

# Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers

Een inventarisatie bij gemeenten



**Auteur** Shahrzad Nourozi  
**Datum** 6 mei 2015  
**© Movisie**

## **Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken**

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).

## **COLOFON**

Auteur: Shahrzad Nourozi  
Datum: 6 mei 2015  
© Movisie  
Bestellen: [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl)

Dit rapport is mede tot stand gekomen met subsidie van het ministerie van VWS, onderdeel mensenrechten.

## Voorwoord

In de politiek is een hevige discussie gaande over het terugkeerbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. De meest recente ontwikkeling is het bed-bad-broodakkoord dat op 22 april 2015 tussen de regeringspartijen is gesloten. In het akkoord wordt gesteld dat alleen de vijf grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven) bed-bad-broodopvang mogen blijven bieden. Dit betekent dat een uitgeprocedeerde asielzoeker daar voor een beperkt aantal weken mag verblijven indien er wordt gewerkt aan de terugkeer. Mocht dit in dat aantal weken niet lukken, dan is de volgende stap het uitzetcentrum in Ter Apel om verder te werken aan terugkeer. Als het dan nog niet lukt, rest alleen nog 'de straat'. Overige gemeenten die nu al opvang verlenen, mogen dat blijven doen tot de hoogste bestuursrechter uitspraak heeft gedaan over de vraag of opvang nodig is.

Hoewel deze problematiek op landelijk niveau veel aandacht krijgt, is er minder bekend over hoe lokaal met het opvangbeleid wordt omgegaan. Terwijl zij, de gemeenten, juist te maken krijgen met de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Movisie voerde daarom in februari en maart 2015 een inventarisatie uit aan de hand van telefonische interviews met negen gemeenten die een vorm van opvang bieden. Hierbij is een selectie gemaakt van twee kleine gemeenten, vier middelgrote gemeenten en drie van de G4-gemeenten.

De periode waarin de inventarisatie verricht is, zegt ook iets over de inhoud en de context. Alle centrumgemeenten<sup>1</sup> moesten sinds december 2014 tijdelijk bed-bad-broodopvang bieden. Na de inventarisatie is pas het besluit gevallen dat alleen G4-gemeenten, Eindhoven en Ter Apel opvang gaan bieden. Dit rapport gaat uitsluitend over de opvang die door gemeenten geboden werd voordat de uitspraak van het Comité van Ministers en het akkoord tussen de regeringspartijen er lag.

---

<sup>1</sup> Centrumgemeente voor dak- en thuislozen

## Inhoudsopgave

1	Samenvatting en conclusies.....	5
2	Inleiding .....	8
3	Opvangbeleid gemeenten .....	10
4	Aantallen en financiën .....	14
5	Mensenrechten .....	16

## 1 Samenvatting en conclusies

De inventarisatie van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers bij negen Nederlandse gemeenten geeft inzicht over deze problematiek op lokaal niveau en hoe gemeenten hiermee omgaan. Van de negen geïnterviewde gemeenten bieden acht al meerdere jaren (tot tien jaar toe) onderdak aan. Eén gemeente biedt bed-bad-broodopvang (BBB) sinds de uitspraak van de rechtbank van Amsterdam in december 2014.

### Criteria voor opvang

Gemeenten stellen bepaalde criteria voor het bieden van (nood)opvang:

#### 1. *Perspectief*

Over het algemeen geldt dat de uitgeprocedeerden die méér dan BBB-opvang krijgen, ook een 'perspectief' moeten hebben. Dit houdt in dat ze bezig moeten zijn met hun terugkeer óf met een nieuwe verblijfsprocedure (zoals hoger beroep).

In de BBB-opvang verblijven met name mensen die géén perspectief hebben. Vaak is er al een aantal procedures aan vooraf gegaan en zijn ze afgewezen, soms willen of kunnen ze niet terugkeren.

#### 2. *Binding met de gemeente*

Alle negen gemeenten benadrukken de binding met de gemeente als een van de belangrijkste criteria om in aanmerking te komen voor (nood)opvang. Algemeen criterium voor BBB-opvang is dat onder andere naam en dossier bij de gemeente bekend moeten zijn en dat er meegewerkt wordt met de instanties. De monitoring hierop vanuit de gemeente is soms lastig, zo blijkt uit deze inventarisatie. Sommige maatschappelijke organisaties die de opvang organiseren, stellen deze eisen namelijk niet.

### Hoe werkt de opvang en uitvoering in de gemeenten?

Gemeenten gaan verschillend om met de uitvoering van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers:

#### • *Wel/niet binnen Wmo*

Een paar gemeenten lost deze problematiek op binnen de mogelijkheden van het Wmo-beleid (binnen het kader van de zorgplicht). Over het algemeen bleek dat de meeste gemeenten hier geen voorstander van zijn, sommige zien deze problematiek niet als iets wat onder de Wmo valt.

#### • *Wel/geen regie*

Meestal zijn het maatschappelijke organisaties en initiatieven die voor de opvang zorgen en sommige gemeenten werken daar nauw mee samen. Het merendeel biedt alleen het budget voor de opvang en heeft verder niets met de uitvoering te maken. Er is wel een aantal opvangscenario's te noemen, vaak zijn dit overigens combinaties. De belangrijkste opvangvormen uit deze inventarisatie:

- **Bed, bad en brood zonder regie gemeente.** Gemeente geeft subsidie aan een (aantal) uitvoeder(s) die de BBB-opvang regelt.
- **Bed, bad en brood met regie gemeente.** Gemeente wijst een locatie aan en zorgt dat er (maatschappelijke) organisaties zijn die de uitvoering op zich nemen. Gemeente blijft dit wel in de gaten houden.
- **Bed, bad en brood + begeleiding met regie gemeente.** Sommige gemeenten bieden naast de BBB ook de extra B van begeleiding aan. Opvallend is bijvoorbeeld het beleid van de gemeente Utrecht. De gemeente werkt samen met maatschappelijke

organisaties en draagt er zelf toe bij dat de begeleiding zorgvuldig gebeurt. In de meeste gevallen begeleidt de gemeente Utrecht zelf de uitgeprocedeerde. Hier mogen uitgeprocedeerde asielzoekers ook gebruikmaken van dagopvang en krijgen ze een begeleider die hun procedure nog eens bekijkt en indien nodig ook sociaal juridische ondersteuning biedt.

- **Opvang in sociale huurwoningen + 'leefgeld'**. in de kleinere gemeenten was er in plaats van BBB-opvang sprake van opvang in sociale huurwoningen waarin uitgeprocedeerden konden (blijven) wonen. In sommige gevallen hadden ze al een woning toegewezen gekregen voordat bleek dat ze uitgeprocedeed waren. Vaak kunnen ze dan nog wel in (hun) sociale huurwoning blijven als de procedure nog bezig is. Sommigen krijgen ook 'leefgeld' en mogelijkheden tot ondersteuning (juridische begeleiding etc.). Ook vanuit eigen netwerken krijgen deze mensen vaak financiële ondersteuning om bijvoorbeeld de huur te betalen.

### Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

- **Sociaal-maatschappelijke knelpunten.** Op het moment dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat staan, kan dat voor problemen zorgen en kan de buurt zich onveilig voelen. Sommige gemeenten geven aan dat als ze niet voor de opvang van deze mensen zorgen, ze weer andere problemen betreffende openbare orde en veiligheid kunnen krijgen. En dat willen ze voorkomen.
- **Financiële knelpunten.** De financiën zijn vaak ad hoc geregeld. Het Rijk bekostigt niets, dus gemeenten moeten het zelf oplossen (naast de BBB-vergoeding die nog zal plaatsvinden voor de tijdelijke opvang).
- **Politieke en beleidsmatige knelpunten.** Beleid is meestal ad hoc en niet duurzaam. Dit brengt onzekerheden voor met name de uitgeprocedeerden met zich mee.
- **Knelpunten op het gebied van samenwerking.** De samenwerking met de uitvoerende organisaties loopt in sommige gemeenten stroef. Kerken of vluchtelingenorganisaties doen dit vanuit humanitaire redenen en andere idealistische gronden waardoor kosten-batenanalyse vanuit de gemeente lastig wordt.

Ondanks alle knelpunten heeft het merendeel van de gemeenten aangegeven het bieden van opvang te continueren. Ze stelden dat het niet uit zou maken wat het Comité van Ministers uiteindelijk zou besluiten. Ze waren van mening dat het 'mooi zou zijn' als het Rijk inziet dat dit lokaal een probleem is waardoor gemeenten er niet 'niets' mee kunnen doen.

De meeste gemeenten gaven aan dat ze vanwege de openbare orde en veiligheid altijd wel opvang zouden moeten bieden. Het is niet duidelijk wat het effect van de boetes (n.a.v. het akkoord) zal zijn op het beleid van de gemeenten en de uitspraken die er bij deze inventarisatie gedaan zijn (met betrekking tot het feit dat ze opvang willen blijven bieden). Bij één gemeente speelt mensenrechten een rol om opvang te bieden. Gemeente Utrecht gaf aan dat sinds ze opvang en begeleiding biedt er ook minder overlast op straat is. Zo draag je als gemeente ook bij aan een betere leefbaarheid van de stad.

### Gaten in het asielbeleid

Voorheen wilden vooral maatschappelijke en juridische organisaties aandacht vestigen op de gaten en gebreken van het Nederlandse asielbeleid. Met name het terugkeerbeleid is volgens velen op aannames gebaseerd en 'uitgeprocedeed' blijkt niet altijd uitgeprocedeed te zijn. Ook gemeenten gaan dit steeds meer inzien, zo blijkt ook uit deze inventarisatie. Gemeenten gaven aan dat zij door het

bieden van opvang ook zien dat het asiel- en terugkeerbeleid veel gebreken heeft en er nog te veel mensen zijn die niet terug kunnen. Daarmee geven ze aan dat het bieden van opvang 'wel moet'. Dit laat zich ook in de praktijk zien, zoals in de gemeente Utrecht. Tussen 2010 en 2013 kon in deze gemeente alsnog 40 procent blijven. Utrecht begeleidt uitgeprocedeerde asielzoekers ook juridisch waardoor soms fouten in de procedures blootgelegd worden en het in sommige gevallen alsnog tot een verblijfsvergunning leidt. Bij de gemeente Utrecht is tussen 2010 en 2013 45 procent teruggekeerd. De gemeente constateert bovendien dat door het bieden van begeleiding procedures sneller verlopen.

### **Uitvoering op lokaal niveau**

Opvallend is dat alle gemeenten in deze inventarisatie de opvang lokaal oppakken. Regionale opvangmogelijkheden of samenwerkingen tussen gemeenten zijn verder niet aan de orde. Mogelijk zouden regionale opvangmogelijkheden en/of samenwerkingen efficiënter kunnen zijn. Dit zou dan nog nader onderzocht moeten worden. Door het regeringsakkoord lijken dit soort opties echter niet (meer) mogelijk.

### **Mensenrechten**

Als we de resultaten van deze inventarisatie langs de lat van het BAAT-model van het College voor de Rechten van de Mens leggen, blijkt dat aan drie van de vier criteria van het BAAT-model niet wordt voldaan. Elke gemeente biedt opvangmogelijkheden (het criterium beschikbaarheid). De aanpasbaarheid, aanvaardbaarheid en toegankelijkheid zouden nader onderzocht moeten worden om daar geldende uitspraken over te kunnen doen. Uit deze inventarisatie blijkt dat deze drie criteria niet voor alle gemeenten gelden.

### **Afsluitend**

Deze inventarisatie biedt meer inzicht in hoe gemeenten omgaan met de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Gemeenten hebben aangegeven dat ze, ondanks alle actuele ontwikkelingen, willen blijven doorgaan met het bieden van opvang. Hoe zich dat verder gaat ontwikkelen (o.a. uitspraak hoogste bestuursrechter), is nu nog onbekend.

## 2 Inleiding

Het aantal asielaanvragen in Nederland is het laatste jaar fors toegenomen. In 2014 waren er ruim 30.000 asielaanvragen in Nederland, in 2013 zo'n 17.000. Het aantal asielaanvragen is afhankelijk van de sociale en economische onrust op internationaal gebied. Over 2015 is er nog geen uitspraak over de aantallen te doen, wel is al gebleken dat de eerste maanden van 2015 minder asiel werd aangevraagd dan verwacht en dat het ook minder is dan de voorgaande jaren.

Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn niet-rechtmatige vreemdelingen categorisch uitgesloten van sociale voorzieningen. Naar schatting zijn er ruim 100.000 illegale vreemdelingen in Nederland die door de Koppelingswet geen recht hebben op collectieve voorzieningen zoals opvang. Binnen dit aantal vallen ook toeristen die hun visum niet hebben verlengd evenals Europeanen die hun rechtmatige verblijf niet goed hebben geregeld. Deze inventarisatie richt zich alleen op de uitgeprocedeerde asielzoekers en niet op alle illegale vreemdelingen.

In de dagelijkse praktijk hebben gemeenten te maken met hulpbehoevende vreemdelingen die geen recht hebben op opvang. Het komt het steeds vaker voor dat een gemeente, soms in samenwerking met lokale (vrijwillige) organisaties, opvangregelingen treft. Er bestaat dus een frictie tussen landelijke en lokale overheid op juridisch, politiek, economisch en maatschappelijk vlak evenals vanuit een mensenrechtenperspectief.

De laatste jaren staat het Nederlandse vreemdelingenbeleid sterk in de maatschappelijke aandacht. Steeds meer mensen, organisaties en rechterlijke instanties zetten vraagtekens bij het huidige beleid, met name bij de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Zodra de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hun asielaanvraag afwijst, moet de asielzoeker terugkeren naar het land van herkomst. Hij of zij heeft dan in principe vier weken de tijd om Nederland te verlaten. Wanneer het binnen dit termijn niet lukt, kan er gekozen worden voor twaalf weken opvang in een aparte locatie waar verder gewerkt wordt aan de terugkeer. Mocht de terugkeer niet slagen binnen twaalf weken<sup>2</sup>, dan volgt vreemdelingendetentie of 'de straat'. Met deze laatste situatie wordt de gemeente geconfronteerd.

Vanuit maatschappelijke organisaties kwam de vraag bij Movisie binnen hoe gemeenten omgaan met de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Er is weinig bekend over hoe de verschillende gemeenten met deze problematiek omgaan, waar ze mee te maken hebben en waar ze tegen aan lopen.

### Recente ontwikkelingen

#### *Uitspraak Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa*

Op 17 december 2014 sprak het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa uit dat uitgeprocedeerde asielzoekers in Amsterdam recht hebben op nachtopvang, douche, ontbijt en eten. Als gevolg van dit besluit heeft de rechtbank van Amsterdam uitgesproken dat gemeenten tijdelijk tot twee maanden na de uitspraak van het Comité van Ministers sobere opvang en eten aan uitgeprocedeerde asielzoekers bieden. Dit wordt ook wel de bed-bad-broodregeling (BBB) genoemd.

---

<sup>2</sup> Of dit termijn nog hetzelfde is in het nieuwe akkoord, moet tijdens het schrijven van dit rapport nog blijken.



De Europees Comité voor Sociale Rechten en andere rechterlijke instanties hebben Nederland bovendien aangesproken op [het strikte beleid](#) rondom uitgeprocedeerde asielzoekers. Voormalig staatsecretaris Fred Teeven heeft na de uitspraak van het Comité voor Sociale Rechten gezegd dat hij de uitspraak van het Europees Comité van Ministers wil afwachten. Volgens Teeven is de uitspraak namelijk niet bindend. Teeven heeft echter wel toegezegd om de kosten voor de BBB-regeling voor gemeenten te vergoeden.

#### *Uitspraak Europees Comité van Ministers*

Op 15 april 2015 heeft het Comité van Ministers [een uitspraak](#) gedaan waarbij wordt gesteld dat de uitspraak van het Comité voor Sociale Rechten niet 'ongezien' kan worden en dat er wel degelijk aandacht moet zijn voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Maar *hoe* Nederland dit doet en wil oppakken, dat staat vrij. Dit komt mede door het feit dat de uitspraak vaag verwoord is en door de verschillende partijen interpretatiegevoelig is. Naar aanleiding van de uitspraak van het Comité van Ministers hebben de regeringspartijen een moeizaam onderhandelingstraject gevoerd waar nu een (voorlopig) akkoord op gebaseerd is. G4-gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) evenals gemeente Eindhoven mogen BBB-opvang blijven bieden. Overige gemeenten die nu al opvang verlenen, mogen dat blijven doen tot de hoogste bestuursrechter uitspraak heeft gedaan over de vraag of opvang nodig is. Illegalen kunnen ook in een vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel terecht, waar wordt gewerkt aan hun terugkeer.

De afgelopen maanden heeft Movisie een korte inventarisatie gedaan naar hoe de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers door gemeenten wordt geregeld. Ook al bestaat er betreffende deze problematiek geen '*one size fits all*'-blauwdruk, er is wel een aantal aspecten waar de gemeente aandacht aan kan besteden of waarbij meer naar andere voorbeelden gekeken kan worden. Hoe pakken verschillende gemeenten dit op? En waar gaat het in de praktijk eigenlijk over? Wat zijn de verschillende vormen van samenwerkingen die in de uitvoering plaatsvinden en wie zijn daarbij de belangrijke betrokken partijen?

### 3 Opvangbeleid gemeenten

Allereerst is er gekeken naar wat het beleid is van de verschillende gemeenten. Voeren ze een beleid op deze problematiek? Wordt hier met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) voorzien in de zorgplicht voor kwetsbare mensen (art.20-lid 1 Wmo)? Of zetten gemeenten ad hoc oplossingen in?

Voordat de (tijdelijke) BBB-regeling werd vastgelegd in december 2014, waren er binnen deze inventarisatie twee opvangsituaties in gemeenten te onderscheiden:

1. Gemeenten die zelf allerlei maatregelen treffen om deze mensen op te vangen.
2. Maatschappelijke organisaties die de opvang regelden, vaak zonder ondersteuning van de gemeente. Deze gemeenten gingen pas na de BBB-regeling zelf maatregelen treffen.

#### **De overeenkomsten tussen gemeenten**

##### *1. Bieden noodopvang*

De gemeenten die geïnterviewd zijn, treffen allen noodopvangmaatregelen. De invulling hiervan verschilt. Veel gemeenten bieden al jaren meer dan noodopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Bij sommige is er naast de noodopvang ook sprake van 'leefgeld'. In sommige gevallen betaalt de gemeente organisaties voor de ondersteuning. Hiertoe behoren ook begeleiding, juridische hulp en andere vormen van ondersteuning.

Wat betreft medische voorzieningen en zorg kunnen alle uitgeprocedeerde asielzoekers daarvoor in aanmerking komen, dit is wettelijk verplicht; artsen mogen illegalen medische zorg niet ontzeggen. Ook al wordt dit door alle gemeenten zo benoemd, er zijn [bronnen](#) die erop wijzen dat dit in de praktijk vaak anders uitpakt.

##### *2. Stellen van voorwaarden aan (nood)opvang*

De meeste gemeenten stellen wel voorwaarden aan het bieden van (nood)opvang. Voor de uitgeprocedeerden die meer dan een BBB-opvang krijgen, geldt dat ze een 'perspectief' moeten hebben. Dit houdt in dat ze ofwel bezig moeten zijn met terugkeer óf met een eventuele nieuwe procedure (zoals in hoger beroep gaan). Deze mensen verblijven daardoor nog 'rechtmatig' in Nederland. Wel behoren zij tot een andere categorie dan de BBB-opvang. Overigens is er ook een aantal gemeenten dat bij de BBB-regeling ook voorwaarden stelt waarbij de uitgeprocedeerden die onder deze regeling vallen ook moeten meewerken aan een 'perspectief'.

Binnen de BBB-regeling worden met name mensen opgevangen die géén perspectief voor ogen hebben. Vaak is er al een aantal procedures aan vooraf gegaan en zijn deze asielzoekers afgewezen en soms willen of kunnen ze niet terugkeren en kunnen dan gebruik maken van een BBB-voorziening.

##### *3. Binding met de gemeente*

Wat opviel was dat alle negen ondervraagde gemeenten de binding met de gemeente erg belangrijk vonden als een van de criteria om in aanmerking te komen voor (nood)opvang. Algemeen criterium voor het bieden van BBB is ook dat onder andere de naam en het dossier van de asielzoeker bij de gemeente bekend moeten zijn en dat er meegewerkt moet worden met de instanties. Gemeenten kunnen het echter niet altijd opeisen en monitoren. Bijvoorbeeld omdat gemeenten de opvang hebben uitbesteed aan maatschappelijke organisaties (en die eisen vaak minder).

## **De verschillen tussen gemeenten**

Op het gebied van beleid en uitvoering zijn er ook verschillen tussen gemeenten op te merken, onder andere op beleidsniveau:

### *1. Problematiek wel of niet binnen de Wmo*

Omdat de opvang formeel niet onder lokaal beleid valt, is het vanuit de gemeente lastig om een beleid hierop te formuleren. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft echter de laatste jaren wel een aantal uitspraken gedaan over de zorgplicht van het Rijk aan ongedocumenteerden. De lokale overheid (gemeenten) kan aan deze zorgplicht voldoen door opvang te bieden.

Sommige gemeenten pakken deze opvang op vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die stelt dat burgers die in kwetsbare posities verkeren, zoals dak- en thuislozen, opvang moeten krijgen<sup>3</sup>. Sinds de Rechtbank van Amsterdam heeft besloten dat alle centrumgemeenten een tijdelijke opvang dienen te regelen, de BBB-regeling, moeten sommige gemeenten die voorheen helemaal geen opvang boden wel zorgen voor noodopvang. Je ziet dat de middelgrote en grote gemeenten veelal beleidsnotities hierop hebben maar over het algemeen hebben de ondervraagde gemeenten, behalve Utrecht, geen vast, continu beleid. Dit heeft te maken met het feit dat ze het vaak niet als hun verantwoordelijkheid zien en daar ook geen budget voor krijgen.

Over het algemeen bleken gemeenten geen voorstander van te zijn om deze problematiek binnen de Wmo te laten vallen. Niet alle gemeenten waren bovendien op de hoogte van de uitspraken van de Centrale Raad van Europa over de zorgplicht.

Een van de gemeenten die wél de Wmo inzet om beleid te voeren voor uitgeprocedeerde asielzoekers is Amsterdam. Amsterdam is bezig met beleidvorming hierop maar wil de uitspraak van het Comité van Ministers afwachten om daarna echt structureel beleid hierop te kunnen vormen. Nu de uitspraak er ligt en het akkoord gesteld heeft dat Amsterdam opvang blijft bieden (voor een beperkt aantal weken), rest de vraag of ze het tijdelijke aspect navolgen of hun eigen beleid willen uitvoeren.

Sommige gemeenten gaven aan dat vanwege het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, zij al jaren geen beleid hebben gemaakt. Alles wat nu qua opvang geregeld wordt, is vaak door urgentie van het College en de Raden aangekaart waardoor gemeenten dat vaak samen met de uitvoerende maatschappelijke organisaties oppakken.

### *2. Wel of geen eigen regie*

Hoe de uitvoering van opvang is geregeld, verschilt per gemeente. Meestal zijn het maatschappelijke organisaties en initiatieven die voor de opvang zorgen, sommige gemeenten werken daar nauw mee samen. Het merendeel biedt alleen budget voor de opvang en heeft verder niets met de uitvoering te maken. Er zijn wel verschillende scenario's hierin te benoemen, vaak zijn dit combinaties. De belangrijkste regievormen uit deze inventarisatie:

#### Bed, bad en brood zonder regie gemeente

Bij de bekende BBB-regeling geeft de gemeente subsidie aan een opvanglocatie en de uitvoerders van de nachtopvang, ontbijt en avondmaaltijd.

---

<sup>3</sup> Gemeenten kunnen de opvang van uitgeprocedeerden binnen de Wmo oppakken, dit betekent niet dat dit wettelijk moet. Sommige gemeenten zijn juist van mening dat deze problematiek niet binnen de Wmo valt omdat uitgeprocedeerden 'niet rechtmatig' in Nederland verblijven.

### Bed, bad en brood met regie gemeente

De gemeente zet zelf een opvanglocatie op en zorgt dat er uitvoerende organisaties zijn (kerken, thuis/daklozenopvang of vluchtelingenorganisaties) die de uitvoering verder in handen nemen.

### Bed, bad en brood + begeleiding met regie gemeente

Sommige gemeenten bieden naast de BBB ook de extra B van begeleiding aan. Opvallend is het beleid van de gemeente Utrecht. Deze gemeente werkt samen met maatschappelijke organisaties en draagt er zelf toe bij dat de begeleiding zorgvuldig gebeurt. In de meeste gevallen begeleidt de gemeente daarin ook zelf de uitgeprocedeerde. In Utrecht mogen uitgeprocedeerde asielzoekers ook gebruikmaken van dagopvang en krijgen ze een begeleider die hun procedure nog eens bekijkt en indien nodig ook sociaal juridische ondersteuning biedt.

### Opvang in sociale huurwoningen + 'leefgeld'

In sommige gemeenten is er in plaats van een BBB-opvang sprake van sociale huurwoningen waarin uitgeprocedeerde asielzoekers wonen. Daarnaast krijgen sommigen ook 'leefgeld' en mogelijkheden tot ondersteuning (zoals juridische hulp). Veelal krijgen deze uitgeprocedeerde asielzoekers vanuit hun eigen netwerken ook financiële ondersteuning om bijvoorbeeld de huur te betalen. Deze varianten komen over het algemeen voor in kleine gemeenten.

Zoals het bovenstaande stuk al schetst, heeft iedere gemeente zijn eigen aanpak betreffende de opvang. In de twee kleine gemeenten in deze inventarisatie verschilt de aanpak per individu en wordt er gekeken waar behoeften aan is. De middelgrote en grote gemeenten hebben wel een algemene aanpak op grotere groepen omdat ze in deze gemeenten met grotere aantallen te maken hebben. We delen hier voorbeelden uit de gemeenten Rotterdam en Utrecht.

#### **Voorbeeld 1: Pauluskerk Rotterdam**

In Rotterdam bijvoorbeeld zorgt de Pauluskerk voor een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers. In de kerk zijn er ongeveer 22 plaatsen beschikbaar voor uitgeprocedeerde asielzoekers, ook bieden ze vanuit de kerk gesprekken en begeleiding aan. In deze gesprekken wordt veel aandacht besteed om samen met de uitgeprocedeerden na te denken over wat voor perspectief ze hebben als ze ongedocumenteerd in Nederland verblijven, dat het leven in Nederland zonder een legale status lastig is en dat ze met begeleiding misschien beter kunnen werken aan terugkeer. Uit recente mediaberichten wordt de Pauluskerk ook aangeprezen omdat er relatief veel mensen worden begeleid bij terugkeer naar land van herkomst. In een van die krantenberichten wordt vermeld dat ongeveer een derde alsnog terugkeert naar zijn of haar herkomstland en nog een derde uiteindelijk nog een verblijfsvergunning bemachtigt (Dichtbij, 23 april 2015).

#### **Voorbeeld 2: gemeente Utrecht**

Het beleid van gemeente Utrecht is vanuit het mensenrechtenperspectief opgesteld. Gemeente Utrecht heeft naast de nachtopvang ook dagopvang evenals begeleiding met betrekking tot de procedure die de uitgeprocedeerde asielzoeker doorlopen heeft<sup>4</sup>. Daarbij wordt er ook juridische ondersteuning geboden.

---

<sup>4</sup> De doorlopen asielprocedure wordt juridisch onder een vergrootglas gelegd waarbij eventuele 'gaten' naar boven kunnen komen waardoor een eventuele nieuwe procedure opgezet kan worden.

Daarnaast heeft de gemeente Utrecht ook een interessante pilot gedaan die erg goed uitpakte in het begeleiden van mensen bij hun terugkeer, een werkwijze die de gemeente wilt voortzetten. De pilot is een project van de Poolse organisatie Barka dat de uitgeprocedeerde begeleidt in het hele proces van terugkeer. Eenmaal terug in het herkomstland blijft er bovendien contact. Deze pilot was aanvankelijk alleen gericht op daklozen uit Oost-Europa maar is uiteindelijk ook voor uitgeprocedeerde asielzoekers effectief gebleken.

*‘Door voormalig Poolse daklozen (peers) in combinatie met maatschappelijk werkers in te zetten, wordt het vertrouwen van de doelgroep makkelijker gewonnen en daarnaast is er geen taalbarrière. De peers gaan actief op zoek naar de doelgroep in nauwe samenwerking met de bestaande daklozeninstellingen met als doel de daklozen weer aan het werk of naar het land van herkomst te begeleiden.’ (bron: Utrechtse Internet Courant)*

De gemeente Utrecht geeft verder aan dat voor een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers terugkeer niet mogelijk is. Zelfstandige terugkeer is veel weerbarstiger dan het lijkt, behalve de politieke en veiligheidssituatie in het land van herkomst spelen vaak ook angstgevoelens een belangrijke rol. Bij dat laatste kan begeleiding helpen zodat er alsnog een vrijwillige terugkeer plaatsvindt.

In sommige gevallen erkent het land van herkomst de uitgeprocedeerde niet of accepteert de regering niet zijn terugkeer. In dat soort gevallen zou er alsnog een verblijfsvergunning gegeven moeten worden maar de praktijk is anders, zo laat gemeente Utrecht ook weten. Er zijn veel gaten in het asielbeleid en uitgeprocedeed blijkt vaak toch niet uitgeprocedeed te zijn. Dit laten de cijfers van gemeente Utrecht ook zien; ongeveer veertig procent krijgt na juridische ondersteuning en begeleiding alsnog een verblijfsvergunning en ongeveer veertig procent keert alsnog met begeleiding terug naar het herkomstland. Begeleiding is in beide gevallen cruciaal, zo stelt gemeente Utrecht. Daarnaast merkt Utrecht dat op het moment dat er begeleiding geboden wordt, de procedures veel sneller verlopen.

## 4 Aantallen en financiën

Om erachter te komen aan hoeveel personen de gemeenten opvang bieden en om hoeveel kosten het ongeveer gaat, is er in deze inventarisatie ook gevraagd naar de hoeveelheden en kosten. Omdat er in sommige gemeenten ook andere opvang vormen dan de BBB-opvang bestaan, was het lastig om een afbakening te maken. Daardoor zijn de kosten en getallen in sommige gevallen niet precies omdat de gemeenten de aantallen vaak als geheel beschrijven (BBB + opvang voor de alleenstaande minderjarige asielzoekers etc.).

Gemeenten wisten niet het aantal uitgedeelde asielzoekers in hun gemeente te noemen. Dit heeft ook te maken met de moeilijkheid om dit te monitoren, velen zijn onzichtbaar voor autoriteiten. Deze mensen verschuilen zich in anonimiteit bij kennissen, vrienden en soms ook familie die hier al woont.

Zoals onderstaande weergeeft, is er een categorisatie gemaakt tussen kleine, middelgrote en de grote gemeenten. De middelgrote gemeenten verschillen het meest van elkaar als het op kosten aankomt. Dit heeft ook te maken met het verschil in aantallen asielzoekers die er in een gemeenten verblijven, of er een asielzoekerscentrum (AZC) in of vlakbij de gemeente is. De twee kleine gemeenten hebben te maken met geringe aantallen uitgedeelde asielzoekers, tussen één en vijf gevallen die nu opvang krijgen. Er is daarbij geen sprake van BBB-opvang maar sociale huurwoningen of opvang via maatschappelijke organisaties.

	Kleine gemeente	Middelgrote gemeente	G4-gemeente
<b>Aantallen</b>	Tussen 1 en 5 uitgedeelde krijgen opvang	Tussen 20 en 80 uitgedeelde krijgen opvang	Tussen 100 en 200 uitgedeelde krijgen opvang
<b>Kosten opvang</b>	Tussen € 10.000,- en € 30.000,- per jaar	Tussen € 90.000,- en € 500.000,- per jaar	+/- 2 miljoen euro per jaar

Zoals al eerder vermeld zorgen maatschappelijke organisaties en kerken veelal voor de opvang, soms in samenwerking met de gemeente. Dit kan verschillende vormen hebben:

- De gemeente geeft subsidie aan een opvanglocatie en de uitvoerders voor de BBB-opvang.
- Er was al een grote opvanglocatie die de taak al op zich had genomen voordat de BBB-regeling er was. Na de BBB-regeling krijgen ze in sommige gevallen wel de vergoeding/kosten van de gemeente.
- De gemeente zet zelf een opvanglocatie op en zorgt daarbij dat er uitvoerende organisaties zijn die dat willen oppakken. Dit is als een toekomstscenario uitgesproken door een aantal gemeenten.

Buiten de BBB-kosten (tussen de 5 à 10 euro per dag, per persoon) zijn er ook nog kosten betreffende de locatie zelf: de beveiligingskosten en in sommige gevallen ook de kosten die aan de uitvoerders besteed moeten worden. De gemeenten die meer dan 'bed bad en brood' bieden, zijn vanzelfsprekend meer kosten kwijt. Deze gemeenten noemen verschillende redenen om meer dan alleen BBB te bieden:

- BBB is pas in december 2014 ingegaan maar dit probleem speelt al langer. Afgelopen jaren werden er dus al wel opvangmaatregelen genomen door bepaalde gemeenten.
- Veel gemeenten vinden uiteindelijk dat niemand op straat moet leven. Daarnaast zijn de meeste gemeenten van mening dat sommige uitgeprocedeerde asielzoekers door dit beleid tussen wal en schip raken. Sommige zijn van mening dat dit vaak niet door hun eigen toedoen is, maar door de gebreken binnen het asielbeleid.

De verschillende meningen van de gemeenten laten ook de grote verscheidenheid binnen het lokale politieke landschap zien. In de gemeenten waar partijen als GroenLinks, SP, Christen Unie, CDA en in sommige gevallen PvdA de overhand voeren, zijn er moties aangenomen waarbij het regelen van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers wordt voorgesteld. Ten tijde van de interviews was er geen duidelijkheid over hoe lang de BBB-opvang nog zou duren en of ze daar mee door moesten gaan. Nu het akkoord er ligt, zijn veel tegengeluiden van gemeenten te horen die alsnog opvang willen blijven bieden. Dit is wat de lokale overheid eigenlijk al jaren doet. Het laat wel weer de tegenstellingen en spanningen zien tussen het Rijk en de lokale overheid.

Zoals in onderstaand schema te zien is, lopen de kosten hoog op. Voor sommige gemeenten omvatten de kosten, zoals genoemd, meer dan alleen de BBB-opvang. Daarbij kan opgemerkt worden dat er, behalve de kosten die voor de BBB vergoed gaan worden, de gemeenten en de uitvoerende organisaties desondanks al jaren bezig zijn humane oplossingen te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit past ook in het brede kader van mensenrechten en de uitspraken die er vanuit het Europees Comité voor Sociale Rechten zijn geweest over het vaak inhumane vreemdelingenbeleid van Nederland waarbij de gemeenten werd opgeroepen om wel opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.

Dit laat ook de tweedeling zien 'waar de gemeenten de oplossingen aan het bieden zijn voor het falen van het landelijk beleid' (zoals uitgesproken door een middelgrote gemeente).

Soortgelijke uitspraken zijn door veel gemeenten gedaan. Veelal hadden deze uitspraken te maken met het feit dat zodra uitgeprocedeerden in beeld zijn bij de gemeente en de procedure wordt bekeken, dat het dan opvalt hoe het asielbeleid voor de helft van de mensen steeds niet werkt. Een aantal gemeenten spreekt dan ook hun ongenoegen uit over het feit dat er te weinig kritisch naar het asielbeleid wordt gekeken.

## 5 Mensenrechten

De kern van de discussie over de opvang van uitgeprocedeerden heeft te maken met mensenrechten en basale levensbehoeften. In deze inventarisatie is ook vanuit het mensenrechtenaspect gekeken naar de opvang. Om dat op een coherente manier te doen, maken we gebruik van het [BAAT-model](#) van het College voor de Rechten van de Mens. Het BAAT-model biedt een mensenrechtenkader dat helpt bij het vormgeven van het beleid<sup>5</sup>.

BAAT	Betekenis	Hoe doen de gemeenten dit?
<b>Beschikbaarheid</b>	Het gaat om de daadwerkelijke beschikbaarheid van zorg, faciliteiten, goederen en diensten.	Alle gemeenten voldoen aan deze criteria. In deze inventarisatie is 'beschikbaarheid' zo basaal mogelijk geïnterpreteerd, namelijk dat er in alle gemeenten wel opvangmogelijkheden zijn die beschikbaar zijn voor uitgeprocedeerde asielzoekers.
<b>Aanvaardbaarheid</b>	Rekening houden met diversiteit; respect voor verschillen.	Voor veel gemeenten is het lastig om in de praktijk rekening te houden met de diversiteit van mensen. Vaak bestaat de BBB-opvang (met name bij middelgrote en grote gemeenten) uit een grote ruimte met bedden waarbij iedereen - verschillende etniciteiten, leeftijden, sekse - bij elkaar verblijft.
<b>Aanpasbaarheid</b>	Aanpassen aan de veranderende omstandigheden.	Ondanks dat niet alle gemeenten beleid hebben, bieden ze wel opvang aan en passen ze dat aan wanneer de omstandigheden veranderen. De vraag is of de aanpasbaarheid vol te houden is voor gemeenten in geval van toename uitgeprocedeerde asielzoekers of bij politieke, maatschappelijke en financiële veranderingen.
<b>Toegankelijkheid</b>	Voorzieningen moeten voor iedereen toegankelijk zijn.	Vanuit dit oogpunt moet iedereen toegang hebben tot ondersteuning en voorzieningen; er mag geen sprake zijn van discriminatie. De negen gemeenten bieden opvang maar er zijn wel verschillen in het wel of niet bieden van ondersteuning evenals de criteria die bij sommige opvanglocaties gelden. Denk aan een kerk waar naam en dossier niet openbaar gemaakt hoeven te worden, waardoor deze locatie toegankelijker is voor uitgeprocedeerden. Dit geldt specifiek voor kerken en maatschappelijke organisaties waar de gemeente geen regie op heeft.

<sup>5</sup> Omdat de interviews met de gemeenten telefonisch zijn afgelegd en verder niet een methodische manier van kwaliteit toetsing aan bod is gekomen, kunnen hier verder geen rechten aan verleend worden. Het is meer ter illustratie en als toevoeging op hoe gemeenten omgaan met het bieden van basale opvang.



Zoals in bovenstaand tabel te zien is, zijn er in elke gemeente opvangmogelijkheden. Ze voldoen dus aan de categorie 'beschikbaarheid'. Uit deze inventarisatie blijkt dat de laatst drie genoemde criteria niet voor alle gemeenten gelden. De aanpasbaarheid, aanvaardbaarheid en toegankelijkheid zouden nader onderzocht moeten worden om daar geldende uitspraken over te kunnen doen.

### Tegen welke knelpunten lopen gemeenten aan?

- **Sociaal-maatschappelijke knelpunten.** Als het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers blijft toenemen, neemt de druk op de opvangcapaciteit toe. Sommige gemeenten plaatsen uitgeprocedeerden in sociale huurwoningen. Soms tot ongenoegen van woningzoekenden die al langere tijd op een wachtlijst staan. Hierdoor kunnen spanningen tussen buurtbewoners ontstaan en de veiligheid in het geding komen. Op het moment dat uitgeprocedeerde asielzoekers echter op straat staan, kan dat weer voor andere problemen zorgen en kunnen buurtbewoners zich onveilig voelen.
- **Financiële knelpunten.** De bekostiging is vaak ad hoc geregeld. Het Rijk bekostigt voorlopig niet, dus gemeenten moeten het zelf oplossen. Voor de BBB-regeling is er wel toegezegd dat er een vergoeding komt maar gemeenten geven aan dat de kosten vaak meer zijn dan alleen de BBB-opvang.
- **Politieke en beleidsmatige knelpunten.** De spanningen op Europees en landelijk niveau weerspiegelen op lokaal niveau. Gemeenten proberen te roeien met de riemen die ze hebben. Dit zorgt ervoor dat het beleid meestal ad hoc is en niet duurzaam of krachtig in elkaar zit. Dit brengt dan weer onzekerheden met zich mee voor de mensen om wie het gaat.
- **Knelpunten op het gebied van samenwerking.** De samenwerking met de uitvoerende organisaties loopt in sommige gemeenten stroef. Kerken en vluchtelingenorganisaties doen dit vanuit humanitaire redenen en idealistische gronden waardoor een kosten-batenanalyse vanuit de gemeente lastig wordt. In sommige gemeenten zijn er eisen vastgesteld die niet overeenkomen met de uitvoerende organisaties. In dergelijke gevallen krijgen de uitvoerende organisaties ook minder subsidie voor het regelen van de noodopvang en het bieden van ondersteuning aan uitgeprocedeerde asielzoekers.