

Naam: Rana van den Burg

Opdrachtgever: SNDVU

Begeleidster SNDVU: Gonnie Castelijns, coördinator

Opdracht: Onderzoeksrapport

Email: rana.vandenburg@student.hu.nl

Een brug te ver!

Een onderzoek naar de gevolgen van de in het regeerakkoord Rutte II genoemde punten over immigratie, integratie en asiel voor de Stichting SNDVU en haar medewerkers.

Hogeschool Utrecht

Instituut voor het Recht

Faculteit Maatschappij en Recht

Sociaal Juridische Dienstverlening – Deeltijd

2012 – 2013

Utrecht, vrijdag 17 mei 2013

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie genaamd 'Een brug te ver!'. Eind november 2012 ben ik begonnen aan het onderzoek voor deze scriptie. Ik heb deze scriptie geschreven in het kader van mijn studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Utrecht. Ik heb opdracht gekregen voor het maken van deze scriptie van de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU), waar ik tevens zelf als sociaal juridisch medewerker werkzaam ben.

De aanleiding voor het schrijven van deze scriptie is het verschijnen van het regeerakkoord 'Bruggen slaan', waarin een aantal maatregelen zijn opgenomen die gevolgen hebben voor de SNDVU en haar medewerkers.

Ik wil graag mijn collega's bij de SNDVU bedanken voor het meedenken over een onderwerp voor mijn scriptie. Tevens hebben zij mij inzicht gegeven in welke vragen er precies heersen over het regeerakkoord. Daarnaast wil ik ook speciaal mijn klasgenoot Rosita Ramkisoen bedanken die mij altijd gesteund en gemotiveerd heeft in het schrijven van mijn scriptie. En tenslotte wil ik ook Simone van Egdom bedanken voor haar begeleiding bij het schrijven van deze scriptie.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze scriptie!

Rana van den Burg

Utrecht, mei 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	Blz. 5
Inleiding	Blz. 8
➤ De probleemomschrijving	Blz. 8
➤ De doelstelling	Blz. 9
➤ De vraagstelling	Blz. 9
➤ Operationalisering	Blz. 10
➤ Data-verzamelmethode	Blz. 10
Hoofdstuk 1: De SNDVU	Blz. 11
➤ 1.1. De ontstaansgeschiedenis van de SNDVU	Blz. 11
➤ 1.2. De INLIA	Blz. 11
➤ 1.3. Medewerkers bij de SNDVU	Blz. 13
➤ 1.4. Missie en Visie van de SNDVU	Blz. 13
➤ 1.5. Het doel van de SNDVU	Blz. 14
➤ 1.6. Huisvesting en leefgeld	Blz. 14
➤ 1.7. Financiën van de SNDVU	Blz. 15
Hoofdstuk 2: De SNDVU en de gemeente Utrecht	Blz. 17
➤ 2.1. Achtergrond relatie gemeente Utrecht en de SNDVU	Blz. 17
➤ 2.2. Gemeente Utrecht blijft noodopvang subsidiëren	Blz. 18
➤ 2.3. Afspraken tussen de SNDVU en de gemeente Utrecht	Blz. 19
➤ 2.4. Gemeenten en landelijke afspraken	Blz. 20
Hoofdstuk 3: De SNDVU en haar cliënten	Blz. 21
➤ 3.1. De doelgroep van de SNDVU	Blz. 21
➤ 3.2. De problematiek van de cliënten	Blz. 22
➤ 3.3. In- en uitstroom van de cliënten	Blz. 23
Hoofdstuk 4: Het regeerakkoord	Blz. 25
➤ 4.1. Het regeerakkoord nader bekeken	Blz. 25

Hoofdstuk 5: Het regeerakkoord nader uitgewerkt	Blz. 27
➤ 5.1. Strafbaarstelling illegaliteit	Blz. 27
○ 5.1.1. De inhoudt van het voorstel strafbaarstelling illegaliteit	Blz. 27
○ 5.1.2. Hulp aan illegalen wordt strafbaar	Blz. 28
➤ 5.2. Stroomlijning toelatingsprocedures	Blz. 29
○ 5.2.1. De inhoud van het voorstel stroomlijning toelatingsprocedures.....	Blz. 29
○ 5.2.2. Consequenties voor de noodopvang	Blz. 31
➤ 5.3. Het Kinderpardon	Blz. 32
○ 5.3.1. de uitwerking van de regeling langdurig verblijvende kinderen, ofwel het kinderpardon	Blz. 33
○ 5.3.2. Langdurig verblijvende kinderen bij de SNDVU	Blz. 34
➤ 5.4. De Wet Nationale Visa (MVV-wet)	Blz. 35
○ 5.4.1. Eens illegaal, altijd illegaal	Blz. 35
○ 5.4.2. De gevolgen van de Wet Nationale Visa voor de SNDVU.....	Blz. 36
 Conclusie en aanbevelingen	 Blz. 38
➤ De SNVU en de gemeente Utrecht	Blz. 38
➤ Het regeerakkoord	Blz. 38
 Literatuurlijst	 Blz. 41
 Bijlagen	 Blz. 43
➤ 1. Lijst van afkortingen	Blz. 44
➤ 2. Interview coordinator SNDVU	Blz. 45
➤ 3. Interview mede oprichter SNDVU	Blz. 48
➤ 4. Evaluatie	Blz. 51
➤ 5. Brief aan College van B&W over invoering vreemdelingenwet	Blz. 56
➤ 6. Brief aan Commissie voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Volksgezondheid over opvang van asielzoekers	Blz. 59
➤ 7. Akte van oprichting SNDVU	Blz. 61
➤ 8. Jaarverslag SNDVU 2011	Blz. 68

Samenvatting

Het huidige regeerakkoord 'Bruggen slaan' van de VVD en de PVDA bevat onder andere allerlei maatregelen op het gebied van Immigratie en Asiel. Behalve dat deze maatregelen uit het regeerakkoord van grote invloed zullen zijn op de cliënten van de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU), is het voor de Stichting onduidelijk wat de punten precies zullen betekenen voor de Stichting zelf. Met dit onderzoek wil ik een beleidsrapport opleveren waarbij de gevolgen van de in het regeerakkoord Rutte II genoemde punten over immigratie, integratie en asiel voor de SNDVU en haar medewerkers zichtbaar worden. Het doel is om het bestuur van de SNDVU te informeren en te adviseren over de mogelijkheden onder het nieuwe regeerakkoord om zo te kunnen anticiperen op wetgeving die uit het regeerakkoord vloeit

De SNDVU en de gemeente Utrecht

De SNDVU is begonnen als particulier initiatief. De Stichting onderhield zichzelf door middel van donaties van particulieren en kerken en had als doel het bieden van bed, bad, brood en begeleiding aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Inmiddels is de Stichting uitgegroeid tot een organisatie met zes betaalde krachten en om en nabij de honderd cliënten. Ook wordt de Stichting gesubsidieerd door de gemeente Utrecht, waarvan zij financieel geheel afhankelijk zijn. Deze financiële afhankelijkheid van de gemeente maakt dat de SNDVU inmiddels geen particuliere organisatie meer is. Ze worden tenslotte gefinancierd door een overheidsorgaan. De gemeente Utrecht ziet het als hun plicht op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) om te zorgen dat kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers niet op de straat belanden. De stichting Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) is bij de SNDVU betrokken als derde partij en controleert en toetst als onafhankelijke organisatie of iemand in aanmerking komt voor hulp bij de SNDVU. Je kunt de onafhankelijkheid echter betwisten, omdat zij voordat ze iemand 'goedkeuren', toestemming nodig hebben van de gemeente Utrecht. De doelgroep van de SNDVU bestaat uit mannen en vrouwen en is onder te verdelen in volwassenen en Ex-Ama's. De volwassenen worden juridisch ondersteund door de sociaal juridisch medewerkers van de SNDVU en de Ex-Ama's door het Ex-Ama team van Vluchtelingenwerk. Eind 2012 verblijven er in totaal 95 cliënten in de noodopvang met uiteenlopende nationaliteiten. Er wordt gewerkt aan een perspectief op een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan. Dit kan zowel een legaal bestaan in Nederland betekenen of een bestaan in het land van herkomst. Tot op heden ziet het er nog wel naar uit dat de gemeente Utrecht de SNDVU blijft steunen en voorlopig subsidie blijft verstrekken aan de Stichting. De gemeente ziet dat de Stichting goed presteert aan de hand van in- en uitstroomcijfers. In 2014 wordt het echter spannend als er gemeenteverkiezingen zijn en er misschien een ander gemeentebestuur komt.

De SNDVU en het regeerakkoord

Het regeerakkoord van kabinet Rutte-Asscher bevat verschillende maatregelen op het gebied van Immigratie en Asiel, die van invloed zijn op niet alleen de cliënten van de SNDVU, maar ook de SNDVU als organisatie en haar medewerkers. Met het regeerakkoord wordt een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid beoogd, dat gericht is op integratie en rekening houdt met de draagkracht van de samenleving.

Strafbaarstelling illegaal verblijf

Het kabinet wil illegaliteit strafbaar stellen in de vorm van een overtreding. Particulieren en particulierenorganisaties worden niet strafbaar bij het bieden van hulp aan illegalen. De SNDVU is echter geen particulierorganisatie aangezien zij volledig gefinancierd worden door de gemeente, een overheidsorgaan. Daarnaast zullen illegale vreemdelingen sneller ongewenst verklaard worden. Een ongewenst verklaarde vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, is strafbaar en wel in de vorm van een misdrijf. Als de SNDVU dus hulp biedt aan een ongewenst verklaarde illegale vreemdeling dan is de SNDVU medeplichtig aan een misdrijf. Het is gewenst dat het bestuur van de SNDVU in gesprek gaat met de medewerkers om eventuele risico's van deze wet te bespreken. Daarnaast wil ik het bestuur ook aanbevelen om over dit onderwerp in gesprek te gaan met de gemeente Utrecht.

Stroomlijning toelatingsprocedures

Het kabinet wil toelatingsprocedures gaan stroomlijnen door de asielgronden te herschikken, de eerste asielprocedure aan te passen, bij een humanitaire reguliere procedure alle humanitaire aspecten te toetsen, de bewijslast inzake medische procedures bij de vreemdeling te leggen, een 'novum' vereiste in te stellen bij herhaalde reguliere procedures en door het instellen van 'no cure no fee' bij vervolgaanvragen. Het is belangrijk dat het bestuur van de SNDVU zich bewust is van de komende veranderingen die bovenstaande maatregelen teweeg kunnen brengen voor de sociaal juridisch medewerkers. Als het zo ver is, zal er gekeken moeten worden of de arbeidstijden van deze medewerkers nog wel in verhouding is met de tijd die besteed zou moeten worden aan de cliëntdossiers.

Het kinderpardon

Het kabinet heeft het besluit genomen voor twee regelingen voor langdurig verblijvende kinderen. De overgangsregeling verleent duidelijkheid aan kinderen met een asielachtergrond, die reeds langdurig in Nederland verblijven. Kinderen die jonger zijn dan 21 jaar en minstens vijf jaar voor het bereiken van hun achttiende in Nederland asiel hebben aangevraagd, kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning onder deze regeling. De definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze vreemdelingen. Deze regeling is bedoeld voor kinderen die jonger zijn dan 19 jaar en die minstens vijf jaar voor het bereiken van hun achttiende een

asielaanvraag hebben ingediend. Deze beide regelingen zullen niet van grote invloed zijn op de SNDVU omdat er tamelijk weinig cliënten onder deze regelingen zullen vallen. Dit zal zowel nu, als in de toekomst het geval zijn.

De Wet Nationale Visa

De Wet Nationale Visa voegt regels toe aan de Vreemdelingenwet 2000 over de verlening van een visa voor verblijf langer dan 90 dagen. Vooral de maatregel 'eens illegaal, altijd illegaal' is omstreden in deze nieuwe wet. Dit betekent namelijk dat iemand die eerder illegaal heeft verbleven, geen aanspraak meer kan maken op een verblijfsvergunning. Er zijn echter een aantal uitzonderingen, namelijk: asielaanvragen, aanvragen op medische gronden, buitenschuld aanvraag, slachtoffers van mensenhandel, gezinshereniging en gezinsvorming. Ook deze wet heeft hoogstwaarschijnlijk niet veel invloed op het werk bij de SNDVU. De doelgroep van de SNDVU valt onder (bijna) alle uitzonderingscategorieën.

Inleiding

Ik werk bij Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen in Utrecht (hierna: SNDVU). De SNDVU geeft sociale en juridische ondersteuning, opvang en leefgeld aan asielzoekers die geen recht hebben op overheidsopvang. Gedurende het verblijf van de cliënt bij de SNDVU wordt gewerkt aan een perspectief voor de toekomst van de cliënt. Dit kan zowel een procedure voor alsnog een verblijfsvergunning in Nederland zijn of werken aan terugkeer naar het land van herkomst. De begeleiding bij de SNDVU houdt op als cliënten weer recht hebben op overheidsopvang, een verblijfsvergunning hebben, teruggekeerd zijn naar het land van herkomst of om andere redenen zijn uitgestroomd.

De SNDVU is een onafhankelijke stichting die in 2001 is opgericht vanuit de kerk. De Stichting is echter financieel geheel afhankelijk van de subsidie die zij krijgen van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht steunt, als enige in Nederland, de noodopvang in hun gemeente openlijk. De gemeente steunt de SNDVU vanuit de zorgplicht die zij als gemeente hebben. Er heerst echter al jaren een strijd met de rijksoverheid, die zegt dat het asielbeleid sluitend is en een noodopvang dus niet nodig is. Een noodopvang zou juist alleen maar zorgen dat uitgeprocedeerde asielzoekers hier blijven en niet vertrekken.

De probleemomschrijving

In het huidige regeerakkoord 'Bruggen slaan' van de VVD en de PVDA staat letterlijk het volgende: *'Illegaal verblijf wordt strafbaar gesteld. Daarbij zijn particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden niet strafbaar'*.¹ Wat betekent dit allemaal voor de Noodopvang als Stichting, die volledig wordt gesubsidieerd door de gemeente? Ook het kabinet-Rutte I wilde illegaliteit strafbaar stellen. Onder druk van de PVV zou zijn overwogen om onrechtmatig verblijf als misdrijf te kwalificeren, maar voormalig Minister Leers van Asiel en Immigratie beperkte zich tot het opleggen van een boete. Volgens de PvdA heeft Leers' conceptwetsvoorstel de basis gevormd voor de coalitieonderhandelingen tussen PvdA en VVD.² In het regeerakkoord hebben de VVD en de PvdA afgesproken om illegaliteit strafbaar te stellen. De manier waarop dat moet gebeuren is nog niet uitgewerkt. Wel staat vast dat particulieren en particuliere organisaties die hulp bieden aan illegalen, daar geen straf voor kunnen krijgen. Maar niet alleen de strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt mogelijk alsnog ingevoerd, ook zal het voor veel andere groepen bijna onmogelijk worden om zich nog te legaliseren. Dat geldt voor mensen die eerder ooit illegaal verbleven hebben. Zij komen niet meer in aanmerking om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen, aldus het huidige

¹ *Het regeerakkoord 'Bruggen slaan'*, Den Haag 29 oktober 2012, p.29-31.

² Nieuwsuur, *illegaliteit strafbaar stellen helpt niet*, 27 november 2012, (<www.nieuwsuur.nl/onderwerp/445166-illegaliteit-strafbaar-stellen-helpt-niet.html>).

regeerakkoord. Ook zullen toelatingsprocedures gestroomlijnd worden en zullen er een aantal verblijfsgronden vervallen. Beide plannen is staatssecretaris Teeven op dit moment aan het uitwerken.

In het regeerakkoord staat ook een positief punt met betrekking tot asiel. Namelijk het kinderpardon.. Het kinderpardon is definitief en zal eind januari in werking treden. Het gaat om kinderen onder de 21 jaar, die meer dan vijf jaar in Nederland hebben verbleven en zich niet langer dan drie maanden onttrokken hebben aan het toezicht van de overheid. Vreemdelingen die van mening zijn dat ze in aanmerking komen voor de regeling hebben vanaf het moment dat de regeling in werking treedt drie maanden de tijd om een aanvraag in te dienen.

Probleemstelling

Behalve dat de genoemde punten uit het regeerakkoord Rutte-II van grote invloed zullen zijn op de cliënten van de SNDVU, is het de Stichting onduidelijk wat de punten precies zullen betekenen voor de Stichting zelf.

Doelstelling

Met dit onderzoek wil ik een beleidsrapport opleveren waarbij de gevolgen van de in het regeerakkoord Rutte II genoemde punten over immigratie, integratie en asiel voor de SNDVU en haar medewerkers zichtbaar worden, met als doel het bestuur van de SNDVU te informeren en te adviseren over de mogelijkheden onder het nieuwe regeerakkoord om zo te kunnen anticiperen op wetgeving die uit het regeerakkoord vloeit.

Vraagstelling

Naar aanleiding van de probleemstelling en de doelstelling heb ik de volgende vraagstelling geformuleerd:

Wat zijn de gevolgen van de in het regeerakkoord Rutte II genoemde punten over immigratie, integratie en asiel voor de Stichting SNDVU en haar medewerkers voor wat betreft de opvang van en juridische- sociale- en financiële ondersteuning aan uitgeprocedeerde asielzoekers indien de voorgestelde plannen daadwerkelijk worden omgezet in wetgeving of beleid?

Deelvragen

Aspect 1: De SNDVU.

Deelvraag 1: Wat is het doel van de SNDVU en wat zijn haar taken?

Deelvraag 2: Wat is de relatie tussen de SNDVU en de Gemeente Utrecht?

Deelvraag 3: Welke achtergrond hebben de cliënten van de SNDVU en wat is het doel van hun verblijf?

Aspect 2: Het regeerakkoord.

Deelvraag 4: Wat staat er in het regeerakkoord Rutte II over immigratie, integratie en asiel?

Deelvraag 5: Wat beoogt het kabinet met de, voor de SNDVU, relevante punten in het regeerakkoord?

Operationalisering

Ik heb gekozen om alleen de gevolgen van het regeerakkoord voor de SNDVU nader te onderzoeken en niet de gevolgen voor andere (vergelijkbare) organisaties. Ik heb hiervoor gekozen, omdat ik zelf bij de SNDVU werk en daardoor veel kennis heb over de Stichting en de wijze waarop de Stichting werkt. Ik zal verder ook niet ingaan op de (eventuele) voordelen of nadelen van de genoemde punten in het regeerakkoord. Dat is niet in het belang van dit onderzoek. Tenslotte zal ik me in dit onderzoek ook niet bezig houden met de gevolgen die het regeerakkoord heeft voor de cliënten van de SNDVU. Hiermee baken ik het onderzoek af.

Ik schrijf deze scriptie voor het bestuur van de SNDVU zodat zij geïnformeerd is over de eventuele nieuwe wetgeving die voortvloeit uit het huidige regeerakkoord, waardoor zij op deze wetgeving kan anticiperen.

Bronnen en methoden

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Het gaat in dit onderzoek dan ook voornamelijk om het begrijpen van verschijnselen in de sociale werkelijkheid. Meerdere onderzoeksmethoden zullen gecombineerd worden (triangulatie), om zo een volledig beeld te krijgen. Voor het aspect SNDVU zal ik zowel gebruik maken van beschikbare documenten als een interview. Uit de documenten kan ik veel achtergrondinformatie halen over de SNDVU. Het is efficiënt omdat ik er te allen tijde gebruik van kan maken op mijn werk. Het is daarnaast betrouwbaar omdat het vaststaande feitelijke documenten zijn. Door ook de coördinator van de SNDVU en een van de oprichters te interviewen, krijg ik een helder beeld van het ontstaan en het doel van de SNDVU. Ook krijg ik op deze manier informatie over zaken rondom de SNDVU die nooit zijn vastgelegd op papier. Het aspect over het regeerakkoord wil ik onderzoeken door middel van het analyseren van rechtsbronnen. Door de inhoud van relevante wet- en regelgeving te analyseren, krijg ik een goed beeld van wat de bedoeling is van de wet- of regelgeving en in hoeverre het van toepassing is op de SNDVU en zo ook voor dit onderzoek. Het laatste aspect over andere organisaties wil ik behandelen door het interviewen van informanten. Door medewerkers van vergelijkbare organisaties te interviewen, is het voor mij helder hoe andere organisaties met de relevante punten in het regeerakkoord omgaan en hoe zij hierop anticiperen. Wellicht kan ik deze informatie ook gebruiken voor mijn aanbevelingen aan het bestuur van de SNDVU.

De literatuur die ik verder wil gebruiken voor dit onderzoek zijn voornamelijk boeken, wetsartikelen, beleidsstukken, kamerstukken en informatie van andere organisaties.

Hoofdstuk 1: De SNDVU

1.1. Ontstaansgeschiedenis van de SNDVU

Na invoering van de Vreemdelingenwet 2000 zagen burgers en hulporganisaties dat er een probleem ontstond. Veel asielzoekers kwamen op straat terecht en streken neer bij de kerken. Aangezien de gemeente Utrecht zelf een asielzoekerscentrum in de stad heeft, werd het probleem sterk zichtbaar in de gemeente Utrecht. Diverse gemeentelijke partijen hebben het probleem aangekaart bij het College van Burgemeester en Wethouders.³ Vanuit een particulier initiatief is in november 2001 de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht opgericht.⁴ Er werd een bestuur gevormd en via contacten met woningcorporaties kreeg de Stichting twee plankwoningen toegewezen, waarin zij begonnen met het vestigen van twee gezinnen. Er werd alleen gewerkt met vrijwilligers en de Stichting was geheel afhankelijk van de donaties die zij kregen van kerken en particulieren. Een vast kantoor was er (nog) niet, dus het wekelijkse spreekuur werd gehouden in een ruimte van de Tussenvoorziening.⁵ De noodopvang biedt haar cliënten bed, bad, brood en begeleiding aan. De noodopvang zorgt tevens dat de bewoners de noodzakelijke medische zorg krijgen die zij nodig hebben.

Een jaar na de oprichting van de SNDVU heeft de gemeente Utrecht besloten de stichting te gaan subsidiëren. Hoe deze afspraken precies tot stand zijn gekomen, beschrijf ik nader in hoofdstuk 2, waarin ik in ga op de relatie tussen de gemeente Utrecht en de SNDVU.

1.2. De INLIA

In 1988 sluiten lokale kerken in Europa een verbond voor het helpen en ondersteunen van Vluchtelingen in nood. De titel van dit verbond is de 'charter van Groningen', genoemd naar zijn plaats van ontstaan in de Doopsgezinde Kerk in Groningen.⁶ Uit dit verbond ontstaat de INLIA: Een Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA) die noodhulp biedt aan asielzoekers en kerken ondersteunt en adviseert in hun opvang van asielzoekers in nood in Nederland.⁷ INLIA werkt daarbij samen met diverse gemeenten en heeft voor het verlenen van noodopvang een gemeenschappelijk beleid ontwikkeld met dezelfde toegangscriteria en wijze van toetsen. Eventuele wijzigingen in de criteria en situaties worden overlegd binnen LOGO om daar tot een akkoord te komen.⁸ Ook

³ Brief aan College van B&W over invoering vreemdelingenwet per 1 april 2001, Utrecht 3 april 2001.

⁴ Akte van oprichting SNDVU, Utrecht 2001.

⁵ Interview medeoprichter SNDVU, Gerard Luiten, 13 maart 2013.

⁶ INLIA geschiedenis. <http://www.inlia.nl/uploads/File/paneel01_FINAL.pdf>.

⁷ Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, deelrapport Eurasyllum, vooronderzoek in het kader van het ACVZ-advies 'Recht op een menswaardig bestaan', Den Haag 2011, p. 22.

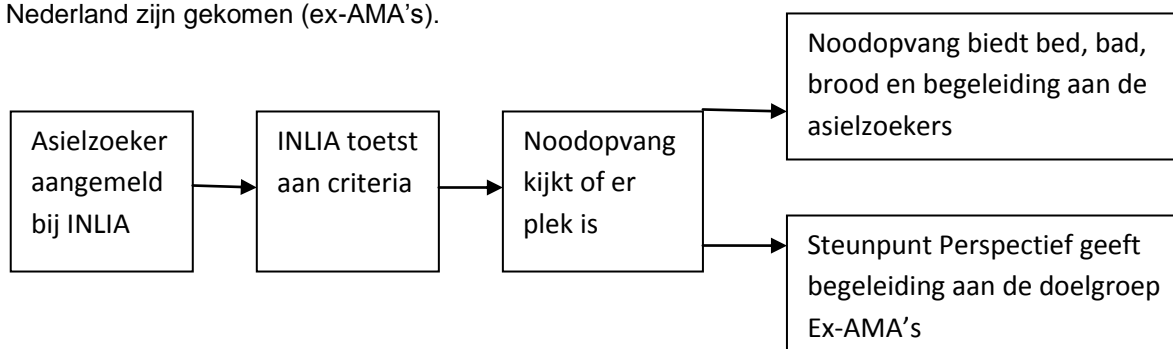
⁸ Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, deelrapport Eurasyllum, vooronderzoek in het kader van het ACVZ-advies 'Recht op een menswaardig bestaan', Den Haag 2011, p. 24.

de gemeente Utrecht is in 2002 gaan samen werken met INLIA om zo een onafhankelijke organisatie te laten toetsen of iemand in aanmerking komt voor opvang in Utrecht.⁹ Stichting INLIA, die vanaf eind 2000 al bezig was met het benaderen van gemeenten over de problematiek die hen te wachten stond, ontwikkelde de zogenaamde 'INLIA-criteria' waar de SNDVU tot op heden nog steeds mee werkt. Om in aanmerking te kunnen komen voor noodopvang bij de SNDVU moet een aanvraag of verzoek worden ingediend bij INLIA. Deze aanmelding kan door de SNDVU zelf gedaan worden, maar dit gebeurt meestal door externe organisaties. INLIA toetst of iemand onder de volgende drie doelgroepen valt:

1. In Nederland verblijvende vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven, maar verstoken zijn van voorzieningen van Rijksweg: geen opvang of huisvesting, geen inkomsten of uitkering en geen verzekering.
2. Vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek nadat zij een definitieve afwijzing hebben gekregen op hun aanvraag voor toelating, maar hun vertrek niet binnen de door de rijksoverheid gestelde 28-dagentermijn kunnen realiseren en daardoor buiten de voorzieningen van rijksweg komen te vallen.
3. Vreemdelingen voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang verblijven. Hierbij dien je bijvoorbeeld te denken aan een ernstig ziek persoon of een hoogzwangere vrouw. Een andere bijzondere omstandigheid – mits nadrukkelijk overeengekomen door betrokken partijen – behoeft niet te worden uitgesloten.¹⁰

Als iemand aan de criteria voldoet, krijgt de SNDVU een email toegestuurd met daarin de mededeling dat de betreffende cliënt is goedgekeurd. Ook moet INLIA voorafgaand aan de goedkeuring nog wel toestemming krijgen van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht toetst dus zelf ook of een persoon in aanmerking komt voor hulp bij de SNDVU. Als deze toestemming er is dan mag de SNDVU opvang en begeleiding gaan bieden. Dit is zo afgesproken met de gemeente.

In de juridische begeleiding wordt onderscheid gemaakt in cliënten die op volwassen leeftijd naar Nederland zijn gekomen (volwassenen) en cliënten die op minderjarige leeftijd naar Nederland zijn gekomen (ex-AMA's).



⁹ Interview coordinator SNDVU, Gonnie Castelijns, 13 februari 2013.

¹⁰ INLIA doelstelling en criteria <<http://inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html>>.

Voor de medewerkers bij de SNDVU is het soms een beetje verwarrend welke rol INLIA precies speelt. Ze hebben een controlerende rol en zijn onafhankelijk. Maar ze hebben wel toestemming nodig van de gemeente voordat ze een cliënt kunnen goedkeuren. In de praktijk gaat er nog wel eens iets mis met bovengenoemde procedure via INLIA. Potentiële cliënten die worden aangemeld bij INLIA moeten soms maanden wachten voordat ze een antwoord krijgen op hun hulpvraag. Hierdoor neemt de SNDVU soms ook het heft in eigen hand, door direct goedkeuring aan de gemeente Utrecht te vragen voor het opnemen van een cliënt. Er is ook (bijna) geen overleg meer op uitvoerend niveau met INLIA. Dit is verwaterd met de enorme instroom na het Generaal Pardon in 2007. Tegenwoordig speelt INLIA vooral een belangrijke rol vanuit de protestante kerken naar de politiek toe.¹¹

1.3. De medewerkers van de SNDVU

In 2013 bestaat het team van de SNDVU uit zes betaalde medewerkers die elk vanuit hun achtergrond en ervaring ondersteuning bieden aan de cliënten van de SNDVU. Ieder heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Om bij calamiteiten te kunnen inspringen, is iedereen op de hoogte van elkaars werkzaamheden. Het team bestaat uit een coördinator, twee sociaal-juridisch medewerkers, een medewerker woonbegeleiding en sociale activering, een administrateur en een klusjesman. De coördinator stuurt het team aan en is verantwoordelijk voor een goede algemene gang van zaken, brengt verslag uit aan het bestuur en gemeente en onderhoudt overige externe contacten. De sociaal-juridische medewerkers zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van de juridische dossiers en zijn beide contactpersoon van ongeveer 23 cliënten. De medewerker woonbegeleiding is verantwoordelijk voor de woonbegeleiding in de huizen, de intakes van de mensen en de spreekuren. Zij zorgt voor de plaatsingen in de huizen, een goede sfeer en organiseert activiteiten in samenwerking met de vrijwilligers. De administrateur houdt zich bezig met de financiën van de organisatie. Zijn taak is ervoor te zorgen dat cliënten wekelijks hun leefgeld krijgen en dat alle kosten rondom de organisatie betaald worden. Tenslotte is de klusjesman verantwoordelijk voor de materiële zaken rondom de huizen en verricht noodzakelijke reparaties.

Naast de betaalde medewerkers heeft de SNDVU een vrijwillig bestuur. De bestuurssamenstelling bestaat in 2013 uit een voorzitter, een secretaris, een penningmeester, een personeelsfunctionaris en een gewoon lid. Tenslotte zijn er ook verschillende vrijwilligers en stagiaires actief bij de SNDVU. Zij ondersteunen de medewerkers in hun werkzaamheden.¹²

¹¹ Interview coördinator SNDVU, Gonnie Castelijn, 13 februari 2013.

¹² Jaarverslag SNDVU 2011, hoofdstuk 4.3.

1.4. Missie en visie van de SNDVU

De SNDVU wil een bijdrage leveren aan de veiligheid en de leefbaarheid van de samenleving. Ze ondersteunen asielzoekers die geen recht hebben op overheidsvoorzieningen met behulp van huisvesting, medische zorg, sociaal- juridische ondersteuning en begeleiding om zo een perspectief te creëren op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan. De SNDVU gaat er daarbij vanuit dat de cliënt een grote mate van zelfredzaamheid heeft en, gedurende haar bemoeienis, zelf initiatieven ontplooit die kunnen leiden tot verbetering van de positie van de cliënt en een zelfstandig leven. De bemoeienis van de SNDVU is niet onlosmakelijk verbonden aan de duur en voortgang van een procedure, maar geschiedt ook op basis van medemenselijkheid en zorgvuldigheid.¹³

1.5. Het doel van de SNDVU

Het doel van de stichting is in de statuten omschreven als het organiseren van noodopvang voor dakloze vreemdelingen die zonder middelen van bestaan zijn.¹⁴ Het doel wil de stichting bereiken door:

- Tijdelijke opvang te bieden aan vreemdelingen aan de hand van de criteria welke bij huishoudelijk reglement vastgesteld zullen worden.
- Het stimuleren van overleg tussen plaatselijke overheden met betrekking tot spreiding van de opvang van dergelijke vreemdelingen.
- Het organiseren en coördineren van de uitvoering van deze opvang, de samenwerking van vrijwilligers en andere acties.
- De professionaliteit en de expertise van de stichting INLIA in Groningen te gebruiken om de vast te stellen criteria te toetsen.
- Het voeren van overleg en het vragen van advies aan Platform Opvang Vreemdelingen Utrecht.
- Het werven van fondsen.
- En verder alles wat nodig is om het doel te bereiken.

Op de website van de SNDVU is daaraan toegevoegd dat de SNDVU een bijdrage wil leveren aan de veiligheid en de leefbaarheid van de samenleving. Ook is toegevoegd dat de SNDVU, naast opvang, ook medische zorg, sociaal- juridische ondersteuning en begeleiding biedt om zo een perspectief te creëren op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan.¹⁵

¹³ SNDVU doelstelling <<http://www.sndvu.nl/onze-doelstelling.html>>.

¹⁴ Akte van oprichting SNDVU, Utrecht 2001.

¹⁵ SNDVU doelstelling <<http://www.sndvu.nl/onze-doelstelling.html>>.

1.6. Huisvesting en leefgeld

In maart 2013 beschikt de SNDVU over 21 huizen. Aangezien de vraag om onderdak altijd groter is dan het aanbod, is er niet altijd meteen een plekje voor een cliënt beschikbaar in een van de huizen. Afhankelijk van de urgentie worden mensen zo snel mogelijk geplaatst. Tot het moment van plaatsing ontvangen de mensen alleen leefgeld en sociaal- juridische begeleiding. Voor sommige cliënten is alleen dit al een goede oplossing. Er wordt gewerkt met een wachtlijst. De prioriteit wordt bepaald door urgentie, psychische gesteldheid, sociaal netwerk en geslacht.

De SNDVU wil de samenstelling in de huizen zo stabiel mogelijk houden en streeft naar een harmonieuze samenstelling van de groep bewoners in de huizen. Er wordt rekening gehouden met afkomst, land van herkomst, leeftijd, geslacht en sociaal/psychische gesteldheid. In principe wonen mannen en vrouwen gescheiden van elkaar. Gezinnen worden apart gehuisvest. De opvang is sober en tijdelijk van aard. Met de woningcorporaties zijn afspraken gemaakt met betrekking tot het maximaal aantal mensen in een huis.

Cliënten van de SNDVU ontvangen per week € 50,- leefgeld voor volwassenen en voor kinderen € 35,-. Daarnaast ontvangen zij een bijdrage van maximaal € 10,- per maand voor sociale activering zoals sporten, bibliotheek etc.¹⁶

1.7 Financiën van de SNDVU

De SNDVU is financieel geheel afhankelijk van subsidie die zij krijgen van de gemeente Utrecht. Zie op de volgende pagina een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de Stichting in 2010 en 2011.

¹⁶ Jaarverslag SNDVU 2011.

Bedragen in €

	2011	2010
Baten (subsidies)	607.495,00	743.946,00
Activiteitenkosten	368.158,00	365.346,00
Bruto-omzetresultaat	239.337,00	378.600,00
Personeelskosten	211.018,00	189.412,00
Afschrijvingen	1.281,00	1.281,00
Huisvestingskosten	10.405,00	12.518,00
Kantoorkosten	5.821,00	4.773,00
Algemene kosten	17.496,00	20.295,00
Som der lasten	246.021,00	228.279,00
Netto Omzet-resultaat	-6.684,00	150.321,00
Rentebaten	5.407,00	5.432,00
Rentelasten	1.520,00	1.241,00
Resultaat	-2.797,00	154.512,00

Hoofdstuk 2: De SNDVU en de gemeente Utrecht

2.1. Achtergrond relatie gemeente Utrecht en de SNDVU

In april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 van kracht gegaan. Het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) van de Verenigde Naties was in 2000 al zeer bezorgd om de nieuwe vreemdelingenwet: 'Europa mag geen fort worden'.¹⁷ De stichting INLIA uit Groningen heeft vanaf eind 2000 dan ook actief honderden gemeenten benaderd om hen voor te lichten over de problematiek die hen te wachten stond en met hen te zoeken naar wegen om deze problematiek het hoofd te bieden.¹⁸ Maar wat verwacht kon worden, gebeurt ook. Asielzoekers werden in grote aantallen 28 dagen nadat hun eerste asielprocedure was geëindigd op straat gezet, ongeacht of zij een vervolprocedure hadden aangevraagd die formeel mocht worden afgewacht in Nederland of niet.¹⁹ De uitgeprocedeerde vluchtelingen strijken neer op de stoep van de gemeenten die zich uit zorgplicht om hen zijn gaan ontfemen. Een besloten overleg met de gemeenten groeide uit tot het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en Terugkeerbeleid (LOGO). Gemeenten en hulpverleners klagen dat het Rijk hen verbied om uitgeprocedeerde asielzoekers te helpen, maar het Rijk zelf niet in staat is deze asielzoekers uit te zetten. Vaak willen landen van herkomst mensen niet terug. Gemeenten gingen daarom steeds vaker zelf beleid maken rondom het vreemdelingenbeleid van de rijksoverheid. Gemeenten ervaren delen van dit beleid als inconsistent en onrealistisch.²⁰ Zo ook de gemeente Utrecht.

De gemeente Utrecht en de SNDVU kwamen bij elkaar en er vond overleg plaats over een eventuele samenwerking tussen de twee partijen. Er werden ideeën uitgewisseld en een kostenbegroting gemaakt voor een capaciteit van 50 bedden.²¹ Uiteindelijk besluit de gemeenteraad van Utrecht in november 2002 met het aannemen van de nota 'Van begin tot eind van de straat' dat een noodopvang in Utrecht wordt gerealiseerd, voor vreemdelingen met asielachtergrond die of in procedure voor verblijfstitel (asiel of regulier) zijn of die 'wel terug willen, maar nog niet terug kunnen'. De gemeente Utrecht heeft besloten, op basis van de zorgplicht en de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester, dat zij geen mensen op straat willen hebben zwerven.²² De gemeente ging de SNDVU dus subsidiëren, maar had wel de eis dat er met INLIA gewerkt moest gaan worden. Ook moest de opvang professioneler worden aangepakt. Er is een nota aangenomen waarin staat dat INLIA beoordeelt of iemand in de noodopvang wordt toegelaten of niet. INLIA heeft hierbij een

¹⁷ Autonoom Centrum, *Over de grens, verwijdering van vluchtelingen en migranten in Nederland*, Amsterdam februari 2004, p. 44-45.

¹⁸ INLIA Inleiding <<http://www.inlia.nl/inleidinggemopv.html>>.

¹⁹ INLIA Inleiding <<http://inlia.nl/inleidinggemopv.html>>.

²⁰ Autonoom Centrum, *Over de grens, verwijdering van vluchtelingen en migranten in Nederland*, Amsterdam februari 2004, p. 49.

²¹ Brief aan Commissie voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Volksgezondheid over opvang van asielzoekers, Utrecht 2 november 2002.

²² Gemeente Utrecht, Evaluatie integrale nota, 15 juli 2010, p. 28.

adviserende functie naar de gemeente en de Stichting. De INLIA bewaakt als onafhankelijke organisatie de toelatingscriteria. De INLIA, die is ontstaan vanuit de protestante kerken, had als derde partij ook een politieke functie. Als de gemeente kritiek van hogerhand kreeg, konden zij wijzen naar de kerken: *“Noodopvang is een particulier en kerkelijk initiatief geweest, het is de middenstand van de maatschappij die in opstand komt tegen het overheidsbeleid”*.²³

2.2. Gemeente Utrecht blijft noodopvang subsidiëren

Voorals voormalig minister Rita Verdonk van Vreemdelingenzaken verzette zich heftig tegen deze vorm van noodopvang door gemeenten. Gemeentebesturen hebben echter wel degelijk zelf een eigen verantwoordelijkheid en zorgplicht voor ieder die zich binnen de gemeentegrenzen bevindt. Zolang de gemeente uit eigen (financiële) middelen de noodopvang financiert kan geen minister of staatssecretaris dit tegenhouden. Dit was duidelijk geworden toen iedere mogelijkheid om dit te kunnen verbieden was onderzocht, onder leiding van minister Verdonk.²⁴

In 2007 heeft voormalig staatssecretaris Albayrak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een Bestuursakkoord afgesloten inzake het vreemdelingenbeleid. In het bestuursakkoord stonden afspraken tussen het Rijk en de gemeenten die de nalatenschap van de oude vreemdelingenwet moesten afwikkelen, het zogenaamde ‘Generaal Pardon’. Er zou een sluitende aanpak worden gerealiseerd, waardoor de noodopvang niet meer noodzakelijk zou zijn, ofwel dat er geen asielzoekers meer op straat zouden belanden. Dit zorgde voor een grote toestroom van cliënten bij de SNDVU. In ruil voor dit Pardon moesten de Nederlandse gemeenten vanaf 1 januari 2010 de noodopvang voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen beëindigen.²⁵ Daarnaast moesten deze afspraken nieuwe achterstanden voorkomen door de asielprocedure te verbeteren en daadwerkelijk vertrek van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen te bevorderen. Veel gemeenten hielden zich aan de afspraken en sloten de noodopvang in hun gemeente. In 2009 ondersteunde nog 22% van de gemeenten nog steeds de noodopvang.²⁶ De toenmalige minister van Justitie gaf in een brief van 29 maart 2010 aan de Tweede Kamer aan dat de noodopvang was beëindigd.²⁷ Echter bleek dit niet in alle gemeentes het geval te zijn. Tot op de dag van vandaag zijn er nog enkele gemeentes die lokaal opvang verlenen aan vreemdelingen die daar op rijksniveau van zijn uitgesloten. De SNDVU is zelfs nog flink uitgebreid met in 2013 een totaal van 21 huizen en om en nabij de 100 cliënten die worden

²³ Interview medeoprichter SNDVU, Gerard Luiten, 13 maart 2013.

²⁴ INLIA noodopvang hoe nu verder <<http://www.inlia.nl/news/show/noodopvang---hoe-nu-verder>>.

²⁵ Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, deelrapport Eurasyllum, *vooronderzoek in het kader van het ACVZ-advies ‘Recht op een menswaardig bestaan’*, Den Haag 2011, p. 19.

²⁶ Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, deelrapport Eurasyllum, *vooronderzoek in het kader van het ACVZ-advies ‘Recht op een menswaardig bestaan’*, Den Haag 2011, p. 20.

²⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 31994, nr. 32.

ondersteund.²⁸ De noodopvang biedt vooralsnog opvang aan groepen die het Rijk niet opvangt. De noodopvang blijkt succesvol te zijn om te voorkomen dat mensen dieper in de illegaliteit raken. Zolang er geen sluitende aanpak is gerealiseerd door het Rijk in reguliere procedures en op het gebied van terugkeer, blijft noodopvang vooralsnog noodzakelijk. Het Utrechtse gemeentebestuur wil asielzoekers in Utrecht niet aan hun lot overlaten en spreekt het volgende af in het collegeakkoord 2010 – 2014: *“De gemeente geeft actief invulling aan haar zorgplicht voor dak- en thuislozen, (uitgeprocedeerde) asielzoekers en vluchtelingen en blijft zich ook op rijksniveau daarvoor inspannen. De noodopvang wordt gecontinueerd, evenals activiteiten gericht op veiligheid, terugkeer van bijvoorbeeld ex-AMA’s en juridische ondersteuning.”*²⁹

2.3. Afspraken tussen de SNDVU en de Gemeente Utrecht

Aan het begin van de samenwerking tussen de SNDVU en de gemeente Utrecht is enorm gestoeid met het Raadsvoorstel dat werd gedaan. De SNDVU is akkoord gegaan, met de kanttekening dat ze geen dingen willen uitvoeren waar ze zelf niet achter staan. De Stichting wil dus wel onafhankelijk blijven in hun beslissingen en benadrukt dat ze geen verlengstuk is van de gemeente. De gemeente Utrecht is de SNDVU gaan financieren met als voorwaarde dat er zou worden samengewerkt met INLIA als onafhankelijke toetsingsorganisatie. De gemeente blijft echter wel actief als tussenpersoon tussen INLIA en de SNDVU. Voordat INLIA een persoon kan goedkeuren als cliënt van de SNDVU, dient zij toestemming te hebben van de gemeente Utrecht. Dit is zo afgesproken tussen de drie partijen. Als er bij de SNDVU een persoon komt die acuut hulp nodig heeft, wordt er direct toestemming gevraagd aan de gemeente Utrecht en wordt er achteraf een melding bij INLIA gedaan. Daarnaast zijn er tussen de gemeente en de SNDVU ook afspraken gemaakt rondom de communicatie naar de pers. Er wordt afgesteld met de gemeente wie de pers te woord staat.³⁰

Elk jaar dient de SNDVU bij de gemeente Utrecht een begroting in voor subsidie. Als deze subsidie wordt toegekend kan de SNDVU in principe zelf bepalen hoe zij dit besteed. Behalve de subsidie toekenning zijn er vooral mondelinge afspraken met de gemeente. Wel kan het zijn dat de gemeente iets beslist waar de Stichting mee moet instemmen. Zo is in 2009 het Ex-AMA project ‘perspectief’ van start gegaan. De SNDVU moest van de gemeente toen opvang bieden aan deze doelgroep die verder juridisch begeleid zou blijven worden door het Ex-AMA team van Vluchtelingenwerk.

Verder opereert de SNDVU vrij zelfstandig. De gemeente Utrecht bemoeit zich niet met de werkwijze van de SNDVU en gaat er vanuit dat de SNDVU een professionele organisatie is

²⁸ Interview coördinator, Gonnie Castelijns, 13 februari 2013.

²⁹ Gemeente Utrecht, Evaluatie integrale nota, 15 juli 2010, p. 32.

³⁰ Interview medeoprichter SNDVU, Gerard Luiten, 13 maart 2013.

die zelfstandig kan functioneren. De gemeente ziet dat de Stichting goed presteert aan de hand van de doorstroom cijfers. Ten opzichte van de Rijksopvang heeft de Stichting een grote uitstroom van cliënten. De Stichting kan alleen niet zomaar de opvang van een cliënt beëindigen, bijvoorbeeld vanwege misdragingen of geen perspectief, als er geen andere oplossing voor deze cliënt is. Hierover zal de Stichting dan eerst moeten overleggen met de gemeente Utrecht.

Tenslotte wordt de noodopvang elk jaar geëvalueerd door middel van een jaarverslag. Ook vindt er jaarlijks een gesprek plaats tussen de wethouder van de gemeente en het bestuur van de SNDVU en stuurt de coördinator maandelijks een in- en uitstroom overzicht naar INLIA en de gemeente.³¹

2.4. Gemeenten en landelijke afspraken

Vele gemeenten zijn in de loop der jaren betrokken geraakt bij de problematiek van de dakloze asielzoekers en ondervonden dat er bij de rijksoverheid weinig oor was voor deze problematiek. Zo ontstond al snel een informeel overlegorgaan voor gemeenten: het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en Terugkeerbeleid (LOGO).³²

De LOGO gemeenten (netwerk van 100 gemeenten met noodopvang) en de Friese gemeenten hebben geconstateerd dat de huidige maatregelen van het Rijk nog onvoldoende sluitend zijn en dat daarmee de afspraken uit het bestuursakkoord van 2007 onvoldoende zijn nagekomen. Het Utrechtse gemeentebestuur heeft in het collegeakkoord 2010 – 2014 afgesproken dat zij de noodopvang nog zullen blijven ondersteunen.³³

Gemeenten zien het als hun plicht op grond van de WMO, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, om kwetsbare, uitgeprocedeerde asielzoekers te helpen. Maar ook de hoogste rechter in zaken van sociale zekerheid verplicht gemeenten om kwetsbare personen een vangnet te bieden. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft recent een aantal uitspraken hierover gedaan. De Utrechtse wethouder, Victor Everhardt, zegt zelfs in een artikel in de Trouw dat de momenteel 115 'buitenwettelijke' opvangplekken voor 'kwetsbare individuen in schrijnende omstandigheden' voortaan beleidsmatig moeten worden vastgelegd en aangeboden.³⁴

³¹ Interview coordinator SNDVU, Gonnie Castelijns, 13 februari 2013.

³² LOGO Gemeenten <<http://www.logogemeenten.nl/>>.

³³ Gemeente Utrecht, Evaluatie integrale nota, 15 juli 2010.

³⁴ Rob Pietersen, Gemeenten moeten asielzoekers opvangen, *Trouw*, 14 juni 2012.

Hoofdstuk 3: De SNDVU en haar cliënten

Een kerntaak van de SNDVU is het bieden van bed, bad en brood en begeleiding. Er zijn verschillende vormen van ondersteuning. Zo zijn er cliënten die alleen leefgeld ontvangen, cliënten die leefgeld en onderdak krijgen en cliënten die geld van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) krijgen, maar wel in de noodopvang verblijven. Om voor ondersteuning door de SNDVU in aanmerking te komen gelden de INLIA criteria: regiogebondenheid, perspectief op een procedure/verblijfsvergunning, actief meewerken aan terugkeer of als er sprake is van een schrijnende situatie. Cliënten worden meestal aangemeld door externe organisaties zoals het Ex-AMA team, Vluchtelingenwerk, STIL en het IOM. Soms worden cliënten ook aangemeld door de SNDVU zelf.

Samen met de cliënt kijkt de sociaal-juridisch medewerker welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn ten aanzien van een procedure en/of eventuele terugkeer. Een belangrijk uitgangspunt bij de begeleiding is de motivatie van de cliënt om zijn huidige situatie te veranderen.³⁵

3.1 De doelgroep van de SNDVU

De doelgroep van de SNDVU bestaat hoofdzakelijk uit alleenstaande mannen, een aantal alleenstaande vrouwen met- of zonder kinderen en twee gezinnen. Het cliëntenbestand is onder te verdelen in twee groepen:

- De volwassenen. Zij zijn op meerderjarige leeftijd in Nederland gekomen en worden sociaal en juridisch ondersteund door de medewerkers van de SNDVU.
- De Ex-AMA's. Zij zijn als minderjarige asielzoekers in Nederland gekomen en worden juridisch ondersteund door het Ex-AMA team van Vluchtelingenwerk (Steunpunt Perspectief). De SNDVU is wel verantwoordelijk voor de opvang, het verstrekken van leefgeld, sociale activering en de woonbegeleiding van deze groep.

De herkomst van de cliënten liggen verspreid over de wereld.

Tabel 1. Land van herkomst 31 maart 2013

Land	Volw.	Ex-AMA	Land	Volw.	Ex-AMA
Afghanistan	3	2	Liberia	2	0
Algerije	1	0	Mali	1	0
Angola	0	3	Nepal	1	0
Armenie	1	0	Niger	0	1
Azerbeidzjan	1	0	Nigeria	1	0

³⁵ Jaarverslag SNDVU 2011, hoofdstuk 2.

Burkina Faso	1	0	Onbekend	0	0
China	1	9	Rwanda	1	0
Congo	1	2	Sierra Leone	10	9
Ethiopie	2	1	Soedan	1	1
Eritrea	4	1	Somalie	5	0
Guinee	9	7	Tibet	1	0
Irak	2	0	Togo	2	3
Iran	0	1	Uganda	0	1
Ivoorkust	1	0			
Jemen	0	1			
Kameroen	1	0			

3.2. De problematiek van de cliënten

Cliënten van de SNDVU hebben uiteenlopende achtergronden zowel cultureel, maatschappelijk als sociaalpsychisch en juridisch. Ze hebben wel allemaal een asielachtergrond. Vaak speelt er een meervoudige problematiek door gebeurtenissen in het land van herkomst, jarenlange opvang, uitgeprocedeerd raken, uitzettingen uit asielzoekerscentra, vreemdelingendetentie, zwerven in de illegaliteit en psychische problemen die niet of laat herkend zijn of ontstaan zijn door het leven in de illegaliteit.

Doordat cliënten vaak uiteenlopende achtergronden en meervoudige problematiek hebben, wordt er bij ieder ook aan verschillende procedures gewerkt:

- Zo zijn er mensen die op medische gronden niet in staat zijn om te reizen of waarvoor geen behandeling mogelijk is in het land van herkomst. Er kan dan uitstel van vertrek worden aangevraagd op basis van art. 64 van de Vreemdelingenwet 2000.
- Voor cliënten die nieuw bewijs hebben ter ondersteuning van hun asielrelaas of uit een land komen waarbij de Nederlandse overheid een nieuw algemeen standpunt heeft ingenomen, wordt een nieuw/herhaald asielverzoek voorbereid.
- Cliënten waarvoor nog een hoger beroep loopt in procedure of een klacht bij het Europese Hof, waarvan er een reële kans is dat deze positief uitpakt, kunnen deze in de opvang afwachten. Zij mogen dit namelijk niet in de rijksopvang.
- Voor cliënten waarvan de situatie zodanig schrijnend is, kan een verzoek worden gedaan bij de Minister om gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid.
- Sommige mensen hebben allerlei acties ondernomen om terug te keren naar hun land van herkomst, maar tot op heden zonder resultaat. De SNDVU ondersteunt en begeleidt mensen bij deze acties en zorgt dat er bemiddeling komt bij de Dienst Terugkeer & Vertrek. Als blijkt dat terugkeer echt niet te realiseren is, wordt een

procedure opgestart op grond van het feit dat iemand buiten zijn schuld niet kan terugkeren.

- In sommige gevallen is de situatie zo schrijnend dat er besloten wordt tot opvang, waarna gekeken wordt naar een nieuw perspectief.

3.3. In- en uitstroom van cliënten bij de SNDVU

Cliënten stromen in bij de SNDVU als zij goedgekeurd zijn door INLIA en de gemeente Utrecht. Bij schrijnende urgente zaken kan het zijn dat de SNDVU beslist om toestemming niet af te wachten. Tijdens het verblijf in de noodopvang wordt gewerkt aan een perspectief voor de cliënt. Dit kan zijn een procedure om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Zaken zijn om verschillende redenen niet altijd makkelijk oplosbaar, waardoor mensen soms pas na een jarenlang verblijf uit de opvang kunnen. Er zijn procedures waar de IND zelden een positief antwoord op geeft, zoals medische procedures, schrijnende procedures en buitenschuld procedures.

Tabel 2.1. In- en uitstroom over 2010

	Volwassenen	Ex-AMA's	Totaal
Instroom	8	13	21
Uitstroom	23	26	49

Tabel 2.2. In- en uitstroom over 2011

	Volwassenen	Ex-AMA's	Totaal
Instroom	19	14	33
Uitstroom	15	20	35

Tabel 2.3. In- en uitstroom over 2012

	Volwassenen	Ex-AMA's	Totaal
Instroom	31	8	39
Uitstroom	16	37	53

Eind 2012 blijven er in totaal 95 cliënten in de noodopvang, waarvan er 52 juridisch begeleid worden door de SNDVU. De reden dat cliënten uitstromen is, net zoals de reden van instroom, per cliënt verschillend. Cliënten stromen uit de noodopvang als zij alsnog een verblijfsvergunning hebben gekregen, uitstel van vertrek en daarmee recht op opvang in een asielzoekerscentrum hebben gekregen, om een andere reden wederom recht op opvang in een asielzoekerscentrum hebben gekregen, zijn teruggekeerd naar het land van herkomst, in detentie zijn gezet of met onbekende bestemming zijn vertrokken.

Omdat de SNDVU alleen de volwassenen (en niet de Ex-AMA's) juridisch begeleidt, heb ik hieronder alleen de reden van uitstroom van de volwassenen in kaart gebracht.

Tabel 3. Uitstroom volwassenen bewoners 2012

Reden uitstroom	getal
verblijfsvergunning	4
terugkeer naar land van herkomst	8
uitplaatsing asielzoekerscentrum	2
detentie	1
met onbekende bestemming vertrokken	1
totaal	16

Hoofdstuk 4: Het Regeerakkoord

Op 29 oktober 2012 bereikten de Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA het regeerakkoord, dat als motto heeft 'Bruggen slaan'. Het regeerakkoord is de leidraad voor het beleid wat gevoerd gaat worden door het kabinet-Rutte-Asscher.³⁶ Het regeerakkoord bestaat totaal uit 82 pagina's. Voor dit onderzoek is alleen het gedeelte over immigratie, integratie en asiel belangrijk.

4.1. Het regeerakkoord nader bekeken.

In het regeerakkoord staat dat het immigratiebeleid restrictief, rechtvaardig en gericht is op integratie en dat rekening zal worden gehouden met de draagkracht van de samenleving. Het is van belang dat migranten op eigen benen kunnen staan en in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en helpen om de samenleving op te bouwen. Vluchtelingen die aan de voorwaarden voldoen, krijgen bescherming en voorzieningen. Er wordt van hen verwacht dat zij de kansen die hun wordt geboden optimaal zullen benutten. Integratie- en inburgeringbeleid zal worden ondergebracht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en asiel en immigratie bij het ministerie van Veiligheid & Justitie. In dit onderzoek zal ik mij verder beperken tot de punten genoemd over asiel en immigratie. De noodopvang in Utrecht helpt immers cliënten die nog geen verblijfsvergunning hebben en dus nog niet bezig zijn met integratie of inburgeren.

De volgende punten zijn van toepassing op de Noodopvang in Utrecht:

- Een verblijfsvergunning wordt niet verstrekt als de aanvrager eerder illegaal in Nederland verbleef of fraude pleegde.
- Het toelatingsbeleid richt zich op de bescherming van vreemdelingen die zelf, op grond van de internationale en Europese beschermingsnormen, vervolging of ernstige mensenrechtenschendingen te vrezen hebben. nationale beschermingsgronden, waaronder het categoriaal beschermingsbeleid, worden uit de Vreemdelingenwet geschrapt. Toelatingsprocedures worden gestroomlijnd en zoveel mogelijk bekort, in het bijzonder als het gaat om vervolgaanvragen en om reguliere aanvragen die worden ingediend door vreemdelingen die een machtiging tot voorlopig verblijf moeten aanvragen. De prikkels en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen, worden weggenomen. Deze maatregelen zijn erop gericht zorgvuldig te toetsen of bescherming nodig is en bij afwijzing het perspectief eenduidig op terugkeer te richten.

³⁶ *Het regeerakkoord 'Bruggen slaan'*, Den Haag 29 oktober 2012, p.30-32.

- Het kind van een afgewezen asielzoeker dat tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in ons land is, krijgt een verblijfsvergunning indien het deze aanvraagt voor het bereiken van de leeftijd van 21 jaar en zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid heeft onttrokken. Hetzelfde geldt voor een alleenstaande minderjarige vreemdeling die tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in ons land is. Alleen de in Nederland verblijvende gezinsleden van het kind van een afgewezen asielzoeker, krijgen bij deze vergunningsverlening een afgeleide verblijfsvergunning. Het voorgaande wordt vervat in een overgangsregime als onderdeel van een definitieve regeling in het kader van de stroomlijning en bekorting van toelatingsprocedures. In de definitieve regeling, die naar zijn aard betrekking zal hebben op een klein aantal personen, kunnen kinderen van afgewezen asielzoekers of alleenstaande minderjarige vreemdelingen die vijf jaar of langer aaneengesloten in ons land verblijven voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, alleen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij deze aanvragen voordat zij de leeftijd van 19 jaar hebben bereikt. Zij moeten dan, voordat zij de leeftijd van 18 jaar bereiken, hebben voldaan aan de voorwaarden dat zij zich niet langdurig aan het toezicht van de Rijksoverheid hebben onttrokken, aan hun terugkeer hebben meegewerkt en hun identiteit hebben aangetoond, onder meer door het overleggen van documenten en/of consistent en naar waarheid verklaren en antwoorden. Een beroep op deze regeling biedt geen recht op opvang. Geen vergunning op grond van deze regeling wordt verleend aan een vreemdeling die een zwaar delict heeft begaan of aan wie is tegengeworpen dat hij oorlogsmisdaden heeft begaan en evenmin aan zijn gezinsleden. Indien voor, tijdens of na de aanvraag voor de overkomst van een of beide ouders door een alleenstaande minderjarige vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft gekregen op grond van deze regeling onjuiste gegevens zijn verstrekt met betrekking tot zijn ouders, leidt dit tot intrekking van zijn verblijfsvergunning.
- Illegaal verblijf wordt strafbaar gesteld. Daarbij zijn particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden niet strafbaar.

Hoofdstuk 5: Het Regeerakkoord nader uitgewerkt

Vooraf over de strafbaarstelling van illegaliteit is veel ophef en media aandacht. Ook het kinderpardon heeft flink wat aandacht gekregen in de Kamer en de media. Maar er zijn ook nog twee andere voorstellen die de nodige aandacht zouden moeten krijgen: de stroomlijning toelatingsprocedures en het modern migratiebeleid. In dit hoofdstuk werk ik de diverse voorstellen nader uit en onderzoek ik wat de voorstellen voor invloed kunnen hebben op de SNDVU.

5.1. Strafbaarstelling illegaliteit

In het regeerakkoord van Rutte II is de wens om illegaliteit strafbaar te stellen opgenomen. Het wetsontwerp van voormalig minister Leers is vrijwel identiek overgenomen in het regeerakkoord van Rutte II. Het werd een van de allerlaatste politieke beslissingen van 2012. Onder leiding van staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie heeft de ministerraad vlak voor de kerst ingestemd met de strafbaarstelling van illegaliteit. Momenteel ligt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer het voorstel aannemen, dan pas wordt het voorstel een wet en kan het Openbaar Ministerie (OM) ermee aan de slag.

5.1.1. De inhoud van het voorstel strafbaarstelling illegaliteit

Het strafbaar stellen van illegaliteit wil staatssecretaris Teeven doen door een nieuw artikel toe te voegen aan de Vreemdelingenwet 2000. De nieuwe wet zou moeten worden opgenomen in het artikel 108a Vw 2000 en bevat het volgende:

1. De meerderjarige vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, wordt gestraft met een geldboete van de tweede categorie.
2. In afwijking van het eerste lid is de vreemdeling niet strafbaar zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken.
3. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een overtreding.
4. Artikel 108, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.
5. De tenuitvoerlegging van een strafbeschikking of rechtelijke uitspraak waarbij een geldboete is opgelegd op grond van het eerste lid, staat niet in de weg aan de uitzetting of het daadwerkelijk vertrek van de vreemdeling uit Nederland.³⁷

Met de nieuwe wet wil het kabinet illegaal verblijf van meerderjarige vreemdelingen strafbaar stellen in de vorm van een overtreding. Vreemdelingen die na het voor hem geldende

³⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 512, nr. 2, p. 1-2.

vertrektermijn (staat in de beschikking) nog steeds op Nederlands grondgebied zijn, kunnen hiervoor een geldboete krijgen van de tweede categorie. Zoals beschreven in artikel 23 van het wetboek van Strafrecht betekent dit een maximale geldboete van € 3.900,-. Als de boete niet wordt betaald is vervangende hechtenis mogelijk.

5.1.2. Hulp aan illegalen wordt strafbaar

In het regeerakkoord van kabinet Rutte II staat, over het punt om illegaliteit strafbaar te stellen, dat particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp aan illegalen bieden niet strafbaar zijn. Om deze reden wil het kabinet illegaliteit aanmerken als overtreding en niet als misdrijf. Maar wat is een particuliere organisatie? Op het internet staat particuliere organisatie omschreven als een niet-gouvernementele organisatie die onafhankelijk opereert van de overheid voor een verondersteld maatschappelijk belang.³⁸ De SNDVU streeft naar een maatschappelijk belang en is niet uit op winst. Maar je kunt je afvragen of de SNDVU wel een particuliere organisatie is, aangezien de organisatie financieel geheel afhankelijk is van de gemeente Utrecht, en dus de overheid. Met de overheid wordt namelijk niet alleen de rijksoverheid bedoeld, maar zoals gedefinieerd door de bestuurskundigen Van de Gevel en Van de Goor: “*het geheel van bestuurders en bestuurlijke colleges in een staatsverband en het daarbij horende ambtelijke apparaat*”.³⁹ Als de strafbaarstelling van illegaliteit wordt doorgevoerd dan betekent dit dat de hulp van de SNDVU aan illegalen ook strafbaar wordt. Maar ook als de SNDVU als particuliere organisatie zal worden gezien, blijft hun hulp aan bepaalde vreemdelingen strafbaar: hulp aan een ongewenst verklaarde vreemdeling is nu namelijk ook al strafbaar.

In artikel 67, lid 1, sub a van de Vreemdelingenwet 2000 staat dat een vreemdeling ongewenst verklaard kan worden indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan. Een vreemdeling kan al ongewenst worden verklaard bij het niet naleven van de meldingsplicht of als hij zich na het verkrijgen van een inreisverbod nog steeds in Nederland bevindt. Een ongewenst verklaarde vreemdeling is strafbaar als hij illegaal in Nederland verblijft op grond van artikel 197 van het wetboek van Strafrecht en wordt gezien als een misdrijf. Een niet ongewenst verklaarde vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, is tot op heden niet strafbaar, maar dat wil het kabinet nu wel doen door illegaliteit op zich al strafbaar te stellen.⁴⁰ In het wetboek van strafrecht staat in artikel 48 dat het opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van een misdrijf of het opzettelijk verschaffen van de gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een misdrijf, wordt gezien als medeplichtigheid aan een misdrijf en moet worden gestraft. Dit

³⁸ Wikipedia, particuliere organisatie <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Particulier>>.

³⁹ Remko Iedema en Patricia Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid, organisatie, beleid en besluitvorming*, Bussum 2010, p. 32.

⁴⁰ Judex, ongewenst verklaarde vreemdelingen

<http://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht_%26_asiel/bewaring-en-uitzetting/artikelen/973/wanneer-kan-een-vreemdeling-ongewenst-verklaard-worden_.htm>.

betekent dus dat de SNDVU nu ook al strafbaar is als ze een ongewenst verklaarde vreemdeling hulp biedt. Vreemdelingen zullen echter straks veel eerder ongewenst verklaard worden als illegaliteit strafbaar wordt gesteld.

Opvallend is een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam op 5 oktober 2001.⁴¹ In deze uitspraak wordt een particulier (medewerkster van Vluchtelingenwerk) strafbaar gesteld vanwege het in huis nemen van uitgeprocedeerde vluchtelingen. Haar wordt verweten de vreemdelingen aan het toezicht te onttrekken. De rechter heeft echter, gelet op de persoon van de verdachte en gezien de omstandigheden waaronder het feit is begaan, met name de emotionele band die bestond tussen de verdachte en het gezin waaraan onderdak werd verleend, besloten geen straf of maatregel op te leggen.

5.2 Stroomlijning toelatingsprocedure

Al in het regeerakkoord van de VVD en CDA en het gedoogakkoord van VVD, CDA en de PVV zijn er maatregelen beschreven om sneller duidelijkheid te geven aan vreemdelingen over hun verblijfsaanvraag in Nederland. Voormalig minister Leers heeft de Tweede Kamer per brief van 22 februari 2011 hierover nader geïnformeerd.⁴² Ook het huidige kabinet wil toelatingsprocedures gaan stroomlijnen. Dit hebben de VVD en de PVDA in hun regeerakkoord opgenomen.

5.2.1 De inhoud van het voorstel stroomlijning toelatingsprocedures

In het voorstel over het stroomlijnen van toelatingsprocedures zijn een aantal maatregelen opgenomen. Hieronder heb ik de belangrijkste maatregelen in het kort beschreven:

1. Herschikken asielgronden.

Het kabinet wil de asielgronden gaan herschikken: Artikel 29, eerste lid, onder c van de Vreemdelingenwet 2000 vervalt. Een deel van het beleid valt al onder de reikwijdte van sub a en b van hetzelfde artikel en een deel zal worden ondergebracht bij regulier humanitair onder 'tijdelijke humanitaire gronden'. De 'd-grond' of het categoriaal beschermingsbeleid genoemd, verdwijnt helemaal uit de wet. Inhoudelijk wordt dit deels door de 'b-grond' ondervangen.⁴³

2. Aanpassingen in de eerste asielprocedure.

In de eerste asielprocedure moeten alle relevante elementen kunnen worden mee getoetst. Hiermee wordt voorkomen dat de vreemdeling na afwijzing van de

⁴¹ Rb. Rotterdam 5 oktober 2001, LJN AD4296.

⁴² Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 17.

⁴³ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 21.

asielaanvraag (reguliere) procedures gaat stapelen. Zo worden alle inhoudelijke aspecten al in de eerste aanvraag meegenomen en getoetst. Er zal dan naast een 'buitenschuld' toets, een toets of er sprake is van mensenhandel en een medische toets, ook worden gekeken of er sprake is van een zodanige situatie dat het gezinsleven bescherming verdient conform artikel 8 EVRM, of dat er sprake is van schrijnende omstandigheden en een vergunning zou moeten worden verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid van de Minister.⁴⁴

3. Humanitaire reguliere procedures

Prikkels om door te procederen op reguliere gronden worden weggenomen. Er worden verschillende maatregelen ingevoerd, die streven naar het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen vanuit het buitenland kunnen worden aangevraagd. Alle humanitaire reguliere aanvragen worden in een dagtoets beoordeeld. Komt er een negatieve beslissing dan krijgt iemand geen vrijstelling voor het vereiste om te beschikken over een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) en zal er een inreisverbod kunnen worden opgelegd. Om stapelen van procedures tegen te gaan, zullen bij een eerste humanitaire reguliere aanvraag zoveel mogelijk ambtshalve alle humanitaire beleidskaders worden meegewogen.⁴⁵

4. Medische procedures

Voortaan zal bij alle (verlenging) aanvragen voor een verblijfsvergunning op medische gronden of toepassing artikel 64 Vw 2000, waarin medische omstandigheden beoordeeld moeten worden, als voorwaarden worden gesteld dat de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens aanlevert. De bewijslast inzake de medische situatie wordt hiermee dus naar de vreemdeling verschoven. Dit verkort de doorlooptijden van procedures en beter voorkomen dat mensen een medische aanvraag doen enkel om uitzetting te frustreren. Een vergoeding aan de arts voor de opgevraagde medische informatie zal ook in de toekomst nog door Bureau Medische Advisering (BMA) worden betaald. Als iemand een compleet medisch dossier aanlevert, kan deze ook direct aanspraak maken op de motie-Spekman regeling en dus in afwachting van de aanvraag in aanmerking komen voor opvang in een asielzoekerscentrum.⁴⁶

5. Vervolgprocedures

In de toekomst zal bij humanitaire reguliere aanvragen, net als bij asiel, bij vervolgaanvragen enkel nog gekeken worden of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden (nova). Vervolgaanvragen moeten standaard vooraf gedaan worden

⁴⁴ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 34.

⁴⁵ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 43.

⁴⁶ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 52-53.

door een schriftelijke aanmelding met daarbij gemotiveerd op grond van welk novum de aanvraag wordt ingediend en de daarbij behorende relevante stukken. Zo kan de IND het dossier grondig voorbereiden. Aanvragen worden zoveel mogelijk in een dag getoetst en zo nodig worden er direct maatregelen genomen. Nu is het zo dat als er na een afwijzing van een humanitaire reguliere aanvraag bezwaar wordt ingesteld en een voorlopige voorziening door de rechter wordt toegevoerd, de vreemdeling de aanvraag in Nederland mag afwachten. In de toekomst worden ook humanitaire reguliere aanvragen op grond van artikel 4:6 Awb afgedaan, waarbij de voorlopige voorziening niet in Nederland mag worden afgewacht.⁴⁷

6. Rechtsbijstand

Door het instellen van 'no cure no fee' bij vervolgaanvragen wordt bijgedragen aan het tegengaan van het stapelen van kansloze procedures. In asiel vervolgpcedures ontvangt de rechtsbijstandverlener een lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld. In de vervolgpcedure humanitair regulier geldt hetzelfde als bij een vervolgpcedure asiel, waar nog bij komt dat bij de aanvraag helemaal geen toevoeging wordt afgegeven en dus geen vergoeding wordt toegekend.⁴⁸

5.2.2 Consequenties voor de noodopvang

Het herschikken van de asielgronden

Het herschikken van de asielgronden zal niet direct grote gevolgen hebben voor de SNDVU. Wel betekent het wegvallen van een asielgrond, namelijk de 'd-grond', dat er een grond wegvalt voor de cliënten van de noodopvang om alsnog een verblijfsvergunning te krijgen. De afgelopen twee en een half jaar heeft echter nog nooit een cliënt van de noodopvang een verblijfsvergunning gekregen op deze grond. Verder is nog niet duidelijk te zeggen wat voor een gevolg het vervallen van de 'c-grond' zal hebben, omdat het beleid zal worden verspreid onder de reikwijdte van de 'a- en b-grond' en bij regulier humanitair.

Aanpassingen in de eerste procedure

De wijzigingen die zullen worden doorgevoerd in de eerste procedure kunnen grote gevolgen hebben voor het werk van de sociaal juridisch medewerkers bij de noodopvang. In principe komen er bij de noodopvang alleen cliënten die al eerder een asielprocedure doorlopen hebben en zijn afgewezen. Als tijdens de eerste asielprocedure alle relevante elementen, zoals artikel 8 EVRM, schijnendheid, buitenschuld en medische problematiek al worden mee getoetst, dan betekent het dat het voor de noodopvang lastiger wordt om op deze reguliere gronden alsnog een procedure op te starten. Ook kan het betekenen dat er minder cliënten perspectief hebben op een kansrijke procedure omdat de reguliere gronden al eerder zijn

⁴⁷ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 65.

⁴⁸ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 81.

meegewogen in de asielprocedure, en er op deze grond dus minder mensen zullen instromen in de noodopvang.

Humanitaire reguliere procedures

De maatregelen die worden ingevoerd om de prikkels om door te procederen op reguliere gronden weg te nemen, kunnen grote gevolgen hebben voor het werk van de sociaal juridisch medewerkers bij de noodopvang. In eerste instantie lijkt het tijdbesparend om tijdens een eerste humanitaire reguliere aanvraag zoveel mogelijk ambtshalve humanitaire beleidskaders mee te wegen, de voorbereiding van zo'n aanvraag zal echter veel meer tijd gaan vergen. De sociaal juridisch medewerkers moeten zich nu namelijk niet meer op één aspect richten maar op alle humanitaire aspecten. Dit om te voorkomen dat de IND een aanvraag afwijst en daarbij geen volledige informatie of beeld heeft van de totale situatie om zo de andere humanitaire aspecten goed te kunnen meewegen. Dit kan dus betekenen dat de sociaal juridisch medewerkers meer tijd nodig hebben om de reguliere aanvraag zo goed mogelijk voor te bereiden en dat de cliënt langer in de noodopvang zit.

Medische procedures

De maatregelen die rondom de medische procedures worden ingevoerd, zijn van grote invloed op het werk van de sociaal juridisch medewerkers van de noodopvang. De voorwaarde dat de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens moet aanleveren aan de IND, zal in de praktijk op de schouders van de sociaal juridisch medewerkers terecht komen. Dit betekent dat de voorbereiding van een medische aanvraag meer tijd gaat kosten en dat cliënten langer in de opvang zullen verblijven. De regeling motie-Spekman, waarbij de vreemdeling de beslissing op de medische aanvraag in de rijksopvang mag afwachten, bestaat ook nu al en is in de praktijk erg lastig. Er mogen namelijk geen medische gegevens ontbreken en alle informatie mag niet ouder zijn dan een maand.

Vervolgprocedures

Ook de maatregelen die worden genomen bij het indienen van een vervolgprocedure hebben invloed op het werk van de sociaal juridisch medewerkers van de noodopvang. Wat asiel betreft, zal er niet zo veel verandering zijn. Daar geldt namelijk nu ook al dat er sprake moet zijn van nieuwe feiten en omstandigheden (nova) en dat relevante stukken van te voren overlegd moeten worden. Dit was echter voorheen niet zo bij reguliere vervolgaanvragen. Dit betekent dat het moeilijker zal worden om een reguliere vervolgprocedure te starten. Dit kan het gevolg hebben dat voorbereiding van deze procedures meer tijd kosten. Er moet tenslotte voldaan worden aan meer voorwaarden. Daarnaast moet een aanvraag beter worden voorbereid omdat er meer risico's aan vast zitten. Als een aanvraag direct aan het loket wordt afgewezen, omdat er geen sprake zou zijn van nieuwe feiten en omstandigheden, kan de IND meteen maatregelen nemen en de vreemdeling in detentie nemen.

Rechtsbijstand

Het instellen van 'no cure no fee' kan wederom grote gevolgen hebben voor het werk van de sociaal juridisch medewerkers van de noodopvang. Advocaten zullen namelijk minder snel een zaak aannemen als er een minder grote kans is dat de vreemdeling in gelijk gesteld gaat worden. Dit betekent dat de sociaal juridisch medewerkers een zaak extra goed en uitgebreid moeten aanleveren bij een advocaat. Dit betekent dus weer meer tijd voor de voorbereiding van een zaak. Ook krijgen advocaten geen vergoeding meer voor het aanvragen van vervolgpcedures op reguliere humanitaire gronden. Niet alle advocaten zullen de aanvragen dan nog willen indienen, waardoor dit ook op het bordje komt van de sociaal juridisch medewerkers van de noodopvang.

5.3 het kinderpardon

Op vrijdag 21 december jl. is de Ministerraad akkoord gegaan met het voorstel van staatssecretaris Teeven om een definitieve regeling en een overgangsregeling te treffen voor asielkinderen die tenminste vijf jaar in Nederland hebben verbleven. Deze kinderen en hun gezinsleden kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, als zij voldoen aan een aantal voorwaarden.⁴⁹

5.3.1 de uitwerking van de regeling langdurig verblijvende kinderen, ofwel het kinderpardon.

De regeling langdurig verblijvende kinderen is onder te verdelen in twee regelingen. Namelijk de definitieve regeling en de overgangsregeling. Beide regelingen zijn als beleidsregels opgenomen in hoofdstuk B22 van de Vreemdelingencirculaire 2000. De definitieve regeling zal uiteindelijk worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. De overgangsregeling verleent duidelijkheid aan kinderen met een asielachtergrond, die reeds langdurig in Nederland verblijven. De definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze vreemdelingen.⁵⁰

De overgangsregeling

De overgangsregeling is bedoeld voor vreemdelingen die:

- jonger zijn dan 21 jaar
- en wie tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een asielaanvraag heeft ingediend bij de IND
- en gedurende die vijf jaar in Nederland heeft verbleven. Daarbij mag hij of zij zich in die periode niet langer dan een aaneengesloten periode van drie maanden hebben

⁴⁹ Brief van Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 21 december 2012, over de regeling langdurig verblijvende kinderen.

⁵⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, toelichting.

onttrokken aan het toezicht van de IND, DT&V, COA of Vreemdelingenpolitie of Nidos.

Gezinsleden die deel uitmaken van het gezin van de vreemdeling aan wie een vergunning wordt verleend, krijgen ook een verblijfsvergunning, tenzij de feitelijke gezinsband inmiddels is verbroken.

De IND hanteert als peilperiode 29 oktober 2012 (de datum van het Regeerakkoord) als de datum inwerkingtreding van de overgangsregeling. De IND verleent vrijstelling van het paspoortvereiste en de inkomenseis.

Enkele contra-indicaties om onder de regeling te vallen zijn:

- de vreemdeling is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- de vreemdeling is onderdaan van een lidstaat van de EU/EER;
- de vreemdeling of één van de gezinsleden heeft twee keer of meer een onjuiste identiteit of nationaliteit opgegeven;
- of de vreemdeling heeft de EU aantoonbaar verlaten.

Bij het indienen van de aanvraag kan de vreemdeling eenmalig zijn identiteit herstellen. Hij moet hiervoor primair documenten overleggen waaruit de identiteit blijkt. Kan de identiteit niet worden aangetoond door documenten, dan kan hij een verklaring afleggen en de schriftelijke vastlegging hiervan ondertekenen. Als op enig moment blijkt dat de opgegeven identiteit toch niet juist is, dan kan de IND de verblijfsvergunning intrekken.⁵¹

Als iemand aan de voorwaarden voor de regeling voldoet, wordt ingevolge artikel 26, lid 1 Vw 2000, een verblijfsvergunning verleend met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen. De verblijfsvergunning is een reguliere vergunning en wordt verleend voor de duur van een jaar.⁵²

De definitieve regeling

De definitieve regeling is bedoeld voor vreemdelingen die:

- jonger zijn dan 19 jaar op het moment van de aanvraag;
- waarvoor tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar een asielaanvraag is ingediend bij de IND;
- die na de asielaanvraag tenminste vijf jaar in Nederland heeft verbleven en die zich in deze periode niet langer dan een aaneengesloten periode van drie maanden heeft onttrokken aan het toezicht van de IND, DT&V, COA of de Vreemdelingenpolitie of Nidos.

⁵¹ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, hoofdstuk 2.

⁵² Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, hoofdstuk 3.

Gezinsleden die deel uitmaken van het gezin van de vreemdeling aan wie een vergunning wordt verleend, krijgen ook een verblijfsvergunning, tenzij de feitelijke gezinsband inmiddels is verbroken.

Enkele contra-indicaties om onder de regeling te vallen zijn:

- de vreemdeling is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- de vreemdeling is onderdaan van een lidstaat van de EU/EER;
- de vreemdeling of één van de gezinsleden heeft twee keer of meer een onjuiste identiteit of nationaliteit opgegeven;
- of de vreemdeling heeft de EU aantoonbaar verlaten.

De IND verleent vrijstelling van het paspoortvereiste en de inkomenseis.

5.3.2 Langdurig verblijvende kinderen bij de SNDVU.

In de noodopvang verblijven in totaal twee kinderen die mogelijk onder de regeling vallen, waarvan er één kind is waarbij de ouders begeleid worden door de sociaal juridisch medewerkers van de SNDVU. De ander wordt juridisch begeleid door het Ex-AMA team van Vluchtelingenwerk.

De overgangsregeling voor langdurig verblijvende kinderen zal dus niet direct van grote invloed zijn op het werk van de SNDVU. Er zijn namelijk niet veel cliënten die onder deze regeling vallen. Dit betekent dat er ook niet veel werk uit voortkomt voor de sociaal juridisch medewerkers.

Ook bij de definitieve regeling valt niet te verwachten dat het van grote invloed zal zijn op het werk van de SNDVU. Ouders met kinderen worden namelijk maar met hoge uitzondering opgevangen in de noodopvang, aangezien er officieel recht op overheidsopvang bestaat in een gezinslocatie.

5.4 De Wet Nationale Visa (MVV-wet).

De Wet Nationale Visa voegt regels toe aan de Vreemdelingenwet 2000 over de verlening van een visa voor verblijf langer dan 90 dagen. Het voorstel bevat de criteria op grond waarvan die nationale visa (langer dan 3 maanden) worden verleend. Ook bevat het voorstel specifieke procedurevoorschriften die voor een deel afwijken van de Algemene wet bestuursrecht. Het voorstel is al op 1 november 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. Op 22 mei 2012 heeft ook de Eerste Kamer voor gestemd. De wet zal op 1 juni 2013 in werking treden.⁵³

⁵³ Eerste Kamer, wetsvoorstel Nationale Visa
<http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31549_invoering_visumplicht_voor>.

In het regeerakkoord staat een belangrijk punt, dat verwerkt is in bovengenoemde nieuwe wet. Dat is namelijk het punt dat iemand die eerder illegaal verbleven heeft, geen aanspraak meer kan maken op een verblijfsvergunning. Ik zal dan ook alleen dit punt van de Wet Nationale Visa verder uitwerken.

5.4.1 Eens illegaal, altijd illegaal

In het wetsvoorstel van de Wet Nationale Visa staat dat er aan artikel 16, lid 1, twee onderdelen worden toegevoegd. Één van die onderdelen is het volgende onderdeel:

- J. de vreemdeling in Nederland verblijf heeft gehouden, anders dan op grond van artikel 8.⁵⁴

In artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 staan de onderdelen op basis waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen.

Artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 gaat over het hebben van rechtmatig verblijf in Nederland. Hierin staan de gronden vermeld op basis waarvan een vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben.

Het punt dat in onderdeel j wordt toegevoegd aan artikel 16, lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000, betekent dus letterlijk dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen als de vreemdeling eerder onrechtmatig in Nederland heeft verbleven.

In de Vreemdelingenwet 2000 wordt artikel 17a toegevoegd, waarin de gronden staan waarop een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet wordt afgewezen met toepassing van artikel 16, lid 1, onderdeel j:

- a. Als de vreemdeling direct voorafgaand aan de aanvraag rechtmatig verblijf heeft gehad op basis van artikel 64 Vw 2000. (uitstel van vertrek vanwege medische beletselen).
- b. Als de vreemdeling in aanmerking komt voor verblijf in verband met gezinshereniging of gezinsvorming.
- c. Als de vreemdeling minderjarig en alleenstaand is.
- d. Als de vreemdeling slachtoffer of getuige aangever is van mensenhandel, en aan wie hiervoor direct voorafgaand aan de aanvraag een (tijdelijke) vergunning is verleend.

In lid 2 van dit zelfde artikel staat nog dat er ook andere categorieën zouden kunnen worden aangewezen als er sprake zou zijn van onevenredige hardheid.

⁵⁴ Kamerstukken I 2011/12, 31 549, nr. A, afdeling 4.

Tenslotte worden er ook nog enkele uitzonderingscategorieën genoemd in artikel 1.32, lid 9 van het Vreemdelingenbesluit 2000. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan niet worden afgewezen op grond van artikel 16, lid 1, onderdeel j, als:

- a. hij of zij als echtgenoot of minderjarig kind in het land van herkomst is achtergelaten door de persoon bij wie eerder verblijf was toegestaan.
- b. hij of zij huiselijk geweld heeft ondervonden van de persoon bij wie eerder verblijf was toegestaan.
- c. hij of zij eegerelateerd geweld heeft ondervonden.
- d. hij of zij buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst omdat de autoriteiten van dat land daaraan niet meewerken.
- e. de Minister beslist dat hij of zij niet over een geldige machtiging voor voorlopig verblijf hoeft te beschikken.⁵⁵

Alle bovengenoemde artikelen staan in afdeling 3 van de Vreemdelingenwet en gaan dus over het aanvragen van een verblijfsvergunning op reguliere gronden. Het toegevoegde artikel over eerder illegaal verblijf gaat dus niet op voor mensen die een (herhaalde) asielaanvraag doen.

5.4.2. De gevolgen van de Wet Nationale Visa voor de SNDVU.

De Wet Nationale Visa lijkt minder gevolgen te hebben dan in eerste instantie gedacht werd. De weigeringgrond 'eerder illegaal verblijf' heeft namelijk een aantal uitzonderingen, waardoor mensen die eerder illegaal in Nederland verbleven hebben, toch nog aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning.

Zo geldt de weigeringgrond niet voor (herhaalde) asielaanvragen of aanvragen op medische gronden. Dit zijn de twee aanvragen die door de sociaal juridisch medewerkers het meest worden voorbereid en aangevraagd. Ook voor mensen die Nederland buiten hun schuld niet kunnen verlaten of slachtoffer zijn geworden van mensenhandel, gaat de eerder genoemde weigeringgrond niet op. Tot slot gaat de weigeringgrond ook niet op voor mensen die in aanmerking komen voor verblijf in verband met gezinshereniging of gezinsvorming.

De enige gronden welke niet letterlijk genoemd worden in de artikelen is een verblijfsaanvraag voor verblijf bij kind op grond van artikel 8 EVRM en een procedure op schrijnende gronden. In artikel 17a, lid twee, Vw 2000 staat echter dat er ook nog andere categorieën zouden kunnen worden aangewezen als er sprake zou zijn van onevenredige hardheid. De sociaal juridisch medewerkers zouden op dit artikel kunnen wijzen, mocht er sprake zijn van een 8 EVRM of schrijnende situatie.

⁵⁵ Staatsblad 308, 6.7.1.2, p.4.

Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal de hoofdvraag: “*Wat zijn de gevolgen van de in het regeerakkoord Rutte II genoemde punten over immigratie, integratie en asiel voor de Stichting SNDVU en haar medewerkers voor wat betreft de opvang van en juridische- sociale- en financiële ondersteuning aan uitgedoemde asielzoekers indien de voorgestelde plannen daadwerkelijk worden omgezet in wetgeving of beleid?*” beantwoord worden.

De SNDVU en de gemeente Utrecht

De Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht (SNDVU) is begonnen als particulier initiatief. Echter is dit sinds zij geheel financieel afhankelijk zijn van de gemeente Utrecht, niet meer het geval. Ze worden namelijk gefinancierd door een overheidsorgaan. De stichting INLIA is bij de SNDVU betrokken als derde partij en controleert en toetst als onafhankelijke organisatie of iemand in aanmerking komt voor hulp bij de SNDVU. Je kunt hun onafhankelijkheid echter betwisten aangezien ze voordat ze iemand ‘goedkeuren’, toestemming nodig hebben van de gemeente Utrecht. Tot op heden ziet het er nog wel naar uit dat de gemeente Utrecht de SNDVU blijft steunen en voorlopig subsidie blijft verstrekken aan de Stichting. Het wordt in 2014 spannend als er gemeenteverkiezingen zijn en er misschien een ander gemeentebestuur komt. De SNDVU is geheel afhankelijk van de gemeente Utrecht. Als de gemeente besluit de Stichting niet meer te financieren, dan kan de Stichting niet meer doorgaan in de vorm zoals zij dat nu doet.

Het zou verstandig zijn als het bestuur van de Stichting gaat nadenken over wat zij willen gaan doen als zij geen subsidie meer krijgen van de gemeente Utrecht. De Stichting zou bijvoorbeeld fondsen kunnen aanschrijven. Het is dan echter niet reëel om op dezelfde voet door te gaan. De Stichting zou dan moeten inkrimpen, in ieder geval wat betreft aantal cliënten en huisvesting. Het bestuur zou er goed aan doen om een ‘buffer’ achter de hand te houden, voor het geval dat de Stichting geen subsidie meer krijgt. Als in 2014 hetzelfde gemeentebestuur aanblijft, verwacht ik dat de Stichting nog wel subsidie zal krijgen. Ik wil het bestuur dan adviseren om in gesprek te gaan met de gemeente over de INLIA als derde partij. De INLIA als onafhankelijke tussenpersoon brengt in de praktijk namelijk meer tijd en energie met zich mee dan dat het de SNDVU iets oplevert. Daarbij zou het ook een hoop kosten besparen als er niet meer samengewerkt wordt met INLIA. De SNDVU zou de toetsing van cliënten zelf op zich kunnen nemen en direct toestemming kunnen vragen bij de gemeente in plaats van eerst bij INLIA.

De SNDVU en het regeerakkoord

Het regeerakkoord is voorzien van een aantal strenge maatregelen op het gebied van Immigratie en asiel. Vooral uitgeprocedeerde asielzoekers of 'illegalen' worden hard aangepakt. Dit is de doelgroep waar de SNDVU mee werkt.

Strafbaarstelling illegaliteit

Één van de maatregelen van het kabinet is om illegaliteit strafbaar te stellen. Hiermee wordt de hulp van de SNDVU aan illegalen ook strafbaar aangezien de Stichting geen particuliere organisatie meer is nu zij geheel door de gemeente wordt gesubsidieerd.

Een illegaal kan ongewenst verklaard worden als hij tweemaal of meer wordt aangetroffen op Nederlands grondgebied. Een ongewenst verklaarde vreemdeling is strafbaar als hij illegaal in Nederland verblijft op grond van artikel 197 van het wetboek van Strafrecht en wordt gezien als een misdrijf. In het wetboek van strafrecht staat in artikel 48 dat het opzettelijk behulpzaam zijn bij het plegen van een misdrijf of het opzettelijk verschaffen van de gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een misdrijf, wordt gezien als medeplichtigheid aan een misdrijf en moet worden gestraft. Dit betekent dat de SNDVU en haar medewerkers dus ook strafbaar zijn aan een misdrijf als ze een ongewenst verklaarde vreemdeling helpen en vreemdelingen zullen straks veel eerder ongewenst verklaard worden als illegaliteit strafbaar wordt gesteld.

Het lijkt me gewenst dat het bestuur met de medewerkers van de SNDVU in gesprek gaat om de eventuele risico's te bespreken en te bespreken hoe ze als organisatie gaan handelen, mocht het zo ver komen dat illegaliteit strafbaar wordt gesteld. Daarnaast wil ik het bestuur aanbevelen ook over dit onderwerp met de gemeente Utrecht in gesprek te gaan. Het is belangrijk om te weten hoe de gemeente hiermee om zal gaan als de wetgeving wordt doorgevoerd. Ik wil het bestuur en de medewerkers van de SNDVU daarnaast adviseren om ook nu al met elkaar in gesprek te gaan over de eventuele gevolgen van hun hulp aan illegalen. Met de komst van het inreisverbod worden vreemdelingen namelijk veel eerder ongewenst verklaard en hulp aan een ongewenst verklaarde vreemdeling is ook nu al strafbaar.

Stroomlijnen van toelatingsprocedures

De tweede maatregel van het kabinet waar ik het bestuur van de SNDVU op wil attenderen is de maatregel om toelatingsprocedures te gaan stroomlijnen. Wat betreft de aanpassingen van de eerste procedure kan het zijn dat er minder cliënten perspectief hebben op een kansrijke procedure omdat de reguliere gronden al eerder zijn meegewogen in de asielprocedure en er op deze grond dus minder mensen zullen instromen in de noodopvang. Anderzijds komen er ook diverse maatregelen waardoor de sociaal juridisch medewerkers

van de SNDVU meer werk zullen moeten verrichten om procedures beter voor te bereiden. Bij een eerste humanitaire aanvraag zal de IND namelijk toetsen op alle humanitaire aspecten. De sociaal juridisch medewerkers moeten zich nu dus niet meer op één aspect richten, namelijk het aspect waarvoor de aanvraag wordt gedaan, maar op alle humanitaire aspecten. Zo kan worden voorkomen dat de IND een aanvraag afwijst en daarbij geen volledige informatie of beeld heeft van de totale situatie om zo de andere humanitaire aspecten goed te kunnen meewegen. Daarnaast zullen vreemdelingen voortaan zelf de relevante medische gegevens moet aanleveren aan de IND als er een medische procedure wordt opgestart. In de praktijk zal dit op de schouders van de sociaal juridisch medewerkers terecht komen. Tenslotte zal de maatregel 'no cure no fee' te weeg brengen dat advocaten een zaak minder snel zullen aannemen. Betekent dus wederom meer voorbereiding door de sociaal juridisch medewerkers van de SNDVU. Tevens kan het met zich meebrengen dat cliënten gedurende de voorbereiding op een procedure langer in de noodopvang zullen verblijven.

Het is belangrijk dat het bestuur van de SNDVU zich bewust is van de komende veranderingen die bovenstaande maatregelen eventueel teweeg zullen brengen voor de sociaal juridisch medewerkers. Als het zo ver is, zal er gekeken moeten worden of de arbeidstijden van deze medewerkers nog wel in verhouding is met de tijd die besteed zou moeten worden aan de cliëntdossiers.

Regeling langdurig verblijvende kinderen

De overgangsregeling voor langdurig verblijvende kinderen zal niet direct van grote invloed zijn op het werk van de SNDVU. Er zijn namelijk niet veel cliënten die onder deze regeling vallen. Dit betekent dat er ook niet veel werk uit voortkomt voor de sociaal juridisch medewerkers.

Ook bij de definitieve regeling valt niet te verwachten dat het van grote invloed zal zijn op het werk van de SNDVU. Ouders met kinderen worden namelijk maar met hoge uitzondering opgevangen in de noodopvang, aangezien er officieel recht op overheidsopvang bestaat in een gezinslocatie. Ik heb voor deze nieuwe regelingen dan ook geen aanbevelingen voor het bestuur van de SNDVU.

De Wet Nationale Visa

De Wet Nationale Visa heeft minder gevolgen voor de SNDVU dan in eerste instantie gedacht. Vooral de maatregel 'eens illegaal, altijd illegaal' was erg omstreken binnen de hulporganisaties. De doelgroep van de SNDVU valt echter onder (bijna) alle uitzonderingscategorieën en zal deze wet dus niet veel van invloed zijn op de SNDVU. Ik heb voor deze nieuwe wet dan ook geen aanbevelingen voor het bestuur van de SNDVU.

Literatuurlijst

Boeken

- Autonom Centrum, *Over de grens, verwijdering van vluchtelingen en migranten in Nederland*, Amsterdam februari 2004, p. 44-45.
- Remko Iedema en Patricia Wiebinga, *Profiel van de Nederlandse overheid, organisatie, beleid en besluitvorming*, Bussum 2010, p. 32.

Uitspraken

- Rb. Rotterdam 5 oktober 2001, LJN AD4296.

Brieven en besluiten

- Brief aan College van B&W over invoering vreemdelingenwet per 1 april 2001, Utrecht 3 april 2001.
- Brief aan Commissie voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Volksgezondheid over opvang van asielzoekers, Utrecht 2 november 2002.
- Brief van Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 21 december 2012, over de regeling langdurig verblijvende kinderen.
- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, hoofdstuk 2.

Kamerstukken

- Kamerstukken II 2009/10, 31994, nr. 32.
- Kamerstukken II 2012/13, 33 512, nr. 2, p. 1-2.
- Kamerstukken I 2011/12, 31 549, nr. A, afdeling 4.
- Staatsblad 308, 6.7.1.2, p.4.

Onderzoeken en rapporten

- Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, deelrapport Eurasyllum, vooronderzoek in het kader van het ACVZ-advies '*Recht op een menswaardig bestaan*', Den Haag 2011, p. 22.
- Akte van oprichting SNDVU, Utrecht 2001.
- Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures November 2011, p. 34.
- Gemeente Utrecht, Evaluatie integrale nota, 15 juli 2010, p. 28.
- *Het regeerakkoord 'Bruggen slaan'*, Den Haag 29 oktober 2012, p.29-31.
- Jaarverslag SNDVU 2011.

Interviews

- Interview coordinator SNDVU, Gonnie Castelijns, 13 februari 2013.
- Interview medeoprichter SNDVU, Gerard Luiten, 13 maart 2013.

Tv uitzendingen

- Nieuwsuur, *illegaliteit strafbaar stellen helpt niet*, 27 november 2012, (<www.nieuwsuur.nl/onderwerp/445166-illegaliteit-strafbaar-stellen-helpt-niet.html>).

Krantenartikelen

- Rob Pietersen, *Gemeenten moeten asielzoekers opvangen*, *Trouw*, 14 juni 2012.

Websites

- Eerste Kamer, wetsvoorstel Nationale Visa
<http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31549_invoering_visumplicht_voor>.
- INLIA Inleiding <<http://www.inlia.nl/inleidinggemopv.html>>.
- INLIA geschiedenis <http://www.inlia.nl/uploads/File/paneel06_FINAL.pdf>.
- INLIA doelstelling en criteria <<http://inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html>>.
- INLIA noodopvang hoe nu verder <<http://www.inlia.nl/news/show/noodopvang---hoe-nu-verder>>.
- Judex, ongewenst verklaarde vreemdelingen
<http://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht_%26_asiel/bewaring-en-uitzetting/artikelen/973/wanneer-kan-een-vreemdeling-ongewenst-verklaard-wordsen_.htm>.
- LOGO Gemeenten <<http://www.logogemeenten.nl/>>.
- SNDVU doelstelling <<http://www.sndvu.nl/onze-doelstelling.html>>.
- Wikipedia, particuliere organisatie <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Particulier>>.

Bijlagen

AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
BMA	Bureau Medische Advisering
CDA	Christen Democratisch Appèl
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en Terugkeerbeleid
MVV	Machtiging Voorlopig Verblijf
OM	Openbaar Ministerie
PVDA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij Voor de Vrijheid
SNDVU	Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Vereniging voor Vrijheid en Democratie
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Deelvraag: Wat is de relatie tussen de SNDVU en de gemeente Utrecht?

CONCEPT

1. Sinds wanneer wordt de SNDVU gefinancierd door de gemeente Utrecht?

Al vrij snel aan heb begin. De SNDVU is in 2001 opgericht en de gemeente is denk ik een paar maanden later al begonnen met het verstrekken van subsidie vanwege de zorgplicht en de samenwerking met INLIA.

2. De SNDVU is een particulier initiatief geweest. Waarom heeft de gemeente Utrecht besloten de Stichting te financieren?

Na invoering van de Vreemdelingenwet 2000 kwamen er zoveel mensen op straat. Er waren wel wat organisaties in Utrecht die hulp boden, maar die opereerden zo verdeeld. Daarom wilde de gemeente Utrecht een onafhankelijke organisatie die toetst of iemand in aanmerking komt voor opvang (INLIA). Het is een gemeenteraadsbesluit geweest.

3. Welke rol heeft INLIA hierin gehad?

INLIA heeft hier zeker een rol in gespeeld maar niet de belangrijkste. De gemeente heeft een zorgplicht en daarom hebben ze besloten dakloze asielzoekers op te vangen. Het is een gemeenteraadsbesluit geweest. De gemeente wilde een onafhankelijke organisatie die toetst of iemand in aanmerking komt voor opvang. Dit is INLIA geworden.

4. Is de rol van INLIA veranderd in de loop der jaren?

In het begin was er veel meer overleg op uitvoerend niveau. Met de enorme instroom na het Generaal Pardon in 2007 is dit overleg een beetje verwaterd. Het is tegenwoordig een beetje verwarrend welke rol INLIA nog speelt. Ze hebben een controlerende rol, maar welke functie ze precies hebben is onduidelijk. Er zijn vage afspraken over wie verantwoordelijk is voor de in- en uitstroom van cliënten. Er is een groot verschil tussen de theorie en de praktijk. INLIA zegt dat ze als onafhankelijke organisatie toetst, maar ze zeggen dat ze ook toestemming nodig hebben van de gemeente. De theorie is heel anders dan de praktijk. INLIA speelt voornamelijk een belangrijke rol in de protestante kerken en vanuit daar hun rol naar de politiek toe. Zo wordt de noodopvang niet alleen gezien als een 'links clubje'.

Daarnaast is de INLIA criteria erg verruimd vergeleken met vroeger. Vroeger moest iemand in een procedure zitten voor dat hij in aanmerking komt voor ondersteuning. Tegenwoordig hoeven cliënten niet perse al in een procedure te zitten maar moet er perspectief zijn op een procedure.

5. Is de SNDVU door de gemeente Utrecht altijd onder hetzelfde gemeentebestuur gefinancierd?

Dat weet ik niet. Ik denk het niet.

6. In hoeverre is de SNDVU financieel afhankelijk van de gemeente Utrecht?

De SNDVU is voor 100% afhankelijk van de gemeente Utrecht. Soms krijgen we een kleine donatie maar daar redder we het niet mee.

7. Hoe is de ondersteuning van de gemeente Utrecht gespecificeerd? Of in welke mate kan de SNDVU zelf beslissen over de wijze van besteding van de financiën?

Ja, we dienen in principe ieder jaar zelf een begroting in voor de subsidie. Als we de subsidie krijgen, kunnen we zelf beslissen hoe we dit besteden. Behalve de toekenning subsidie zijn er vooral mondelinge afspraken. Wel kan het zijn dat de gemeente ineens iets beslist waar we mee moeten instemmen. Bijvoorbeeld toen het ex-ama project 'perspectief' van kracht ging. Toen moesten wij de opvang van deze doelgroep op ons nemen.

8. Kunt u iets vertellen over de ondersteuning van de gemeente Utrecht door de jaren heen? Is er veel veranderd in de loop de tijd of is de mate van ondersteuning altijd hetzelfde geweest?

Financieel is het wel veranderd. De Stichting is enorm gegroeid. De SNDVU is begonnen met het opvangen van één gezin. Op dit moment heeft de SNDVU ruim 100 cliënten. In 2007 toen ik begon, hadden we in totaal acht huizen. Nu in 2013 hebben we eenentwintig huizen. Er is een grote verschuiving ontstaan in cliënten. In 2007 kregen we veel cliënten die onder het pardon zouden vallen. Daarna kregen we de ex-ama's die meewerkten aan het project 'perspectief'. Nu hebben we veel volwassenen.

Tenslotte zijn we als Stichting veel zelfstandiger en professioneler geworden vergeleken met vroeger. Dit ziet de gemeente ook en daarom hebben we niet veel verantwoording af te leggen behalve het jaarverslag.

9. Hoe onderhoud de SNDVU contact met de gemeente Utrecht?

Het contact verloopt voornamelijk tussen mij en de beleidsmedewerkers. Er is ook vier keer per jaar een vergadering met het bestuur van de SNDVU daarbij.

Incidenteel is er ook een gesprek met de wethouder. Ook de medewerkers van de SNDVU hebben contact met de beleidsmedewerkers van de gemeente, maar dan vooral op uitvoerend niveau.

10. Heeft de SNDVU nog andere financiers buiten de gemeente Utrecht? Zo ja, Welke?

Zie vraag 6.

11. Buiten het financiële gedeelte, op welke wijze bemoeit de gemeente Utrecht zich met de werkwijze van de SNDVU?

Ze bemoeien zich niet echt met de werkwijze van de SNDVU. Ze gaan er vanuit dat we zelfstandig kunnen functioneren. Er is wel overleg over nieuwe projecten die zijn gestart voor dezelfde doelgroep en die de gemeente ook financiert.

Alleen moet de instroom worden getoetst door INLIA.

12. In hoeverre bemoeit de gemeente Utrecht zich met de cliënten die bij de SNDVU worden aangenomen?

De beleidsmedewerkers bemoeien zich daar wel enigszins mee. Er moet namelijk toestemming zijn van INLIA. INLIA vraagt vervolgens ook toestemming aan de gemeente.

13. Op welke manier heeft de gemeente Utrecht invloed op de beslissingen die de SNDVU maakt?

Ze zien dat we goed functioneren en presteren. Er is een goede doorstroom dus laten ze ons onze eigen gang gaan. Ten opzichte van de Rijksoverheid hebben wij een grote uitstroom. Wel moeten we uiteraard oplossingsgericht werken en kunnen wij cliënten niet zomaar op straat zetten. Wij hebben een signaalfunctie.

14. Op welke manier(en) wordt de SNDVU gecontroleerd door de gemeente Utrecht?

Elk jaar maakt de SNDVU een jaarverslag. Hierin verantwoordt de SNDVU zich waar ze zich het afgelopen jaar mee bezig hebben gehouden. Ik stuur de doorstroomcijfers maandelijks naar INLIA. Als de gemeente er naar vraagt, stuur ik dit overzicht ook naar de gemeente.

Deelvraag: Wat is de relatie tussen de SNDVU en de gemeente Utrecht?

CONCEPT

1. Toen de SNDVU werd opgericht, wie waren hier allemaal bij betrokken?

In Utrecht was een platform opgericht van meerdere organisaties die bij elkaar kwamen. Zoals vluchtelingenwerk, het STIL, de kerkelijke raad. We zijn bij elkaar gaan zitten toen we zagen dat er een probleem ontstond. Er waren veel asielzoekers zonder onderdak. Met deze organisaties hebben we een notitie gemaakt van wat wij denken dat nodig is en om helder te krijgen waar het om gaat. Zo is de noodopvang ontstaan. Er is een aantal mensen uit deze verschillende organisaties naar voren gekomen en zo is er een bestuur gevormd. De noodopvang was dus een particulier initiatief. We zijn begonnen met één huisje met twee gezinnen. Ik had als bouwkundige contacten met woningcorporaties. Zo kwamen we aan een sloophuis die we tegen een lage prijs konden huren. We werkten toentertijd alleen met vrijwilligers en waren afhankelijk van de donaties die we kregen. We hadden nog geen vast kantoor en hielden spreekuur in een ruimte van de tussenvoorziening (waar nu emmaus zit).

2. Hoe werd de SNDVU gefinancierd voordat de gemeente Utrecht dit deed?

We werkten met vrijwilligers en waren afhankelijk van donaties van de kerken en andere giften.

3. Hoe is de relatie tussen de SNDVU en de gemeente Utrecht tot stand gekomen?

Wij hadden als particulier initiatief de noodopvang opgericht. In die tijd was het probleem van asielzoekers op straat erg aanwezig. Gemeenten wisten niet goed wat ze er mee moesten doen. Of ze tegen het landelijk beleid in moesten gaan of niet. Er was twijfel. INLIA is toen enorm gaan lobbyen met verschillende gemeentes. Ik heb zelf een discussie gehad met Rene Verhulst, voormalig wethouder van Utrecht, over de zorgplicht van de gemeente Utrecht. Uiteindelijk is ook GroenLinks erbij betrokken en is er een startnotitie gekomen van wethouder Spekman. Hij heeft dit opgepakt. Er zijn toen veel gesprekken/vergaderingen geweest tussen de gemeente en de noodopvang. De gemeente wilde de noodopvang gaan subsidiëren maar had wel de eis dat er met INLIA gewerkt moest gaan worden. Ook moest de opvang professioneler worden aangepakt. Er is een kostenbegroting gemaakt en op basis daarvan is de gemeente subsidie gaan verlenen eind 2002. Dit was een kostenbegroting voor 50 bedden.

Er is een nota aangenomen waarin staat dat INLIA beoordeeld of iemand in de noodopvang wordt toegelaten of niet. INLIA heeft een adviserende functie naar de gemeente en de Stichting. Ze bewaken de toelatingscriteria. De gemeente kon vervolgens ook wijzen naar de kerken als ze kritiek van hogerhand kregen: Noodopvang is een kerkelijk initiatief geweest, het is de middenstand die in opstand komt tegen het beleid.

4. Welke rol heeft INLIA hierin gehad?

Zie antwoord vraag 3.

5. Waarom heeft de gemeente Utrecht besloten de SNDVU financieel te ondersteunen?

Zie antwoord 3. Ze zagen het als hun zorgplicht.

6. Is de SNDVU door de gemeente Utrecht altijd onder hetzelfde gemeentebestuur gefinancierd?

Nee, niet hetzelfde gemeentebestuur, maar we hebben wel altijd contact gehad met Jan braat, beleidsmedewerker van de gemeente. Dat is nu nog steeds zo. Elk jaar moest de noodopvang geëvalueerd worden door middel van een jaarverslag. En er vond een gesprek plaats tussen de wethouder en het bestuur. Het was elke keer weer spannend als er een nieuw college kwam binnen de gemeente. Toen Verdonk aan de macht kwam leek alles strenger te worden. De gemeente wilde ook niet op de vingers getikt worden. Echter is de noodopvang er nog steeds, en nog steeds gesubsidieerd door de gemeente.

7. In hoeverre is de SNDVU financieel afhankelijk van de gemeente Utrecht?

De SNDVU is op dit moment financieel geheel afhankelijk van de gemeente Utrecht. Dat krijg je ook als je als organisatie groeit. Met deze omvang zou de noodopvang het niet redden met alleen donaties van kerken of particulieren. Echter kunnen ze niet zomaar ineens de geldkraan dichtdraaien. We zijn naast een stichting die mensen helpt en onderdak biedt ook een werkgever met mensen in dienst en contracten waar we ons aan moeten houden.

8. In welke mate heeft de SNDVU zelf kunnen beslissen over de wijze hoe zij de financiële ondersteuning van de gemeente Utrecht besteden?

In de kostenbegroting werd een onderscheid gemaakt in de 4 B's: Bed, bad, brood en begeleiding. Er werd gekeken hoeveel huur moet worden betaald, elektra etc. en hoeveel leefgeld krijgt een volwassen persoon en hoeveel krijgt een familie met kinderen. Op basis daarvan werd subsidie verleend.

9. Buiten het financiële gedeelte, op welke wijze heeft de gemeente Utrecht zich altijd met de SNDVU bemoeit?

We hebben enorm gestoeid met het Raadvoorstel dat werd gedaan. Wij hebben als noodopvang gezegd dat wij de klus wel willen klaren voor de gemeente, maar dat we geen dingen willen uitvoeren waar we zelf niet achter staan. In die zin willen we dus onafhankelijk blijven. We zijn geen verlengstuk van de gemeente. We hadden dan wel de INLIA die moest toetsen of iemand in aanmerking kwam voor noodopvang en wij hielden ons hieraan. Maar als er een familie/persoon was die niet onder de criteria van INLIA viel en wij vonden dat wij deze persoon of familie moesten opvangen dan deden we dit ook. Dan was het een mededeling van onze kant aan de Gemeente. We hadden wel weer overleg met de gemeente als de pers voor de deur stond en iets wilde weten. Dan stemde we wel af met de gemeente wie wat doet en wie welke pers te woord stond etc.

10. Op welke manier werd de SNDVU gecontroleerd door de gemeente Utrecht?

Controle door de gemeente gebeurde door de jaarlijkse evaluatie en het jaarverslag dat werd gemaakt.