiteindelijk wel tevreden met het verloop van mijn onderzoek. Ik ben gedurende de vier jaar dat ik op de opleiding heb gezeten altijd in staat geweest om gaandeweg mijn planning aan te passen, waardoor ik ook flexibel ben geworden wat betreft het omgaan met de tijdsdruk die gepaard gaat met een veranderende planning. Ik heb deze keer geprobeerd om een planning te maken en te volgen en, ondanks dat ik mijn planning niet strikt heb gevolgd, het heeft me wel handvatten gegeven waar ik me aan kon houden.

Naast het feit dat mijn planning niet helemaal goed gevolgd is, bleek ook mijn onderzoeksonderwerp zeer veranderlijk te zijn. Ik had op voorhand al ingecalculeerd dat de discussie rondom ongedocumenteerden tot veranderingen kon leiden, waardoor ik mijn onderzoek heb gericht op de al bestaande organisaties in Utrecht. Desondanks leidde de discussie uiteindelijk tot onjuistheden in mijn onderzoek, waardoor ik veel tijd kwijt ben geweest aan het aanpassen van gedeeltes die niet meer relevant waren. Ondanks dat het onderwerp ongedocumenteerden nu zo erg in het nieuws is en dat het onzeker is wat de toekomst brengt, geeft dit onderzoek toch een aantal belangrijke zaken weer. Ik ben me er bewust van dat het beleid misschien gaat veranderen, maar ik ben ook van mening dat de doelgroep ongedocumenteerden en de behoeften die zij hebben een consequent gegeven is. Hierdoor is het onderzoek alsnog bruikbaar in deze veranderlijke tijd.

Naast de veranderlijkheid is mij ook duidelijk geworden dat ik een zeer breed, ingewikkeld en lastig onderwerp heb gekozen. Ik heb meerdere keren gedurende mijn onderzoek mijn focus moeten verscherpen, omdat het zo makkelijk was om er van alles bij te halen. Dat het een ingewikkelde materie is blijkt ook wel uit de discussies over dit onderwerp, want zelfs de overheid had negen dagen nodig om überhaupt tot een akkoord te komen. Desondanks ben ik blij dat ik dit onderwerp heb gekozen, omdat ik het wel erg interessant vind en ook denk dat het belangrijk om onderzoek te doen op dit gebied.

Tijdens mijn onderzoek ben ik heel erg afhankelijk geweest van de medewerking van organisaties. In het begin vond ik dit wel een beetje spannend, omdat het nog niet zeker was of ze zouden willen meewerken. Ik was gedurende het onderzoek vaak positief verrast over de mate waarin elke organisatie bereid was om mij te woord te staan en te helpen. Dit heeft me heel erg geholpen met mijn onderzoek, aangezien veel van de informatie die zij me hebben gegeven van groot belang is geweest om een goede conclusie te formuleren.

Ten slotte heb ik ook – tegen mijn eigen verwachting in – redelijk veel aan mijn peergroep gehad. Ik had verwacht dat ik geen hulp zou willen en het hele proces op zich wel zelf zou kunnen doorlopen. Uiteindelijk heb ik toch veel aan mijn peergroep gehad, omdat ik met hen in gesprek ben gegaan wanneer ik vastliep op bepaalde dingen. Ook heb ik mijn onderzoek tussentijds laten lezen om zo erachter te komen wat nog ontbrak.

Al met al ben ik tevreden met mijn onderzoek en het uiteindelijke inhoudelijke product. De informatie die ik uiteindelijk in een adviesdocument en sociale kaart heb verwerkt zal hopelijk van nut zijn voor organisaties. Ik heb veel geleerd over het onderwerp en heb kennis gemaakt met een werkveld waarin ik persoonlijk veel interesse heb gekregen. Ik vind dit onderzoek een mooie manier om mijn SJD-opleiding af te ronden.

## Bijlage 2. Interviewvragen

### **Organisatie**

Wat houdt deze organisatie in, kan je dit in een paar zinnen kort toelichten?

Hoe lang bestaat deze organisatie?

Waarom is deze organisatie opgericht?

Hoe ziet de organisatie eruit qua werknemers?

Hoeveel betaalde krachten werken er bij deze organisatie?

Hoeveel onbetaalde krachten, zoals vrijwilligers, werken er bij deze organisaties?

Hoe word deze organisatie gefinancierd? Hoe zal dat er mogelijk in de toekomst uit kunnen zien?

Zijn er nog verbeterpunten binnen de organisatie?

### **Clënten**

Wie kunnen aanspraak maken op de diensten die door de organisatie worden aangeboden?

Wat zijn de kenmerken van de doelgroep die gebruik maakt van de diensten?

Hoe lang blijven mensen bij deze organisatie?

Worden wel alle mensen bereikt die geholpen zouden kunnen worden door deze organisatie? Zo niet, hoe komt dat?

### **Ketensamenwerking**

Hoe komen de cliënten bij deze organisatie terecht? Kunnen ze zomaar binnen komen of moeten zij worden aangemeld door een organisatie?

Zo ja, welke en hoe gaat dat in zijn werking?

Met welke organisaties wordt er samengewerkt? Zijn er bepaalde organisaties waar veel mee wordt samengewerkt?

Wat gaat er goed qua samenwerking met andere organisaties?

Wat zou er kunnen worden verbeterd bij de samenwerking met andere organisaties?

### **BBB-regeling**

Hoe verloopt de uitvoering van de BBB-regeling?

Welke veranderingen zijn doorgevoerd binnen Utrecht, sinds de uitspraak van het ECSR?

Welke veranderingen zijn zichtbaar binnen deze organisatie? Is er iets veranderd in de werkwijze, toegankelijkheid etc.

Welke verbeterpunten zijn er? Wat mist er nog binnen Utrecht, om ongedocumenteerden zo goed mogelijk te ondersteunen?

Hoe ver zou de BBB-regeling moeten gaan? Zijn de diensten die nu worden aangeboden voldoende om deze doelgroep voldoende te ondersteunen?

Wat mist Utrecht nog om de samenwerking en uitvoering van de dienstverlening zo goed mogelijk te handhaven?

# STAATSBLAD

VAN

HET KONINGRIJK DER NEDERLANDEN.

---

(N<sup>o</sup>. 59.) *WET van den 13den Augustus 1849, tot regeling der toelating en uitzetting van vreemdelingen.*

WIJ WILLEM III, BIJ DE GRATIE GODS, KONING DER NEDERLANDEN, PRINS VAN ORANJE-NASSAU, GROOT-HERTOG VAN LUXEMBURG, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien, of hooren lezen, salut! doen te weten:

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat, volgens art. 3 der Grondwet, de toelating en uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden, op welke, ten aanzien van hunne uitlevering, verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten, behooren geregeld te worden bij de wet;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## Art. 1.

Alle vreemdelingen, die voldoende middelen van bestaan hebben, of door werkzaamheid kunnen verkrijgen, worden in Nederland toegelaten op den voet bij de vier eerstvolgende artikelen omschreven.



Bijlage 4

**Beoordelingsformulier Afstudeerproject SJD VT**

**Onderdelen: Inhoudelijk product (totaal 15 EC inclusief onderdeel IRP (5 EC))**

**Toepassingsproduct (5 EC)**

**Vrije keuze ruimte (5 EC)**

Learning Community:	Wonen en leven
Student:	Linde de Bock
Studentnummer:	1614193
Titel:	Een stabiele basis in een onzekere toekomst. Een onderzoek naar de opvang van ongedocumenteerden in de gemeente Utrecht en de daarbij betrokken organisaties
Centrale vraagstelling:	Wat hebben de gemeente Utrecht en de organisaties die betrokken zijn bij de opvang en begeleiding van ongedocumenteerden nodig om de leefomstandigheden en maatschappelijke kansen van deze doelgroep te verbeteren, om zo te voldoen aan de voorwaarden die zijn gesteld door het Europees Comité van Sociale Rechten in zijn uitspraak van 10 november 2014?
1 <sup>e</sup> beoordelaar:	Behzad Assadolahi
2 <sup>e</sup> beoordelaar:	Jean Verhagen
Datum ontvangst:	13 mei 2015
Datum plagiaatcheck <sup>104</sup> :	

---

<sup>1</sup> Indien uit de Ephorus rapportage of op andere wijze een vermoeden is van plagiaat of fraude, wordt dit bij de examencommissie gemeld. De beoordeling wordt dan uitgesteld in afwachting van de uitspraak van de examencommissie.

Datum beoordeling:	
Versie (1, 2 etc.):	1

Het inhoudelijke product en het toepassingsproduct en de invulling van de vrije keuze ruimte worden beoordeeld door 2 beoordelaars op de aspecten correct taalgebruik, nette verzorging, passende vormgeving en adequate inhoud. Op de volgende pagina is per aspect een korte toelichting gegeven en wordt aangegeven hoe dit is beoordeeld.

### **Toelichting op de beoordeling**

Beste

Beoordelaars:

Weging:

De onderdelen A t/m K worden beoordeeld met een O (onvoldoende), V (voldoende) of G (goed).

De onderdelen A t/m K moeten minimaal voldoende zijn om een voldoende eindcijfer te kunnen verkrijgen.

Het cijfer voor het inhoudelijk product weegt voor 60% voor het eindcijfer mee en het cijfer voor het toepassingsproduct weegt voor 40 % mee.

Daarbij geldt dat zowel het deelcijfer voor het inhoudelijke product als het deelcijfer voor het toepassingsproduct minimaal voldoende (5,5) moeten zijn om een eindcijfer te verkrijgen voor het afstudeerproject.

Rekenvoorbeeld:

Inhoudelijk product: 6 (x 60%) = 3,6

Toepassingsproduct: 7 (x 40%) = 2,8

TOTAAL = 6,4

(onder voorbehoud van eventuele wijzigingen)

	<b>Beoordelingscriteria Inhoudelijk product</b>	Beoordeling O-V-G	Toelichting
<b>A</b>	<b>Correct taalgebruik</b>  <ol style="list-style-type: none"><li>1. juiste spelling</li><li>2. grammaticaal correcte zinsbouw en volledige zinnen</li><li>3. correcte en passende formulering</li><li>4. correct gebruik van leestekens</li><li>5. goed gebruik van signaalwoorden</li></ol>		
<b>B</b>	<b>Nette verzorging en passende vormgeving</b>  <ol style="list-style-type: none"><li>1. titelpagina: volledig en zakelijk aantrekkelijk</li><li>2. inhoudsopgave: correct en overzichtelijk</li><li>3. juist gebruik van citaten, parafrases en voetnoten (conform Leidraad voor juridische auteurs)</li><li>4. consequente en juiste bronvermelding (conform Leidraad voor juridische auteurs)</li><li>5. volledige literatuurlijst van de literatuur die is geraadpleegd. Minimaal 750 pagina's relevante literatuur, waarbij relevantie zwaarder weegt dan kwantiteit.</li><li>6. bijlagen: netjes genummerd, relevant en functioneel (ter verificatie of illustratie)</li><li>7. omvang inhoudelijke product max. 45 pagina's en lay-out voldoet aan de richtlijnen van de opleiding (zie Studiegids)</li><li>8. heldere en logische structuur in hoofdstukken, paragrafen, (bondige) alinea's</li><li>9. indeling, structuur en schrijfstijl die geschikt zijn voor de doelgroep</li><li>10. geen irrelevante passages of herhalingen</li></ol>		
<b>C</b>	<b>Adequate inhoud: voorwoord, samenvatting en inleiding</b>  Voorwoord: <ol style="list-style-type: none"><li>1. duidelijke beschrijving van de aanleiding, achtergrond, c.q. context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden</li></ol> Samenvatting: <ol style="list-style-type: none"><li>2. beschrijft in het kort de hoofdlijnen van het onderzoek, de onderzoeksuitkomsten en conclusie</li><li>3. is niet te kort of te lang, is feitelijk geformuleerd en goed te begrijpen.</li></ol>		

	<p>Inleiding:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. scherpe, informatieve probleembeschrijving incl. een gemotiveerde onderbouwing, waarin wordt aangetoond dat het een actueel en relevant SJD-probleem is</li> <li>2. een concrete, praktische en haalbare doelstelling waaruit de relevantie blijkt van het onderzoek, inclusief een onderbouwde redenering wat met het toepassingsproduct voor de praktijk wordt beoogd</li> <li>3. goed te beantwoorden, specifieke centrale vraagstelling die logisch voortvloeit uit de probleembeschrijving en de doelstelling</li> <li>4. begrippen in de vraagstelling zijn duidelijk omschreven en afgebakend</li> <li>5. duidelijke beschrijving en passende verantwoording van de onderzoeksstrategie, de onderzoeksmethoden en specifieke bronnen en een verantwoording van de keuzes die zijn gemaakt.</li> <li>6. een inhoudelijke vooruitblik op de hoofdstukken (leeswijzer) waarin de deelvragen aan bod (kunnen) komen.</li> </ol>		
<b>D</b>	<p><b>Adequate inhoud: theoretisch kader, analyse, methode en resultaten</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. de 3 hoofdstromen (juridisch, methodisch, funderend) komen zoveel mogelijk gelijkwaardig, maar in ieder geval voldoende aan bod, door een correcte uitwerking van het juridische kader, door verband te leggen met dienstverlening en professioneel handelen van de SJD'er in samenhang met ethische, sociale, maatschappelijke of psychologische problematiek</li> <li>2. het micro-meso-macroniveau komt tot uitdrukking</li> <li>3. gebruik van correcte, voldoende en actuele informatie met betrekking tot het onderwerp</li> <li>4. grondige en methodisch goed opgezette analyse en presentatie van de onderzoeksgegevens</li> <li>5. verantwoording van gebruik van consequente bronvermelding en onderzoeksmethoden</li> <li>6. duidelijke weergave van de resultaten van het literatuuronderzoek dat sociaal juridisch en/of sociaal wetenschappelijk en/of praktisch van aard is</li> <li>7. de eigen visie van de student wordt duidelijk onder woorden gebracht</li> </ol>		
<b>E</b>	<p><b>Adequate inhoud: IRP specifieke criteria:</b></p> <p>Algemeen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De student geeft de problematiek uit zijn/haar scriptie op microniveau weer in een (fictieve) praktijkcasus.</li> <li>2. De student formuleert een rechtsvraag die uitnodigt om deze problematiek vanuit een rechtsfilosofisch en internationaal perspectief te beschouwen.</li> <li>3. De student geeft de ontstaansgeschiedenis van de</li> </ol>		

	<p>relevante wet- en regelgeving weer en typeert de maatschappelijke ontwikkelingen die hierop van invloed waren.</p> <p>4. De student geeft voorbeelden van de huidige toepassing van de wet- en regelgeving middels recente jurisprudentie.</p> <p>5. De student formuleert een eerste voorlopig antwoord op de geformuleerde rechtsvraag.</p> <p>Internationale beleidsvergelijking:</p> <p>6. De student toont zich in staat een keuze te maken voor het beleid van een land, waarmee een voor de beschreven problematiek relevante vergelijking kan worden gemaakt en onderbouwt deze keuze.</p> <p>7. De student beschrijft het beleid zoals dat wordt uitgevoerd in het gekozen land en benoemt overeenkomsten en verschillen met het beleid op hetzelfde thema in Nederland.</p> <p>8. De student onderzoekt hoe de casus zou zijn behandeld/beoordeeld naar het gekozen buitenlandse beleid.</p> <p>9. De student formuleert een derde voorlopig antwoord op de geformuleerde rechtsvraag.</p> <p>Supranationaal:</p> <p>10. De student zoekt en analyseert voor de casus relevante supranationale rechtspraak en licht zijn/haar bevindingen toe.</p> <p>11. Indien geen of weinig supranationale rechtspraak op de specifieke problematiek bestaat, toont de student het belang van supranationale rechtspraak op aanverwante problematiek door middel van analoge toepassing.</p> <p>12. De student formuleert een vierde voorlopig antwoord op de geformuleerde rechtsvraag.</p> <p>Rechtsfilosofie:</p> <p>13. De student beschrijft een rechtsfilosofisch thema en duidt de relevantie daarvan voor de beantwoording van de geformuleerde rechtsvraag.</p> <p>14. De student beschouwt de beschreven casus in het licht van het beschreven thema en formuleert een tweede voorlopig antwoord op de rechtsvraag met behulp van de opgedane inzichten.</p> <p>15. De student verwoordt zijn eigen mening over de beschreven bevindingen en neemt dit mee in de beantwoording van de rechtsvraag.</p> <p>Conclusie:</p> <p>16. De student trekt een eindconclusie over de behandelde perspectieven door middel van een definitief antwoord op de geformuleerde rechtsvraag.</p> <p>17. De student geeft zijn/haar eigen onderbouwde visie op de problematiek.</p>		
<b>F</b>	<p><b>Adequate inhoud: conclusie en aanbevelingen</b></p> <p>1. de conclusie bevat het antwoord op de centrale vraag, is</p>		

	<p>adequaat, wordt goed onderbouwd, en volgt uit de verzamelde gegevens</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. de visie van de student komt duidelijk naar voren in een kritische bespreking van de conclusies (betrouwbaarheid, geldigheid)</li> <li>3. juiste argumentatie; voldoende en correcte verbanden tussen de onderdelen</li> <li>4. overzicht van de sterke en zwakke punten van het onderzoek in termen van validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten</li> <li>5. de aanbevelingen volgen uit de conclusies: het logisch verband tussen het inhoudelijke product en het toepassingsproduct moet in ieder geval duidelijk worden gemaakt.</li> <li>6. de toepasselijkheid van het toepassingsproduct is in het licht van het onderzoek en de praktijk(vraag) helder uiteengezet.</li> <li>7. de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen wordt op realistische wijze besproken</li> </ol>			
<b>G</b>	<p><b>Evaluatie en reflectie (verplichte bijlage)</b></p> <p>Product</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (eventueel) een beschrijving van en een kritische reflectie op de waardering vanuit het werkveld ten aanzien van de kwaliteit en/of bruikbaarheid van het onderzoek en toepassingsproduct</li> </ol> <p>Proces</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. kritische reflectie op de onderzoeks aanpak, -planning en -uitkomst en de door de student gerealiseerde leerdoelen, mede in relatie tot de ontvangen begeleiding/ondersteuning door de opleiding, de learning community en (eventuele) opdrachtgever</li> </ol>			
	<b>DEELCIJFER inhoudelijk product ( telt voor 60% mee voor eincijfer)</b>			
	<b>NB: voor de beoordeling van een DUO-afstudeerproject gelden aanvullende criteria en vereisten: zie D-duo</b>			
	<b>Beoordelingscriteria Toepassingsproduct en Vrije keuze ruimte</b>	<b>TP OVG</b>	<b>VR OVG</b>	<b>Toelichting</b>
<b>H</b>	<b>Bij een 'in woorden gesteld' product</b>			

	<p><b>Correct taalgebruik</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. juiste spelling</li> <li>2. grammaticaal correcte zinsbouw en volledige zinnen</li> <li>3. correcte en passende formulering</li> <li>4. correct gebruik van leestekens</li> <li>5. goed gebruik van signaalwoorden</li> </ol> <p><b>Nette verzorging</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. titelpagina: volledig en zakelijk aantrekkelijk</li> <li>7. inhoudsopgave: correct en overzichtelijk</li> <li>8. juist gebruik van citaten, parafrases en voetnoten (conform Leidraad voor juridische auteurs)</li> <li>9. volledige literatuurlijst en bronvermeldingen (conform Leidraad voor juridische auteurs)</li> <li>10. bijlagen: netjes, genummerd, relevant en functioneel (ter verificatie of illustratie)</li> <li>11. lay-out voldoet aan de richtlijnen van de opleiding (zie studiegids)</li> </ol>			
<b>I</b>	<p><b>Het toepassingsproduct of producten (ongeacht de vorm)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. past in het door de student gekozen uitstroomprofiel</li> <li>2. laat zien voor welke SJD beroepen en beroepsrollen het relevant is/kan zijn</li> <li>3. laat zien voor welke SJD doelgroep(en) het relevant is/kan zijn</li> <li>4. is een doelmatig en bruikbare oplossing voor/in de praktijk</li> <li>5. is gebruikersvriendelijk</li> <li>6. is vernieuwend</li> </ol>			
<b>J</b>	<p><b>Verantwoording</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. een gemotiveerde verantwoording van de voorbereiding en de keuzes die gemaakt zijn bij de invulling van het toepassingsproduct en de vrije keuze ruimte</li> <li>2. verantwoording van de samenhang met het inhoudelijke product</li> <li>3. verantwoording van de studielast (EC's)</li> <li>4. (eventueel) verwerking feedback vanuit het werkveld</li> </ol>			
<b>K</b>	<p><b>Invulling vrije keuze ruimte door buitenlandervaring (indien van toepassing)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dit wordt beoordeeld aan de hand van de criteria opgenomen in de bijlage 8 van de studiewijzer</li> </ol> <p><b>Invulling vrije keuze ruimte met uitbreiding Inhoudelijk product (indien van toepassing)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dit wordt beoordeeld aan de hand van de criteria A t/m G</li> <li>2. omvang inhoudelijke product met invulling vrije ruimte is max. 60 pagina's.</li> </ol>			
	<p><b>DEELCIJFER toepassingsproduct en vrije keuze ruimte (telt voor 40% mee voor eindcijfer)</b></p>			

	<b>EINDCIJFER AFSTUDEERPROJECT:</b>		

	<b>Aanvullende beoordelingscriteria en vereisten voor een DUO-afstudeerproject</b>	<b>O-V-G</b>	<b>Toelichting</b>
<b>D - duo</b>	<p><b>Adequate inhoud:</b></p> <p><b>omvang, verantwoording en planning</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De student heeft met behulp van een logboek (bij te houden tijdens de gehele uitvoering van de afstudeeropdracht) de individuele bijdragen gespecificeerd. Het logboek wordt opgevraagd in geval van twijfel of bij onderling conflict.</li> <li>2. De studenten maken bij de start een werkschema met een duidelijke taakverdeling. <u>Dit werkschema wordt als bijlage bij het inhoudelijke product opgenomen.</u> In dit werkschema is ook het werk voor het toepassingsproduct en de invulling van de vrije keuze ruimte opgenomen.</li> <li>3. De student heeft een duidelijk onderscheidende individuele bijdrage geleverd aan de afstudeerproducten. De student moet dit aantonen door het individuele aandeel in de tekst te specificeren, zodat de prestatie van elke student afzonderlijk kan worden beoordeeld. <u>Om dit mogelijk te maken, dient het individuele auteurschap op hoofdstuk- en paragraafniveau te worden gespecificeerd. Alleen de inleiding, de gekozen onderzoeksmethode en conclusies mogen samen worden geschreven.</u></li> <li>4. De studenten leveren ieder <u>apart</u> een procesevaluatie in en worden daarop beoordeeld.</li> <li>5. De zwaarte van de eindproducten doet recht aan de “dubbele” inspanning.</li> <li>6. De studenten hebben ieder een evenredig aandeel in de eindpresentatie van de afstudeerproducten.</li> <li>7. De studenten zijn beide verantwoordelijk voor de onderlinge samenhang van het afstudeerproject.</li> </ol>		