

UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS IN EEN SPANNINGSVELD

Een onderzoek naar de taak van de burgemeester bij het beschermen van
mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers enerzijds en het
handhaven van de openbare orde anderzijds



Masterscriptie Crisis and Security Management

Leiden University

Faculty of Governance and Global Affairs

Institute of Security and Global Affairs

Datum: 9 juni 2016

Begeleider: mevr. dr. E. Devroe

Tweede lezer: dhr. dr. C. Nagtegaal

Omslagafbeelding: Hobbes (1651).

Het boek *Leviathan*, geschreven door filosoof Thomas Hobbes in 1651, geldt als een standaardwerk ten aanzien van ons hedendaags denken over maatschappij en politiek (Sorell, 2014). Hobbes beschouwde de overheid als primair middel voor het garanderen van de collectieve veiligheid in een land (Sorell, 2014). De politieke autoriteit krijgt vorm en wordt gerechtvaardigd door een hypothetisch sociaal contract (Sorell, 2014). Het sociaal contract staat voor het opgeven van de soevereiniteit van het volk, aan de vorst (Hobbes, 1651). De vorst zal in ruil daarvoor zorgen voor veiligheid en welzijn (Hobbes, 1651). De titel *Leviathan*, en de afbeelding zoals op de omslag van deze scriptie staat weergegeven, refereren naar een bijbels wezen (Hobbes, 1651). Het bijbels wezen, *Leviathan*, illustreert een enorme kracht (Hobbes, 1651). *Leviathan* symboliseert de staat of een krachtige soevereine heerser (Hobbes, 1651).

Bekke (1997) maakt onderscheid tussen twee visies ten aanzien van staatsmacht. Een verticale oriëntatie en een horizontale oriëntatie. De verticale oriëntatie beschouwt de staat als een instelling die de samenleving dient te beteugelen (Bekke, 1997). Deze oriëntatie komt overeen zoals die beschreven door Hobbes (1651) in *Leviathan*. De horizontale oriëntatie, stelt dat de staat een dienende rol heeft ten opzichte van de samenleving (Bekke, 1997).

Kansil (2014) beschrijft een aantal hedendaagse spanningen, waaronder een spanning tussen de democratie en de rechtsstaat. De spanning tussen de democratie en de rechtsstaat komt voort uit de gedachte dat de westerse rechtsstaat liberaal is (Kansil, 2014). Aan de ene kant benadrukt de democratie de besluitvorming van de meerderheid (Kansil, 2014). Aan de andere kant heeft de rechtsstaat tot taak het beschermen van groepen en individuen (Kansil, 2014). Tegenwoordig lijkt er een trend te zijn waarbij de democratische zijde de overhand heeft (Kansil, 2014). Kansil (2014) noemt het populisme als treffend voorbeeld. Bij populisme wint de meerderheidspolitiek terrein ten koste van rechtsstatelijke beginselen die de macht beperken (Kansil, 2014).

UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS IN EEN SPANNINGSVELD

Een onderzoek naar de taak van de burgemeester bij het beschermen van
mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers enerzijds en het
handhaven van de openbare orde anderzijds

Masterscriptie Crisis and Security Management

Leiden University

Faculty of Governance and Global Affairs

Institute of Security and Global Affairs

Datum: 9 juni 2016

Begeleider: mevr. dr. E. Devroe

Tweede lezer: dhr. dr. C. Nagtegaal

VOORWOORD

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen voor de masterstudie Crisis and Security Management. De titel, “Uitgeprocedeerde asielzoekers in een spanningsveld”, heeft te maken met een bestuurlijk dilemma waarmee lokale overheden worden geconfronteerd. De uitvoering van het vreemdelingenbeleid is gecentraliseerd en daardoor een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Echter, in de praktijk komt het bestuur op lokaal niveau in aanraking met de realiteit van het beleid van de Rijksoverheid. Uitgeprocedeerde asielzoekers komen namelijk op straat te staan omdat ze niet terug kunnen en/ of willen naar het land van herkomst.

Deze scriptie richt zich op de taak van de burgemeester met betrekking tot het beschermen van mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers en het handhaven van de openbare orde (in de zin van overlast).

Hierbij wil ik mijn scriptiebegeleider mevrouw dr. Devroe bedanken voor haar hulp. Mede dankzij haar aanwijzingen en de opbouwende feedback die ik heb mogen ontvangen, ben ik tot dit resultaat gekomen. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mr. Postma, beleidsmedewerker van stichting INLIA. Mr. Postma is altijd bereid geweest om zijn kennis en expertise over het vreemdelingenbeleid in Nederland met mij te delen. Ook dank ik alle beleidsmedewerkers van de diverse gemeenten die deel uitmaakten van het onderzoek. De interviews zijn van grote betekenis voor de scriptie.

Den Haag, 9 juni 2016

INHOUDSOPGAVE

VERKLARING VAN AFKORTINGEN.....	7
1. INLEIDING	8
1.1 Introductie.....	8
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Relevantie	9
1.3.1 Sociaal maatschappelijke relevantie	10
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	10
1.3 Leeswijzer.....	11
2. THEORETISCH KADER.....	12
2.1 Introductie.....	12
2.2 Vluchtelingen wereldwijd.....	12
2.3 Moderne natiestaten en de controle van immigratie.....	15
2.3.1 Moderne natiestaten	15
2.3.2 Controle van immigratie	17
2.3.3 Controle van immigratie vanuit Nederlands perspectief.....	18
2.4 Vluchtelingen en mensenrechten	20
2.5 (Uitgeprocedeerde) asielzoekers in Nederland.....	21
2.5.2 Asielzoekers	21
2.5.3 Uitgeprocedeerde asielzoekers, illegaal?	24
2.6 De positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in de maatschappij	25
2.7 De taak van de burgemeester inzake uitgeprocedeerde asielzoekers	28
2.8 De burgemeester en zijn rol met betrekking tot het handhaven van de openbare orde	30
2.8.1 Handhaving van de openbare orde.....	30
2.8.2 Onveiligheid en overlast als vorm van openbare orde verstoring.....	34
2.9 De burgemeester en zijn rol met betrekking tot het beschermen van de mensenrechten	37
2.10 Probleemstelling	38
2.11 Deelconclusie.....	39
3. METHODOLOGIE	42
3.1 Introductie.....	42
3.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	42
3.3 Onderzoeksdesign.....	44

3.3.1 Casestudies.....	44
3.3.2 Keuze van de cases	45
3.3.3 Triangulatie van methoden.....	46
3.2.3 Data exploitatie	49
4. RESULTATEN	51
4.1 Introductie.....	51
4.2 Juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland.....	51
4.2.1 Asielprocedure	52
4.2.2 De Juridische status van uitgeprocedeerde asielzoekers.....	55
4.2.3 Uitspraken Europese instanties	56
4.2.4 Uitspraken hoogste rechters Nederland	58
4.3 Van noodopvang naar bed bad brood regeling.....	61
4.4 Beschermen van mensenrechten en het waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast)	64
4.4.1 Beschermen van mensenrechten	65
4.4.2 Waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast).....	78
4.4.3 Een spanningsveld tussen het beschermen van mensenrechten en het waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast)?.....	84
4.4.4 Op weg naar een sluitend Rijksbeleid?	85
5. CONCLUSIE	89
BIBLIOGRAFIE	94

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE EXPERTS

BIJLAGE 2 VRAGEN HALF GESTRUCTUREERD INTERVIEW

VERKLARING VAN AFKORTINGEN

AC	Aanmeldcentrum
AZC	Asielzoekerscentrum
BBB	Bed bad brood
CEC	Conference of European Churches
CRvB	Centrale Raad van Beroep
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Opvang Locatie
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EH	Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
INLIA	Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid
PILP	Public Interest Litigation Project
POL	Proces Opvang Locatie
RvS	Raad van State
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

INLEIDING

“The world is facing an unprecedented displacement crisis. Today, more than 60 million people are forcibly displaced as a result of violent conflicts and natural disasters.” (European Commission, 2016).

1.1 Introductie

Een groot aantal van de 60 miljoen ontheemde personen zijn op de vlucht (UNHCR, z.j.). Afgelopen jaren is het aantal vluchtelingen fors toegenomen (UNHCR, z.j.). In het jaar 2011 waren er wereldwijd ongeveer 10.4 miljoen vluchtelingen (European Commission, 2016; UNHCR, z.j.). In het jaar 2015 is het aantal vluchtelingen gestegen tot 15.1 miljoen (European Commission, 2016; UNHCR, z.j.). De deelstaten van de Europese Unie (EU) waaronder Nederland zijn recentelijk geconfronteerd met een toenemend aantal vluchtelingen die een verzoek tot asiel doen (Eurostat, 2016; Vluchtelingenwerk, 2015).

De volgende vragen zijn gelinkt aan de vluchtelingencrisis en vormden een motivatie voor het schrijven van deze scriptie. Ten eerste, is de huidige “vluchtelingen crisis” wel zo uniek als de media en politici ons doen willen geloven? Ten tweede, hoe verhoudt zich het landelijke beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers tot de lokale praktijk in Nederlandse gemeenten? Deze laatste vraag bleek een inspiratie te zijn om verder in te zoomen op de taak van de burgemeester ten aanzien van de groep uitgeprocedeerde asielzoekers.¹

Deze scriptie is geschreven binnen het Capstone project “Refugees and the nation-state” van de Universiteit Leiden. Er is geparticipeerd binnen een Capstone omdat een Capstone kan voorzien in een platform waarbinnen een korte tijd diepgaande kennis kan worden verschaft over een bepaald onderwerp. Gedurende de Capstone bijeenkomsten zijn door docenten relevante theoretische kaders ingeleid. Ook heeft de Capstone er voor gezorgd dat discussies plaats konden vinden tussen studenten onderling. De studenten in de Capstone

¹ Wanneer in deze scriptie gesproken wordt over de mannelijke vorm van burgemeester (hij/ hem), lees dan ook de vrouwelijke vorm voor burgemeester (zij/ haar). Ongeveer 80 procent van de Nederlandse burgemeesters in Nederland zijn van het mannelijk geslacht (Van Bennekom, 2010).

hebben ieder gewerkt aan een individueel en relevant onderwerp verbonden aan het thema “Refugees and the nation-state”.

1.2 Probleemstelling

Uit de literatuur is gebleken dat de burgemeester in de uitvoering van zijn taken geconfronteerd wordt met een tweedeling aan verantwoordelijkheden (Keith, 1993; Monet, 1993; Lustgarten 1986). Deze taken hebben aan de ene kant te maken met het waken over evenwicht tussen de vrijheden en rechten, ofwel mensenrechten van inwoners, terwijl aan de andere kant de openbare orde gehandhaafd dient te worden (Keith, 1993; Monet, 1993; Lustgarten 1986).

Deze scriptie richt zich op vraagstukken met betrekking tot mensenrechten en openbare orde ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Binnen de scriptie wordt gekeken hoe de burgemeester omgaat met zowel het beschermen van mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers als met het handhaven van de openbare orde. Uiteraard wordt ook onderzocht of dergelijke vraagstukken aan de orde zijn. De centrale onderzoeksvraag van de scriptie luidt: *“Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde (in de zin van overlast) in zijn gemeente waarborgen?”*. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn een drietal deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag betreft de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers. De tweede deelvraag gaat in op de beleidskundige positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. De derde deelvraag behelst een casestudie onderzoek naar een drietal gemeenten in Nederland. Deze laatste deelvraag beantwoordt hoe beleid ten aanzien van mensenrechten en openbare orde (in de zin van overlast) in de context van uitgeprocedeerde asielzoekers op lokaal niveau wordt uitgevoerd.

1.3 Relevantie

In de eerste subparagraaf zal de sociaal maatschappelijke relevantie van de scriptie worden belicht. Daarna zal de tweede subparagraaf ingaan op de wetenschappelijke relevantie van de scriptie.

1.3.1 Sociaal maatschappelijke relevantie

Van maar liefst 12.259 asielzoekers in Nederland uit het jaar 2005 is niet bekend waar zij gebleven zijn. Mogelijk bevindt een deel van die groep zich in de illegaliteit (Vluchtelingenwerk, z.j.-a). Voor de recente jaren zijn er geen cijfers bekend (Vluchtelingenwerk, z.j.-a). Duidelijk is dat in het jaar 2015 er twee keer zoveel asielzoekers en na-reizigers zijn als in het jaar 2014 (CBS, 2015).

In een nieuwsuitzending van de Nederlandse Omroep Stichting uitten verschillende wethouders en burgemeesters hun zorgen over het feit dat er geen eenduidig beleid is ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers (Nederlandse Omroepstichting, 2016). Het is namelijk niet duidelijk of en hoe deze groep dient opgevangen te worden (Nederlandse Omroep Stichting, 2016). Burgemeesters en wethouders van Nederlandse gemeenten laten weten dat het probleem extra prangend is gezien het gegeven dat Nederland de afgelopen jaren geconfronteerd is met een toenemend aantal vluchtelingen (Nederlandse Omroepstichting, 2016). Een groot percentage kan worden afgewezen (Nederlandse Omroepstichting, 2016). Nederlandse gemeenten weten vervolgens niet wat er met uitgeprocedeerde asielzoekers moet gebeuren (Nederlandse Omroepstichting, 2016). Het is sociaal maatschappelijk relevant om te onderzoeken hoe de burgemeester zorg kan dragen voor de mensenrechten van uitgeprocedeerden en hoe de openbare orde gehandhaafd kan worden.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek heeft aangetoond dat uitgeprocedeerde asielzoekers door hun zwakke maatschappelijke status kwetsbaar zijn voor een aantal typische risico's (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Voorbeelden hiervan zijn: het risico op uitbuiting op de illegale arbeidsmarkt en het risico om slachtoffer te worden van mensenhandelaren (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Bovendien blijken uitgeprocedeerde asielzoekers regelmatig te kampen met een diversiteit aan somatische en psychische klachten (Van Den Muijsenbergh & Schoevers, 2009). Verder blijken uitgeprocedeerde asielzoekers een grotere kans te hebben om bestaanscriminaliteit te plegen (Leerkes, 2009; Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Voorbeelden daarvan zijn het werken met valse papieren, het handelen in drugs en het plegen van diefstal (Leerkes, 2009). Het blijkt dat wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers dakloos worden, ze zowel een gevaar voor zichzelf kunnen vormen als voor de openbare orde (Van Asten, Belhaj, Van Eijs, Paternotte & Verschuure, 2014).

De burgemeester kent een tweedeling aan verantwoordelijkheden ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers (Keith, 1993; Monet, 1993; Lustgarten 1986). Niet eerder is er onderzoek gedaan naar dergelijke verantwoordelijkheden in de context van uitgeprocedeerde asielzoekers. Lustgarten (1986), Monet (1993) en Keith (1993), wijzen erop dat het waken over een evenwicht tussen de vrijheden en rechten van inwoners aan de ene kant en het openbare orde belang aan de andere kant een permanent en belangrijk aandachtspunt is binnen iedere democratie. De kracht van de democratie kan volgens Easton (2014: 66) worden afgemeten “(...) aan de naleving van de mensenrechten in het kader van beleidsmaatregelen en de beleidspraktijk”. De Gaay Fortman (2012) stelt: “In publieke handhaving van de mensenrechten ligt de lakmoesproef van de rechtsstaat”.

Samenvattend kan gesteld worden dat er een sociaal en maatschappelijk belang is om, in de context van uitgeprocedeerde asielzoekers, antwoorden te krijgen op de vraag hoe een burgemeester mensenrechten kan waarborgen en de openbare orde kan bewaken. Bij gemeenten heerst bovendien onrust omdat het niet helder is hoe men dient om te gaan met uitgeprocedeerde asielzoekers. Uitgeprocedeerde asielzoekers blijken in de praktijk een sociaal zwakke status te kennen. Deze status gaat gepaard met risico's, waaronder uitbuiting en het plegen van bestaanscriminaliteit. Niet eerder is onderzoek gedaan naar de tweeledige taak van de burgemeester betreffende het beschermen van mensenrechten en het handhaven van de openbare orde, in de context van uitgeprocedeerde asielzoekers.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van de scriptie is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van de scriptie geschetst. Het theoretisch kader vormt de basis van de scriptie door het presenteren van relevante theorieën en het afbakenen van relevante begrippen. Hoofdstuk 3 zal dieper ingaan op de vraag wat exact wordt onderzocht en hoe de empirische deelvragen onderzocht worden. Daarnaast zal verantwoord worden waarom gekozen is voor het gebruik van specifieke onderzoeksmethoden. De resultaten worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 is opgebouwd aan de hand van de geformuleerde deelvragen. Dat wil zeggen dat iedere paragraaf een deelvraag behandelt. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusie van deze scriptie.

THEORETISCH KADER

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk voorziet in relevante begripsafbakening en presenteert theorieën die ten grondslag liggen aan het onderzoek naar de rechten en positie van uitgeprocedeerde asielzoekers enerzijds en vraagstukken van openbare orde anderzijds.

Paragraaf 2.2 tot en met 2.6 presenteren relevante achtergrond informatie. Na het lezen van deze paragrafen wordt onder andere helder hoe het begrip vluchtelingen zich heeft ontwikkeld en wat men kan verstaan onder het begrip uitgeprocedeerde vluchtelingen. Tevens wordt de maatschappelijke positie van uitgeprocedeerde asielzoekers belicht. Voorts behandelen de paragrafen 2.7 tot en met 2.9 de taak van de burgemeester ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers en zijn rollen met betrekking tot het beschermen van mensenrechten en het handhaven van de openbare orde. Paragraaf 2.10 presenteert de probleemstelling die aanleiding gaf tot het uitvoeren van een eigen empirisch onderzoek. Tot slot zal paragraaf 2.11 de deelconclusie van dit hoofdstuk presenteren.

2.2 Vluchtelingen wereldwijd

Een breed internationale erkende term van een vluchteling kan worden gevonden in het Vluchtelingenverdrag van Genève (welke ondertekend is in 1951 door Nederland en een groot aantal andere landen).² Deze definitie wordt ook onderkent door Van Amersfoort (1999) en Mattheijer (2000). Het verdrag van Genève was de facto een antwoord op de nasleep van de Tweede Wereldoorlog en richtte zich derhalve alleen op vluchtelingen van voor 1951 (Hekkens, 2015). Later kreeg het verdrag echter een algemene werking door de bekrachtiging van het Protocol van New York in 1967.³ Het protocol is tevens getekend door de Nederlandse overheid (Hekkens, 2015; Jennissen, 2015; Van Amersfoort, 1999).⁴ De algemene werking betekende dat ook vluchtelingen buiten de EU vanaf dat moment een

² Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951, Trb. 1954, 88.

³ Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York, 31 januari 1967, Trb. 1968 183.

⁴ Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York, 31 januari 1967, Trb. 1968 183.

beroep op dat verdrag konden doen (Jennissen, 2015; Van Der Horst, 2001). Op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève kan een vluchteling worden gedefinieerd als:

"(...) een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of vanwege zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren" (Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève 28 juli 1951, trb. 1951, 75).

Volgens Van Eijl (2012) en Van Der Horst (2001), is het "non-refoulement" principe, een van de fundamenteelste principes uit het verdrag. Het principe houdt in dat het verboden is om vluchtelingen terug te leiden naar een gebied waar voor die specifieke vluchteling zijn of haar leven of vrijheid bedreigd zou worden (Van Eijl, 2012; Van Der Horst, 2001).

Een meer specifieke definitie over wie als vluchteling wordt gezien is de volgende:

"(...) personen die als vluchteling worden erkend onder de Conventie van de Verenigde Naties uit 1951 en/of het Protocol uit 1967, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid Conventie uit 1969 [⁵], in overeenstemming met het UNHCR-Statuut, personen die een status op humanitaire gronden hebben gekregen/ of degenen die tijdelijke bescherming ontvangen" (Mattheijer, 2000: 9).

Een vluchteling kan per definitie worden beschouwd als een vreemdeling (Prinsen, 2009). Een vreemdeling beschikt namelijk niet over de Nederlandse nationaliteit. Om die reden wordt een vreemdeling, op grond van een wettelijke bepaling, niet als Nederlander behandeld (Prinsen, 2009; IND, z.j.). Volgens artikel 1 onder e van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2016, kan een vreemdeling worden omschreven als een persoon die de Nederlandse nationaliteit niet bezit. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beschouwt een vreemdeling als iemand die niet beschikt over de Nederlandse identiteit (IND, z.j.) De IND is een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en is belast met het vreemdelingenbeleid in Nederland (Rijksoverheid, z.j.). Kortweg, behandelt de IND verzoeken van personen die naar Nederland willen komen of die Nederlander willen worden

⁵ Volgens het Afrikaanse vluchtelingenverdrag wordt onder een vluchteling niet alleen een persoon verstaan die voor vervolging vreest maar ook een persoon die zijn/ haar land is ontvlucht ten gevolge van: gebeurtenissen die de openbare orde in ernstige mate verstoren, externe agressie, of bezetting als dan niet door een buitenlandse overheersing (Bronkhorst & Van Manning, 1994). Bronkhorst & Van Manning (1994) merken op dat deze definitie passender is gezien de realiteit van de internationale vluchtelingen problematiek.

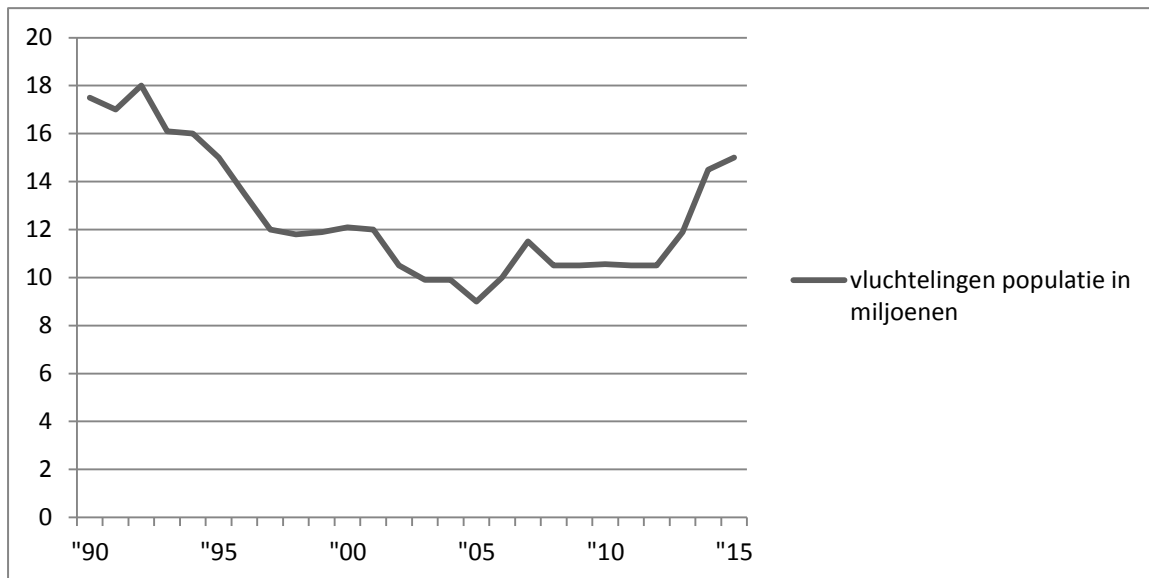
(Rijksoverheid, z.j.). De IND definieert een vluchteling als een asielzoeker die “(...) *terecht bang is voor vervolging in zijn land.*” (IND, z.j.). Verder stelt de IND dat de asielzoeker een asielvergunning wordt verleent (IND, z.j.). Een asielvergunning is een persoonlijk document waarin wordt gesteld dat een betreffende asielzoeker permanent of tijdelijk in Nederland mag blijven (Vluchtelingenwerk, z.j.). Wanneer een asielzoeker permanent mag blijven zal deze de Nederlandse identiteit verkrijgen (Vluchtelingenwerk, z.j.). Paragraaf 2.5 zal verder ingaan op definities en achtergronden van (uitgeprocedeerde) asielzoekers.

Natuurgeweld en armoede kunnen volgens Keely (1996) oorzaken zijn voor het ontstaan van grote groepen vluchtelingen. Daarnaast maakt Keely (1996) onderscheid tussen een drietal specifieke fundamentele oorzaken die ten grondslag liggen aan het ontstaan van grote groepen vluchtelingen oftewel vluchtelingenstromen. Het is van belang om op te merken dat deze fundamentele oorzaken ontstaan zijn na de ontwikkeling of opkomst van soevereine natiestaten, uiteindelijk is die ontwikkeling, welke nog uitgebreid wordt behandeld in paragraaf 2.3, een katalysator geweest voor het ontstaan van wereldwijde conflicten. Ten eerste heeft Keely (1996: 1056) het over een “*multinational conflict*” waarbij conflicten kunnen zijn tussen verschillende natievolkten binnen één land. Ten tweede kan ook een revolutie zorgen voor grote groepen vluchtelingen (Keely, 1996). Ten derde kan een staat implosie ten grondslag liggen aan het ontstaan van grote groepen vluchtelingen. Wanneer er een staatimplosie is, is er geen bestaande regering evenals een werkend rechtssysteem (Keely, 1996).

Ruim 51 miljoen mensen waren in het jaar 2013 op de vlucht (Jennissen, 2015). Halverwege 2015 is het aantal gestegen tot ongeveer 60 miljoen (Kämper, 2015; UNHCR, z.j.). Daaronder worden zowel vluchtelingen verstaan, zoals beschreven in het Verdrag van Genève, als intern ontheemde.⁶ Figuur 2.1, weergegeven op de volgende pagina, geeft een overzicht van aantallen vluchtelingen wereldwijd van het jaar 1990 tot en met 2015. Zoals kan worden opgemerkt is het vluchtelingenaantal de afgelopen vier jaar sterk toegenomen. Eind 2011 waren er 10.4 miljoen vluchtelingen, in het jaar 2013 waren er al maar liefst 11.7 miljoen vluchtelingen en medio 2015 is het vluchtelingen aantal opgelopen tot 15.1 miljoen (UNHCR, z.j.).

⁶ De UNHCR definieert “ontheemde” als mensen die nog steeds in hun eigen land verblijven maar op de vlucht zijn geslagen met de zelfde redenen als vluchtelingen die wel internationale grenzen zijn overgestoken (UNHCR, z.j.-a). Derhalve blijven die mensen wettelijk onder de bescherming staan van de desbetreffende overheid (UNHCR, z.j.-a).

Figuur 2.1 Vluchtelingen populatie onder het UNHCR mandaat, tussen 1990 en medio 2015 (Kotschy, 2015)



2.3 Moderne natiestaten en de controle van immigratie

2.3.1 Moderne natiestaten

“The assumption that countries ought to be organized as nation-states is the key to understanding the political basis of refugee production and of policies towards refugees developed in the twentieth century by governments (...)” (Keely, 1996: 1046). Oftewel, de term vluchteling hangt samen met de veronderstelling dat landen georganiseerd dienen te zijn als natiestaten (Keely, 1996). Soevereiniteit werd gezien als een van de belangrijkste aspecten van een natiestaat (Weis, Forsythe & Coate, 2001). Verheugt (2013) maakt onderscheid tussen interne en externe soevereiniteit. Interne soevereiniteit heeft te maken met het uitgangspunt dat staten vrij zijn om eigen regels en bevoegdheden te bepalen (Verheugt, 2013). Externe soevereiniteit is de gedachte dat een natiestaat geen (buitenlandse) macht boven zich duld, behalve wanneer de natiestaat daar specifiek voor heeft gekozen (Verheugt, 2013). In het huidige systeem bestaat in principe geen stateloosheid, iedereen behoort tot een bepaalde natiestaat (Keely, 1996). Volgens Zolberg (1981), is het stateloos zijn of het niet behoren tot een natiestaat, deviant. Keely (1996) merkt op dat vluchtelingen niet alleen als deviant kunnen worden gezien maar dat zij een dreiging voor de geopolitieke structuren kunnen zijn, gemotiveerd door hun zoektocht naar veiligheid (iets wat niet gewaarborgd kan worden door hun eigen staat). Om die reden zijn de twee centrale issues bij

vluchtelingen crisis de staat en zijn soevereiniteit (Nagtegaal, 2011; Aleinikoff, 1995). Aan de ene kant kunnen natiestaten demografische druk ervaren van vluchtelingen, welke bescherming vragen (Nagtegaal, 2011). Aan de andere kant kan ook druk worden ervaren op het gebied van internationaal recht; uitgangspunt is dat soevereiniteit bepaalt dat iedere staat zelf een toelatingsbeleid mag bepalen (Nagtegaal, 2011).

Echter, op het gebied van mensenrechten kan een soevereiniteitsoverdracht waargenomen worden door rectificatie van internationale verdragen (Nagtegaal, 2011). Het gevolg daarvan was dat immigratie en vluchtelingen nu een internationale kwestie werden (Nagtegaal, 2011). Forsythe (2000) merkt op dat dit een grondige herformulering is geweest van het begrip soevereiniteit in relatie tot de natiestaat.

Volgens Brochmann (1999) dient een staat zijn soevereiniteit te waarborgen. Daarnaast dienen ook sociale en culturele nationale aspecten bestendigd te worden, tezamen met een veilig politiekklimaat waarbij men tevens rekening dient te houden met aspecten van internationaal recht en mensenrechten (Brochmann, 1999). Om die redenen dienen er een aantal belangen te worden onderkend. In dit proces zijn er drie belangrijke dimensies te onderscheiden (Nagtegaal, 2011). Nagtegaal (2011) heeft deze dimensies en belangen uiteengezet in een tabel. Tabel 2.1, op de volgende pagina, presenteert de dimensies en belangen met betrekking tot vluchtelingenbeleid zoals in kaart gebracht door Nagtegaal (2011).

Tabel 2.1 Dimensies van vluchtelingenbeleid (Nagtegaal, 2011)

Ethical Dimension	Legal dimension	Threat dimension		
		Political	Financial/ economic	Law and order
Humanitarian	Legal			
To give aid to (homeless) refugees	International treaties	Sharing burden of refugees between states	Refugees are a financial burden	Prevent procedural chaos in the host state and protect security
Uphold human rights	National legislation	Political stability. Threat to the political elite/ coalition	Labour + unemployment	Protect against crime by the “strangers”
Quality of aid	Scrutiny by national and international courts (jurisprudence)	Speedy repatriation= exit of problem	Costs of repatriation and/ or integration	Protect the culture
		Foreign relations/ neutrality		

2.3.2 Controle van immigratie

Hammar (1985) definieert immigratiecontrole als de regulatie van immigratie, die een soevereine staat uitoefent teneinde de toegang van buitenlandse burgers (inclusief hun toegang met betrekking tot wonen en werken) te controleren. Brochmann (1999), ziet immigratiecontrole als belemmeringen of “*barriers*” voor de bewegingsvrijheid van migranten (Brochmann, 1999: 1). Deze zogenaamde “*barriers*” maken deel uit van beleid, dat als doel heeft het tevreden stellen van “(...) *social, economic and security needs* (...)”, ter regulering van de immigratie (Brochmann, 1999: 1). Brochmann (1999) merkt op dat de voorgenoemde behoeften niet in conflict dienen te komen met de twee volgende zaken: (1)

internationale verdragen met betrekking tot mensenrechten en asielaanvraag en (2) het publiek besef over een eerlijke behandeling van mensen. Deze twee aspecten zijn terug te vinden in de eerste twee kolommen van tabel 2.1. Voorts stelt Brochmann (1999) dat het relevant is om, wanneer men een bepaald beleid van een natiestaat bestudeert, te beseffen hoe dat beleid is gevormd, ofwel onder welke condities specifieke natiestaten immigratiecontrole nodig achten. Brochmann (1999) refereert daarvoor naar zogenaamde nationale en internationale parameters welke het ontstaan van beleid beïnvloeden. Deze vier parameters zijn de volgende: (1) het historische en culturele verleden, welke zich onder meer uiten in gedeelde maatschappelijke normen en waarden (Brochmann, 1999), (2) vakbonden, die mogelijk directe of indirecte invloed uitoefenen ten behoeve van de bescherming van de nationale arbeidsmarkt (Nagtegaal, 2011; Brochmann, 1999; Moore, 1986), (3) politieke partijen, deze hebben een dubbele rol door het vertegenwoordigen van delen van de bevolking alsmede invloed uitoefenen op de houding van de bevolking jegens immigratiebeleid (Brochmann, 1999), (4) particuliere organisaties en (maatschappelijke) verenigen, welke voor of tegen een bepaald beleid kunnen pleiten (Brochmann, 1999). Nogmaals, de belangen die Brochmann (1999) schetste, zijn in kaart gebracht door Nagtegaal (2011), zie daarvoor tabel 2.1.

2.3.3 Controle van immigratie vanuit Nederlands perspectief

Al geruime tijd is het Nederlandse beleid ten aanzien van migratie positief te noemen, tenminste alleen ten opzichte van migratie vanuit de ontwikkelde werelddelen (Amersfoort, 1999). Het beleid en de uitvoering ten opzichte van migratie vanuit de minder ontwikkelde werelddelen is gereserveerd dan wel zeer negatief te benoemen (Van Amersfoort, 1999). Het Nederlandse beleid met betrekking tot migratiecontrole is veelal ontwikkeld als reactie op specifieke migratie-ontwikkelingen in de afgelopen eeuwen ofwel veelal ad-hoc tot stand gekomen (Van Amersfoort, 1999).

Migratiecontrole heeft volgens Van Amersfoort (1999) een tweetal bronnen. Ten eerste de beleidsmatige kant, deze heeft betrekking op reacties van de overheid ook wel officiële reacties genoemd, zoals hierboven in het kort geduid (Van Amersfoort, 1999). Ten tweede, zijn er ook reacties vanuit de maatschappij, ook wel niet officiële reacties genoemd (Van Amersfoort, 1999). Hieronder worden respectievelijk de officiële en de niet officiële reacties van migratiecontrole besproken.

De uitvoering van controle op grensovergangen is in een toenemende mate een zeer ingewikkelde taak. De enorme toename van grensovergangen heeft geleid tot twee belangrijke

ontwikkelingen (Van Amersfoort, 1999). Ten eerste “externalisation”, deze term duidt aan dat de klassieke vorm van grensbewaking is opgeschoven; de controle van migratie vindt vaak al plaats in een land van vertrek, nog voordat men in Nederland aankomt (Van Amersfoort, 1999). Denk hierbij aan het aanvragen van een visum alvorens men naar Nederland kan reizen. Ten tweede *implicit control*, deze term duidt op de observatie dat de Nederlandse overheid in toenemende mate instrumenten toepast die in eerste instantie niet bedoeld waren voor migratiecontrole (Van Amersfoort, 1999). Een voorbeeld hiervan is een werkvergunning, welke in eerste instantie is ontwikkeld voor het beschermen van de binnenlandse werknemers op de arbeidsmarkt (Van Amersfoort, 1999). Ondanks de externe maatregelen voor het tegengaan van ongewenste migratie, slagen vluchtelingen erin om asiel aan te vragen. Dit is hun goed recht, en Nederland mag hen niet weigeren, zoals eerder besproken. Voor deze groep mensen zijn andere controlemechanismen (van Amersfoort, 1999). Asielzoekers worden in feite uitgesloten van deelname aan de maatschappij (Prinsen, 2009; Van Amersfoort, 1999). Zij mogen bijvoorbeeld de arbeidsmarkt niet betreden en hebben een minimum aan mogelijkheden tot educatie, scholing of andere activiteiten (Prinsen, 2009). Smets en Ten Kate (2008: 327) gebruiken een metafoor door te stellen dat zij zich bevinden in een “*waiting room situation*”.

Interne controlemechanismen met betrekking tot ongewenste migratie worden steeds belangrijker, deze mechanismen hebben zowel een impliciete als expliciete basis (Van Amersfoort, 1999). In het algemeen wordt de strategie tot het uitsluiten van ongewenste migranten niet geïmplementeerd als officiële “*migration management instruments*” (Van Amersfoort, 1999: 164).

De eerste Nederlandse Vreemdelingenwet dateert van 1849, waarin de toelating en het verblijf van vreemdelingen was geregeld (Van Eijl, 2012). De reden dat deze wet tot stand is gekomen heeft te maken met het gegeven dat Nederland in de zeventiende eeuw werd geconfronteerd met grote groepen vluchtelingen uit België en Frankrijk (Horst, 2001). In de tijd voor de vreemdelingenwet van 1849 werd geen onderscheid gemaakt tussen migranten en vluchtelingen, evenmin was sprake van specifiek beleid om die mensen op te vangen (Horst, 2001). Steden bepaalde voor de invoering van de vreemdelingenwet van 1849 zelf wie binnen mocht komen en wie niet (Leenders, 1998). Door de komst van de nieuwe wetgeving werd het vreemdelingenbeleid gecentraliseerd (Leenders, 1998). Het uitgangspunt was over het algemeen dat wanneer een vreemdeling over voldoende kapitaal beschikte om in zijn levensonderhoud te voorzien, of een baan kon krijgen, hij zonder problemen toegang tot een stad kon krijgen (Leenders, 1998). Als gevolg van meerdere vluchtelingenstromen in de jaren

daarna, werden er steeds meer aangepaste wetten en beleidsdocumenten geformuleerd (Van Eijl, 2012; Nagtegaal, 2011). Leenders (1998) merkt op dat het vreemdelingenbeleid over de jaren na de eerste vreemdelingenwet van 1849 steeds meer gecentraliseerd werd en dat de overheid vanaf 1920 steeds restrictiever werd in het toelaten van vreemdelingen. De meest recente vreemdelingenwet dateert van het jaar 2000.

2.4 Vluchtelingen en mensenrechten

Van Der Horst (2001) onderkent twee benaderingen die centraal staan in het debat ten aanzien van mensenrechten. De eerste benadering richt zich op mensenrechten als “regiem”, welke vast kunnen liggen in verdragen, conventies en andere materiele afspraken (Van Der Horst, 2001: 43). De naleving wordt volgens Van Der Horst (2001) vaak niet gecontroleerd, ook Neumayer (2005) wijst er op dat het waardevol is om verdragen goed te keuren maar dat dat niet genoeg is. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) wordt vaak gezien als een centraal uitgangspunt van mensenrechten (Van Der Horst, 2001). Echter, men dient zich er bewust van te zijn dat deze zijn opgesteld in de context van historische en politieke situaties, waar nog altijd over kan worden onderhandeld (Van Der Horst, 2001). De tweede benadering is de zogenaamde “relativistische zienswijze” (Van Der Horst, 2001: 44). Deze benadering valt de zogenaamde universaliteitsgedachte van het mensenrechtenverdrag aan, gezien het feit dat het verdrag tot stand is gekomen binnen een of meerdere samenlevingen (Van Der Horst, 2001). Het kan daardoor zijn dat een cultuur boven een andere kan worden verheven (Van Der Horst, 2001).

Kijkend naar het mensenrechtenregiem, kan men onderscheid maken tussen twee belangrijke mensenrechtenverdragen ten aanzien van migratie en vluchtelingen (Van Der Horst, 2001). Van Der Horst (2001) noemt het UVRM en het Vluchtelingenverdrag van Genève als twee belangrijke verdragen met betrekking tot migratie en mensenrechten. Nagtegaal (2011) noemt het Europees Handvest voor de Bescherming van de Mensenrechten en de Fundamentele Vrijheden als belangrijkste verdrag voor mensenrechten in Europa en dus ook Nederland. Van Der Horst (2001) stelt dat mensenrechten en de soevereiniteit van landen twee begrippen zijn die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Van Der Horst (2001) noemt een aantal belangrijke artikelen welke mensenrechten en asiel aan elkaar koppelen, namelijk dat iedereen het recht op verplaatsing tussen staten heeft, iedereen het recht heeft om asiel aan te vragen en iedereen het recht heeft op een nationaliteit. Deze rechten staan in het UVRM en in het verdrag van Genève, echter de ondertekenaars van deze verdragen kunnen niet op grond

van de desbetreffende artikelen worden gedwongen om asiel of een nationaliteit te verlenen (Van Der Horst, 2001). Dus de verdragen geven rechten over verplaatsing maar staten houden zelf de zeggenschap over wie een nationaliteit kan verkrijgen. Men kan stellen dat de verdragen niet stellen hoe de besproken rechten kunnen worden waargemaakt. Nagtegaal (2011) wijst op artikel 3 van het EVRM, waarin onder andere staat dat niemand mag worden onderworpen aan marteling of aan inhumane straffen. Deze punten zijn een belangrijke basis voor het toetsen van een asielaanvraag in Nederland (Nagtegaal, 2011). Een andere belangrijke richtlijn is de zogenaamde EU Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad). Hierin staat dat de staten rekening dienen te houden met kwetsbare vreemdelingen welke het land niet kunnen verlaten. Nederlandse wetgeving is hier nog niet op afgestemd, gemeenten dienen kwetsbare vreemdelingen op te vangen (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EH), die sinds het jaar 2009 van kracht is, is een juridisch bindend handvest waarin ook de artikelen van het EVRM in terug komen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, z.j.). Het EH wordt gezien het meest recente en complete handvest aangaande mensenrechten (Ministerie van Buitenlandse Zaken, z.j.).

2.5 (Uitgeprocedeerde) asielzoekers in Nederland

2.5.2 Asielzoekers

Nagtegaal (2011: 120) verwijst naar de term vluchteling als een “*algemene generieke*” term en verwijst naar de term asielzoekers als vluchtelingen die, na asiel te hebben aangevraagd, in afwachting zijn van hun claim. Een andere definitie van een asielzoeker is de volgende: “(...) *een onderdaan van een derde land of een stateloze die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen*” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 6). Deze laatst gegeven definitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gehanteerd binnen deze scriptie. Uitgeprocedeerde asielzoekers dienen naar hun land van herkomst terug te keren wanneer de IND heeft besloten de asielaanvraag af te wijzen (Vluchtelingenwerk, z.j-a). Een asielzoeker doet een verzoek tot asiel wat inhoudt dat een persoon een verzoek doet op bescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag van Genève (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De opvang van asielzoekers wordt in Nederland geregeld door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 6).

In Nederland wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds “uitgenodigde vluchtelingen” en anderzijds “asielzoekers” (Van Amersfoort, 1999). Van uitgenodigde vluchtelingen is de status al vastgesteld door de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Van Amersfoort, 1999). De UNHCR is een internationaal erkende organisatie van de Verenigde Naties, belast met de ondersteuning en bescherming van vluchtelingen met opvang, terugkeer of vestiging in een land (UNHCR, z.j.).

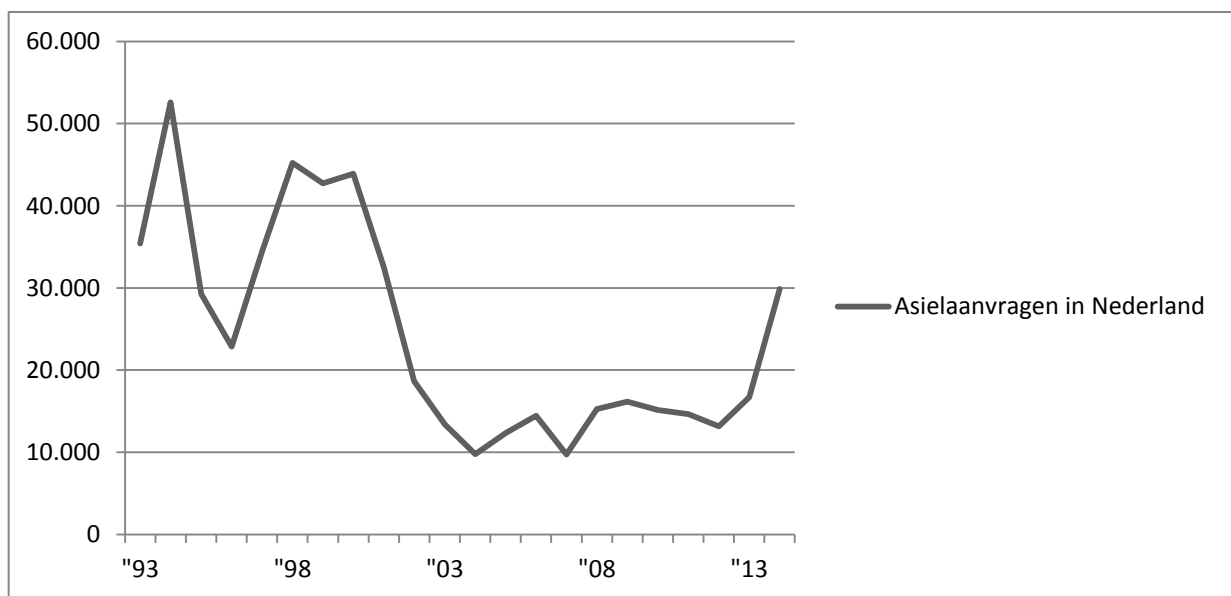
Het vluchtelingen verdrag van Genève uit 1951 vormt de basis van het internationale asielbeleid (Hatton, 2011). Men kan stellen dat asielbeleid in het algemeen drie hoofdkenmerken kent, te weten (1) iedere aanvraag wordt afzonderlijk beoordeeld (tegen het criterium van “gegronde vrees voor vervolging”), (2) het non-refoulement principe, (3) ook bij illegaal binnenkomst van een land heeft iemand ook recht om een asielaanvraag te doen (Hatton, 2011). Hatton (2011) ziet bij de lidstaten van de EU een groot potentieel waar het gaat om de harmonisatie van asielbeleid, ondanks dat het nog verre van compleet is heeft het zich in de afgelopen decennia al wel ver geëvolueerd. Hatton (2011) kijkt optimistisch naar de kansen voor een ruimhartig beleid dat tegelijkertijd een adequaat draagvlak kent bij de burgers van de lidstaten van de EU. De vrije verplaatsing van personen in Europa, door de ratificatie van het Schengen verdrag, betekent een grote uitdaging voor de betreffende staten (Nagtegaal, 2011). De EU heeft nog geen gezamenlijk asielbeleid maar iedere nationale overheid heeft eigen regels en procedures (Nagtegaal, 2011). Nu Europa zich geconfronteerd ziet met grote groepen hebben de lidstaten van de EU veel moeite tot afspraken tot een gezamenlijk asielbeleid.⁷

Nederland ontvangt per jaar tussen de 500 en 700 uitgenodigde vluchtelingen (IND, 2014; Van Amersfoort, 1999). In figuur 2.2, op de volgende pagina, volgt een overzicht van de aantallen personen die een verzoek tot asiel hebben gedaan (ofwel asielzoekers), voor de jaren 1993 tot en met 2015. Daarbij moet worden opgemerkt dat vóór het jaar 2006 geen onderscheid werd gemaakt tussen eerste aanvragen voor een asiel en vervolgaanvragen voor asiel (Vluchtelingenwerk, 2015). Voor de jaren 2013 en 2014 zijn ook de gezinsleden meegeteld die binnen drie maanden met de asielhouder zijn herenigd (Vluchtelingenwerk, 2015). Ondanks de toename van asielzoekers in het jaar 2013 is het aantal asielzoekers relatief laag. Sinds het begin van de 21^e eeuw schommelen de individuele asielaanvragen tussen de 10.000 en 15.000 (zoals eerder vermeld zijn ook de nareizende gezinsleden in de

⁷ Zie: <http://www.trouw.nl/tr/nl/36561/Asielbeleid/article/detail/4252529/2016/02/26/Europese-Unie-dreigt-verder-te-ontrafelen.dhtml>, geraadpleegd op 07-03-2015.

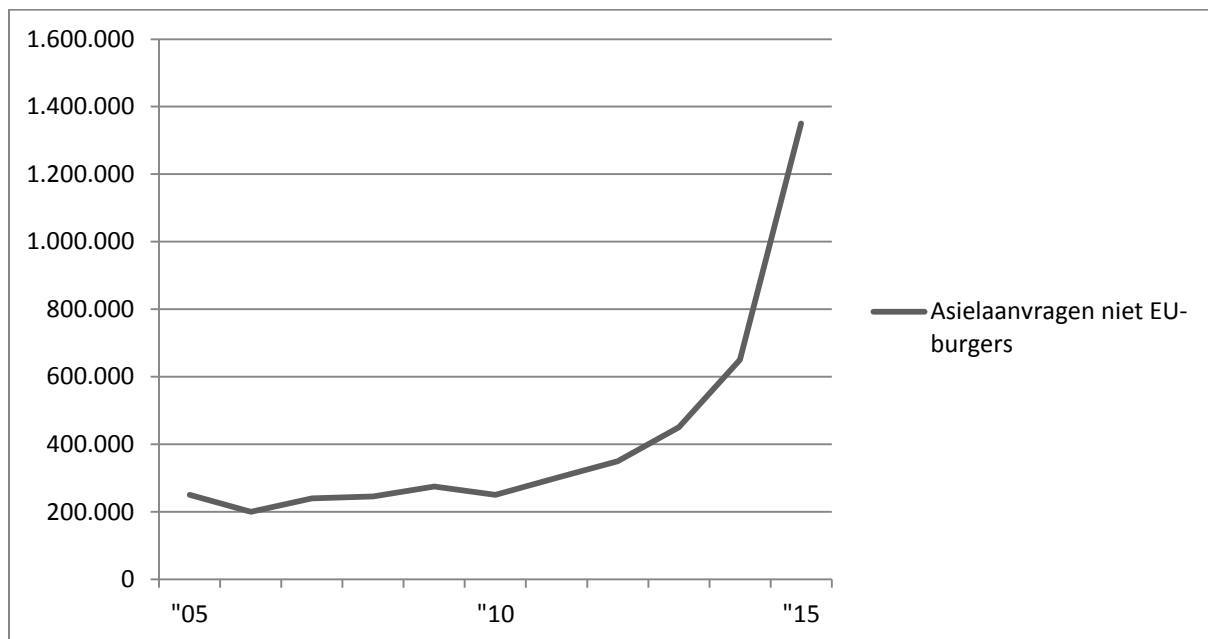
onderstaande grafiek meegeteld) (CBS, 2014). Volgens de laatste telling in het jaar 2014 zijn er ongeveer 30.000 asielaanvragen in Nederland gedaan (CBS, 2014).

Figuur 2.2 Asielaanvragen in Nederland van 1993 tot en met 2014 (Vluchtelingenwerk, 2015).



Figuur 2.3, op de volgende pagina, geeft het aantal asielaanvragen weer van mensen die van buiten de EU komen en asiel aanvragen in één van de EU lidstaten. Zoals men kan zien is een sterke toename te identificeren vanaf het jaar 2011. In het bijzonder zijn in de Noordwest-Europese landen de asielaanvragen zeer sterk toegenomen (Jennissen, 2015). Oorzaak daarvan zijn het grote aantal mensen die door geweld uit de Arabische wereld op de vlucht zijn (in het bijzonder vluchtelingen uit Syrië, Irak en Libië) (Jennissen, 2015). Echter, de meeste vluchtelingen blijven binnen hun eigen regio; asielmigratie blijkt meestal alleen mogelijk voor de relatief beter bedeelde mensen (Jennissen, 2015).

Figuur 2.3 Asielaanvragen van niet EU burgers in de 28 EU lidstaten van 2005 tot en met 2015 (Eurostat, 2016).



2.5.3 Uitgeprocedeerde asielzoekers, illegaal?

De term illegale vreemdeling is een term ontstaan in de 21e eeuw (Van Eijl, 2012). Volgens van Eijl (2012) lijkt de term pas na de Eerste Wereldoorlog te zijn gebruikt. Een mogelijke verklaring daarvoor is de eerder genoemde opkomst van natiestaten (Nagtegaal, 2011). Tot het jaar 1938 valt er in beleidsdocumenten niets te vinden over de term illegale vreemdeling (Leenders, 1998). Voor die tijd vond er in Nederland geen wettelijke overtreding plaats wanneer vreemdelingen die zich zonder paspoort of visum in Nederland ophielden, en al dan niet in het verleden waren uitgezet. Een reden om vreemdelingen uit te zetten was wanneer, al dan niet met ondersteuning van anderen, ze niet meer in hun eigen levensonderhoud konden voorzien (Van Eijl, 2012; Leenders, 1998). Een belangrijke stap in het proces tot de illegalisering van bepaalde vreemdelingen was het besluit van de Nederlandse overheid in 1938 om de toelating van mensen met een joodse geloofsovertuiging te weren uit Nederland (Van Eijl, 2012). Later werd de term niet alleen gebruikt voor het beschrijven van onwettige handelingen maar ook voor het beschrijven van mensen die niet beschikte over geldige verblijfspapieren (Van Eijl, 2012; Van Der Leun, 2003). Mensen kunnen op de volgende manieren worden bestempeld als illegaal. Mensen kunnen illegaal de grens overgestoken zijn, mensen die toch in Nederland blijven nadat hun verzoek tot asiel is afgewezen of, mensen die

geboren worden als kind van een illegale vreemdeling (Van Der Leun, 2003). De laatste categorie maakt duidelijk dat een illegale vreemdeling niet perse geëmigreerd hoeven te zijn (Heijnis, 2013). De vreemdelingenwet van het jaar 1849 bevatte overigens al wel regels met betrekking tot toelating en verblijf van vreemdelingen.⁸ Impliciet waren er dus al wel regels over illegaliteit in Nederland.

Van Eijl (2012), Gruhn (2008) en Koser (2007) wijzen op het stigmatiserende aspect van het gebruik van de term illegaal, en beargumenteren dat geen enkel mens illegaal is maar dat alleen een verblijf van een mens in een land als illegaal kan worden bestempeld. In de loop der tijd zijn er verschillende nieuwe termen gebruikt zoals *irreguliere migrant* (Engbersen & Broeders, 2009; Koser, 2007), *vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning* (Heijnis, 2013) en *gedocumenteerde migranten* (Doorn, Kloppenburg & Kromhout, 2015; Bloch, 2013). De term *vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning* lijkt toepasselijker en neutraler te zijn. Namelijk, een *vreemdeling* is een persoon die niet in bezit is van de Nederlandse nationaliteit en daarom ook wettelijk niet wordt gezien als een Nederlander (Lodder, 2011). Voorts duidt *zonder geldige verblijfsvergunning* erop dat het louter gaat om die vreemdelingen welke niet in het bezit zijn van een permanente of tijdelijke verblijfsvergunning. De term is echter niet erg bekend en lang, om die redenen zal in deze scriptie het begrip uitgeprocedeerde asielzoeker worden gebruikt, waarbij het uitgangspunt is dat deze een illegale verblijfsstatus heeft.

2.6 De positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in de maatschappij

De realiteit leert dat sommige uitgeprocedeerde asielzoekers een gemeente niet kunnen of willen verlaten (Van Der Leun & De Ridder, 2013). In literatuur over illegale migratie wordt de illegale migrant ook wel gezien als het levende bewijs dat de afdwingbaarheid en uitvoerbaarheid van het vreemdelingenrecht lang niet altijd logisch is (Van Der Leun & De Ridder, 2013). Zodoende valt er een kloof waar te nemen tussen het beleid en de praktijk (Van Der Leun & De Ridder, 2013).

Gemeenten in Nederland gaan verschillend om met uitgeprocedeerde asielzoekers en krijgen onder meer te maken met bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke knelpunten (Nourozi, 2015). Het sociaal-maatschappelijke knelpunt heeft onder meer te maken met de

⁸ “Wet van den 13den Augustus 1849, tot regeling der toelating en uitzetting van vreemdelingen”, Stb. 1849, 039.

observatie dat buurtbewoners zich onveilig kunnen voelen op het moment dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat rond zwerven (Nourozi, 2015). Het gevoel van veiligheid is even belangrijk als zogenaamde objectieve veiligheid, ofwel het eigenlijke risico dat men loopt (Johnstone & Shearing, 2003).

Anderzijds kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers niet alleen voor onveiligheidsgevoelens bij buurtbewoners zorgen (Staring, 2015). Burgemeesters van vier grote gemeenten in Nederland benadrukken dat uitgeprocedeerde asielzoekers een kwetsbare groep vormen (Staring, 2015). Ze zwerven niet alleen op straat rond maar ze kunnen ook slachtoffer worden van bijvoorbeeld mensenhandel (Staring, 2015). In een opinieartikel in de Volkskrant lieten diverse fractievoorzitters van grote steden weten dat uitgeprocedeerde asielzoekers een gevaar voor zichzelf én voor de openbare orde en veiligheid vormen (Van Asten, Belhaj, Van Eijs, Paternotte & Verschuure, 2014).

Volgens Wolf, Bransen en Nicholas (2001) kunnen sociaal kwetsbare mensen omschreven worden als mensen die: (1) ten dele of in het geheel niet in hun eigen bestaansvoorwaarden kunnen voldoen, (2) een diversiteit aan problemen kennen, bijvoorbeeld: geen stabiele of vaste woonruimte, psychische problemen, sociaal isolement en verslavingsproblemen, (3) geen professionele hulp krijgen om zich in de maatschappij staande te houden en hulpvragen hebben die niet passen op de reguliere hulpverlening.

Vanaf het moment dat vluchtelingen in Nederland in de asielprocedure zitten hebben ze geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt (Prinsen, 2009). Naast het feit dat mensen met een illegale status geweerd worden van de arbeidsmarkt, worden ze ook geweerd van de woningmarkt, de gezondheidszorg en het onderwijs (Van Der Leun, 2003). Mensen zonder juridische status kennen vele somatische en psychische klachten; deze klachten komen onder meer voort uit hun chronisch stressvolle bestaan (Van Den Muijsenbergh & Schoevers, 2009). Mogelijke stressoren zijn: angst om ontdekt te worden door de politie en onbekendheid met het Nederlandse zorgsysteem (Van Den Muijsenbergh & Schoevers, 2009). Onder asielzoekers en uitgeprocedeerde asielzoekers bleek, bij een studie in het Verenigd Koninkrijk, een hoge mate van ernstige psychopathologische problemen te bestaan, waaronder post/traumatische stressstoornissen (Mueller, Schmidt, Staeheli & Maier, 2010). Mensen met een illegale verblijfsstatus in Nederland, blijken door hun sociaal maatschappelijk zwakke status bloot te worden gesteld aan een aantal typische risico's (Kromhout, Wubs, & Beenackers, 2008). Deze risico's hebben te maken met huisvesting, arbeid, prostitutie, gezondheid, criminaliteit (Kromhout, Wubs, & Beenackers, 2008). De omstandigheden van de huisvesting voorzieningen waar mensen met een illegale

verblijfsstatus gebruik van maken zijn vaak slecht te noemen; het is er niet altijd hygiënisch, de voorzieningen kampen met achterstallig onderhoud (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Ook kan het zijn dat huurbazen in de illegale woningmarkt misbruik maken van hun huurders door bijvoorbeeld meer huur te vragen dan afgesproken of klusjes te doen (Staring, & Aarts, 2010). Mensen met een illegale verblijfsstatus die werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt krijgen op een beperkte mate te maken met slavernij-achtige omstandigheden (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Dit risico wordt groter naar mate mensen met een illegale verblijfsstatus in meerdere opzichten afhankelijk zijn (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Risico's op het gebied van onderbetaling, periode van werkloosheid en schulden lijken een groter risico te kennen (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Mensen met een illegale verblijfsstatus, die niet slachtoffer zijn geweest van grensoverschrijdende mensenhandel, zijn ook een potentieel doelwit voor mensenhandelaren (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Er is weinig bekend over deze groep, die voornamelijk uit vrouwelijke prostituees bestaat (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Bestaand onderzoek suggereert dat deze groep voornamelijk minder zichtbaar werkzaam dus bijvoorbeeld in privé huizen en als escort (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Ondanks dat mensen met een illegale verblijfsstatus recht hebben op medisch noodzakelijke zorg, is er vaak geen weet dat men daar recht op heeft, ook eerstelijnszorgverleners weten niet van die plicht (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Een specifieke probleemgroep zijn drugsverslaafde mensen met een illegale verblijfsstatus, voorzieningen zijn voor hen niet altijd toegankelijk (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008). Onderwijs en jeugdzorg zijn twee zaken waar kinderen met een illegale verblijfsstatus recht op hebben, iets wat niet altijd duidelijk is voor mensen met een illegale verblijfsstatus, onderwijsinstellingen en zorgverleners (Kromhout, Wubs, & Beenakkers, 2008).

Engbersen (2007) stelt dat, naar aanleiding van onderzoek, men kan concluderen dat wanneer asielmigranten geen verblijfsrecht hebben dat onder deze groep de criminaliteit toeneemt. Aan de ene kant bevordert het statelijke leven naar sociale uitsluiting ten dele regelovertreding, ook wel het “*strain mechanisme*” genoemd (Leerkes, 2009; 186). Leerkes (2009) heeft het over zogenaamde bestaanscriminaliteit, waaronder straathandel in drugs, diefstal en het werken met valse papieren.

Prins, Cachet, Van Der Linden, Tuijthof & Bekkers (2012: 6), concluderen in een onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat “*zowel het lokale speelveld rond de burgemeester als het landelijke kader op basis van beleid en wetgeving in beweging zijn*”. Dit heeft tot gevolg dat er

spanningsvelden ontstaan, welke kunnen zorgen voor mogelijke problemen bij de uitvoering van een burgemeestersfunctie (Prins et al., 2012). Voorts blijkt uit de studie dat burgemeesters vrezen voor een verdere beperking van de lokale speelruimte, dit gezien een nieuwe toename aan landelijk beleid en wetgeving (Prins et al., 2012). Prins et al. (2012: 6) stellen dat dit spanningsveld voornamelijk zichtbaar wordt “(...) op het terrein van lokale politiezorg en vreemdelingenbeleid [daar] kunnen nationale wetten op gespannen voet staan met lokale besluiten door burgemeesters”.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat uitgeprocedeerde asielzoekers een kwetsbare maatschappelijke positie hebben. Ze mogen wettelijk gezien niet deelnemen aan de reguliere maatschappij; ze hebben geen legale mogelijkheden op de arbeidsmarkt, worden geweerd op de woningmarkt en hebben in principe geen recht op onderwijs en gezondheidszorg. Juist omdat deze doelgroep een onzekere en afhankelijke positie heeft dreigen ze aan de ene kant eerder slachtoffer te worden van misbruik dan wel mensenhandel, aan de andere kant bestaat er ook een gerede kans dat deze doelgroep eerder criminaliteit pleegt, om te voldoen in hun bestaan. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben niet alleen een kwetsbare maatschappelijke positie, somatische en psychische klachten komen relatief vaker voor. Deze klachten kunnen mogelijk zijn ontstaan zijn ten gevolge van trauma's opgedaan in hun land van herkomst maar somatische en psychische klachten kunnen ook zijn ontstaan ten gevolge van de uitzichtloze, onzekere en chronisch stressvolle bestaan. Het is gebleken dat het beleid geformuleerd door de Rijksoverheid niet altijd praktisch uitvoerbaar is en zelfs in conflict staat met lokale belangen en verantwoordelijkheden.

2.7 De taak van de burgemeester inzake uitgeprocedeerde asielzoekers

Als gevolg van een voorlopige beslissing, uitgesproken door de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), dienden zogenaamde centrumgemeenten sobere opvang te bieden voor onrechtmatige vreemdelingen in Nederland oftewel uitgeprocedeerde asielzoekers.⁹ De sobere opvang bestaat uit: “nachtopvang, douche, ontbijt en een avondmaaltijd” (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). Deze sobere opvang wordt ook wel een bed bad brood (BBB) voorziening genoemd (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). Centrumgemeenten zijn Nederlandse gemeenten welke in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) 2015, maatschappelijke opvang en beschermd wonen bieden aan mensen die zich in een sociaal kwetsbare positie bevinden en tijdelijk

⁹ Voorzieningenrechter van de CRvB, 7 december 2014, 14-5507 WMO-VV.

onderdak nodig hebben (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, z.j.). Zoals geformuleerd in de wet, heeft betrekking tot het “(...) *regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang.*” (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, preambule).

De verplichting voor opvang, zoals boven uiteengezet, gold tijdelijk. Inmiddels zijn er nieuwe uitspraken gedaan door enkele rechtelijke instanties waaronder de CRvB en de Raad van State (RvS). De RvS oordeelde dat de Rijksoverheid niet zondermeer verplicht is om onderdak te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.¹⁰ Verder oordeelde de CRvB, in twee zaken, dat personen met een illegale verblijfsstatus geen opvang mogen eisen in een specifieke gemeente op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning.¹¹

Eerder, in juli van het jaar 2015 liet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) weten dat de Rijksoverheid een bedrag van 10,3 miljoen euro beschikbaar stelt voor bed-bad-broodvoorzieningen, voor de periode van 17 december 2014 tot er goedkeuring is gekomen op de aanvulling op het bestuursakkoord of tot de definitieve uitspraak van de RvS zoals hierboven beschreven (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015-a).

De VNG is sinds het najaar van 2015 in onderhandeling met het Ministerie van Veiligheid en Justitie om te komen tot een bestuursakkoord, dat wil zeggen een aanvulling op het Bestuursakkoord Opvang Uitgeprocedeerden 2007 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, z.j.). Begin het jaar 2016 meldt de Nederlandse Omroep Stichting op haar site dat er nog steeds geen bestuursakkoord is gesloten (Nederlandse Omroep Stichting, 2016). De onderhandelingen tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de VNG gaan onder meer over (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015):

- Hoe men moet omgaan met uitgeprocedeerde asielzoekers, wanneer verblijf in voorzieningen wordt beëindigd;
- De schaalgrootte en de hoeveelheid gemeenten welke voorzieningen mogen treffen;
De duur van de periode dat een voorziening voor een uitgeprocedeerde asielzoeker beschikbaar is.

Samenvattend kan gesteld worden dat er nog geen duidelijkheid is over de vraag of de burgemeester verplicht is om hulp aan te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers. Zoals geconcludeerd zijn de VNG en de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie nog in onderhandeling met elkaar. De volgende vraag komt naar voren. Is een burgemeester in overtreding wanneer deze hulp biedt of dient een burgemeester juist hulp bieden?

¹⁰ Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS Den Haag, 26 november 2015, 201500577/1/V1.

¹¹ CRvB, 26 november 2015 2015/2197; CRvB, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

2.8 De burgemeester en zijn rol met betrekking tot het handhaven van de openbare orde

In paragraaf 2.6 is in het kort gesproken over mogelijke openbare orde problemen die het verblijf van uitgeprocedeerde asielzoekers met zich meebrengen. Deze paragraaf voorziet ten eerste in een uiteenzetting van het openbare orde vraagstuk in relatie tot de burgemeester. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het instrument dat de burgemeester ter beschikking heeft om de openbare orde te handhaven, namelijk (onder meer) de politie. Ten tweede, wordt verhelderd wat kan worden verstaan onder openbare orde, en welke specifieke vorm van openbare orde verstoring centraal staat binnen deze scriptie.

2.8.1 Handhaving van de openbare orde

Dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde is niets nieuws. Al sinds de eerste Gemeentewet uit 1851 zijn burgemeesters verantwoordelijk voor de lokale orde in hun gemeente (Prins, 2014). De handhaving of bewaking van de openbare orde wordt gezien als een van de belangrijkste kerntaken van de burgemeester, die functioneert als zelfstandig orgaan binnen de gemeente (Bovend'Eert, 2015; Prins, 2014). Ook Prins (2014) benadrukt dat de aandacht op het gebied van openbare orde en veiligheid, op gemeentelijk bestuursniveau, is toegenomen. Prins (2014) verwijst naar een ontwikkeling van een volwaardig en omvangrijk beleidsterrein. Volwaardig, omdat een veelheid aan beleidsstrategieën zijn ontworpen om lokale veiligheidsproblemen aan te gaan, in samenwerking met zowel publieke en private actoren (Prins, 2014). Omvangrijk, omdat een groeiend aantal onderwerpen onder de noemer veiligheid zijn gaan horen (Prins, 2014). Deze tendens valt te verklaren vanuit de gedachte dat er in de (post-) moderne samenleving een veranderende kijk op veiligheid en risico is, ook wel omschreven als een omkeer van een maatschappij met risico's naar een risicomaatschappij (Beck, 1986). Volgens Beck (1986) gaat het in de moderne samenleving niet zo zozeer meer om het tegen gaan van ongelijkheid maar om het overleven van de gehele mensheid en de (overdreven) hang naar veiligheid.

Sackers (2010: 93) beschrijft de verschillende rollen van de burgemeester in historisch perspectief van "herder, hoeder en handhaver". Echter, de rol van herder als zorgzaam persoon die zich over de bevolking ontfermt en optreedt als zorgzame burgervader/burgermoeder, is steeds meer in het geding aan het raken (Sackers, 2010). De rol als hoeder heeft te maken met het beschermen van de bevolking voor gevaar dat zich vanaf buiten de gemeente aandient. Echter, in toenemende mate wordt de taak als handhaver toebedeeld, en

wordt de burgemeester een sluitstuk voor het voorkomen van overlast, verloedering en het bestrijden van onveiligheidsgevoelens (Sackers, 2010).

Zoals al eerder vermeld is gedurende de afgelopen jaren het begrip veiligheid nauw verbonden geraakt aan de handhaving van de openbare orde (Prins, 2014). Nu wordt openbare orde én veiligheid in bijna alle gemeenten aangepakt door de burgemeester (Prins, 2014). In deze scriptie worden de begrippen dan ook in dit verband gezien, zoals verder in deze paragraaf verheldert wordt.

Voorschriften inzake openbare orde zijn te vinden in de artikelen 172 tot en met 176a van de Gemeentewet 1992 (Bovend'Eert, 2015; De Meij & Van Der Vlies, 2004). Ten eerste, artikel 172, lid 1 van de Gemeentewet 1992 bepaalt in algemene zin dat de burgemeester verantwoordelijk is voor handhaving van de openbare orde. Ten tweede, de specifieke bevoegdheid van de burgemeester tot de uitoefening van bestuursdwang, wanneer er een overtreding van wettelijke voorschriften betreffende de openbare orde plaatsvindt, wordt verleent in artikel 172, lid 2 van de Gemeentewet 1992 (Bovend'Eert, 2015; Kortmann, 2008). Ten derde, het derde lid van artikel 172 van de Gemeentewet 1992, voorziet dat de burgemeester bevelsbevoegdheid heeft bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Deze bevoegdheid, waarbij er geen sprake hoeft te zijn van een wettelijke overtreding, geeft aan dat de wetgever ervanuit gaat dat de openbare orde een ruimere betekenis dient te hebben dan de wettelijke rechtsorde (Bovend'Eert, 2015). In subparagraaf 2.8.2 zal helderheid worden verschaft over wat kan worden verstaan onder openbare orde en wat kan worden verstaan onder veiligheid.

“De kracht van een democratie kan worden afgemeten aan de naleving van de mensenrechten in het kader van beleidsmaatregelen en de beleidspraktijk” (Easton, 2014: 66). Easton (2014: 66) stelt dat de positie en de rol van politie in democratische samenlevingen wordt bepaald rond de kernbegrippen wet en orde; *“‘Wet’ verwijst naar de fundamentele menselijke rechten en vrijheden van alle burgers, terwijl ‘orde’ betrekking heeft op de bescherming van de centrale maatschappelijke waarden die hun legitimiteit ontleen aan de goedkeuring van de meerderheid.”*. Keith (1993), Monet (1993) & Lustgarten (1986) benadrukken een permanent en belangrijk aandachtspunt in iedere democratische samenleving, welke inhoudt het waken over een evenwicht tussen de vrijheden en rechten van inwoners aan de ene kant en het openbare ordebelang aan de andere kant.

De uitvoering van het werk van de politie heeft juist te maken met de balans tussen voorgenoemde evenwichtsoefening (Easton, 2014). Wanneer we kijken naar het Nederlandse wettelijk perspectief zien we deze zogenoemde evenwichtsoefening terugkomen: *“De politie*

heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.” (Artikel 3, Politiewet 2012). De taak van de Nederlandse politie is dus tweeledig, aan de ene kant het handhaven van de rechtsorde en aan de andere kant het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Cachet & Van Sluis (2014) verwijzen ook naar het tweezijdige karakter van de politie. De politie kan gezien worden als de sterke arm der wet, als verlengstuk van de centrale overheid, daarnaast kan zij ook gezien worden als dienaar van de bevolking (de lokale gemeenschap) doordat de politie de rechten en vrijheden van de lokale bevolking beschermt (Cachet & Van Sluis, 2014).

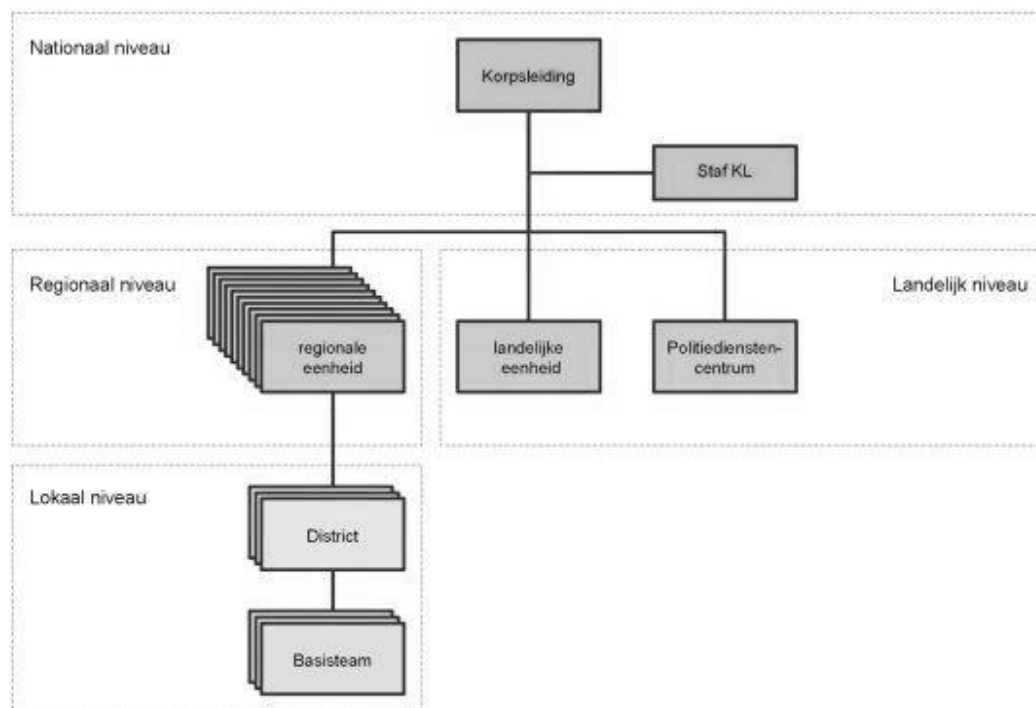
Zoals reeds besproken heeft de burgemeester de bevelsbevoegdheid ter handhaving van de openbare orde. Op lokaal niveau zijn het de burgemeester en de officier van justitie die gezag uitoefenen op de politie (Cachet & Van Sluis, 2014; Fijnaut, Rosenthal, & Muller, 2007). Eerder werd gedacht dat de lokale overheid en de burgemeester in het bijzonder, in toenemende mate als verantwoordelijken worden geacht voor het lokale veiligheidsbeleid. De rol van de politie in de totstandkoming van het lokale beleid is het voorzien van de gemeente van veiligheidsbeleidsanalyses (Cachet & Van Sluis, 2014). Concreet gezien betekent dat bijvoorbeeld dat de politie een zogenaamde gebiedsscan criminaliteit en overlast opstelt, op verzoek van de gemeente (Cachet & Van Sluis, 2014). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de politie een partner is op het gebied van de totstandkoming van veiligheidsbeleid. Van Duin, Van Os, Tops & Zouridis (2010) benadrukken dat voorheen het lokale veiligheids- en ordebeleid werd gestuurd vanuit de handhavende rol van de burgemeester, de officier van justitie en de politiechef, de afgelopen twee decennia echter is er een kentering die heeft geleid tot het ontstaan van integrale veiligheidsnetwerken, waarbij de burgemeester een coördinerende rol heeft. De politie onderkent de regierol voor de politie, Terpstra en Krommendijk (2010) merken op dat in de praktijk vaak de wijkagent de persoon is die deze rol op zich neemt.

Cachet & Van Sluis (2014) benadrukken dat de politie moeite had met het opereren in veiligheidsnetwerken; medewerkers werden geconfronteerd met interne en externe problemen. Cachet & Van Sluis (2014) benoemen specifiek het probleem van een onduidelijke rolbeschrijving van wijkagenten in veiligheidsnetwerken, waarbij regelmatig de relatie met betrekking tot de werkzaamheden ten opzichte teamleden onduidelijk was en er een niet adequate informatie uitwisseling naar het team en het korps was (Cachet & Van Sluis, 2014).

Zoals gesteld heeft de politie altijd al moeite gehad met haar rol binnen een veiligheidsnetwerk. Met de komst van de nieuwe politiewet in 2012 is de Nederlandse politie

getransformeerd naar een Nationale politie, dat betekent dat de hoofdstructuur van de politie drie niveaus kent, te weten Nationaal, regionaal en lokaal (Politie, z.j.). Een van de belangrijkste pijlers van het nieuwe bestel is de adequate lokale verankering en samenwerking (Cachet & Van Sluis, 2014). Binnen de regionale eenheden zijn districten actief, welke bestaan uit basisteams, districtsrecherche en flexteams (Politie, z.j.). Zie Figuur 2.4 voor een schematisch overzicht. Juist de robuuste basisteams hebben een cruciale rol, zij vervullen ook wel de brede basispolitiefunctie en dienen als het lokale fundament (Cachet & Van Sluis, 2014). Cachet en Van Sluis (2014: 101) stellen het volgende: *“De robuuste basisteams hebben als opgave relaties te leggen tussen het acteren in externe lokale veiligheidsnetwerken en de rest van district en eenheid. Maar ook moeten zij externe samenwerking en – eigenwijze, min of meer professionele – uitvoering koppelen aan bredere, landelijke en lokale beleidskaders. De robuuste basisteams kunnen – als ze dit goed doen – als hét integratiekader voor de lokale politiezorg gaan functioneren”*.

Figuur 2.4 Hoofdstructuur van de nationale politie (Politie, z.j.)



2.8.2 Onveiligheid en overlast als vorm van openbare orde verstoring

Veiligheid kan gezien worden als een “*sociaal construct*”, er bestaan verschillende definities afkomstig van diverse auteurs (Devroe, 2012: 55). Tot het eind van de 20e eeuw werd de term onveiligheid één op één gesteld met criminaliteit (Devroe, 2012). Vanaf de jaren '80 werd er in toenemende mate, bij het stellen van kabinetsnota's en strategische documenten van politie en justitie, geschreven over onveiligheid (Van de Bunt, 2002, zoals aangehaald door Devroe, 2012). Deze term werd dus niet alleen maar geassocieerd met criminaliteit maar als een breder begrip gehanteerd waarbij men deze in de context plaatste van verstoringen en aantastingen van het maatschappelijk leven (Devroe, 2012).

De Engelse taal maakt een duidelijk onderscheid tussen fysieke onveiligheid, hetgeen wordt geduid door “security”, en sociale onveiligheid, hetgeen geduid wordt door “safety” (Van Zuijlen, 2004). De term “sociale onveiligheid” of “safety” in het bijzonder, brengt begrippen als criminaliteit, overlast, openbare orde en terrorisme bij elkaar (Devroe, 2012). Onder andere, Hope (2005), Crawford (2006), Brannan, John & Stoker (2007), Edwards & Hughes (2008) relateren het begrip “safety” aan “community safety”. Hope (2005) beschrijft dat “community safety” veel meer behelst dan alleen maar criminaliteit. Namelijk, dat het relateert aan datgene wat mensen in hun dagelijks leven verstoort en ontwricht (Hope, 2005). Vanuit dat perspectief gaat het dus om bedreigingen en risico's die burgers ervaren. Volgens Johnstone & Shearing (2003) dient te worden opgemerkt dat het gevoel van veiligheid even belangrijk is als zogenaamde objectieve veiligheid, ofwel het eigenlijke risico dat men loopt (Devroe, 2012: 55).

Devroe (2012: 57) maakt duidelijk dat het niet alleen om criminaliteit gaat maar ook om “publieke overlast” welke ook kan worden ervaren als bedreiging in de zin van burgerschap en openbare orde. Ook Van De Bunt & Swaaningen (2012) erkennen dat het onveiligheidsgevoel van burgers wordt bepaald door hun aanvaring met onbehoorlijke en niet-strafbare gedragingen op straat, iets wat in de Engelse criminologische literatuur wordt omschreven als “incivilities” (Van De Bunt & Swaaningen, 2012: 509). Van Stokkom (2010) typeert gedragingen als overlast, straatvuil en bedelaars als “de nieuwe hufterigheid”. Van De Bunt & Swaaningen (2012: 512), waarschuwen echter door te stellen dat: *“Een veiligheidsbeleid dat sterk vaart op het kompas van het gevoel van de burger kan gemakkelijk op een doodlopende weg terechtkomen”*. Zij duiden deze stelling door te verduidelijken dat het voorkomen van risico's inspanningen zijn die “(...) niet langer gericht [zijn] op het bij de wortel aanpakken van (de sociale oorzaken van) het probleem, maar op het weren van

personen uit de eigen stad of regio – hetgeen wij als verbanning nieuwe stijl hebben getypeerd. Centraal staan hierbij de gedragingen die gevoelens van onveiligheid en angst oproepen” (Van De Bunt & Swaaningen, 2012: 514).

In deze scriptie wordt overlast als openbare orde probleem behandeld. Overlast als vorm van sociale onveiligheid kan onaangepast gedrag zijn binnen een sociale context. Voorbeelden zijn dronkenschap, verloedering, beledigen. Volgens Devroe (2012) is de term overlast een container begrip. Deze scriptie hanteert de definitie uit het doctoraat van Devroe (2012: 47), namelijk: *“Overlast bestaat uit materiële gedragingen die zich op het openbaar domein afspelen waarbij sommige inwoners en/of bezoekers van een stad materiële en/of morele hinder kunnen ondervinden en waarbij zowel de individuele burger als de samenleving het slachtoffer kunnen zijn”*. Hier wordt duidelijk dat de scriptie zich richt op vormen van overlast die plaatsvinden in het openbare domein.

De Nederlandse wetgever geeft geen concrete of afbakende definitie van de term overlast (Devroe, 2012). Daar is bewust voor gekozen, gezien het feit dat er in een plaatselijke verordening een precieze beschrijving van het overlast probleem kan worden opgenomen; iedere gemeente kan immers een andere invulling geven.¹² Wel zijn er ter afbakening de volgende criteria te onderscheiden¹³:

1. De specifieke gedraging dient zich af te spelen in het openbare domein;
2. De feiten dienen geschikt te zijn voor zogenaamde bestuurlijke handhaving ofwel bestuurlijke afdoening. Het dient specifiek te gaan om feiten die een kleine normatieve lading kennen, waarbij voorts de pleger geen ernstige morele blaam kan worden toegekend;
3. Een strafrechtelijk optreden is niet vereist, het gaat niet om een zogenaamd gevaar zettend karakter van feiten;
4. Het risico van herhaling van de specifieke gedraging dient niet groot te zijn;
5. De gedraging mag geen gedraging zijn waarbij politie optreden noodzakelijk/ gewenst is.

In 2008 werd de “wet bestuurlijke boete in de openbare ruimte ingesteld”, waarna er door de Nederlandse overheid een actieplan “overlast en verloedering” werd uitgegeven.¹⁴ Uit het document blijkt wat er beleidsmatig onder overlast wordt verstaan. Overlastprioriteiten zijn¹⁵:

12 Tweede Kamer 2003/2004, 29 279, 9, 24 en Tweede Kamer 2003/2004, 29 523, 3, 4.

13 Tweede Kamer 2003/2004, 29 279, 9, 24 en Tweede Kamer 2003/2004, 29 523, 3, 4.

14 Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Het actieplan maakte deel uit van het project “Veiligheid begin bij voorkomen”.

1. Jongeren die overlast veroorzaken;
2. Uitgaansoverlast (waarbij de relatie getrokken wordt naar alcohol en drugsgebruik);
3. Overlast in de woon en in de leefomgeving en;
4. Verloedering die plaatsvindt in de fysieke woon- en leefomgeving.

Voor deze scriptie is het relevant te onderzoeken wat exact wordt verstaan onder de derde prioriteit, namelijk overlast in de woon en in de leefomgeving. De volgende vormen van overlast worden afgebakend in het Actieplan “Overlast en verloedering”¹⁶:

- Overlast buurtbewoners (botsende leefstijlen);
- Overlast omwonenden (multi-probleem gezinnen/ illegale bewoning;
- Dak- en thuislozen, zwervers en zorgmijders.

Bovenstaande afbakening voorziet echter niet in concrete gedragingen welke een adequate omschrijving biedt. Het Britse Home Office aan de andere kant, voorziet wel in een heldere en concrete omschrijvingen van overlast gedragingen.¹⁷ Deze definiëringen passen deels in de afbakening door de Nederlandse wetgever, en deels binnen de afbakening in het Actieplan “overlast en verloedering”.¹⁸ Het gaat om de volgende zaken:

- *“Misbruik van de publieke ruimte: handel en gebruik van drugs, alcoholmisbruik, bedelen, prostitutie, samenscholing, versperren van de straat, parkeeroverlast, racen en fietsen op voetpaden”* (Devroe, 2012: 63);
- *“Gebrek aan respect voor andermans welzijn: burenlawaai, uitgaansoverlast, schreeuwen en vloeken, dronken gedrag, wildplassen, vuur maken, misbruik vuurwerk, honden niet aan de leiband”* (Devroe, 2012: 63);
- *“Inbreuken: intimidatie, racisme, bedreiging, lastig vallen, pesten, voyeurisme”* (Devroe, 2012: 63);
- *“Afbreuk/beschadiging van de omgeving: graffiti, vernielingen, bevuiling, dumpen van afval en autowrakken”* (Devroe, 2012: 63).

15 Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Het actieplan maakte deel uit van het project “Veiligheid begin bij voorkomen”.

16 Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Het actieplan maakte deel uit van het project “Veiligheid begin bij voorkomen”.

17 Home Office (2004). Defining and measuring anti-social behaviour, Development and Practice Report 26, London: Home Office.

18 Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Het actieplan maakte deel uit van het project “Veiligheid begin bij voorkomen”.

Deze scriptie zal de bovenstaande definitie van Het Britse Home Office hanteren, ter afbakening van het begrip overlast.¹⁹ Dit gezien de definiëringen deels passen in de afbakening door de Nederlandse wetgever en deels passen binnen de afbakening in het Actieplan “overlast en verloedering”.²⁰

2.9 De burgemeester en zijn rol met betrekking tot het beschermen van de mensenrechten

Paragraaf 2.4 liet zien dat het UVRM een belangrijk verdrag is, dit verdrag geldt als fundament voor het omvangrijke internationale stelsel van mensenrechten verdragen (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Ook Nederland heeft dit verdrag ondertekend, dat betekent dat ook lokale overheden verplicht zijn om dit verdrag in hun beleid en praktijk toe te passen (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Zoals aangestipt door Nagtegaal (2011) is het EVRM het belangrijkste mensenrechten verdrag in Europa, dit verdrag is van supranationale aard dat betekent dat het rechtstreeks van toepassing is voor alle Nederlandse overheden, zonder tussenkomst van artikel 93 en artikel 94 van de Grondwet. Het mensenrechtenraamwerk maakt onderscheid tussen plichtsdragers en rechthebbenden; burgers zijn de rechthebbenden en overheden (waaronder ook de lokale overheid) zijn de plichtsdragers (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Een van de twee plichten zijn het beschermen en verwezenlijken van mensenrechten (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Kijkend naar de context van uitgeprocedeerde asielzoekers zijn zowel het eerder besproken EH als de EU terugkeerrichtlijn van belang. De EU terugkeerrichtlijn geldt ook voor gemeenten en stelt dat kwetsbare vreemdelingen, wanneer (nog) niet uitzetbaar, opgevangen dienen te worden (Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad), zoals tevens benadrukt in een gezamenlijke publicatie van Amnesty International en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2012). Hoe die opvangplaats dient te vinden staat niet beschreven. Kijkend naar het EH, waar ook naar wordt verwezen binnen de EU terugkeerrichtlijn, zijn een aantal relevante rechten welke in het bijzonder ook toepassing hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze scriptie zal de navolgende rechten in het onderzoek centraal stellen. Het gaat om de volgende grondrechten:

19 Home Office (2004). Defining and measuring anti-social behaviour, Development and Practice Report 26, London: Home Office.

20 Actieplan ‘Overlast en Verloedering’ (2007), 60 p. Het actieplan maakte deel uit van het project “Veiligheid begin bij voorkomen”.

- Menselijke waardigheid (artikel 1, EH);
- Recht op leven (artikel 2, EH);
- Recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6, EH);
- Recht op onderwijs (artikel 14, EH).

Naar aanleiding van een gezamenlijk onderzoek van Amnesty International en de VNG, bleek dat van de 73 onderzochte gemeenten maar liefst 39 procent van de gemeenten behoefte hebben aan meer kennis over mensenrechten (Amnesty International & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Bij vragen over welke mensenrechten thema's op gemeentelijk niveau spelen, gaven gemeenten aan dat ze in mindere mate te maken hadden met asielbeleid (Amnesty International, & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). Movisie, een landelijk kennisinstituut op het gebied van het sociaal domein, noemt de WMO 2015 als dé wet waar het gaat om het beschermen en realiseren van de mensenrechten van kwetsbare groepen in de samenleving (Movisie, 2013). Juist bij mensen die zich in een sociaal kwetsbare positie bevinden en mogelijk tijdelijk onderdak nodig hebben kunnen de grondrechten uit het EH, zoals hierboven uiteengezet, in het geding raken.

2.10 Probleemstelling

Hieronder, in schema 2.1, volgt een schematische voorstelling over hoe de voorgaande informatie binnen het theoretisch kader leidde tot de geformuleerde probleemstelling, welke verder in deze paragraaf wordt toegelicht.

Schema 2.1 Afbakening onderzoeksontwerp



Het bovenstaande schema, schema 2.1, laat zien dat de focus van de scriptie zich richt op hoe de burgemeester om kan gaan met openbare orde (in de zin van overlast) en mensenrechten vraagstukken ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. De keuze van deze actor is op verschillende manieren te verantwoorden. Ten eerste, de bevolking ziet zich geconfronteerd met mensen die uitgeprocedeed geraken, de burgemeester is de aangewezen actor omdat hij samen met het college de gehele bevolking binnen zijn gemeente vertegenwoordigd. Ten tweede, is deze actor hoofd verantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid; hij wordt (juridisch) gezien als de belangrijkste centrale en aansturende actor op het gebied van openbare orde.

Uitgeprocedeerde asielzoekers vormen een kwetsbare groep, welke zich kunnen ophouden binnen een gemeente. Nu reist de vraag op welke manier de burgemeester en dus het lokale bestuur een adequaat antwoord kan formuleren op bestuurlijke vragen die te maken hebben met het waarborgen van zowel de rechten van een kwetsbare minderheidsgroep met een illegaal statuut als het handhaven van de openbare orde binnen de grenzen van een gemeente. Zoals geschetst is het belangrijk binnen iedere democratie om evenwicht te bewaren binnen het spanningsveld van enerzijds rechten en vrijheden van alle mensen en anderzijds het openbare orde belang. Binnen deze scriptie zal het openbare orde belang bekeken worden vanuit het perspectief van overlast dat zich in het openbare domein manifesteert. Logischerwijze wordt de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd: *“Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde (in de zin van overlast) in zijn gemeente waarborgen?”*. Zoals uiteengezet is de burgemeester theoretisch en juridisch gezien verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid en daarmee ook de bescherming van mensenrechten. Zijn handelen komt onder andere tot uiting in geformuleerd beleid. Derhalve zullen relevante personen op sleutel posities ten aanzien van vreemdelingenbeleid worden bevraagd, evenals relevante beleidsdocumenten. Het volgende hoofdstuk zal ingaan op de keuze van deelvragen en de verantwoording van de te hanteren methodologie binnen deze scriptie.

2.11 Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft een aantal belangrijke theorieën behandeld. Ook zijn begrippen, die belangrijk zijn voor deze scriptie, afgebakend. Deze paragraaf zal de conclusies van dit hoofdstuk presenteren, inclusief een overzicht van de belangrijkste werkdefinities.

De definitie van een vluchteling kan gevonden worden in het internationaal erkende verdrag betreffende de status van vluchtelingen. Dit verdrag is in 1951 tot stand gekomen en getekend in Genève. In het kort komt het erop neer dat een vluchteling een persoon is die uit gegronde vrees voor vervolging zijn/ haar land dient te verlaten. De gegronde vrees voor vervolging kan bijvoorbeeld te maken hebben met zijn/ haar ras, godsdienst of politieke overtuiging.

Diverse auteurs merken op dat het stateloos zijn van mensen deviant is. Daarenboven kunnen vluchtelingen een bedreiging vormen voor geopolitieke structuren. Vluchtelingen zijn namelijk opzoek naar veiligheid, iets wat ze mogelijk kunnen vinden in een ander soeverein land. Centrale issues bij vluchtelingencrises zijn staten en hun soevereiniteit. In Nederland wordt een vreemdeling beschouwd als een persoon die de Nederlandse nationaliteit niet bezit.

De basis van het internationale asielbeleid kan gevonden worden in het vluchtelingen verdrag van Genève uit 1951. In Nederland wordt een asielzoeker gezien als een persoon die stateloos is of onderdaan is van een derde land en die een asielverzoek heeft ingediend. Zolang de persoon zijn asielverzoek heeft lopen, wordt die persoon beschouwd als asielzoeker. Het aantal asielzoekers in Nederland kan gezien worden als relatief laag. Sinds het begin van de 21e eeuw zijn er tussen de 10.000 en 15.000 individuele asielaanvragen gedaan. Vanaf het jaar 2014 valt een lichte toename op te merken. Volgens de laatste telling staat het aantal individuele asielaanvragen in Nederland in 2014 op ongeveer 30.000.

Asielzoekers wiens verzoek tot asiel is afgewezen worden beschouwd als uitgeprocedeerde asielzoekers. Uitgeprocedeerde asielzoekers beschikken in principe niet meer over een geldige verblijfsvergunning en kunnen daarom worden gezien als illegaal. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben een kwetsbare positie in de samenleving en kunnen zorgen voor problemen met betrekking tot de openbare orde. De volgende mensenrechten, relevant in de context van uitgeprocedeerde asielzoekers, staan in deze scriptie centraal: menselijke waardigheid, recht op leven, recht op vrijheid en veiligheid en het recht op onderwijs. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen in sommige situaties zorgen voor onveiligheidsgevoelens en overlast. Overlast heeft te maken met het misbruik van de publieke ruimte, gebrek aan respect voor andermans welzijn, inbreuk en beschadiging van de omgeving. In dit hoofdstuk, op pagina 37, zijn specifieke gedragingen omschreven die te maken hebben met de zojuist genoemde vormen van overlast.

De burgemeester blijkt een belangrijke tweedeling aan taken te kennen. Enerzijds het beschermen van mensenrechten en anderzijds het handhaven van de openbare orde. Voor handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester een aantal instrumenten tot zijn beschikking, waaronder de politie. De verantwoordelijkheid van de burgemeester met betrekking tot het handhaven van de openbare orde is vastgelegd in artikel 172 tot en met 176a van de Gemeentewet 1992. Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 heeft de burgemeester de taak tot het beschermen en realiseren van mensenrechten voor kwetsbare groepen in de samenleving. In deze scriptie zal gefocust worden op overlast als vorm van openbare ordeverstoring. Het criterium is dat de betreffende overlast plaats dient te vinden in het openbare domein. De probleemstelling van deze scriptie luidt: *“Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde (in de zin van overlast) in zijn gemeente waarborgen?”*.

METHODOLOGIE

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk gaat in op de methode waarmee het empirisch onderzoek wordt gevoerd. Paragraaf 3.2 vangt aan met een uiteenzetting van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen van de scriptie. Daarnaast zal de operationalisatie van de scriptie in een overzichtelijk schema worden gepresenteerd. Het onderzoeksdesign komt aan bod in paragraaf 3.3. Binnen paragraaf 3.3 wordt onder meer ingegaan op de casestudies. De keuze van de cases en de legitimatie daarvan komen onder andere aan bod. Daarnaast zal er ingegaan worden op de wijze van dataverzameling en de verwerking daarvan.

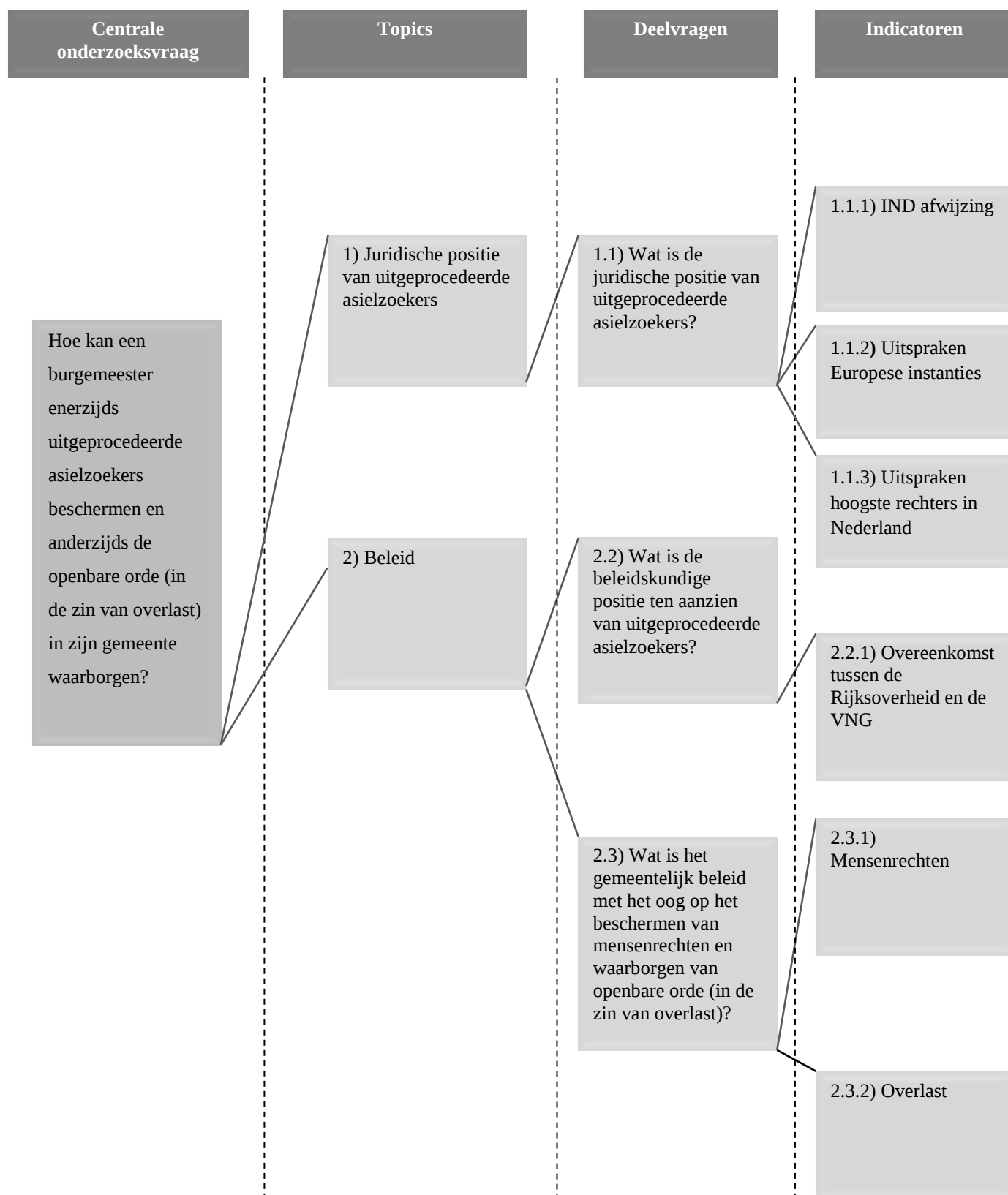
3.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Het onderwerp van deze scriptie is “uitgeprocedeerde asielzoekers” in Nederland. De centrale onderzoeksvraag van de scriptie is de volgende. *“Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde en veiligheid (in de zin van overlast) in zijn gemeente waarborgen?”*. Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn een drietal deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers?
2. Wat is de beleidskundige positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers?
3. Wat is het gemeentelijk beleid met het oog op het beschermen van mensenrechten en waarborgen van openbare orde in de zin van overlast?

De drietal deelvragen vallen onder een tweetal topics. Het eerste topic is: de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het tweede topic is: beleid. Op de volgende pagina, in schema 3.1, wordt een overzicht gepresenteerd van de operationalisatie van de scriptie. De volgende paragraaf zal verder ingaan op het onderzoeksdesign van de scriptie.

Schema 3.1 Schematisch overzicht van de operationalisatie van de scriptie



3.3 Onderzoeksdesign

Deze paragraaf gaat in op het design van het onderzoek dat wordt gehanteerd binnen deze scriptie. Omdat meerdere gemeenten worden onderzocht, zijn er dus meerdere sub-eenheden van analyse (Yin, 2003). Er is daarom gekozen voor een embedded multiple casestudie design. Het gaat bovendien om een empirisch onderzoek waarbij een hedendaags fenomeen (uitgeprocedeerde asielzoekers) binnen een context (van mensenrechten en openbare orde) wordt bestudeerd (Robson, 1993). Een embedded multiple casestudie design is uitermate geschikt voor beschrijvende en verkennende studies (Scholz & Tietje, 2002). Immers, het doel van de scriptie is om inzichtelijk te maken hoe een burgemeester fundamentele rechten en vrijheden van uitgeprocedeerde asielzoekers kan beschermen en openbare orde kan handhaven. Het empirische gedeelte van de scriptie bestaat uit een tweetal topics. Het eerste topic omvat een deelvraag en het tweede topic omvat twee deelvragen.

3.3.1 Casestudies

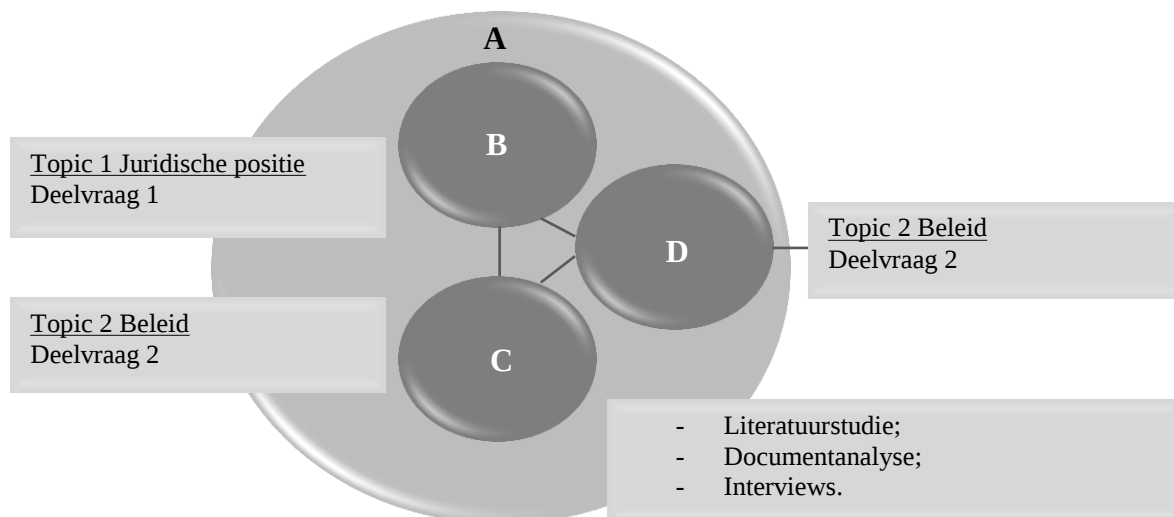
Door middel van een casestudie wordt in diverse gevallen gekeken hoe de burgemeester in de praktijk enerzijds bescherming biedt aan uitgeprocedeerde asielzoeker en anderzijds hoe hij de openbare orde in zijn gemeente handhaaft. Een casestudie richt zich immers op een en hetzelfde onderwerp, geanalyseerd in verschillende omstandigheden (Swanborn, 2010). Een casestudie is het meest geschikt, gezien er door middel van een dergelijke onderzoeksmethode diverse cases of gevallen tot in detail kunnen worden onderzocht (Yin, 2009). Daarbij kunnen ook verschillende bronnen worden geconsulteerd, hetgeen leidt tot evenwichtige en gevalideerde resultaten. Een casestudie leent zich niet alleen voor het onderzoeken van *hoe* vragen, ook *waarom* vragen van een probleem kunnen worden onderzocht (Orum & Feagin, 1991).

In de scriptie worden vier casestudies doorgevoerd. Deze casestudies zullen hier verder genoemd worden als: casestudie A, casestudie B, casestudie C en casestudie D. De eerste casestudie, casestudie A, bestudeert Nederland. Casestudie B tot en met casestudie D bestuderen elk een gemeente in Nederland. Het onderzoek behelst een embedded multiple casestudie design gezien de casestudie A de (nationale) context biedt voor het onderzoeken van de casestudies B, C en D. De embedded multiple casestudies zijn B de gemeente Amsterdam, C de gemeente Groningen, en D de gemeente Utrecht.

In schema 3.2 volgt een schematische voorstelling van het onderzoeksdesign. De uitvoering van het onderzoek is gebaseerd op een triangulatie van methoden, zoals ook in

schema 3.2 valt waar te nemen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de diverse methoden van onderzoek.

Schema 3.2 Schematische voorstelling van het onderzoeksdesign



3.3.2 Keuze van de cases

De cases zijn gekozen op basis van verschillen. De selectie van de verschillende cases is gedaan op basis van drie gronden. Ten eerste is samen met de secretaris van het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO), een keuze gemaakt uit centrumgemeenten welke een centrumrol vervullen in het kader van de WMO 2015 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.j.). Het criterium was dat de betreffende centrumgemeenten geconfronteerd worden met een groot aantal uitgeprocedeerde asielzoekers (P. Postma, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Daarnaast is ook gekeken of de gemeente die te maken hebben met een groot aantal uitgeprocedeerde asielzoekers, daadwerkelijk beleid hebben geformuleerd ten aanzien van deze groep. Ten tweede is ervoor gekozen om cases te kiezen met verschillende grootteklassen van inwoners. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakt onderscheid tussen een achttal grootteklassen, welke als richtlijn zijn gehanteerd (CBS, 2015-a). Ten derde is gekozen voor een geografische spreiding van diverse cases.

Case C, met circa 200.000 inwoners, wordt door het CBS gecategoriseerd als een code 7 gemeente (CBS, 2015-a). Cases B en D vallen weliswaar beiden in categorie 8 maar het inwoneraantal van beide cases ligt beduidend ver van elkaar. Case B had namelijk in het jaar

2015 een inwoneraantal van ongeveer 820.000 inwoners (I amsterdam, 2015). Case D daarentegen had in het jaar 2015 een inwoneraantal van ongeveer 330.000 (Utrecht, 2015). Geografische spreiding over Nederland is gewaarborgd gezien het feit dat case B in het westelijke deel, case C in het noordelijke deel en case D in het midden van het land ligt.

3.3.3 Triangulatie van methoden

Deze subparagraaf behandelt de diverse methoden van onderzoek. De onderzoeksmethode van de scriptie wordt gekenmerkt door een triangulatie van methoden, zoals gebruikelijk bij casestudie designs (Yin, 2003). Door het toepassen van een triangulatie van methoden kan een diepgaand onderzoek worden gedaan en kunnen verschillende bronnen van informatie worden vergeleken. Het toepassen van triangulatie verhoogt bovendien de betrouwbaarheid van de bevindingen (Bryman, 2012). Door middel van de triangulatie van methoden, het vergelijken van verschillende bronnen, kan worden ontrafeld welk beleid de gemeenten uitdragen gedurende de interviews en wat voor beleid ze daadwerkelijk hanteren. Een dergelijke methode zorgt voor een verhoging van de betrouwbaarheid van bevindingen en validiteit ten aanzien van de uiteindelijke conclusies. De volgende methoden van onderzoek worden gehanteerd:

1. Bureauonderzoek;
2. Documentanalyse;
3. Semi-gestructureerde interviews.

De verantwoording een kwalitatief onderzoek uit te voeren is dat men door middel van een “*human instrument*” het proces kan sturen, in plaats van met andere instrumenten (Punch, 2006; 58). Dit middel is uitermate geschikt om bijvoorbeeld open en semi-gestructureerde interviews te sturen. Dit kan gedaan worden wanneer een geïnterviewde expert bijvoorbeeld te veel afwijkt van beantwoording van relevante zaken. Het voordeel van documentanalyse en bureauonderzoek is dat dergelijk onderzoek uitgevoerd kan worden vanuit elke locatie zonder afhankelijk te zijn van een organisatie. Bij bureauonderzoek en documentanalyse schuilt echter wel het gevaar dat het moeilijk kan zijn om relevante informatie te scheiden van minder relevante informatie. In tabel 3.1 wordt een overzicht gepresenteerd van de methoden van onderzoek per deelvraag. Dit tezamen met de gekozen indicatoren en de te raadplegen bronnen. Na tabel 3.1 zal dieper worden ingegaan op de wijze van verzameling van gegevens.

Tabel 3.1 Operationalisatie en gegevensverzamelingsmethoden

Onderzoeksvraag:	
Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente waarborgen?	
Topic 1	Juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers
Deelvraag 1	Wat is de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers?
Gegevensverzamelingsmethoden	1. Bureauonderzoek 2. Documentanalyse
Bronnen	1. Internet 2. Publicaties van rechtbanken, beleidsdocumenten, wetgeving, literatuur
Indicatoren	1.1.1 IND afwijzing 1.1.2 Uitspraken Europese instanties 1.1.3 Uitspraken hoogste rechters Nederland
Topic 2	Beleid
Deelvraag 2	Wat is de beleidskundige positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers?
Gegevensverzamelingsmethoden	1. Bureauonderzoek 2. Documentanalyse 3. Interview
Bronnen	1. Internet 3. Beleidsdocumenten (inclusief beleidsvoornemens), kamerstukken, literatuur 4. Beleidsmedewerker van de VNG, Secretaris van het LOGO
Indicatoren	2.2.1 Overeenkomst tussen de Rijksoverheid en de VNG;
Deelvraag 3	Wat is het gemeentelijk beleid met het oog op het beschermen van mensenrechten en waarborgen van openbare orde (in de zin van overlast)?
Gegevensverzamelingsmethoden	1. Bureauonderzoek

	2. Documentanalyse 3. Interview
Bronnen	1. Internet 2. Gemeentelijke beleidsdocumenten en wetgeving, literatuur 3. Beleidsmedewerkers, coördinator van het Public Interest Litigation Project (PILP), beleidsmedewerker stichting Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven ten behoeve van Asielzoekers (INLIA)
Indicatoren	2.3.1 Mensenrechten 2.3.2 Overlast

Er worden een zevental interviews afgenomen. Een open interview en zes semi-gestructureerde interviews. Voor de beantwoording van deelvraag 2 zullen een tweetal experts, aan de hand van een semi-gestructureerd interview, bevraagd worden. Een drietal interviews met experts worden afgenomen om informatie te krijgen over de drietal onderzochte cases. De burgemeester is weliswaar verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en het beschermen van mensenrechten maar zijn handelen hangt samen met de beslissingen die de rest van het college maakt. Deze komen tot uiting in gemeentelijk beleid.

Documentanalyse zal zich onder meer richten op beleidsdocumenten en wet- en regelgeving. Voor de beantwoording van deelvraag 1 zal gezocht worden naar relevante wet- en regelgeving en beleidsdocumenten. Daarnaast zal gezocht worden naar relevante circulaire, kamerstukken, staatsbladen en tractatenbladen. Bij deelvraag 2 wordt gezocht naar relevante publicaties (waaronder brieven en persberichten) van de VNG. Bij de beantwoording van deelvraag 3 zullen beleidsdocumenten van de onderzochte cases worden onderzocht. De vragen van de semi-gestructureerde interviews staan daarbij centraal.

Deskresearch zal plaatsvinden middels het gebruik van internet. Voor de beantwoording van deelvraag 1 zal gebruik worden gemaakt van de online database van www.overheid.nl/. Voor relevante internationale documenten wordt gezocht op de website van de Raad van Europa. Naast de voorgenoemde online databases zal tevens gebruik worden gemaakt van online bibliotheken zoals de Leiden University Catalogus en de database van de Koninklijke Bibliotheek. Deskresearch ter beantwoording van deelvraag 2 zal zich focussen op publicaties op de database van de website van de VNG. De beleidsdocumenten van de

onderzochte cases zullen worden bemachtigd door raadpleging van de gemeentelijke websites. In principe zijn al deze documenten openbaar. Sommige beleidsdocumenten opgesteld door gemeenteambtenaren zullen mogelijk alleen bemachtigd kunnen worden met behulp van personen binnen de onderzochte cases. Alvorens de interviews plaatsvinden zullen de geïnterviewde experts daarom verzocht worden om alle mogelijk relevante (beleids-) documenten op te sturen.

3.2.3 Data exploitatie

Een tweetal interviews worden afgenomen ter beantwoording van deelvraag 2. Ten eerste wordt een open interview afgenomen met een beleidsmedewerker van de VNG. De geïnterviewde expert kan informatie geven over de huidige stand van zaken met betrekking tot beleid ten aanzien van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Ten tweede wordt een semi-gestructureerd interview afgenomen met de secretaris van LOGO. De secretaris kan informatie geven over onderhandelingen ten aanzien van beleid aangaande uitgeprocedeerde asielzoekers. Voor een concretisering van de specifieke mensenrechten welke centraal staan in deelvraag 3, zal een open interview met de coördinator van het PILP, tevens mensenrechtenadvocaat, worden afgenomen. Verder zullen voor het onderzoek naar de drie cases een viertal semi-gestructureerde interviews worden afgenomen. De experts zijn allen verantwoordelijke (senior) beleidsmedewerkers op het gebied van uitgeprocedeerde asielzoekers binnen de betreffende cases. Allen hebben zij een coördinerende rol. Voor het onderzoek naar case C zal tevens een beleidsmedewerker van stichting INLIA worden geïnterviewd. Deze beleidsmedewerker kan meer informatie verschaffen over de tweede indicator van deelvraag 3, namelijk overlast. Het semi-gestructureerde interview dat wordt afgenomen bij de (senior) beleidsmedewerkers bestaat uit een drietal delen. In het eerste deel wordt gevraagd naar het algemene beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente. In het tweede deel staat de indicator mensenrechten centraal. In het theoretisch kader in paragraaf 2.9 zijn de definities van mensenrechten gegeven. Zoals gesteld zal een open interview met een mensenrechtenadvocaat helpen voor de juiste afbakening van de indicator mensenrechten. In het derde deel zal de tweede indicator, openbare orde (in de vorm van overlast), centraal staan in het semi-gestructureerde interview met de (senior) beleidsmedewerkers. De definitie en afbakening van overlast, zoals gegeven in paragraaf 2.8.2 van het theoretisch kader, wordt gehanteerd.

In bijlage 1 is een overzicht te vinden van de geïnterviewde experts, inclusief de organisaties waar ze voor werken. De interviews zullen, alleen met goedkeuring van de geïnterviewde, worden opgenomen om uiteindelijk te worden getranscribeerd. Het coderen en analyseren van de transcripties zal worden uitgevoerd met gebruikmaking van het software programma MAXQDA. De analyse wordt gebruikt voor het schrijven van de resultaten welke in hoofdstuk 4 samenkomen. De methodes die binnen de analyse worden gebruikt zijn zowel parafraseren als citeren. Een volledige uitwerking van de transcripties zal in een apart document naast deze scriptie worden opgeleverd. De transcripties worden dus niet in de bijlage van deze scriptie opgenomen.

De documentanalyse zal zich richten op de termen zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.3. De documentanalyse wordt voor ieder topic en dus bij iedere deelvraag toegepast. Het interviewschema zoals in bijlage 2 te vinden is, wordt gebruikt om de documenten te bevragen. Het interviewschema is opgedeeld aan de hand van de geformuleerde deelvragen.

Bureauonderzoek zal zich focussen op het topic van de juridische status van uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook zal bureauonderzoek zich focussen op beleid. Bureauonderzoek wordt dus over de gehele breedte van de scriptie toegepast. Hierbij dient opgemerkt te worden dat naarmate het onderzoek vordert, er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van bureauonderzoek. Namelijk, alvorens de semi-gestructureerde interviews met de (senior) beleidsmedewerkers van de te onderzoeken cases plaatsvindt, moet al zoveel mogelijk bureauonderzoek plaats hebben gevonden.

RESULTATEN

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk presenteert de beantwoording van de diverse empirische deelvragen. De volgorde van de deelvragen wordt aangehouden. De eerste paragraaf gaat dan ook in op de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. De beantwoording van deze deelvraag laat het toe om in te gaan op de beleidskundige positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. De beleidskundige positie wordt voorts in de tweede deelvraag behandeld. Tot slot zal de laatste paragraaf een uitgebreide analyse van de casestudy presenteren. Binnen de laatste paragraaf wordt antwoord gezocht op de vraag hoe het gemeentelijk beleid in de drie onderzochte cases vorm krijgt. Op die manier kan worden onderzocht hoe mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers worden beschermd. Daarnaast wordt ook onderzocht hoe men de openbare orde handhaaft. De laatste paragraaf sluit af met een kritische beschouwing van respondenten ten opzichte van het huidige standpunt van de Rijksoverheid ten aanzien van beleidsuitgangspunten met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers.

4.2 Juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland

Deze paragraaf gaat in op de status van de uitgeprocedeerde asielzoeker in Nederland. Waarbij een antwoord wordt geformuleerd op de eerste empirische deelvraag:

- *Wat is de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers?*

In de eerste subparagraaf wordt geanalyseerd wat in Nederland feitelijk gebeurt met asielzoekers en wat de juridische status is van uitgeprocedeerde asielzoekers. Daarbij zal een relevant juridisch kader worden gepresenteerd. Vervolgens worden in de tweede subparagraaf relevante uitspraken van nationale rechtbanken onderzocht, namelijk die van de CRvB en de RvS. Tot slot zal de derde subparagraaf in gaan op het internationale perspectief, waarin uitspraken van het Europees Sociaal Comité worden geanalyseerd.

4.2.1 Asielprocedure

Sinds 2010 is de asielprocedure binnen de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd.²¹ De reden voor de verandering is tweeledig, aan de ene kant wilde men in staat zijn meer aanvragen te kunnen verwerken en meer ruimte geven aan de IND om tot een adequate beoordeling van de asielaanvraag te komen, dit alles ter bescherming van de asielzoeker.²² Ten tweede wilde men een zogenaamde *ex nunc-toetsing* bij de rechtbank in voeren.²³ Deze toetsing houdt in dat de rechter op basis van nieuwe feiten en omstandigheden, bij een beroepsproces, kan komen tot een evenwichtigere toetsing (Universiteit van Amsterdam, 215). Krachtens het Vreemdelingen besluit 2000 wordt uiteengezet hoe asielverzoeken dienen te worden behandeld en welke regels daarbij horen (Artikel 37, Vreemdelingen wet 2000). Hieronder wordt in grote lijnen uiteengezet hoe het proces van een (uitgeprocedeerde) asielzoeker verloopt. Vreemdelingen welke een aanvraag tot asiel doen in Nederland dienen zich te melden bij een Aanmeld Centrum (AC) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Na aanmelding bij een AC worden vreemdelingen opgevangen in de Centrale Opvang Locatie (COL), aldaar draagt de vreemdelingenpolitie zorg voor de registratie en het identiteitsonderzoek (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Tevens zal de GGD verplichte gezondheidscontroles uitvoeren (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Vluchtelingenwerk en de Raad voor rechtsbijstand staan de vreemdelingen bij met de asielaanvraag (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Deze periode duurt zes dagen waarbij de vreemdelingen tevens tot rust kunnen komen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Wanneer de asielprocedure in gang wordt gezet voor de vreemdelingen die daar in aanmerking komen, worden ze overgebracht naar een Proces Opvang Locatie (POL) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Aldaar kan men de asielprocedure verder voorbereiden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Omdat de IND de asielaanvragen behandelt bevinden de POL's zich in de buurt van IND locaties (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Na afloop van het zogenaamde algemene gedeelte van de asielprocedure beslist de IND of de asielaanvraag wordt ingewilligd, hoe dan ook verhuist de asielzoeker naar een asielzoekers centrum (AZC) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Vervolgens zijn de volgende drie uitkomsten mogelijk. De eerste optie is dat de asielaanvraag wordt geweigerd en de asielzoeker dient Nederland binnen vier weken te verlaten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Deze vier weken heeft de asielzoeker nog het recht om in

²¹ Kamerstuk 2014-2015, 31994, nummer 1.

²² TK 2008-2009, 31 994, nummer 3.

²³ TK 2008-2009, 31 994, nummer 3.

het AZC te verblijven (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De dienst terugkeer en vertrek (DT&V) helpt de uitgeprocedeerde asielzoeker het land te verlaten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Judex, z.j.). Een tweede optie is dat het asielverzoek ingewilligd wordt waardoor de asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, vervolgens wordt er een gemeente aangewezen waar de asielzoeker een zelfstandige woonruimte kan betrekken (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De derde optie is een verlengde asielprocedure, in dat geval heeft de IND meer tijd nodig om de asielaanvraag te beoordelen en een beslissing te nemen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). De asielzoeker kan gedurende die periode in een AZC verblijven (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Hieronder, in figuur 4.1, wordt bovenstaande informatie over de diverse opvanglocaties geïllustreerd.

Figuur 4.1 Overzicht opvanglocaties (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013)



Zoals uiteengezet heeft de uitgeprocedeerde vluchteling een vertrekplicht, de juridische verantwoording voor die plicht valt te vinden in artikel 62 lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000. De vertrekplicht wordt in principe vrijwillig of gedwongen uitgevoerd. Bij een gedwongen uitvoering wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker uitgezet (Artikel 63 Vreemdelingenwet 2000). De hoofdregel is dat een uitgeprocedeerde asielzoeker binnen 28 dagen het land dient te verlaten, in artikel 62 Vreemdelingenwet 2000 worden hierop enkele uitzonderingsregels geformuleerd (IND, 2013). Wordt het land binnen de gestelde termijn niet verlaten dan wordt, met het oog op toezicht en terugkeer naar het land van herkomst, de uitgeprocedeerde asielzoeker vastgezet in een zogenaamde vrijheidsbeperkende locatie (VBL).²⁴ Wanneer een asielzoeker een tweede asielaanvraag doet en/ of een gevaar kan vormen voor de openbare orde dan mag deze vast worden gezet in zogenaamde vreemdelingenbewaring (Artikel 59 Vreemdelingenwet 2000). Overigens wordt een uitgeprocedeerde asielzoeker zonder vaste woon- of verblijfplaats al opgemerkt als een gevaar voor de openbare orde/ de nationale veiligheid.²⁵ Daarnaast is het mogelijk dat, wanneer de IND bemerkt dat een uitgeprocedeerde asielzoeker niet meewerkt aan een

²⁴ Kamerstukken II 2007/2008, 29 344, nr. 67.

²⁵ A 5, 5.3.3 Vreemdelingencirculaire.

uitzetting, de uitgeprocedeerde asielzoeker in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld. Een belangrijk uitgangspunt is dat deze maatregelregel als een *ultimum remedium* geldt. Dit houdt in dat de maatregelen pas mogen worden geëffectueerd wanneer andere wettelijke maatregelen zijn uitgeput (Justitia et Pax Nederland, 2010). Gezinnen met minderjarige kinderen welke het land dienen te verlaten worden in principe altijd opgevangen in een VBL. In de praktijk blijkt dat de meeste aanvragen voor asiel worden afgewezen (Judex, z.j.). Tegen een afwijzing van een asielverzoek kan de uitgeprocedeerde beroep aantekenen maar de oorspronkelijke beslissing wordt niet opgeschorst, dat betekent dat de uitgeprocedeerde asielzoeker gedurende het proces niet in Nederland mag verblijven (Judex, z.j.). Het kan zijn dat de IND de uitgeprocedeerde asielzoeker een uitstel van vertrek verleent (Kuijer & Steenbergen, 2005). Dit uitstel van vertrek kan bijvoorbeeld worden verleend om medische redenen (Kuijer & Steenbergen, 2005).

In de praktijk blijkt dat een grote groep van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet terug kan naar het land van herkomst, de helft van deze groep wordt dan vrijgelaten (P. Postma, persoonlijke communicatie, 11 april 2016). Het eindigen van de detentie betekent dat men letterlijk op straat wordt gezet (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Justitia et Pax Nederland, 2010). Om die reden wordt het ook wel *klinkeren* genoemd (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Justitia et Pax Nederland, 2010). De uitgeprocedeerde asielzoekers dienen binnen 24 uur het Nederlands grondgebied te hebben verlaten, in principe komt het erop neer dat ze een onbekende bestemming hebben (Justitia et Pax, 2010). Een geïnterviewde respondent van de gemeente Utrecht zei daar het volgende over: “(...) voor ons is het wel een bekende bestemming, wij zien ze. Het rijk heeft geen ruimte zal ik maar zeggen, het rijk is een idee, is niet een concrete plek in Nederland.” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Hieruit blijkt dat Nederlandse gemeenten geconfronteerd worden met uitgeprocedeerde asielzoekers welke in principe geen rechten meer hebben in Nederland. Dit gezien het koppelingsbeginsel, waar de volgende subparagraaf verder op in zal gaan. De kans op terugkeer, zo blijkt uit onderzoek, wordt alsmaar kleiner wanneer uitgeprocedeerden in een vreemdelingenbewaring locatie worden opgesloten (Kalmthout, Graft, Hansen & Hardouk, 2004).

4.2.2 De Juridische status van uitgeprocedeerde asielzoekers

Uitgeprocedeerde asielzoekers oftewel vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, hebben geen recht meer op opvang in een locatie van het COA. Artikel 10 juncto artikel 11 van de Vreemdelingenwet 2000 behelzen het zogenaamde koppelingsbeginsel. Het koppelingsbeginsel komt er op neer dat vreemdelingen zonder een geldige verblijfsstatus geen aanspraak op een groot aantal voorzieningen kunnen maken, dit komt allereerst tot uiting in artikel 10 Vreemdelingenwet 2000: *“De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.”*(Artikel 10, lid 1 Vreemdelingenwet 2000).

Bij een eerste oogopslag lijkt de WMO 2015 uitkomst te bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers welke geen recht meer hebben op opvang door het COA: *“Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit:*

- a. door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie,*
- b. beschermd wonen, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving, dan wel*
- c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.”* (Artikel 1.2.1, WMO 2015).

De WMO 2015 verder beschouwend, kan men echter concluderen dat de behandeling zoals gesteld in artikel 1.2.1 WMO 2015, niet geldt voor een vreemdeling zonder geldige

verblijfsstatus oftewel een uitgeprocedeerde asielzoeker. Artikel 1.2.2 WMO 2015 stelt namelijk dat een vreemdeling in principe niet in aanmerking komt voor maatwerkvoorzieningen zoals uiteengezet in de WMO 2015.

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland een zwakke juridische status kennen. Wettelijk gezien kan men alleen in uitzonderingsgevallen in aanmerking komen voor maatschappelijke ondersteuning.

4.2.3 Uitspraken Europese instanties

Conference of European Churches (CEC), een Europese kerkelijke organisatie, gevestigd in Brussel en Straatsburg, diende op 17 januari 2013 een aanklacht in tegen de Nederlandse staat.²⁶ Deze klacht werd ingediend omdat de CEC van mening was dat door het Nederlandse beleid om volwassenen vluchtelingen te ontzien van onderdak, voedsel en kleding, verplichtingen uit het herziend Europees Sociaal Handvest 2005 (ESH) niet na werden gekomen: *“The complainant organisation asks the Committee to find that the right of undocumented adult migrants to food, clothing and shelter has not been respected, in violation of Article 13§4 and 31§2 of the Charter”*.²⁷

Het Europees Sociaal Handvest 2005, is een leidraad voor nationaal sociaal beleid binnen de lidstaten van de EU.²⁸ Schendingen van het ESH kunnen worden gemeld, waarna een speciaal comité, in dit geval het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), een oordeel zal vellen en voorts het Comité van Ministers van de Raad van Europa (Comité) op de hoogte stelt.²⁹ De beslissingen van het ECSR zijn gezaghebbende interpretaties van het EH maar ze zijn niet juridisch bindend (Universiteit van Amsterdam, 2014).

De vermeende schendingen van artikel 13§4 en artikel 31§2 van het ESH, relateerden aan zowel het recht op sociale en medische assistentie als het recht op huisvesting.³⁰ In een van de belangrijkste passages van haar oordeel, op 1 juli 2014, laat het ECSR weten dat het recht op voedsel, kleding en onderdak behoort tot een van de meest fundamentele mensenrechten: *“When human dignity is at stake, the restriction of the personal scope should*

²⁶ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

²⁷ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

²⁸ Europees sociaal handvest, Straatsburg, 3 mei 1996, Trb. 2006, nr. 125, 126, 128.

²⁹ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁰ Europees sociaal handvest, Straatsburg, 3 mei 1996, Trb. 2006, nr. 125, 126, 128.

not be read in such a way as to deprive migrants in an irregular situation of the protection of their most basic rights enshrined in the Charter, nor to impair their fundamental rights, such as the right to life or to physical integrity or human dignity (...)”.³¹ Voorts is het ECSR van mening, dat de Nederlandse overheid in gaat tegen artikel 13, lid 4 en artikel 31 lid 2 van het ESH.³² Aldus is het ECSR van mening dat Nederland het ESH niet in acht neemt door het weigeren van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Het bieden van opvang in een VBL met voorwaarden dat de uitgeprocedeerde mee werkt aan terugkeer is niet mogelijk gezien er geen voorwaarden gesteld mogen worden.³³

Nadat het ECSR een gezaghebbend oordeel heeft geformuleerd dient het Comité, zoals eerder gesteld, een aanbeveling te formuleren. Een dergelijke aanbeveling is overigens alleen verplicht in het geval de ECRS van mening is dat het SH is geschonden.³⁴ Het Comité is een politiek orgaan dat bestaat uit de Ministers van Buitenlandse zaken van de Raad van Europa.³⁵ Dit orgaan dient een aanbeveling te formuleren, waar een meerderheid van het Comité het mee eens is.³⁶ Voorts dient de betreffende staat de aanbevelingen in maatregelen om te zetten.³⁷ Alvorens het Comité een oordeel velde heeft de Nederlandse staat in een schriftelijke reactie naar het Comité op 16 september 2014 laten weten dat het bezwaren heeft tegen de uitspraak van het ECSR.³⁸ De Nederlandse staat was echter van mening dat deze rechten binnen het ESH niet van toepassing zijn op “(...) *persons at concern in the current complaint, namely foreigners staying within the territory of the Netherlands in an irregular manner (...)*”, dit gezien de scope van het verdrag.³⁹ Waarbij men de volgende bepaling in de bijlage van het ESH bedoelt: “*Without prejudice to Article 12, paragraph 4, and Article 13, paragraph 4, the persons covered by Articles 1 to 17 and 20 to 31 include foreigners only in so far as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned, subject to the understanding that these articles are to be interpreted in the light of the provisions of Articles 18 and. This interpretation would not*

³¹ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

³² European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

³³ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

³⁴ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁵ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁶ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁷ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁸ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

³⁹ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

*prejudice the extension of similar facilities to other persons by any of the Parties.”*⁴⁰ De uitspraak van het ECSR en de reactie van de Nederlandse staat op de uitspraak overwegende kwam het Comité op 15 april 2015 tot het volgende oordeel: *“Having regard to the information communicated by the delegation of the Netherlands on 16 September 2014 (see appendix to the resolution),*

- 1. takes note of the report of the ECSR and in particular the concerns communicated by the Dutch Government (see appendix to the resolution);*
- 2. recalls that the powers entrusted to the ECSR are firmly rooted in the Charter itself and recognises that the decision of the ECSR raises complex issues in this regard and in relation to the obligation of States parties to respect the Charter;*
- 3. recalls the limitation of the scope of the European Social Charter (revised), laid down in paragraph 1 of the Appendix to the Charter;*
- 4. looks forward to the Netherlands reporting on any possible developments in the issue.”* (Committee of Ministers, 2015:5).

De uitspraak van het Comité lezende kan men concluderen dat men geen expliciete aanbevelingen eist van de Nederlandse staat. De uitspraak kan tegenstrijdig worden opgevat, gezien het feit dat het Comité aan de ene kant de bevoegdheid van het ECSR benadrukt maar aan de andere kant benadrukt dat de scope van het verdrag is gelimiteerd. Voorts vraagt het Comité enkel om op de hoogte te worden gehouden van ontwikkelingen. Een mogelijke verklaring van het feit dat het Comité enkel de tegenstrijdigheid benadrukt en verzoekt of de Nederlandse staat hen op de hoogte wil houden kan te maken hebben met het feit dat een meerderheid van de (politieke) leden van het Comité haar goedkeuring heeft moeten geven. Een jaar na deze uitspraak van het Comité, hebben hoge Nederlandse rechters uitspraken gedaan over het bieden van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland, de volgende subparagraaf zal daar duidelijkheid over geven.

4.2.4 Uitspraken hoogste rechters Nederland

Zoals in de voorgaande paragraaf vermeld heeft de voorzieningenrechter van de CRvB in december 2014 een voorlopige beslissing genomen. Deze beslissing hield in dat

⁴⁰ Statuut van de Raad van Europa, Londen, 5 mei 1949, Stb. J 341.

centrumgemeenten tot in ieder geval 2 maanden na de uitspraak van het Comité een BBB voorziening moesten aanbieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴¹

In november 2015 hebben rechters van de CRvB en de RvS in een hoger beroep hun uitspraken gedaan over het bieden van opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland.⁴² Omdat beide rechters in soortgelijke zaken moesten oordelen of uitgeprocedeerde asielzoekers zonder verblijfsvergunning onvoorwaardelijk recht zouden hebben op BBB, hebben beide rechters deelgenomen aan elkaars zittingen (Universiteit van Amsterdam, 2015). Bij de twee zaken van de CRvB ging het uiteraard om een bodemprocedure (waar reeds eerder de voorzieningenrechter een voorlopige beslissing over heeft genomen) en het ging om een hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank te Amsterdam.⁴³ In beide gevallen had de zaak te maken met gemeenten welke een verzoek van een uitgeprocedeerde asielzoeker tot maatschappelijke opvang en leefgeld had geweigerd.⁴⁴ De gemeente was in die zaken van mening dat de Rijksoverheid verantwoordelijk was voor de uitgeprocedeerde asielzoekers.⁴⁵ Ook bij een verzoek aan het adres van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kregen de uitgeprocedeerde asielzoekers, na een verzoek tot maatschappelijke opvang, nul op het rekest.⁴⁶ De desbetreffende staatssecretaris was namelijk van mening dat de betreffende uitgeprocedeerde asielzoekers opvang kon worden geboden in een VBL, wanneer zij mee zouden werken aan hun vertrek uit Nederland.⁴⁷ Welbeschouwd diende de CRvB dus in twee zaken te oordelen of de uitgeprocedeerde asielzoekers zonder meer recht hebben op maatschappelijke opvang (BBB) door de gemeenten, ook al werken ze niet mee aan de terugkeer naar het land van herkomst. De zaak welke diende bij de RvS ging over het feit dat een uitgeprocedeerde asielzoeker van de gemeente verlangde dat hem opvang en leefgeld zou worden geboden.⁴⁸ Eveneens in dit geval kreeg de uitgeprocedeerde asielzoeker opvang aangeboden in een VBL, onder voorwaarde dat mee zou worden gewerkt

⁴¹ Voorzieningenrechter van de CRvB, 7 december 2014, 14-5507 WMO-VV.

⁴² Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁴³ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

⁴⁴ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

⁴⁵ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

⁴⁶ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

⁴⁷ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

⁴⁸ RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

aan vertrek naar het land van herkomst.⁴⁹ Gelijk aan de taak van de CRvB, diende de RvS te oordelen of een uitgeprocedeerde asielzoeker zonder meer BBB zou kunnen eisen van een gemeente, gezien het gegeven dat de Rijksoverheid geen voorziening wil treffen wanneer niet mee wordt gewerkt aan vertrek naar het land van herkomst. Het standpunt van de overheid om louter opvang te bieden in een VBL locatie waar wordt mee gewerkt aan terugkeer naar een herkomstland wordt in de volgende paragraaf uitgebreid belicht.

De uitspraken van de CRvB en de RvS, op 26 november 2015, spreken in het nadeel van de eisers.⁵⁰ Uit het oordeel kan op worden gemaakt dat het stellen van voorwaarden geoorloofd is, alvorens men toegang krijgt tot BBB in een VBL. De regeling waarbij voorwaarden worden gesteld aan het verblijf in een VBL blijken volgens de twee rechtbanken aan menselijke waardigheid te voldoen.⁵¹ Verder blijkt dat de Rijksoverheid rekening dient te houden met bijzondere omstandigheden. In sommige bijzondere gevallen kan de staatssecretaris geen voorwaarden stellen voor het verblijf in een VBL, bijvoorbeeld bij personen met een zwakke psychische gesteldheid.⁵² Deze uitspraak gaat in tegen de eerdere uitspraak van het ECSR.⁵³ Volgens de CRvB en de RvS kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers geen aanspraak maken op het onvoorwaardelijke recht om, ook zonder mee te werken aan terugkeer, aanspraak te maken op opvang.⁵⁴ Bovendien stellen beide rechters dat het oordeel van het ECSR niet juridisch bindend is voor Nederland.⁵⁵ De CRvB stipt aan dat uitgeprocedeerde asielzoekers gebruik kunnen maken van een VBL, in die zin wordt er niet in strijd gehandeld met het SH en de uitspraak van het ECSR.⁵⁶

Er is dus gebleken dat met het oog op mens rechtelijke verplichtingen, afdoende is om onder voorwaarde opvang in een VBL te bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Na deze uitspraak zijn de Rijksoverheid en de VNG wederom in onderhandeling gegaan over het

⁴⁹ RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵⁰ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵¹ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵² Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵³ European Committee of Social Rights, complaint number 90/2013. Bron: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-90-2013-dmerits-en>.

⁵⁴ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵⁵ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

⁵⁶ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196.

zogenaamde BBB akkoord. De volgende paragraaf zal de BBB kwestie uitgebreid behandelen.

4.3 Van noodopvang naar bed bad brood regeling

In deze paragraaf wordt de volgende empirische deelvraag beantwoord:

- *Wat is de beleidskundige positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers?*

Na het lezen van deze paragraaf zal helder worden hoe de beleidskundige positie zich verhoudt ten opzichte van de juridische positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Daarbij zal duidelijk worden hoe de bestaande beleidskundige positie tot stand is gekomen.

Sinds het jaar 2007 bestaat er een bestuursakkoord (akkoord) inzake vreemdelingenbeleid. Dit akkoord is gesloten tussen de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007). Vanuit het akkoord vloeiden een aantal regelingen voort (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007). Ten eerste werd afgesproken dat er een generaal pardon werd afgekondigd (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007). Ten tweede werden gemeenten verplicht om zogenaamde “noodopvang voorzieningen” voor uitgeprocedeerde asielzoekers, of althans financiering daarvan, in betreffende gemeenten uiterlijk in 2009 te beëindigen (Spijkerboer, 212; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007). Noodopvang voorzieningen zijn 24 uren voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers waar men toegang heeft tot een slaapplek en waar maaltijden worden geserveerd. In het bestuursakkoord is de verplichting van de Rijksoverheid opgenomen dat men zoveel mogelijk voorkomt dat uitgeprocedeerde asielzoekers na 28 dagen op straat te komen staan, er werd gesproken over een “maximale inspanning” (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007). Na 2007 hebben meer ontwikkelingen rondom het vreemdelingen vraagstuk afgespeeld, waardoor er nieuwe vragen rezen over het wel of niet bieden van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers (Spijkerboer, 2012). De voorgaande paragraaf heeft geïllustreerd dat er enkele relevante zaken hebben gediend bij zowel Nederlandse rechtbanken als Europese Instanties.

Naar aanleiding van de voorlopige beslissing van de voorzieningenrechter van de CRvB, is er een tijdelijke regeling getroffen welke stelde dat centrumgemeenten verplicht werden om BBB opvang te bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015-b).⁵⁷ Naar aanleiding van die uitspraak is er een zogenaamde

⁵⁷ Voorzieningenrechter van de CRvB, 7 december 2014, 14-5507 WMO-VV.

BBB regeling getroffen tussen de Rijksoverheid en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). De VNG berichtte: *“In het Bestuurlijk Overleg heeft de staatssecretaris toegezegd dat de centrumgemeenten een financiële tegemoetkoming krijgen voor de kosten die zij, in voorkomende gevallen, moeten maken om uitvoering te geven aan deze uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. In het Bestuurlijk Overleg van 26 februari jl. hebben wij met de staatssecretaris gesproken over de verdere invulling van deze financiële regeling”* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). Verder liet de VNG weten: *“De financiële tegemoetkoming geldt voor daadwerkelijk geboden opvang van vreemdelingen behorende tot de bovenstaande doelgroep in de periode van 17 december 2014 tot maximaal twee maanden nadat het Comité van Ministers een standpunt heeft ingenomen over de rapporten van het ECSR van 1 juli 2014. Naar verwachting zal dit standpunt in april bekend worden”* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015).

Na de uitspraken van het Comité, welke de Nederlandse staat niet verplichtte om de conclusies van het ECSR over te nemen, is er in april van het jaar 2015 een bestuursakkoord gesloten tussen de coalitie partijen PVDA en VVD.⁵⁸ De beide partijen stonden lijn recht tegenover elkaar, wat even resulteerde in een kabinetscrisis.⁵⁹ In het BBB akkoord staat dat er in gemeente Ter Apel een VBL locatie ter beschikking staat voor uitgeprocedeerde asielzoekers, een voorwaarde om deze voorziening te gebruiken is dat betreffende uitgeprocedeerde asielzoekers meewerken aan een vertrek naar het land van herkomst.⁶⁰ Voorts zouden er in een aantal gemeenten (de vijf grootste steden) opvanglocaties worden geopend waar uitgeprocedeerde asielzoekers van kunnen gebruiken alvorens ze naar de VBL in Ter Apel kunnen gaan (dit traject wordt in de kamerbrief de *voorfase VBL* genoemd).⁶¹ De betreffende locaties als voorfase naar de VBL in Ter Apel, zou maar een beperkt aantal weken beschikbaar moeten zijn.⁶² In de kamerbrief staat niet concreet om hoeveel weken het gaat.⁶³

⁵⁸ Kamerbrief, 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/23/tk-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec-22042015>.

⁵⁹ Zie: <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/akkoord-bed-bad-brood-kabinetscrisis-afgewend>; <http://nos.nl/artikel/2030624-wat-is-het-probleem-met-de-bed-bad-en-broodregeling.html>.

⁶⁰ Kamerbrief, 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/23/tk-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec-22042015>.

⁶¹ Kamerbrief, 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/23/tk-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec-22042015>.

⁶² Kamerbrief, 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/23/tk-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec-22042015>.

Gemeenten welke tegen het rijksbeleid in toch (langer) opvang zouden bieden zouden moeten worden gekort op hun subsidie budget voor de integratie van gemeentelijke nieuwkomers (Nederlandse Omroep Stichting, 2015). Het kabinet liet weten dat men in november 2015 het bestuursakkoord definitief wilde vaststellen, Nederlandse gemeenten waren echter niet tevreden over dit akkoord (Universiteit van Amsterdam, 2015-a). Hun grootste bezwaarpunt was dat de opvang in een aantal gemeenten als voorfase voor de VBL in Ter Apel maar enkele weken mag duren (Universiteit van Amsterdam, 2015-a). Daarnaast waren er kritische noten over het feit dat dergelijke opvanglocaties in een beperkt aantal centrumgemeenten beschikbaar mocht zijn (Universiteit van Amsterdam, 2015-a). De VNG liet weten de juridische kaders helder te willen hebben en af te willen wachten op de uitspraken van de CRvB en de RvS (Universiteit van Amsterdam, 2015-a). Voorts liet de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, eind oktober 2015, in een brief aan de kamer weten dat men, alvorens verder te gaan met de onderhandeling met de VNG, de uitspraken van de CRvB en van de RvS af wilde wachten.⁶⁴

In een bericht met betrekking tot de voorlopige beslissing van de CRvB, liet de VNG weten dat de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie 10,3 miljoen heeft uitgetrokken voor de BBB regeling (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015-a). De VNG liet weten dat het gaat om “(...) *de periode van 17 december 2014 tot de aanvulling op het bestuursakkoord wordt getekend of totdat er een uitspraak is van de Raad van State (naar verwachting uiterlijk 1 november)*” (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015-a). Een laatste nieuwsbericht op de website van de VNG leert dat men nog steeds geen nieuwe BBB regeling heeft gesloten waarmee de VNG akkoord kan gaan, men laat wel weten dat er een reel uitzicht is op een nieuw bestuursakkoord (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015-c).

Samenvattend kan gesteld worden dat door de meest recente rechtelijke uitspraken de centrumgemeenten niet worden verplicht noch worden verboden om opvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.⁶⁵ De respondent van de VNG laat weten: “*Gemeenten zijn niet in overtreding, de rechterlijke uitspraken zijn zodanig dat gemeenten opvang mogen bieden maar het niet verplicht zijn. Daarmee is de plicht van het Rijk ook vervallen, dat leek eerst*

⁶³ Kamerbrief, 22 april 2015, Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/04/23/tk-resolutie-van-het-comite-van-ministers-in-esh-klacht-cec-22042015>.

⁶⁴ Kamerbrief, 2015-2016, nummer 2075, Vreemdelingenbeleid. Bron: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z20033&did=2015D40807.

⁶⁵ Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 2015/2197; Centrale Raad van Beroep, 26 november 2015 NJB 2015/2196; RvS, 26 november 2015, RVS:2015:3415.

door de Europese uitspraken het geval te zijn. Vandaar dat het Rijk nu niet meer genegen lijkt om de tijdelijke vergoeding voort te zetten. Toch is de afspraak gemaakt om dat tot het bestuursakkoord te doen. Alleen dachten we toen allemaal dat dit akkoord snel gesloten zou worden. Nu is dat maar helemaal de vraag. Als er geen akkoord komt wat dan? Die vraag hebben we zelf ook. Maar we gaan uit van de toezegging en dit blijft onze inzet in de onderhandelingen” (M. Aangeenbrug, persoonlijke communicatie, 18 april 2016). De secretaris van het LOGO, laat weten dat er op dit moment geen centraal en uniform beleid is met betrekking tot de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers (P. Posma, persoonlijke communicatie, 4 april 2016). Het bestaande uitgangspunt op dit moment is dat zogenaamde centrumgemeenten, welke zijn ingedeeld naar aanleiding van de instelling van de wet maatschappelijke ondersteuning, de opvangtaak voor uitgeprocedeerde asielzoekers op zich nemen (Postma, 2016). De Rijksoverheid is echter van mening dat de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers alleen nog maar onder bepaalde voorwaarden mag plaatsvinden en dat er bovendien maar zes gemeenten mogen zijn waar die opvang plaats moet vinden, dat plan is echter nog niet goedgekeurd en wordt nog niet uitgevoerd.

4.4 Beschermen van mensenrechten en het waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast)

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de derde empirische deelvraag:

- *Wat is het gemeentelijk beleid met het oog op het beschermen van mensenrechten en waarborgen van openbare orde (in de zin van overlast)?*

Deze paragraaf is opgesplitst in een aantal subparagrafen. Ten eerste wordt het beschermen van mensenrechten binnen de onderzochte gemeenten behandeld, waarbij tevens stil wordt gestaan bij het algemene beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers in individuele gemeenten. Ten tweede wordt ingezoomd op de aanpak van mogelijke overlast veroorzaakt door uitgeprocedeerde asielzoekers als vorm van openbare ordeverstoring. Vervolgens wordt ingegaan op het mogelijke spanningsveld tussen het beschermen van mensenrechten en het waarborgen van openbare orde (in de zin van overlast). Daarnaast wordt er in de laatste paragraaf de ruimte genomen om diverse zienswijze van de geïnterviewde experts, ten aanzien van het beoogde Rijksoverheid, te belichten.

4.4.1 Beschermen van mensenrechten

Binnen deze de scriptie staan een viertal mensenrechten uit het EH centraal. Niet alleen is er bij iedere onderzochte casus geïnventariseerd welke mogelijk andere mensenrechten, naast de geselecteerde mensenrechten uit het EH, in het geding kunnen zijn. Tevens is een expert gevraagd naar zijn visie ten aanzien van mensenrechten in relatie tot uitgeprocedeerde asielzoekers en zijn standpunten ten aanzien van de eerder in deze scriptie geformuleerde artikelen binnen het EH.

“Welke mensenrechten zijn niet in geding is bijna een belangrijkere vraag.” (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016), reageerde de respondent van het PILP wanneer hem gevraagd werd welke mensenrechten er mogelijk in het geding raken wanneer asielzoekers uitgeprocedeed zijn. Uitgeprocedeerde asielzoekers worden uitgesloten van alle voorzieningen (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Ze hebben alléén nog recht op een advocaat, op medicijnen en voor een deel op onderwijs (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De kern van het probleem in Nederland is dat deze groep mensen sociaal en economisch wordt uitgesloten (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Ze mogen wel in Nederland zijn maar hebben geen recht op een boterham en onderdak (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Dit is in strijd met artikel 2, artikel 3 en artikel 8 van het EVRM, aldus de respondent van het PILP (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De artikelen behelzen respectievelijk de zaken: het recht op leven, het verbod op foltering (waaronder ook verstaan wordt dat niemand onderworpen mag worden aan onmenselijke of vernederende behandeling) en, het recht op eerbiediging van familielevens, gezinslevens en privélevens (EVRM, 04 november 1950, Trb. 1994, 165). De respondent van het PILP verheldert dat er veel meer mensenrechten in het geding raken maar dat de artikelen 2, 3 en 8 EVRM het meest basaal zijn (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om het vinden van een droge slaapplek en eten (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016).

Menselijke waardigheid (artikel 1, EH) heeft te maken met het feit dat mensen niet uitgesloten mogen worden en dat men mensen in nood dient te helpen: *“Het probleem is, dat de uitsluiting, de uitsluiting an sich van het koppelingsbeginsel, is per definitie in strijd met de menselijke waardigheid is mijn stelling omdat iemand die in nood is, niet helpen, vanwege het feit dat die persoon een gebrekkige verblijfsstatus heeft (...) dat an sich is al een groot probleem. Omdat als iemand in nood is, moet je die persoon gewoon helpen. Gewoon altijd.”*

(J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De staat is in principe van mening dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet meer in Nederland mogen zijn echter, zolang deze mensen in een land als Nederland aanwezig zijn gelden er een aantal plichten (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Aan de andere kant, wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers zijn uitgezet geldt er geen rechtsplicht meer voor de Nederlandse staat (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De Rijksoverheid staat niet in voor uitgeprocedeerde asielzoekers, biedt hen geen voeding (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Ook worden uitgeprocedeerde asielzoekers niet in staat gesteld om zelf in hun behoeften te voorzien omdat ze worden uitgesloten van de arbeidsmarkt, ze hebben tevens geen recht op een uitkering (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Op die manier worden ze uitgesloten en afhankelijk gemaakt, de respondent van het PILP stelt dat dat in strijd is met de menselijke waardigheid (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De kern van mensenrechten is volgens de respondent van het PILP het uitgangspunt dat je iedereen waardig behandelt, ook bijvoorbeeld uitgeprocedeerde asielzoekers die de uitzetting naar het land waar ze naar dienen terug te keren bewust frustreren; het blijven mensen (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016).

De CRvB is in haar meest recente uitspraak van mening dat schending van het recht op leven (artikel 2 EH) niet aan de orde is, het beleid van de Rijksoverheid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers beschouwend. De respondent van het PILP stelt echter dat: *“(...) als je gewoon geen eten krijgt, dan ga je op een gegeven moment dood. En als je tegen mensen zegt dat ze niet mogen eten, dat ze geen recht hebben op voedsel bedoel ik, vanuit de overheid, die mensen verbiedt om te werken, dan gaan wel allerlei gezondheidsproblemen ontstaan waaraan mensen uiteindelijk overlijden.”* (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Het recht op leven heeft dus met basale zaken te maken als onderdak en voeding. Tevens stelt de respondent van het PILP, aan de hand van het volgende voorbeeld, dat de overheid actief het recht op leven dient te beschermen: *“(...) een van onze cliënten [is] overleden na een vechtpartij. In die vluchtgarages zitten al die mensen, getraumatiseerde mensen, bij elkaar zonder eten en zonder enige hulp. Goed, dan kun je er gewoon op wachten totdat het een keer verkeerd ging, dat is ook gebeurd. Dus het is geen theoretische discussie in Nederland meer. Helaas.”* (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016).⁶⁶ De Nederlandse overheid dient in te grijpen wanneer men te horen krijgt dat er iemand

⁶⁶ De “vluchtgarage” is een parkeergarage welke in juli 2014 werd gekraakt door een groep (uitgeprocedeerde) asielzoekers, de groep heeft sinds april 2015 deze locatie verlaten (Nederlandse Omroep Stichting, 2015-a).

mishandeld wordt of dat het risico daarop groot is, dat relateert volgens de respondent van het PILP aan een positieve plicht om kansen en effecten van risico's weg te nemen of te doen reduceren (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Ook het College van de Rechten voor de Mens heeft de gemeente gewezen op de inhumane situatie in de Vluchtgarage in een Amsterdamse wijk (College voor de Rechten van de Mens, 2014). Kortom, wordt er niet ingegrepen om mensen uit inhumane omstandigheden te halen of inhumane omstandigheden te voorkomen dan is dat in strijd met het recht op leven (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016).

Het recht op leven relateert sterk aan het recht op veiligheid en vrijheid, artikel 5 van het EH (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Ook voor het recht op veiligheid en vrijheid dient de overheid zich actief in te zetten (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Men zou een inhumane omstandigheid of in ieder geval de dood voor moeten zijn (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Het recht op vrijheid relateert aan de gedachte dat mensen kunnen gaan en staan waar ze zelf willen (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Dit recht is in het geding wanneer men kijkt naar de zogenaamde vluchtelingenlocaties en de vreemdelingendetenties. In vreemdelingendetentie locaties worden mensen opgesloten omdat ze ongewenst vreemdeling zijn of omdat ze vluchtelingen zijn die niet erkend worden (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Vele mensenrechtenorganisaties zijn hier fel tegen, zij vinden dat je mensen niet mag opsluiten als ze strafrechtelijk niets verkeerd hebben gedaan (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Unicef en Defence for Children vinden deze situatie zeer pijnlijk (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De respondent van het PILP noemt verder ook een voorbeeld van een uitgeprocedeerde asielzoeker die door het feit dat hij een dieet moet volgen geen geld overhoudt om naar een andere stad te reizen, ook dat is enigszins een beperking in vrijheid (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Het recht op veiligheid en vrijheid relateert dus aan de gedachte dat de overheid actief dient te zorgen voor de veiligheid van haar ingezetenen (door onderdak te bieden en specifieke risico's te reduceren) en niet bewust bewegingsvrijheid in te perken.

Artikel 14 van het EH stelt dat eenieder het recht op onderwijs heeft. Volgens de respondent van het PILP is de Nederlandse wetgeving in strijd met het recht op onderwijs zoals staat beschreven in het EH (Persoonlijke communicatie, 28 april 2016). In de memorie van toelichting over de koppelingswet staat dat alléén minderjarigen het recht hebben op onderwijs, dat maakt dat de Nederlandse wetgeving in strijd is met mensenrechtenverdragen

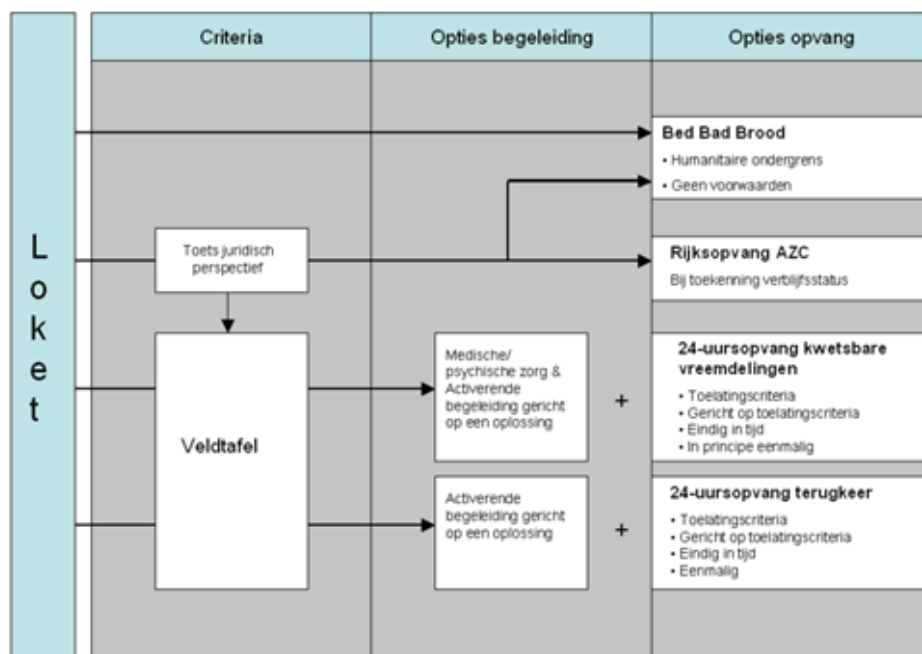
(J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Er is veel jurisprudentie te vinden over wat wordt verstaan onder het recht op onderwijs (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). *“Het Europees Hof lijkt eigenlijk te zeggen dat je in ieder geval het basis en het middelbaar onderwijs, of zeg maar alles wat niet hoger onderwijs is, dat dat in ieder geval onder die bepaling valt en dat voor hoger onderwijs er een bredere ‘marching of cruciation’ is voor de staat.”* (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Het blijkt dus dat hogere rechters niet zo zeer een onderscheid maken in leeftijdsgrenzen maar dat ze een *scholingsgrens* aanhouden. De reden daarvan, zo wordt toegelicht door de respondent van het PILP, is dat hoger onderwijs duurder is (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Tegelijkertijd wordt er wel gesteld, dat hoe sterker (technischer) een land ontwikkeld is, hoe belangrijker het is om een hogere opleiding te hebben om überhaupt baanperspectief te hebben (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De respondent van het PILP illustreerde dat het logisch zou zijn dat je in Nederland een sterker recht op hoger onderwijs hebt dan in Albanië (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Het PILP heeft in het verleden gepleit voor het bieden van hoger onderwijs in Nederland maar tot op heden hebben ze nog geen gelijk gekregen van de rechters (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). Samenvattend is de respondent van het PILP van mening dat de Nederlandse wetgeving in strijd is met het recht op onderwijs zoals geformuleerd in het EH. Hogere rechtbanken hebben geoordeeld dat het recht op onderwijs niet zo zeer samenhangt met een leeftijdsgrens, (zoals in Nederlandse wetgeving wordt toegepast) maar met het soort onderwijs, men heeft recht op minimaal basis- en middelbaaronderwijs.

Het bovenstaande beschouwend kan gesteld worden dat de behandelde artikelen van het EH zeer nauw aan elkaar verwant zijn. Menselijke waardigheid heeft te maken met het gegeven dat men mensen niet dient uit te sluiten van de maatschappij, zolang uitgeprocedeerde asielzoekers zich op Nederlands grondgebied bevinden heeft de Nederlandse overheid rechtsplichten. Deze rechtsplichten hebben onder andere te maken met het bieden van onderdak en voedsel, hetgeen sterk samenhangt met het recht op leven. De overheid dient bovendien het leven en ook de vrijheid en veiligheid van uitgeprocedeerde asielzoekers proactief te beschermen; wanneer er zich risico's voordoen die te maken hebben met inhumane of gevaarlijke omstandigheden dient ingegrepen te worden. Uitgeprocedeerde asielzoekers dienen in principe niet in hun bewegingsvrijheid aangetast te worden. Het recht op onderwijs hangt tot op heden, kijkend naar jurisprudentie, samen met het bieden van minimaal basis onderwijs en middelbaar onderwijs.

4.4.1.1 Gemeente Amsterdam

Het algemene beleid in Amsterdam laat zich samenvatten in onderstaand schema.

Schema 4.1 Schematisch overzicht Programma Vreemdelingen Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2015)



Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen zich aanmelden bij het vluchtelingenloket, samen met partners van de gemeente Amsterdam wordt binnen de zogenoemde “veldtafel” besproken wat er geboden kan worden voor specifieke uitgeprocedeerde asielzoekers (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; Gemeente Amsterdam, 2015). Iedere uitgeprocedeerde asielzoeker in de gemeente Amsterdam heeft in principe recht op een zogenaamde bed- bad- broodvoorziening (hierna geduid als BBB voorziening) (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Daarmee, zo laat de respondent van de gemeente Amsterdam weten, zitten ze niet op een lijn met het beleid van de Rijksoverheid (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De respondent legt voor dat wanneer er geen bestuursakkoord over BBB voorzieningen zou komen (zoal in de voorgaande paragraaf besproken) dat er geen beleid zou zijn (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Dit betekent, zo legt de respondent voor, dat gemeenten in principe geen opvang mogen bieden (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Het gaat bij de BBB voorziening in de gemeente Amsterdam om nachtopvang welke dagelijks is geopend van

17.00 uur tot en met 09.00 uur (Gemeente Amsterdam, 2015). Gebruikers worden twee maaltijden geserveerd, men kan douchen en er zijn bedden beschikbaar (Gemeente Amsterdam, 2015). Daarnaast is er een 24 uurs opvang BBB voorziening voor extra kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers, bij wie tevens medische/ psychische zorg en begeleiding worden aangeboden (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Ook wordt er voor iedere uitgeprocedeerde asielzoeker begeleiding aangeboden, gericht op terugkeer naar het land van herkomst (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Wil men niet meewerken met de begeleiding dan heeft iedere uitgeprocedeerde asielzoeker nog steeds recht op een plaats in de BBB voorziening (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Op dit moment is er een motie in de maak om ook binnen de BBB voorzieningen meer in te zetten op de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers die in eerste instantie niet mee willen werken aan een terugkeer (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Naar schatting zijn er in de gemeente Amsterdam tussen de 5000 en 10.000 illegalen (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Ongeveer 500 uitgeprocedeerde asielzoekers zijn bekend bij de gemeente Amsterdam, 300 daarvan maken daadwerkelijk gebruik van de gemeentelijke opvangvoorzieningen (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

Gesteld kan worden dat men in de gemeente Amsterdam, door het bieden van onderdak en voedsel, in ieder geval aan de minimale voorwaarden van menselijke waardigheid voldoet. (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; Gemeente Amsterdam, 2015). Menselijke waardigheid behelst in de optiek van de respondent van de gemeente Amsterdam meer (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Menselijke waardigheid is vanzelfsprekend in het geding, ook al biedt de gemeente BBB voorzieningen (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). In een slaapzaal liggen met twintig andere mensen is op zichzelf al niet menswaardig (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De respondent legt het volgende voor: “(...) *eigenlijk kan je zeggen ze hebben die mensenrechten niet maar dan zeg ik ertegenover hebben ze daar dan recht op? Want als jij vindt dat iedereen dat moet hebben, dan moet je ook niet met (...) immigratieregeltjes gaan werken in de wereld.*” (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De respondent van de gemeente Amsterdam legt voor dat als je wilt dat mensenrechten helemaal gewaarborgd worden dat men dan in de hele wereld net zoals in Europa vrij verkeer van mensen en goederen dient in te stellen (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Menselijke waardigheid gaat om het helpen van mensen in nood (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016). De gemeente Amsterdam helpt

uitgeprocedeerde asielzoekers, die daar voor open staan, om actief te worden en het heft in eigen handen te nemen “(...) *om weer actief te worden en het heft in eigen hand te nemen en gewoon wat te gaan doen* (...)” (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

Het recht op leven wordt in de gemeente gewaarborgd door de minimale ondergrens van BBB te bieden. Voor uitgeprocedeerde asielzoekers wiens leven extra kwetsbaar is, in de gemeente Amsterdam geduid als de *extra kwetsbare*, wordt voorzien in een 24 uren BBB voorziening waar specifieke hulp wordt geboden. Te denken valt aan hulp aan uitgeprocedeerde asielzoekers welke het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel of uitgeprocedeerde asielzoekers die verslaafd zijn aan alcohol (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; Gemeente Amsterdam, 2015; Gemeente Amsterdam, 2015).

De respondent van de gemeente Amsterdam stelt dat men de BBB en andere voorzieningen voor uitgeprocedeerde zo veilig mogelijk moet organiseren (A. Klerks, Persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De gemeente Amsterdam biedt onderwijs voor mensen tot hun achttiende levensjaar (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; Gemeente Amsterdam, 2015). De respondent werd voorgelegd dat het Nederlandse beleid niet strookt met het artikel in het EH, dat stelt dat iedereen in principe recht op onderwijs heeft. De respondent stelt dat dat niet mogelijk is en dat “(...) *dat alleen [kan] als je in de hele wereld vrij verkeer van mensen en goederen doet*” (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

4.4.1.2 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft het uitgangspunt dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor uitgeprocedeerde asielzoekers (Gemeente Groningen, 2016). Wanneer de Rijksoverheid niet voorziet in opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, en de gemeente Groningen geconfronteerd wordt met consequenties, worden particuliere initiatieven welke hulp bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers gesteund (Gemeente Groningen, 2016). De gemeente Groningen kent een lange geschiedenis in het ondersteunen van projecten voor uitgeprocedeerde asielzoekers, aldus de respondent van de gemeente Groningen (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Voor de Pardonregeling van 2007 werden uitgeprocedeerde asielzoekers veelal opgevangen door kerkelijke stichtingen (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Daarna is de gemeente Groningen de kerkelijke stichtingen structureel gaan financieren. Op dit moment wordt de gehele opvang aan stichting INLIA uitbesteed (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Deze opvang wordt

omschreven als een zogenaamde BBB voorziening en is in het leven geroepen naar aanleiding van rechterlijke uitspraken welke stelde dat Nederlandse centrumgemeenten opvang dienden te bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016; Gemeente Groningen, 2016). Om in aanmerking voor te komen voor de BBB voorziening dient er aan een aantal voorwaarden te worden voldaan: er moet een binding zijn met de gemeente Groningen (men moet hier al minimaal anderhalf jaar verblijven), men moet nog rechtmatig in Nederland zijn en er een procedure hebben lopen (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). In de gemeente Groningen is een vergelijkbare vorm van BBB voorziening zoals die in de gemeente Amsterdam beschikbaar, echter hier is deze voor 24 uur per dag beschikbaar voor uitgeprocedeerde asielzoekers (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Met de komst van de BBB regeling is het beleid met betrekking tot de noodopvang komen te vervallen, en worden er in principe geen eisen meer gesteld.⁶⁷ Dat betekent dat de gemeente Groningen als zogenaamde centrumgemeente de taak op zich heeft genomen voor het bieden van een BBB voorziening (G. de Jong, persoonlijke communicatie). Op dit moment maken daar ongeveer 140 uitgeprocedeerde asielzoekers gebruik van (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016; P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Er zijn ongeveer 70 uitgeprocedeerden die zelf onderdak hebben geregeld en iedere week een kleine vergoeding ontvangen (P. Postma, persoonlijke communicatie 12 april 2016). Voor alle uitgeprocedeerde in de gemeente Utrecht is zogenaamde begeleiding verplicht (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Deze begeleiding binnen de BBB voorziening is gericht op het verkennen van mogelijkheden om alsnog een verblijf Nederland te krijgen ofwel het voorbereiden van een terugkeer naar het land van herkomst (Gemeente Groningen, 2016). De gemeente Groningen biedt op grond van de openbare orde en veiligheid en gezien de zorgplicht noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers (Gemeente Groningen, 2016). Men wil met het beleid het volgende voorkomen/ waarborgen:

- *“voorkomen dat asielzoekers en vluchtelingen zonder middelen van bestaan op straat belanden, met criminaliteit in aanraking komen en/of een gevaar voor de volksgezondheid vormen.”* (Gemeente Groningen, 2016);
- *“er voor zorgen dat we voor deze zeer kwetsbare groepen op een constructieve manier kunnen blijven werken aan een zinvol toekomstperspectief.”* (Gemeente Groningen, 2016).

⁶⁷ Geformuleerd in het document Vreemdelingenbeleid begroting (Gemeente Groningen, 2016).

Vragend naar mensenrechten en uitgeprocedeerde asielzoekers, verwijst de respondent van de gemeente Groningen naar de uitspraak van het Europees Comité Sociale Rechten, welke een uitspraak heeft gedaan waarin staat dat de overheid mensen geen onderdak, voedsel en kleding mag onthouden (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Verder laat de respondent weten dat veiligheid en bescherming ook belangrijk zijn. De genoemde mensenrechten worden in de gemeente Groningen gewaarborgd doormiddel van de BBB voorziening, inclusief begeleiding (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

Ondanks dat de uitgeprocedeerde asielzoekers onderdak genieten in een voormalig hotel aan de rand van de stad, worden ze niet uitgesloten van de maatschappij, ze behouden hun menselijke waardigheid (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent van de gemeente Groningen verheldert dat menselijke waardigheid wordt gewaarborgd doordat de uitgeprocedeerde asielzoekers met respect worden behandeld (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Dat houdt onder meer in het bieden van begeleiding gericht op verkrijgen van een realistisch toekomst perspectief (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Naast de begeleiding wordt er “(...) ook veel tijd geïnvesteerd in identiteitsvaststelling ook al om terugkeer mogelijk te maken (...)” (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

De respondent van de gemeente Groningen merkt op dat het bij het recht op leven niet zo zeer gaat om leven maar om overleven (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Zoals gesteld voorziet de gemeente Groningen in onderdak en voedsel in hun BBB voorziening. Bij het recht op leven hoort naar de mening van de respondent ook ontwikkeling en ontplooiing (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Verder merkt de respondent op dat blijkt dat het in sommige gevallen nodig is om psychiatrische hulp te bieden. Zorg die de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) op zich zou moeten nemen wordt niet altijd vergoed ondanks dat het in principe wel zou moeten worden vergoed door de Rijksoverheid (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent legt voor dat een substantieel gedeelte van de uitgeprocedeerden kampt met psychische problemen (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Wanneer er geen vat op deze mensen kan worden gekregen kan dit een risico vormen voor de openbare orde en veiligheid (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

Door onderdak te bieden wordt het recht op vrijheid en veiligheid gewaarborgd. De BBB voorziening kent geen vrijheidsbeperkend regime (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De hierboven genoemde stelling, over betrekking tot het soms moeilijke proces om uitgeprocedeerde asielzoekers hulp te bieden via de GGZ, hangt ook

samen met het recht op leven, de overheid dient immers een actieve rol in te nemen waar het gaat om het beschermen van de veiligheid, in dit geval het reduceren van psychische risico's waaraan zowel het individu als de maatschappij aan wordt blootgesteld (J. Klaas, persoonlijke communicatie, 28 april 2016).

De respondent licht toe dat de gemeente Groningen graag zou zien dat, om onder andere ook de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te bevorderen, vaardigheden dienen te worden aangeleerd (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Daarmee wordt in feite de kans om een bestaan in het land van herkomst op te bouwen bevorderd, wat tevens samenhangt met het recht op leven (ter voorbereiding bij terugkeer naar een land van herkomst) en het recht op onderwijs. (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent merkt tegelijkertijd op dat het juridisch niet mogelijk is om deze voorzieningen te bieden: *“Dus als het jou helpt om een naaimachinecursus te doen ergens een fabriekje te beginnen: doen. Als het jou helpt om met een lasdiploma in Nigeria in de offshore aan een goede baan te komen, ja ik zou het niet nalaten. Maar dat mogen we dus niet, dat zouden we wel graag willen.”* (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). In de gemeente Groningen heeft iedere minderjarige recht op onderwijs, in de praktijk zijn er maar enkele minderjarige mensen die onderwijs genieten, dit heeft te maken met het feit dat de gemeente Groningen geen uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige asielzoekers en gezinnen met uitgeprocedeerde minderjarige asielzoekers opvangt (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Alleen wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers een kind hebben dat is geboren in Nederland mogen zij niet worden opgevangen in een van de vrijheid beperkende locaties; een Nederlands kind mag men namelijk geen vrijheidsbeperking opleggen (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

4.4.1.3 Gemeente Utrecht

Er zijn een viertal mogelijkheden die de gemeente Utrecht heeft gecreëerd voor uitgeprocedeerde asielzoekers (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). De zogenaamde BBB voorzieningen worden door de gemeente Utrecht, als centrumgemeente, zelf georganiseerd, als voorwaarde geldt dat de uitgeprocedeerde asielzoekers binding dienen te hebben met de provincie Utrecht (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). In sommige gevallen koopt de gemeente Utrecht een aantal plaatsen in bij particuliere organisaties (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). Om in aanmerking te komen voor

een plaats in de BBB voorziening dienen uitgeprocedeerde asielzoekers zich te melden bij de bindingscommissie van de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). Regelmatig worden uitgeprocedeerde asielzoekers ook door de politie naar hulpverleningsinstanties in de gemeente Utrecht gebracht (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Ten derde voorziet de gemeente Utrecht in een 24 uren BBB voorziening (voorheen onder de noemer noodopvang) (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). Stichting INLIA coördineert en selecteert de (extra kwetsbare) uitgeprocedeerde asielzoekers welke in aanmerking komen voor een plaats in de 24 uren BBB voorziening (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). Ten vierde zijn er ook nog uitgeprocedeerde asielzoekers die zelf onderdak hebben gevonden in de gemeente Utrecht. Die uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen rekenen op een kleine wekelijkse bijdrage om in hun levensonderhoud te voorzien (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). Het beleid in de gemeente Utrecht is gestoeld op een drietal (juridische) pijlers; de zorgplicht, de openbare orde en de WMO (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015). Hieronder volgt een citaat uit het beleidsdocument van de gemeente Utrecht.

- *“Zorgplicht: De gemeente heeft middels de gemeentewet een zorgplicht voor al haar (kwetsbare) burgers in de stad en kan daar beleidsmatig vorm aan geven”* (Gemeente Utrecht, 2015-a);
- *“Openbare Orde bevoegdheid Burgemeester: Ongedocumenteerden op straat kunnen slachtoffer van criminaliteit worden of zelf aan (overlevings-)criminaliteit plegen. Dit geeft allerlei risico's voor de openbare orde wat de bevoegdheid van de burgemeester is om daar beleidsmatig maatregelen op te nemen. Deze bevoegdheid wordt op individuele basis ook ingezet om risicovolle ontruiming naar de straat vanuit het AZC Utrecht op te schorten”* (Gemeente Utrecht, 2015-a);
- *“WMO jurisprudentie en internationale verdragen: Utrecht is een mensenrechtenstad en beziet deze verdragen ook in het licht van hoe wij als lokale overheid ons daartoe dienen te verhouden. Daarnaast is er WMO jurisprudentie ontstaan waardoor kwetsbaren en niet uitzetbare vreemdelingen opvang moeten krijgen (bv gezinnen met kinderen door het Rijk, maar ook alleenstaande ongedocumenteerden 'Bed, Bad, Brood' (uitspraak CRvB 17 december 2014). De meest van belang zijnde verdragen*

zijn het Europees Sociaal Handvest, Europees Verdrag Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag Rechten van het Kind” (Gemeente Utrecht, 2015-a).

De respondent van de gemeente Utrecht laat weten dat ze financiële steun krijgen van de Rijksoverheid om de BBB voorzieningen draaiende te houden, deze steun is, zo laat de respondent weten, louter juridisch afgedwongen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Op dit moment zijn er ongeveer 230 uitgeprocedeerde asielzoekers welke steun krijgen van de gemeente Utrecht. De respondent vermeldt dat de gemeente Utrecht niet zeer aantrekkelijk is voor mensen die in de illegaliteit leven, in tegenstelling tot andere plaatsen in Nederland zijn er weinig arbeidsmogelijkheden (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Menselijke waardigheid wordt in Utrecht beschermd door het bieden van onderdak en voedsel, doormiddel van diverse BBB voorzieningen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). De respondent van de gemeente Utrecht benadrukt dat het hebben van onderdak, voedsel, kleding en leefgeld essentiële onderdelen van menselijke waardigheid zijn (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Zowel de respondent van de gemeente Utrecht als het vreemdelingenbeleid in de gemeente Utrecht maken duidelijk dat er veel waarde wordt gehecht aan het bieden van begeleiding (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). *“De beleidslijn is dat opvang gekoppeld wordt aan (juridische) begeleiding om daarmee de door- en uitstroom uit de voorzieningen te vergroten.”*. Het uitgangspunt is dat uitgeprocedeerde asielzoekers dienen te worden geactiveerd, opdat ze een realistisch toekomst perspectief krijgen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Een belangrijk aspect is, zo verheldert de respondent van de gemeente Utrecht, dat er een gedragsverandering bij de uitgeprocedeerde asielzoekers dient plaats te vinden (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Een gedragsverandering kan niet zomaar plaats vinden door bijvoorbeeld te zeggen “jij moet naar jouw land van herkomst terug” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De respondent van de gemeente Utrecht trekt de vergelijking met mensen die verslaafd zijn: *“(…) dat is het zelfde als je tegen een verslaafde dakloze en nou weet je mag wel opvang krijgen maar je moet nu wel vandaag stoppen met heroïne gebruikt.(…) je moet je gedrag veranderen en je moet inzicht in de situatie krijgen en dat geldt ook voor de asielzoekers die zijn daar ook een beetje zal maar zeggen ja verslaafd aan het idee om hier te blijven”* (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Om de menselijke waardigheid te waarborgen

wordt er in de gemeente Utrecht contact gemaakt met uitgeprocedeerde asielzoekers, zodat er een realistisch toekomst perspectief kan ontstaan. Zo kan men bijvoorbeeld zelf beseffen dat er niets anders op zit om naar het land van herkomst terug te keren of dat een verblijfsvergunning realistisch is (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De afgelopen 15 jaar is gebleken dat 60 procent van de uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht alsnog een verblijfsvergunning heeft gekregen, ongeveer 25 procent is uiteindelijk toch teruggekeerd (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Het recht op leven wordt door de gemeente Utrecht actief beschermd dus niet alleen door het bieden van BBB voorzieningen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Een voorbeeld is het zogenoemde *koud weerbeleid*, zoals de respondent van de gemeente Utrecht toelichtte: “(...) *als het een bepaalde gevoelstemperatuur is – 3 of -5 ofzo dan halen we iedereen naar binnen omdat mensen kunnen doodvriezen*” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Verder, zo stelt de respondent van de gemeente Utrecht, lopen uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat belanden een verhoogd risico om beroofd te worden of in de handen van mensenhandelaren te vallen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). In Utrecht, in de buurt van Hoog Catharijne, is het meerdere malen voorgekomen dat jongere vrouwen die geen onderdak hadden zijn verkracht of werden verhandeld (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Bovenstaande tekst maakt helder dat de gemeente Utrecht waarde hecht aan de verplichte begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit beleid heeft ook te maken met het waarborgen van veiligheid, zoals duidelijk wordt door het volgende citaat: “*Het alsnog verdwijnen in de illegaliteit (Met Onbekende Bestemming = MOB) wordt als verlies gezien. Van een leven in de illegaliteit wordt niemand beter en geeft grote risico's op uitbuiting of (dader dan wel slachtoffer van) criminaliteit*”. Het actief beschermen van veiligheid in de gemeente kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van het volgende voorbeeld. “*Kijk, we hebben ooit een onderzoek gedaan naar in 2003 naar de harddrugscene in Utrecht en er bleek dat ongeveer zeventien tot achttien procent bestond uit uitgeprocedeerde asielzoekers in de harddrugscene. Nou, je weet waar de harddrugscene mee gepaard gaat, dat is criminaliteit, stelen, en de mensen die gaan allemaal dood, ze spuiten zich half dood.*” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers zelf in een onveilige situatie terechtkomen heeft dat dus ook effect op de openbare orde en veiligheid. Nadat verslaafde daklozen inclusief de uitgeprocedeerde asielzoekers in hostels dan wel in BBB voorzieningen werden opgevangen heeft het probleem zich niet meer

voorgedaan, zo wordt geconcludeerd naar aanleiding van een veiligheidsonderzoek dat na 2003 werd uitgevoerd (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Binnen de gemeente Utrecht wordt er op toegezien dat uitgeprocedeerde asielzoekers hun opleiding afmaken, ook wanneer zij de leeftijdsgrens van achttien voorbij zijn (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Namelijk, uitzonderingen worden gemaakt wanneer meerderjarigen voor hun achttiende zijn begonnen met een opleiding, de gemeente ziet erop toe dat een opleiding in ieder geval voor een jaar afgemaakt kan worden (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Zoals gesteld werd: *“Elk kind heeft het recht op ontplooiing. Zo maximaal mogelijk binnen de mogelijkheden die er zijn binnen het land.”*

4.4.2 Waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast)

Alle respondenten en de beleidsdocumenten van alle gemeenten geven aan dat BBB voorzieningen zijn ingesteld ter voorkoming van overlast en andere openbare ordeproblemen. De respondent van de gemeente Amsterdam: *“Vreemdelingenbeleid is een rijks verantwoordelijkheid hè dus eigenlijk heeft een burgemeester daar weinig in te zeggen alleen een burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid voor het land en daar kan die dingen doen. Daarom zeggen de burgemeesters ook allemaal wij mogen een BBB hebben want het is nodig voor de openbare orde en veiligheid.”* (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De respondent van stichting INLIA verheldert: *“Als je te veel dakloze personen op staat hebt is dat ook een aantasting van je openbare orde (...), een aantal gemeentes kiest er dus duidelijk voor om een soort minimale vorm van opvang te verstrekken en dan niet met de bedoeling om ze hier te houden – vanuit het rijk wordt dat vaak zo gezien- frustratie van het terugkeer beleid maar het is eigenlijk heel pragmatisch om te voorkomen dat er openbare ordeproblemen ontstaan.”* (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De beleidsdocumenten en de respondent van de gemeente Utrecht wijzen erop dat het uitgangspunt om mensen op straat te zetten niet een oplossing is maar onderdeel van het probleem (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; Gemeente Utrecht, 2015-a). De respondent van de gemeente Utrecht merkt op: *“De straat is niet de oplossing maar onderdeel van het probleem”* (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Gedurende de interviews met de respondenten is gebleken dat niet iedere vorm van overlast, zoals afgebakend in het hoofdstuk methodologie, daadwerkelijk (in grote mate) voor

komt. Vormen van overlast welke niet of in ieder geval niet méér voor komt dan bij andere bevolkingsgroepen zijn: samenscholing, versperren van de straat, parkeeroverlast, racen en fietsen op voetpaden, wild plassen, vuur maken, misbruik vuurwerk, honden niet aan de leiband, alle vormen van inbreuken zoals intimidatie, en afbreuk/ beschadigingen van de omgeving zoals graffiti en overlast buurtbewoners. Ter illustratie: wanneer mensen in huizen worden opgevangen dan speelt er af en toe wel eens geluidsoverlast, bijvoorbeeld bij Afrikaanse jongeren, maar dat is niets anders dan bij Nederlandse jongeren zoals in studentenhuizen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Wanneer mensen in de illegaliteit zitten wil deze groep enerzijds juist zo ongezien mogelijk leven en niet in aanraking komen met politie, is een terugkerende boodschap van de respondenten. Zoals de respondent van de gemeente Amsterdam verwoordde: *“Nou weet je wat het leuke is van illegale mensen, dat ze eigenlijk geen overlast willen veroorzaken want dan worden ze opgepakt, de kans is groot dat ze worden opgepakt dus wij zeggen altijd dat de illegalen in Amsterdam de meest nette mensen zijn die we hebben, bewoners, omdat ze willen voorkomen dat ze worden opgepakt, zoveel mogelijk”* (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Bovendien, wanneer er opvang wordt gefaciliteerd (en mensen dus niet in de illegaliteit verkeren) dan kunnen dergelijke problemen a priori worden voorkomen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Anderzijds zijn er wel degelijk vormen van overlast die illustreren dat de groep uitgeprocedeerde asielzoekers proberen te overleven op straat en soms in handen vallen van mensenhandelaren, oftewel worden blootgesteld aan grotere risico's om uitgebuit te worden en om crimineel gedrag te vertonen. Juist die groep kent een diversiteit aan problemen. Hieronder worden de relevante vormen van overlast besproken.

4.4.2.1 Ongewenst gedrag

De BBB voorziening in de gemeente Groningen ligt buiten de bebouwde kom, tussen snelwegen en een bedrijventerrein (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Op deze locatie geldt een alcohol en drugsverbod (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016; P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). In het verleden is het voorgekomen dat mensen die drugs of alcohol gebruiken worden geschorst (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Als er al ongewenst gedrag plaatsvindt dan is dat meestal binnen de locaties waar een BBB voorziening is. De respondent van de gemeente Amsterdam merkt opdat er sprake is van onderling racisme (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Ongewenst gedrag binnen de opvanglocaties hangt meestal

samen met vormen van racisme en alcoholmisbruik (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Wanneer dergelijke gedragingen plaatsvinden, worden de betrokken personen geschorst (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Ook de gemeente Utrecht heeft eenzelfde schorsingsbeleid (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De gemeente Utrecht onderscheidt zich door voordat mensen een BBB voorziening krijgen toegewezen, te analyseren welke samenstelling van bewoners de minste risico's oplevert (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Een voorbeeld is het vermijden dat mensen met strenge geloofsovertuigingen die met elkaar conflicteren in dezelfde BBB voorziening worden geplaatst. Gesteld kan worden dat er relatief minder incidenten zijn binnen BBB voorzieningen ten opzichte van COA locaties, juist omdat er bij BBB voorzieningen sprake is van intensieve begeleiding (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

4.4.2.2 Mensenhandel

De respondenten van de gemeente Groningen en de gemeente Utrecht stellen dat jonge vrouwelijke uitgeprocedeerde asielzoekers een extra kwetsbare positie hebben waardoor ze makkelijk slachtoffer kunnen worden van mensenhandel (G. de Jong, 12 april 2016; J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Prostitutie komt zeker voor in Amsterdam, de respondent laat weten dat vrouwen zich daartoe laten verleiden (A. Kerks, persoonlijke communicatie, 13 april). De respondent van stichting INLIA verklaart dat recentelijk meerderjarig geworden uitgeprocedeerde asielzoekers een extra kwetsbare groep vormen: *“(...) daarvan hebben ze in Utrecht al in het verleden van gezien dat dat heel snel de foute kant op ging dus dat ze letterlijk afhankelijk werden van puur om te overleven van foute types om het zo maar te zeggen dus dat vrouwen soms in de prostitutie belanden (...) je ziet dan dat ze afhankelijk worden, en natuurlijk is de verantwoordelijkheid ook voor een deel bij de asielzoekers zelf, maar je kan heel makkelijk in een schimmig circuit verdwijnen, omdat je afhankelijk wordt als je moet overleven van soms foute personen en foute instanties”* (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Zoals blijkt uit de reacties van de respondenten komt mensenhandel zeker voor maar is daar weinig zicht op. Uit ervaringen blijkt wel dat wanneer er een 24 uren opvang is dat uitgeprocedeerde asielzoekers minder snel in aanraking komen met mensen die misbruik van hen kunnen maken (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Het komt wel vaker voor dat mensen naar hulpverleningsinstanties komen om hulp te vinden wanneer ze al slachtoffer zijn: *“(...) mensen die uiteindelijk uit [de prostitutie] proberen te breken en dan bij ons komen, dat*

komen we wel vaak tegen." (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De gemeenten zorgen dan samen met BBB voorzieningen dat slachtoffers terecht kunnen in veilige locaties, waar de mensenhandelaren hen niet kunnen vinden (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Zowel in de gemeente Amsterdam en de gemeente Utrecht staat duidelijk in het beleid aangegeven dat wanneer de uitgeprocedeerde asielzoekers bij de bindingscommissie binnen komen, dat er een inschatting wordt gemaakt en er eventueel een speciaal hulptraject wordt ingezet om psychisch of sociaal zwakkere uitgeprocedeerde asielzoekers extra hulp te bieden zoals (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; Gemeente Amsterdam, 2015; Gemeente Utrecht, 2015-a).

4.4.2.3 Zwerven en bedelen

Zowel de respondent van de gemeente Amsterdam als de respondent van stichting INLIA geven aan dat bedelen en zwerven op straat in principe niet voor komen (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Zoals de respondent van stichting INLIA aangeeft durven uitgeprocedeerden niet eens te bedelen omdat ze dan in aanraking kunnen komen met politie (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Het is juist een van de verantwoordelijkheden van de burgemeester om ervoor te zorgen dat in principe niemand op straat rond gaat zwerven (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Dit relateert aan de burgemeester als korpsbeheerder en verantwoordelijke voor het handhaven van de openbare orde (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent van stichting INLIA licht toe dat het gemeentelijk beleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers onder andere de volgende twee belangrijke doelen heeft. Het handhaven van de openbare orde en het werken aan een perspectief voor de uitgeprocedeerde asielzoekers (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Hier volgt een citaat: *“Als je te veel dakloze personen op straat hebt is dat ook een aantasting van je openbare orde. Dus in dat kader kun je kijken naar oplossingen. Wat zijn de meest gepaste oplossingen als het gaat om dakloze vreemdelingen die soms niet eens uitzetbaar zijn bijvoorbeeld, want die gevallen heb je ook van waar aantoonbaar is we mogen ze zelfs niet uitzetten al zouden we willen. Nou, in al die situaties moet je daar als burgemeester een oplossing voor vinden. Nou, een aantal gemeentes kiest er dus duidelijk voor om een soort minimale vorm van opvang te verstrekken en dan niet met de bedoeling om ze hier te houden – vanuit het rijk wordt dat vaak zo gezien- frustratie van het terug keer beleid maar het is eigenlijk heel pragmatisch om te voorkomen dat er openbare*

orde problemen ontstaan. En ook om aan oplossingen te werken, dat laten die voorbeelden van Utrecht wel zien, er zijn ook is geen eindeloze iets wat je doet als je mensen gaat opvangen. Dat hoeft niet zo te zijn, natuurlijk in een aantal gevallen duurt het soms best lang om tot een perspectief te komen maar uiteindelijk in een groot deel van de gevallen kunnen er oplossingen gerealiseerd worden en dat zie je in gemeentes heel vaak en de burgemeester ziet dat ook.” (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Het beleid in de meeste gemeenten is dus om opvang te bieden om te voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat gaan zwerven en overlast veroorzaken. Daarnaast wil men door begeleiding werken aan een oplossing.

4.4.2.4 Drugsoverlast

Zoals eerder toegelicht geldt er in de onderzochte gemeenten een algeheel alcohol- en drugsverbod. Als uitgeprocedeerde asielzoekers worden betrapt op alcohol- en/ of drugsgebruik dan volgt een schorsing. Vaak is het zo dat gemeenten dan wel alsnog de geschorste uitgeprocedeerde asielzoeker helpen met het vinden van andere nachtopvang (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Wanneer de politie op straat geconfronteerd wordt met overlastgevende uitgeprocedeerde asielzoekers worden deze in de gemeente Amsterdam direct doorverwezen naar de GGZ, daar wordt eventueel geïnventariseerd of ze doorverwezen moeten worden naar een afkickkliniek zoals (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Vaak zijn het de wijkagenten die de GGZ informeren over overlastgevende verslaafde uitgeprocedeerde asielzoekers (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Het komt dan voor dat de GGZ “(...) ook echt op [erop uit gaat] met de autootjes zo de wijk door en dan kijken ze of er iets moet gebeuren” (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Het wordt duidelijk dat de gemeente Groningen eenzelfde beleid hanteert (G. de Jong, 12 april 2016). De respondent van stichting INLIA verklaart dat in het algemeen uitgeprocedeerde asielzoekers die verslaafd zijn een combinatie van problemen kent, vaak hebben mensen in deze groep ook een strafblad en moeten ze stelen om te overleven (P. Postma, 12 april 2016). Het bieden van opvang in een BBB voorziening is een grote stap in de goede richting om een vicieuze cirkel van problemen te doorbreken (P. Postma, 12 april 2016). Het blijkt dat in de gemeente Groningen hulpverleners van de GGZ en zorgverleners niet altijd bekend zijn met het bestaan van vergoedingen voor uitgeprocedeerde asielzoekers, welke door rijk verstrekt voor onverzekerbare vreemdelingen (G. de Jong, 12 april 2016). Zorgverleners denken vaak dat

eventuele zorg niet wordt vergoed (G. de Jong, 12 april 2016). Het beleid in Groningen is zo dat de gemeente vaak allereerst controleert of de betreffende uitgeprocedeerde asielzoeker een stabiele opvangplaats heeft. Vaak is dat een eerste cruciale voorwaarde om te beginnen aan verslavingszorg (P. Postma, 12 april 2016). De overlastgevende groep in de gemeente Utrecht, welke harddrugs gebruikte, zoals eerder vermeld, bestond nagenoeg niet meer uit uitgeprocedeerde asielzoekers nadat de groepsleden allen voorzien waren van een stabiele opvangplek. Ook in de gemeente Utrecht is het zo dat opvang zeer waardevol is om het dealen van drugs en alle overlast die samengaat met het gebruik daarvan te voorkomen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

4.4.2.5 Diefstal

Uit onderzoeken blijkt volgens de respondent van de gemeente Utrecht dat in Nederland ongeveer tien tot 40 procent van de uitgeprocedeerde asielzoekers overlevingscriminaliteit pleegt maar die onderzoeken zijn volgens de respondent niet betrouwbaar (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De personen die criminaliteit plegen zijn vaak ook de personen welke drugs gebruiken en een strafblad hebben (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april, 2016; G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent van stichting INLIA licht toe dat de dakloze mensen al snel op straat gaan rondzwerven en achteruit gaan (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Wanneer deze groep toegang hebben tot een BBB voorziening gaat het al stukken beter (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Er zijn tal van voorbeelden dat uitgeprocedeerde asielzoekers snel achteruit blijken te gaan, de groep die geen onderdak heeft zijn al snel de notoire overlastgevers die zelf een combinatie van problemen kent (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). In de gemeente Groningen blijkt die groep moeilijk een BBB opvang in te kunnen (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De enige oplossing volgens de respondent is opvang en een hulptraject (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Mochten mensen op de radar komen die onder andere diefstal plegen dan wordt er alles aan gedaan om die mensen ook daadwerkelijk te helpen en te begeleiden, ondanks dat dat vaak niet de prettigste mensen zijn aldus de respondent van stichting INLIA (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De gemeente Amsterdam blijkt weinig overlast van diefstal door uitgeprocedeerde te ervaren en heeft geen specifiek beleid ter voorkoming van diefstal onder uitgeprocedeerde asielzoekers geformuleerd (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

4.4.3 Een spanningsveld tussen het beschermen van mensenrechten en het waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast)?

Respondenten herkennen een spanningsveld tussen het beschermen van mensenrechten en het waarborgen van openbare orde, een duidelijke scheidslijn wordt niet herkend. Dat er geen duidelijke scheidslijn bestaat, wordt in feite duidelijk in de bovenstaande subparagrafen. Het is gebleken dat een afwezigheid van mensenrechten (in de vorm van opvang, voeding en soms ook begeleiding) er toe kan leiden dat mensen in onveilige situaties terecht kunnen komen welke mogelijk als gevolg hebben dat overlast kan worden ervaren en de openbare orde wordt aangetast. Anderzijds wordt er wel degelijk een spanningsveld erkend, hieronder volgen enkele voorbeelden.

In het verleden was het zo dat wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers aangifte bij de politie kwamen doen, ze direct opgesloten werden vanwege het feit dat deze mensen geen geldige verblijfspapieren konden tonen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Sinds een paar jaar kunnen ook uitgeprocedeerde asielzoekers zogenaamd *veilig aangifte* doen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Juist wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers aangifte doen bij de politie gaat het meestal om uitbuiting en mensenhandel, precies een van de zwaarste criminaliteitsvormen, aldus de respondent van de gemeente Utrecht (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). In feite is hier dus een spanningsveld zichtbaar, waarbij de gemeente de bestrijding van criminaliteit en de mensenrechten van de aangever prevaleert boven uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Een tweede voorbeeld komt van de respondent van de gemeente Amsterdam, ook in dit voorbeeld prevaleert de veiligheid boven het vreemdelingenbeleid. De respondent legt uit dat, vóór december 2014, toen er nog geen BBB regeling was, vaak tentenkampen werden opgezet door uitgeprocedeerde asielzoekers. Dat deden ze uit protest vanwege het feit dat ze geen verblijfsvergunning kregen (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Dat is uiteraard een openbare orde probleem (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De respondent verklaart het volgende: *“Nou wat je in Amsterdam, wij hebben de “we-are-here- groep” in Amsterdam. De we are here, wij zijn hier, en die zijn die zijn ontstaan in 2012 toen was er een not weg, NOT-weg in Amsterdam was er een was het eerste kamp en dat begon toen met 30 mensen die protesteerden tegen dat ze geen verblijfsvergunning kregen, en in no time waren dat er heel veel en dat tentenkamp vonden we, vond de burgemeester gevaarlijk en toen heeft hij na een poosje besloten om dat te ontruimen en toen konden ze in een kerk terecht en eh maar daar moesten ze op een gegeven moment ook weer uit”* (A.

Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Nadat het kamp ontruimd werd door de gemeente Amsterdam, werden er met enige regelmaat panden gekraakt door onder andere uitgeprocedeerde asielzoekers, ook dit raakt de openbare orde (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). De gemeente wilde de groepen niet uit de panden halen omdat ze toch echt onderdak nodig hadden (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Daarnaast zorgde de gemeente dat de bewoners van de panden toegang bleven houden tot gas stroom en water, bovendien was het beleid dat de brandweer controleerde of alles veilig was in de panden (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). Respondenten van de gemeente Amsterdam en de gemeente Utrecht hebben laten weten dat wanneer er s 'avonds laat overlast door zwervende uitgeprocedeerde asielzoekers plaatsvindt en of de veiligheid van de uitgeprocedeerde asielzoeker in het geding is (vanwege koud weer omstandigheden of vanwege ernstige dronkenschap) dan is het beleid zo dat ze worden opgepakt en een slaapplek in een politiecel wordt gegeven, desnoods onder dwang (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Daarna worden ze meestal zonder problemen gewoon vrijgelaten dan wel doorgestuurd naar hulpverleningsinstanties (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

4.4.4 Op weg naar een sluitend Rijksbeleid?

Alle respondenten hebben aangegeven dat de gemeenten via de VNG nog steeds in onderhandeling zijn met de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De respondent van de gemeente Utrecht is zelf betrokken bij de onderhandelingen over de nieuwe BBB regeling en zegt daar het volgende over: *“Kijk we zijn al een jaar aan het onderhandelen en die brief is natuurlijk bekend daarna is er een heel kort overleg geweest over BBB tussen de bestuurders dat ging meer in de trant van nou ja wat jullie wensen zijn ik ga erover nadenken. Dat is het laatste wat er bestuurlijk gebeurd is. Ambtelijk hebben we eerste half drie kwartjaar hebben we bijna om de twee weken bij elkaar gezeten er zijn ongeveer 43 versies van een bestuursakkoord ja dat zegt al genoeg als je 43 versies hebt dan zal versie 57 niet echt de oplossing worden”* (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Verder laat de respondent weten dat de bestuurlijke ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zich niet meer bezig houden met de BBB kwestie: *“Ik hoorde gisteren dat het ambtelijk clubje van het ministerie dat die opgeheven was (...) die persoon die voorzitter was een oude directeur generaal van dat ministerie een ander ministerie geweest die werkt nu niet*

meer bij het ministerie van V&J. En een ander van dienst terugkeer en vertrek die verantwoordelijk is voor het bestuursakkoord bed bad brood zit ook niet meer op het onderwerp. (...) Kijk het is natuurlijk politiek ingewikkeld misschien denken ze nou weet je beter geen akkoord dan wel dan elk akkoord wat we sluiten is ingewikkeld want dan gaan de PVDA en VVD weer van mening verschillen.” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Na navraag te hebben gedaan zijn ook de respondenten van de gemeente Amsterdam en de gemeente Utrecht van mening dat de onderhandelingen wellicht stil liggen gezien het feit dat de coalitie partijen PVDA en VVD niet voor een tweede keer willen discussiëren over de BBB regeling. Men wil de kabinetstermijn zonder problemen uitzitten (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent van de gemeente Utrecht reageert op de stelling dat het onvoorwaardelijk bieden van BBB voorziening een aanzuigende werking kan hebben van vluchtelingen door te zeggen: “Ja weet je het gaat over heel veel dingen waarom in een bepaald land komen maar het heeft niet te maken met joh we gaan eens eerst eens 8 jaar in een asielzoekerscentrum zitten, en dan gaan we even in Ter Apel zitten en gaan we in vreemdelingenbewaring en op straat want dan wordt de opvang voor de gemeente nou dat zit ik goed, dat is volkomen onzin. Mensen kiezen mensenhandelaren die komen mensen stappen uit de vrachtwagen achterin en welk land is dit überhaupt dus dat wordt daar helemaal niet door bepaald. Het wordt een beetje bepaald door de lengte van de procedures, ja als je nu de lengte van de procedures neemt in vijf jaar terug zeiden ze ja lengte van procedures moeten we korter doen, of tien jaar terug, want anders heeft het een aanzuigende werking. Nu zeggen we ja we moeten het langer laten duren want dat heeft een afschrikkende werking. Dus het is hetzelfde argument wordt op twee verschillende manieren gebruikt.” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De respondenten zijn allen van mening dat de middelen om mensenrechten te beschermen en overlast tegen te gaan verbeterd zouden kunnen worden (A. Klerks, persoonlijke communicatie, 13 april 2016; G. de Jong, 12 april 2016). De verbeteringen zouden in de BBB regeling kunnen worden opgenomen. Zoals eerder aangehaald zou de respondent van de gemeente Groningen graag vakopleidingen aan willen bieden (G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent van stichting INLIA zou graag zien dat uitgeprocedeerde asielzoekers een collectieve zorgverzekering zouden krijgen (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Op die manier kan worden voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers achteruit gaan en wellicht vervallen in crimineel gedrag (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). De respondent verklaart dat zo ook menselijke waardigheid beter beschermd kan worden. “Inzet van het rijk

is om het even cynisch te zien, maak het ze zo moeilijk mogelijk want dan gaan ze vanzelf wel terug. Want je ziet dus mensen er is totaal geen oog voor mensen die ja voor de hele realiteit. Want er zijn gewoon belemmeringen voor mensen om terug te gaan en natuurlijk is het soms ook afhankelijk van de wil van mensen maar zelfs dan is er denk ik wel het minimum standaard van menselijke waardigheid wat je mensen wel moet bieden” (P. Postma, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Zowel de respondent van de gemeente Groningen als de respondent van de gemeente Utrecht zijn van mening dat, als de BBB regeling uitgevoerd gaat worden, dat de centrumgemeenten waar opvang mag worden geboden meer tijd en financiële middelen moeten krijgen om te werken voor de opvang locaties. (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016; G. de Jong, persoonlijke communicatie, 12 april 2016) De respondent van de gemeente Utrecht oppert dat het wellicht verstandig is om het vreemdelingenbeleid in Nederland deels te decentraliseren (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). In de praktijk gebeurt dat al deels, zo verheldert de respondent (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). Burgemeesters vangen namelijk uitgeprocedeerde asielzoekers op in het kader van het beschermen van mensenrechten en het tegengaan van overlastproblemen (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016). De Respondent stelt het volgende: *“Nou ja ik denk dat wij weet je kijk het is nu aan het Rijk en wij willen de verantwoordelijkheid niet over toelating en terugkeer, ik denk op een gegeven moment over terugkeer zijn we al bezig dat doen we al hier, vrijwillige terugkeer. Ik zou wel willen dat daar dat misschien, kijk heel veel taken op de zorg en allerlei worden gedecentraliseerd in Nederland. We hebben u 15 a 20 jaar een gecentraliseerd beleid hier: en qua opvang, en qua terugkeer en qua toelating. Ja is het niet eens waard om daar een decentralisatiegedachte over te laten gaan. Ja, wij kennen de mensen, we hoeven niet, kijk het kan best zijn dat je in Duitsland heb je eerst een centrale opvang van een aantal maanden dan gaan mensen door naar regio en gemeente. (...) kijk want als je naar de daklozen kijkt is dat ook gedecentraliseerd weet je, heel veel dingen zijn gedecentraliseerd behalve de asielzoekers zou je kunnen zeggen. Je kan ook zeggen we bouwen het op we zetten ze eerst in de centrale opvang en dan ja weet je en dan gaan we het met de gemeente zien want we kunnen soms nou dat blijkt meer informatie bovenhalen omdat ze in een andere positie zitten ten opzichte van de vreemdelingendienst, ja de overheid is voor veel asielzoekers ook onbetrouwbaar want ja daar zijn ze ook vaak voor gevlucht dus en dus laten we kijken of we dat misschien op onderdelen kunnen decentraliseren want nu is dat eigenlijk al zo, als je uitgeprocedeed bent dan kom je op straat en dan zijn ze voor de gemeenten. Laten we dat dan ook formaliseren. En dat is in wezen ook die gedachte wel uit het kabinetsplan uit april van vorig jaar, van ja*

nou dan gaan we het in een aantal gemeenten doen. Alleen dan moet je het wel echt doen dan moet je niet zeggen je mag het wel doen alleen maar een paar weken en alleen in een paar gemeenten. Kijk nu wordt het al grotendeels in de praktijk zo [gedaan] (...) het verschil is dat je dan het een officiële positie geeft, dan ga je het als Rijk wel ondersteunen financieel en ook qua menskracht weet je wij hoeven niet wij willen niet als gemeente van goh hoe zit het met de ambassade van Myanmar en of ik daar wel of niet een reisdocumenten voor krijg.” (J. Braat, persoonlijke communicatie, 1 april 2016).

Uit het voorgaande kan men opmaken dat de respondenten verwachten dat er op de korte termijn geen definitief BBB akkoord gaat komen. Men verwacht dat het huidige kabinet de huidige regeringstermijn uit wil blijven zitten en niet nogmaals in discussie wil over het BBB akkoord. Mocht een BBB akkoord kans van slagen hebben dan zullen de centrumgemeenten meer tijd moeten krijgen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoeker, aldus de respondenten van de gemeente Groningen en Utrecht. Deze tijd is nodig om te werken aan een realistisch toekomst perspectief voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

CONCLUSIE

De burgemeester kent een tweedeling aan taken. Enerzijds het beschermen van mensenrechten en anderzijds het handhaven van de openbare orde. De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt. “*Hoe kan een burgemeester enerzijds uitgeprocedeerde asielzoekers beschermen en anderzijds de openbare orde (in de zin van overlast) in zijn gemeente waarborgen?*”. Ter beantwoording van deze vraag zijn een tweetal topics vastgesteld. Ten eerste, is de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers geanalyseerd. Daartoe is de volgende deelvraag geformuleerd: Wat is de juridische positie van uitgeprocedeerde asielzoekers? Het tweede topic, beleid, is geanalyseerd aan de hand van de volgende twee deelvragen. Wat is de beleidskundige positie ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers en wat is het gemeentelijk beleid met het oog op het beschermen van mensenrechten en waarborgen van openbare orde (in de zin van overlast)? Het begrip mensenrechten is geoperationaliseerd door het selecteren van relevante mensenrechten uit het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het begrip overlast is gedefinieerd aan de hand van een aantal concrete gedragingen welke onderverdeeld zijn in een viertal categorieën. De scriptie heeft zich gericht op overlast dat plaatsvindt in het openbare domein. In dit hoofdstuk worden de conclusies van de deelvragen gepresenteerd. Hierbij zal er een terugkoppeling plaatsvinden naar de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie.

Een uitgeprocedeerde asielzoeker is een persoon wiens eerste verzoek tot asiel is afgewezen. Om die reden heeft de uitgeprocedeerde asielzoeker geen recht meer om te verblijven op Nederlands grondgebied. Een uitgeprocedeerde asielzoeker wordt ook wel gezien als een illegaal persoon. De term illegaal refereert naar de verblijfsstatus van de uitgeprocedeerde asielzoeker. Uit de resultaten van het onderzoek is gebleken dat uitgeprocedeerde asielzoekers een zwakke juridische status kennen. Dit heeft te maken met het gegeven dat de Nederlandse wet het koppelingsbeginsel hanteert. Kort gezegd houdt dit in dat uitgeprocedeerde asielzoekers in principe geen recht hebben op maatschappelijke ondersteuning van de Nederlandse overheid, zoals opvang, voedsel en kleding. De beleidskundige opvatting van de Rijksoverheid is dat uitgeprocedeerden louter recht hebben op opvang in een Vrijheidsbeperkende Locatie, met als belangrijke voorwaarde dat wordt

meegewerkt aan terugkeer naar het land van herkomst. Ondanks een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten, die dit standpunt in strijd vindt met het Europees Sociaal Handvest, wordt de Rijksoverheid juridisch gesteund in diverse uitspraken van zowel de Centrale Raad van Beroep als de Raad van State. Nederlandse gemeenten zijn het echter niet eens met het uitgangspunt van de Rijksoverheid dat er gericht gewerkt wordt naar opvang in een Vrijheidsbeperkende Locatie op voorwaarde dat uitgeprocedeerde asielzoekers meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. Het onder voorwaarden bieden van bed bad brood staat vast in de zogenaamde bed bad brood overeenkomst. De onderhandelingen die ten grondslag lagen aan de bed bad brood overeenkomst hebben in het voorjaar van 2015 gezorgd voor een kabinetscrisis tussen coalitiepartners PVDA en VVD. Gemeenten hebben echter aangegeven dat zij zich niet volledig kunnen vinden in de bed bad brood overeenkomst.

De burgemeester blijkt verantwoordelijk te zijn voor zowel de bescherming van mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers als de openbare orde, en daarmee het voorkomen van overlast in openbare ruimten. De verantwoording en de uitvoering van het beleid komt tot stand door middel van werkzaamheden van het gemeentelijk apparaat. Om die reden zijn er interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en zijn beleidsdocumenten geanalyseerd. Het gemeentelijk beleid voor bed bad brood voorzieningen, in de onderzochte gemeenten, is gestoeld op een tijdelijke bed bad brood overeenkomst tussen de Rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, welke is gestoeld op een voorlopige uitspraak van de voorzieningenrechter van de Centrale Raad van Beroep. De onderzochte gemeenten handelen dus in strijd met de opvattingen van de Rijksoverheid. Tegelijkertijd is er nog geen definitieve bed bad brood overeenkomst en gerechtelijke uitspraken verbieden noch verplichten gemeenten op bed bad brood voorzieningen te treffen. De onderzochte gemeenten bieden allen, in de hoedanigheid van centrumgemeenten, bed bad brood voorzieningen of verlenen financiële steun aan bed bad brood initiatieven.

Menselijke waardigheid kan worden gewaarborgd door het bieden van bed bad brood en in het bijzonder het bieden van begeleiding ofwel perspectief. In iedere onderzochte gemeente wordt een bed bad brood voorziening en wordt begeleiding geboden. Echter, niet bij iedere gemeente is het krijgen van begeleiding en dus het werken aan toekomstperspectief een voorwaarde om onderdak en voedsel te verkrijgen. De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld, stelt het volgen van dergelijke begeleiding niet verplicht. Men wil in de gemeente Amsterdam in de toekomst wel meer aandacht gaan schenken aan begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers. Bij begeleiding gaat het veelal om een gedragsverandering plaats te laten vinden. Zoals door een van de respondenten werd geschetst: uitgeprocedeerde asielzoekers

kunnen als het ware verslaafd zijn aan de gedachten om hier in Nederland te blijven terwijl dat vaak niet mogelijk is. Door middel van begeleiding kan iemand zicht ofwel perspectief krijgen in zijn/ haar situatie en werken aan de toekomst. Het kan dan zo zijn dat een uitgeprocedeerde asielzoeker teruggaat naar het land van herkomst of alsnog een verblijfsvergunning bemachtigt. Een begeleidingstraject is niet altijd een garantie voor een goede afloop, sommige uitgeprocedeerde asielzoekers belanden alsnog in de illegaliteit. Dit houdt in dan men zich onttrekt aan alle (gemeentelijke) voorzieningen.

Menselijke waardigheid, het recht op leven, het recht op vrijheid en veiligheid blijken allen met elkaar te maken te hebben. Geconcludeerd wordt dat uitgeprocedeerde asielzoekers een grotere kans hebben om slachtoffer te worden van mensenhandelaren. Mensenhandelaren maken misbruik van de kwetsbare positie van een uitgeprocedeerde asielzoeker. Daarnaast kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers door hun sociale deprivatie hun toevlucht zoeken in overmatig drugsgebruik en/ of het plegen van (druggerelateerde) criminaliteit. Het bieden van een bed bad brood voorziening, inclusief een slaappleats, voedsel en kleding, blijkt het meest basale vangnet te zijn om de voorgenoemde valkuilen te vermijden. Daarnaast blijkt het bieden van gezondheidszorg bescherming te bieden, waardoor niet alleen waardigheid en het recht op leven wordt gewaarborgd maar ook wordt voorkomen dat mensen psychisch achteruit gaan.

Juist het instellen van bed bad brood voorzieningen inclusief begeleiding voorkomt dat uitgeprocedeerden in hun mensenrechten worden geschonden en overlast plegen in de openbare ruimten. Een overlastgevende groep welke voor een groot deel bestond uit uitgeprocedeerde asielzoekers is na het aanbieden van bed bad brood voorzieningen en begeleiding nagenoeg uit het straat beeld verdwenen. Uitgeprocedeerde asielzoekers welke volledig in de illegaliteit leven, en dus in principe niet bekend staan bij de onderzochte gemeenten, blijken een groep te zijn welke juist zo min mogelijk wil opvallen. Dit uit angst ontdekt te worden. De groep pleegt dus juist geen overlast. Over het algemeen kan gesteld worden dat wanneer mensenrechten niet gehandhaafd worden, dit een negatieve impact heeft op de openbare orde. Namelijk, wanneer uitgeprocedeerden sociaal nog sterker worden gedepriveerd en tegelijkertijd kwetsbaarder worden, wordt de kans vergroot dat zij vervallen in crimineel en sociaal deviant gedrag, alsmede een makkelijker doelwit worden voor mensenhandelaren. Met andere woorden hangen mensenrechten, in het bijzonder veiligheid, samen met veiligheid van de samenleving ofwel de openbare orde en veiligheid. Ondanks het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers sociaal worden uitgesloten (omdat ze terug dienen te gaan naar het land van herkomst) maken ze alsnog deel uit van de samenleving. De

Rijksoverheid blijkt uitgeprocedeerde asielzoekers te beschouwen als illegale personen welke, na op straat *geklinkt* te zijn, heen gaan met een onbekende bestemming. Gemeenten daarentegen worden alsnog geconfronteerd met uitgeprocedeerde asielzoekers en zien zich door risico's op het gebied van overlast en risico's op het gebied van mensenrechten genoodzaakt bed bad brood voorzieningen in stand te houden.

Enkele respondenten erkennen het spanningsveld tussen het beschermen van mensenrechten en het waarborgen van de openbare orde (in de zin van overlast). Voorbeelden in het kader van waarborgen van openbare orde (in de zin van overlast) en veiligheid zijn, het ontruimen van tenten waarin uitgeprocedeerde asielzoekers verbleven, het verplicht oppakken en het verlenen van een slaapplek voor uitgeprocedeerde asielzoekers die bij koud weer op straat sliepen en het voor uitgeprocedeerde asielzoekers veilig aangifte doen. Dit laatste heeft te maken met het feit dat in het verleden uitgeprocedeerde asielzoekers die aangifte van een misdrijf kwamen doen, direct opgepakt werden door de vreemdelingenpolitie.

De respondent van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten liet weten dat de onderhandelingen over een nieuw te sluiten bed bad brood akkoord nog steeds lopen. Ook de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bevestigde deze uitspraak. Alle respondenten van de onderzochte cases en de secretaris van het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid, spraken deze bewering tegen. Volgens hen liggen de onderhandelingen tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie stil. De respondenten geven aan dat dit komt doordat de coalitiepartijen PVDA en VVD niet voor een tweede keer in een discussie willen raken. Er wordt vanuit gegaan dat beide coalitie partijen hun kabinetsperiode willen uitzitten zonder in een tweede crisis te raken. Binnen ieder onderzochte case zijn de respondenten van mening dat een nieuw bed bad brood akkoord meer tijd en financiële middelen moet bieden voor de centrum gemeenten. Alleen dan heeft een nieuw bed bad brood akkoord kans van slagen. De extra tijd is nodig om voldoende ruimte te creëren waarin gewerkt kan worden aan begeleiding. Deze begeleiding is nodig om samen met uitgeprocedeerde asielzoekers te werken aan een realistisch toekomst perspectief.

De respondenten van de onderzochte cases hebben voorbeelden aangedragen die de burgemeester beter kunnen helpen om de mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers te beschermen en overlast tegen te gaan. Zo zouden vakopleidingen aangeboden kunnen worden. Op die manier wordt niet alleen het recht op onderwijs beschermt, ook wordt men beter voorbereid op een eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Tevens kan het aanbieden van een vakopleiding een positief effect hebben op de terugkeer intentie van een

uitgeprocedeerde asielzoeker. Het bieden van een collectieve zorgverzekering voor uitgeprocedeerde asielzoekers kan ook een gunstig effect hebben op de terugkeer intentie. Uiteraard wordt op een dergelijke manier ook het recht op leven en het recht op waardigheid actief beschermd. Bovendien kan door een betere gezondheidszorg deviant gedrag van uitgeprocedeerde asielzoekers voorkomen worden.

In de praktijk blijkt het vreemdelingenbeleid deels gedecentraliseerd te zijn. Wanneer het vreemdelingenbeleid ook formeel gedecentraliseerd zou worden zou dit een positief effect kunnen hebben op het terugkeerproces. Decentralisatie van het vreemdelingenbeleid betekent niet alleen het neerleggen van verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Een decentralisatie zou moeten betekenen dat er een betere bestending van relaties op centraal en decentraal niveau plaats vindt. De samenwerking zou moeten worden gestimuleerd door een toewijzing van voldoende middelen inclusief een toereikend budget. In Duitsland wordt al op een dergelijke manier gewerkt. Mogelijk kan het interessant zijn om te leren van de succesfactoren in Duitsland.

Het argument dat een ruimhartig asielbeleid, waaronder het onvoorwaardelijk bieden van bed bad brood voorzieningen voor uitgeprocedeerde asielzoekers een aanzuigende werking van asielzoekers heeft op een land, komt regelmatig bovendrijven als argument voor het huidige restrictieve karakter van het asielbeleid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers. Dergelijke weerstanden kunnen mogelijk weg worden genomen door het benadrukken dat een uitgeprocedeerde asielzoeker pas kan werken aan terugkeer wanneer wordt voorzien in een stabiele bed bad brood opvang met begeleiding in een centrumgemeente. Op die manier worden niet alleen de meest elementaire mensenrechten beschermd, ook kan de burgemeester het risico op overlast en onveilige situaties binnen zijn gemeente voorkomen. Aan de ene kant kan het bieden van vakopleidingen en een collectieve verzekering een positief effect hebben op de terugkeer intentie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Aan de andere kant kan de burgemeester door deze opties overlast tegen gaan en mensenrechten beter beschermen. Voor de implementatie van dergelijke opties dient de burgemeester uiteraard een mandaat van de Rijksoverheid te krijgen. Het decentraliseren van vreemdelingenbeleid zou een uitkomst kunnen zijn.

BIBLIOGRAFIE

WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN

- Aleinikoff, T. (1995). State-centered refugee law: From resettlement to containment. In Valentine, D. & Knudsen, J. (1995) *Mistrusting refugees* (pp. 120-138). Berkeley: University of California Press. Geraadpleegd via <http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/mjil14&page=120&collection=journals>.
- Amersfoort, H. van. (1999). "Migration control and minority policy: The case of the Netherlands", in: Brochmann, G. & Hammar, T. (1999). *Mechanisms of immigration Control, A Comparative Analysis of European Regulation policies*. Oxford/New York: Berg.
- Beck, U. (1986). *Das Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Geraadpleegd via http://biblsrc.btk.ppke.hu/Szociologia/03BeckUlrichRisikogesellschaft_Auf_dem_Weg_in_eine_andere_Moderne.pdf.
- Bekke, A. (1997). Trends en breukpunten in overheidsmanagement. *Bestuurskunde*, 6 (1), 20-29.
- Bennekom, R. van (2010). Profiel van de Nederlandse burgemeester. *Justitiële Verkenningen*, 3, 10, 45-49.
- Berg, B. (2004). *Qualitative research methods for social sciences*, Boston: Pearson Education.
- Bovend'Eert, P. (2015). *Inleiding constitutioneel recht* (7^e druk) Wolters Kluwer.

- Brannan, T & Stoker, G. (2007). *Re-energizing citizenship, strategies for civil renewal*, Palgrave.
- Brochmann, G. (1999). "The mechanisms of control", in: Brochmann, G. & Hammar, T. (1999). *Mechanisms of immigration Control, A Comparative Analysis of European Regulation policies*. Oxford/New York: Berg.
- Bronkhorst, D. & Wanning, A. van. (1994). *Vluchtelingen: achtergronden en feiten*. 's-Hertogenbosch: Katholiek Pedagogisch Centrum.
- Bryman, A. (2012). "Social Research Methods" (3e druk). Oxford University Press.
- Bunt, H. van de. (2003). Op het compas van het veiligheidsgevoel. In Bijleveld, C. & Bunt, H. van de, *De grens van onveiligheid [diesrede]*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Cachet, L., & Van Sluis, A. (2014). Nationale politie en lokale democratie. *Cahiers Politiestudies*, 3 (32), 85-106.
- Crawford, A. (2006). Fixing broken promises, neighbourhood wardens and social capital. *Urban studies*, 43, (5), 6, 957-967.
- Cunliffe, A. & Bahiraey, D. (2006). Refugees, transition and employment prospects in Plymouth and the South West UK. *Refugee Survey Quarterly*, 25 (2): 123-134.
- Devroe, E. (2012). *A swelling culture of control? - De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*. Maklu: Antwerpen.
- Doorn, L., Kloppenburg, R., & Kromhout, M. (2015). Kinderen buiten beeld. De leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 24 (1), 4. Geraadpleegd via dspace.library.uu.nl/handle/1874/310668.
- Duin, M. van, Os, P. van, Tops, P., & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Geraadpleegd via de VNG website

- https://pure.uvt.nl/portal/files/1305734/Zouridis_Sleuren_of_sturen_110209_fulltext_bij_url_geen_toestemming.pdf.
- Easton, M. (2014). 'Blind spot'-policing in Belgische multiculturele wijken en de implicaties voor de mensenrechten. *Cahiers Politiestudies*, 3 (32), 65-83.
- Edwards, A. & Huges, G. (2008). Resilient Fabians? Anti-social behaviour and community safety work in Wales. In P. Squires, *ASBO nation* (pp. 57-72). Bristol: Policy Press.
- Eijl, C. van. (2012). *Tussenland: Illegaal in Nederland, 1945-2000*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Engbersen, G. (2007). De Nederlandse asielprocedure als de Titanic: Over de verdeling van levenskansen en criminaliteit. In *Macht en verantwoordelijkheid* (pp. 89-100). Geraadpleegd via <http://www.oapen.org/search?identifier=340120>.
- Engbersen, G. & Broeders, D. (2009) 'The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants, *West European Politics* 32 (5): 867-885.
- Fijnaut, C., Rosenthal, U., & Muller, E. (2007). *Politie* (2e druk.). Wolters Kluwer.
- Forsythe, D. (2000). *Humanrights in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heijnis, G. (2013). *Tussen beleid en realiteit* (Masterscriptie, Universiteit Leiden , Leiden, Nederland). Geraadpleegd via <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/21214/BA-scriptie%20illegale%20migratie%20door%20G.J.%20Heijnis.pdf?sequence=1>.
- Horst, H. van der. (2001). *Asielzoekers en asielbeleid in Nederland: Conflicterende discoursen van natiestaat, verzorgingsstaat en mensenrechten*. Delft: DUP Satellite.
- Hope, T., & Sparks, R. (2000). *Crime, risk, and insecurity: Law and order in everyday life and political discourse*. London: Routledge.

- Hope, T. (2005). The new governance of community safety in England and Wales. *Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, 369-387.
- Jennissen, R. (2015). Asielzoekers in Europa: de geopolitieke context. *Justitiële verkenningen*, 41 (3), 9-29. Geraadpleegd via http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/justitieleverkenningen/2015/3/JV_0167-5850_2015_041_003_002.pdf.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing Security. Explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge.
- Kalmthout, A., Graft, A., Hansen, L., & Hadrouk, M. (2004). Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring. Geraadpleegd via [https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/terugkeermogelijkheden-van-vreemdelingen-in-vreemdelingenbewaring\(436ea3d9-e6d3-4770-b73f-af2b79680ada\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/terugkeermogelijkheden-van-vreemdelingen-in-vreemdelingenbewaring(436ea3d9-e6d3-4770-b73f-af2b79680ada).html).
- Kansil, T. (2014). Macht ingetoomd. *Cahiers Politiestudies*, 3 (32), 21-34. Maklu-Uitgevers.
- Keely, C. (1996). How nation-states create and respond to refugee flows. *International Migration Review*, 30(4), 1046-1066. Geraadpleegd via http://www.jstor.org/stable/2547603?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Kortmann, C. (2008). *Constitutioneel recht* (6^e druk). Deventer: Kluwer.
- Koser, K. (2007). *International migration: A very short introduction*. Geraadpleegd via <http://lms.hse.ru/content/lessons/35035/Koser%20International%20Migration.pdf>.
- Kromhout, M., Wubs, H., & Beenackers, E. (2008). Illegaal verblijf in Nederland. Geraadpleegd via de Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum website: https://www.wodc.nl/images/cahier-2008-3-samenvatting_tcm44-117154.pdf.

- Kuijer, A., & Steenbergen, H. (2005). *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Leenders, M., (1998). “Spanningen tussen stad en staat: De centralisatie van het vreemdelingenbeleid in de periode 1815-1940”, in: *Migrantenstudies*, 1998, 14 (4), pp. 222-231. *Themanummer ‘Asielzoekers’*. eds. Böcker and N. Doornbos.
- Leerkes, A. (2009). *Illegal Residence and Public Safety in the Netherlands*. Geraadpleegd via <http://www.oapen.org/download?type=document&docid=340002>.
- Leun, J. van der (2003). *Looking for loopholes: Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leun, J. van der & Ridder, de, S. (2013). Het cumulatief punitief karakter van het migratierecht. *Orde van de dag*, 61, 28-35. Geraadpleegd via <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/20837>.
- Mattheijer, M. (2000). De toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt (2^e druk). Ontvangen via de Amsterdam Institute For Advanced Labour Studies University Of Amsterdam website: http://www.uva-aiaas.net/uploaded_files/publications/RR2-1.pdf.
- Meij, J. de & Vlies, I. van der. (2004). *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht* (9^e druk). Kluwer.
- Moore, B. (1986). *Refugees from Nazi Germany in the Netherlands, 1933-1940*. Dordrecht/Boston: M. Nijhoff.
- Mueller, J., Schmidt, M., Staeheli, A., & Maier, T. (2010). Mental health of failed asylum seekers as compared with pending and temporarily accepted asylum seekers. *European Journal of Public Health*, 21 (2), 184-189. Geraadpleegd via <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/21/2/184.full.pdf>.

- Muijsenbergh, M. van den, & Schoevers, M. (2009). Zorg voor ongedocumenteerden. *Bijblijven*, 25(4), 59-64. Geraadpleegd via <http://link.springer.com/article/10.1007/BF03087646>.
- Nagtegaal, C. (2011). "Security, Insecurity and Refugees in The Netherlands", in: Lazaridis, G., (2011). *Security and Insecurity and Migration in Europe. Research in Migration and Ethnic Relation Series*. Ashgate: Farnham/Burlington.
- Neumayer, E. (2005). Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? *The Journal of Conflict Resolution*, 49 (6), 925-953. Geraadpleegd via <http://jcr.sagepub.com/content/49/6/925.full.pdf+html>.
- Orum, A. & Feagin, J. (1991). *A tale of two cases*. In J. Feagin, A. Orum & G. Sjoberg (Eds.), *A case for a case study* (pp 121-147). Chapel Hill: the university of North Carolina press.
- Prins, R. (2014). *Safety first*. Geraadpleegd via: repub.eur.nl/pub/76918/Manuscript-Dissertatie-Ruth-Prins_Safety-First_-2014.pdf.
- Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tudyman, T., & Bekkers, V. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters*. Geraadpleegd via [file:///vuw/Personal\\$/Homes/15/s1584049/Downloads/nationale-wetten-versus-lokale-besluiten.pdf](file:///vuw/Personal$/Homes/15/s1584049/Downloads/nationale-wetten-versus-lokale-besluiten.pdf).
- Prinsen, P. (2009). *Integreren op de arbeidsmarkt...pardon?! [Masterscriptie, Universiteit van Utrecht , Utrecht]*. Geraadpleegd via <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/34849>.
- Punch, K. (2006). *Developing Effective Research Proposals* (2e druk). London: Sage Publications.
- Robson, C. (1993). *Real world research: A resource for social scientists and practitioner-researchers* (2e druk). Oxford: Blackwell.

- Sackers, H. (2010). *Herder, hoeder, en handhaver : de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* [Oratie]. Geraadpleegd via <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/74863/74863.pdf?sequence=2>.
- Scholz, R., & Tietje, O. (2002). *Embedded case study methods: Integrating quantitative and qualitative knowledge*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Smets, P., & Kate, S. ten (2008). Let's Meet! Let's Exchange! LETS as an Instrument for Linking Asylum Seekers and the Host Community in the Netherlands. *Journal of Refugee Studies*, 21 (3). Geraadpleegd via <http://jrs.oxfordjournals.org/content/21/3/326.full>.
- Spijkerboer, T. (2012). *Noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers*. Ontvangen via de Binnenlandsbestuur website: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2012/11/Conclusies-Spijkerboer.pdf>.
- Staring, R., & Aarts, J. (2010). *Jong en illegaal in Nederland*. Geraadpleegd via de Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum website: [file://vuw/Personal\\$/Homes/15/s1584049/Downloads/Jong%20en%20illegaal.pdf](file://vuw/Personal$/Homes/15/s1584049/Downloads/Jong%20en%20illegaal.pdf).
- Stokkom, B. van. (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.
- Swanborn, P. G. (2010). *Case study research: What, why and how?* Los Angeles: SAGE.
- Terpstra, J., & Krommendijk, M. (2010). Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9 (3), 9-20. Geraadpleegd via <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/85418>.
- Verheugt, J. (2013). *Inleiding in het Nederlandse recht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Weiss, T., Forsythe, D., & Coate, R. (2001). *The United Nations and changing world politics* (3e druk.). Boulder/ Oxford: Westview Press.
- Wolf, J., E. Bransen en S. Nicholas (2001) ‘Mensen in de marge; kenmerken van sociale kwetsbaarheid’. In: *Justitiële Verkenningen*, 27 (6), 19-38.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods* (3e druk). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*, London: SAGE Publications.
- Zolberg, A. (1981). “International migrations in political perspective”, in: Kritz, M., Keely, C. & Tomasi, S. (1981). *Global trends in migration: theory and research on international population movements*. Geraadpleegd via <http://www.popline.org/node/409839>.
- Zuijlen, R. van. (2004). *Veiligheid als begrip*. In Muller, E., *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen Aan Den Rijn: Kluwer.

NIET-WETENSCHAPPELIJKE BRONNEN:

- Amnesty International, & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2012). *Goed bezig over Mensenrechten*. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/publicatie_goed_bezig_over_mensenrechten.pdf.
- Asten, R. van, Belhaj, S., Eijs, J. van, Paternotte, J., & Verschuure, K. (2013). *Het compromis over bed, bad en brood is een krankzinnig akkoord*. Volkskrant.
- COA. (z.j.). *Gezinslocatie*. Geraadpleegd via <https://www.coa.nl/nl/themas/gezinslocatie>
- CBS. (2014). *Considerable increase asylum seekers from Syria and Somalia*. Geraadpleegd op 8 maart, 2016, via <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4015-wm.htm>.

CBS. (2015). CBS: In 2015 twee keer zo veel asielzoekers en na reizigers als in 2014.

Geraadpleegd via: <http://www.cbs.nl/nl->

NL/menu/themas/dossiers/asielzoekers/publicaties/artikelen/archief/2016/in-2015-twee-keer-zo-veel-asielzoekers-en-nareizigers-als-in-2014.htm.

CBS. (2015-a). Gebieden in Nederland 2015. Geraadpleegd via

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82949NED&D1=51,53-54&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.j.).

<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/nazorg-ex>

gedetineerden/overzicht_centrumgemeenten.pdf. Geraadpleegd via

http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/nazorg-ex-gedetineerden/overzicht_centrumgemeenten.pdf.

College voor de Rechten van de Mens. (2014). Situatie vluchtgarage mensenwaardig.

Ontvangen via <https://www.mensenrechten.nl/berichten/situatie-vluchtgarage-mensenwaardig>.

Committee of Ministers. (2015). *Resolution CM/ResChS(2015)4*. Geraadpleegd via de

Council of Europe website:

[file:///vuw/Personal\\$/Homes/15/s1584049/Downloads/resolutie-feantsa-versus-nederland-engels%20\(2\).pdf](file:///vuw/Personal$/Homes/15/s1584049/Downloads/resolutie-feantsa-versus-nederland-engels%20(2).pdf).

European Commission. (2016). Refugee crisis. Geraadpleegd via

http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis_en.

Eurostat. (2016). File:Asylum applications (non-EU) in the EU-28 member states, 2005-15 ⁽¹⁾

(thousands) YB16.png [Grafiek]. Geraadpleegd via de Europa website:

<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2005-15_(%C2%B9)_(thousands)_YB16.png.

Gaay Fortman Ermelo, B. de. (2012). Lakmoesproef. *Trouw*. Geraadpleegd via <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3239430/2012/04/12/Lakmoesproef.dhtml>.

Gemeente Amsterdam. (2015). *Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen*. Ontvangen via https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUK EwjFg73im7vMAhWJAsAKHfHuBpYQFggfMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.amsterdam.nl%2Fpublish%2Fpages%2F714639%2F20150529_uitvoeringsplan_programma_vreemdelingen_versie_5.pdf&usg=AFQjCNE2tmHncrvKfHd-4rMjpZ1Ei00iqAhttp://.

Gemeente Groningen. (2016). *Vreemdelingenbeleid begroting*. Gemeente Groningen: 2016

Gemeente Utrecht. (2015). *Utrecht monitor 2015*. Geraadpleegd via https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/2.concern-bestuur-uitvoering/Onderzoek_en_cijfers/Clickable_pdf_totaal_Utrecht_Monitor_2015_WEB.pdf.

Gemeente Utrecht. (2015-a). *Basisdocument vreemdelingenbeleid in de gemeente Utrecht maart 2015*. Gemeente Utrecht: 2015.

Hatton, T. (2011). *Seeking asylum: Trends and policies in the OECD*. Geraadpleegd via <http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/Hatton%20Seeking%20Asylum.pdf>.

Hobbes. (1651). *Leviathan*. Geraadpleegd via <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/hobbes/Leviathan.pdf>.

I amsterdam. (2015). Feiten & cijfers over Amsterdam. Ontvangen op 25 april 2016, via <http://www.iamsterdam.com/nl/uit-in-amsterdam/ontdek-amsterdam/feiten-en-cijfers>.

- IND. (2014). Hervestiging van vluchtelingen (6078). Geraadpleegd via <https://www.ind.nl/Documents/6078.pdf>.
- IND. (z.j.). Wat is asiel? Geraadpleegd op 28 februari, 2016, via <https://ind.nl/organisatie/informatie-jongeren/wat-is-asiel>.
- JUDEX. (z.j.). Wat gebeurt er als een asielzoekende is uitgeprocedeerd? Geraadpleegd via http://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht_%26_asiel/asiel/artikelen/966/wat-gebeurt-er-als-een-asielzoekende-is-uitgeprocedeerd_.htm.
- Justitia et Pax Nederland. (2010). *Humaniteit in vreemdelingenbewaring*. Ontvangen via <http://www.justiceandpeace.nl/public/Publication/4/download/Humaniteit%20in%20vreemdelingenbewaring.pdf>.
- Kämper, V. (2015). 60 Millionen Flüchtlinge weltweit: Woher sie kommen, wohin sie wollen, wohin sie gehen. Der Spiegel. Geraadpleegd via <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-60-millionen-menschen-weltweit-auf-der-flucht-a-1039321.html>.
- Movisie. (2013). Decentralisaties en mensenrechten. Geraadpleegd via <https://www.movisie.nl/artikel/decentralisaties-mensenrechten>.
- Morgan, M. (2011). *Classics of moral and political theory* (5e druk.). Indianapolis: Hackett Pub. Co.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). Centrumgemeente maatschappelijke opvang & beschermd wonen. Geraadpleegd via http://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *De opvang van asielzoekers in Nederland*. Ontvangen via de Europees Migratie Netwerk website: <http://www.emnnetherlands.nl/dsresource?objectid=2150&type=org>.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (n.d.). Handvest van de Grondrechten. Geraadpleegd via <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/handvest-grondrechten>.

Nederlandse Omroep Stichting. (2016). Gemeenten en Rijk ruziën nog steeds over bed-bad-brood. Geraadpleegd via <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2085856-gemeenten-en-rijk-ruzien-nog-steeds-over-bed-bad-brood.html>.

Nederlandse Omroep Stichting. (2015). Bed-bad-broodregeling verdwijnt, er komt andere opvang. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2031887-bed-bad-broodregeling-verdwijnt-er-komt-andere-opvang.html>.

Nederlandse Omroep Stichting. (2015-a). De Vluchtgarage is dicht, wat nu? Ontvangen via nos.nl/artikel/2029999-de-vluchtgarage-is-dicht-wat-nu.html.

Nourozi, S. (2015). *Opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers*. Geraadpleegd via de MOVISIE website: https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Rapport-inventarisatie-uitgeprocedeerde-asielzoekers%20%5BMOV-6290498-1.0%5D.pdf

Politie. (z.j.). Organisatie. Geraadpleegd op 18 maart 2016, via <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie---organisatie.html>.

Rijksoverheid. (z.j.). Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/immigratie-en-naturalisatiedienst-ind>.

Sorell. (2014). *Thomas Hobbes*. Geraadpleegd via <http://www.britannica.com/biography/Thomas-Hobbes>.

UNHCR. (z.j.). Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Geraadpleegd via <http://www.unhcr.org/56701b969.html>.

UNHCR. (z.j.-a). Op de vlucht in eigen land. Geraadpleegd op 07-03-2016, via <http://www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/ontheemden.html>.

Universiteit van Amsterdam. (2014). Belangrijke uitspraak: onderdak, kleren en voedsel

II. Geraadpleegd via <https://verblijfblog.nl/2014/11/17/belangrijke-uitspraak-onderdak-kleren-en-voedsel-ii/>.

Universiteit van Amsterdam. (2015). Stapelen van asielprocedures: zijn de maatregelen van de overheid effectief? Geraadpleegd via

<https://verblijfblog.nl/2015/03/12/stapelen-van-asielprocedures-zijn-de-maatregelen-van-de-overheid-effectief/>.

Universiteit van Amsterdam. (2015-a). Hoogste rechters: Nederland mag opvang onder voorwaarde aanbieden. Geraadpleegd via

<https://verblijfblog.nl/2015/11/26/hoogste-rechters-nederland-mag-opvang-onder-voorwaarde-aanbieden/>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015). Bed-bad-broodregeling. Geraadpleegd op 2 april 2016 via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten website

<https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/brieven/bed-bad-broodregeling>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015-a). 10,3 miljoen voor bed-bad-brood.

Geraadpleegd op 2 april 2016 via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten website <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/103-miljoen-voor-bed-bad-brood>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015-b). Iedereen heeft recht op bed, bad en

brood. Geraadpleegd op 2 april 2016 via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten website <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/iedereen-heeft-recht-op-bed-bad-en-brood>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2015-c). Reëel uitzicht op nieuw bestuursakkoord 'bed-bad-brood'. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/reel-uitzicht-op-nieuw-bestuursakkoord-bed-bad-brood>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2007). *Onderhandelaarsakkoord Bestuurlijke afspraken tussen de Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*. Ontvangen via https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_wOKE0NPMAhXECiwKHelUBb0QFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fkamerstukken%2F2007%2F04%2F27%2F5481793b-afwikkeling-nalatenschap-oude-vreemdelingenwet-7653%2F5481793b-afwikkeling-nalatenschap-oude-vreemdelingenwet-7653.pdf&usg=AFQjCNFC3T5iZq8Jq_geV9_xVMvv9RaxPw.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). Bestuursakkoord bed-bad-brood. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/asielbeleid-en-integratie/asielbeleid/bed-bad-broodregeling-0>.

Vluchtelingenwerk. (z.j.). Wat houdt de asielvergunning in? Geraadpleegd via <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/asielvergunning>.

Vluchtelingenwerk. (z.j.-a). Terugkeer van uitgedoemde asielzoekers naar land van herkomst. Geraadpleegd via <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/terugkeer/terugkeer>.

Vluchtelingenwerk. (2015). *Vluchtelingen in getallen 2015*. Geraadpleegd via <http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u152/VLUCHTELINGEN%20IN%20GETALLEN%202015%20definitiefst%20OO.pdf>.

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE EXPERTS

Geïnterviewde expert	Functietitel	Organisatie	Juridische status van de organisatie
Mevr. M. Aangeenbrug	Beleidsmedewerker Sociaal Domein	VNG	Belangen vereniging
Dhr. J. Braat	Senior beleidsadviseur	Gemeente Utrecht	Publiek rechtelijk rechtspersoon
Dhr. G. de Jong	Senior beleidsmedewerker	Gemeente Groningen	Publiek rechtelijk rechtspersoon
Dhr. J. Klaas	Coördinator van het PILP/ Advocaat	PILP	Stichting
Mevr. A. Klerks	Programmamanager Vreemdelingenbeleid	Gemeente Amsterdam	Publiek rechtelijk rechtspersoon
Dhr. P. Postma	Secretaris	LOGO	Stichting
Dhr. P. Postma	Senior beleidsmedewerker	INLIA	(Kerkelijke) stichting

BIJLAGE 2 VRAGEN HALF GESTRUCTUREERD INTERVIEW

Topic 1
Deelvraag 1
1.1.1.1) Wanneer is een asielzoeker uitgeprocedeerd?
1.1.1.2) Wat zijn verdere mogelijkheden voor uitgeprocedeerde asielzoekers om hun asiel afwijzing aan te vechten?
1.1.2.1) Hoe luiden de uitspraken van de Raad van State?
1.1.3.1) Hoe luiden de uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep?
Topic 2
Deelvraag 2
2.2.1.1) Welk standpunt heeft de Rijksoverheid ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers?
Deelvraag 3
2.3.1.1) Wat is het algemene beleid in de gemeente met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers?
2.3.1.2) Tot welke voorzieningen hebben de uitgeprocedeerde asielzoekers toegang?
2.3.1.3) Welke mensenrechten zijn mogelijk in het geding voor de uitgeprocedeerde asielzoekers?
2.3.1.4) Wat zijn de mogelijkheden van de burgemeester aangaande het beschermen van mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers?
2.3.1.5) Welke mensenrechten zoals omschreven in bijlage 1 zijn relevant (en wat is uw interpretatie)?
2.3.1.6) Hoe worden de specifieke mensenrechten, zoals genoemd in de voorgaande vraag, gewaarborgd?
2.3.1.7) Wat vindt u van de bestaande middelen in de gemeente om mensenrechten te beschermen?
2.3.1.8) Kunt u aangeven welke middelen de burgemeester nog meer zouden kunnen helpen ter bescherming van mensenrechten voor uitgeprocedeerde asielzoekers?
2.3.1.9) Herkent u een scheidslijn of spanningsveld tussen openbare orde handhaving en beschermen van mensenrechten, zo ja kunt u daar voorbeelden van geven?
2.3.2.1) Worden er overlast problemen ervaren, veroorzaakt door uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente? Zo ja, welke problemen?
2.3.2.2) Welke overlast problemen zoals omschreven in bijlage 2 zijn mogelijk aan de orde?
2.3.2.3) Welke preventieve maatregelen heeft de burgemeester ter bestrijding van overlast problemen, zoals genoemd in bijlage 2?
2.3.2.4) Welke repressieve maatregelen zijn er ter bestrijding van overlast problemen, zoals genoemd in bijlage 2?
2.3.2.5) Wat vindt u van de bestaande middelen in de gemeente om mogelijk overlast (door uitgeprocedeerde asielzoekers) tegen te gaan?
2.3.2.6) Kunt u aangeven welke middelen de burgemeester nog meer zou kunnen helpen ter voorkoming van mogelijk overlast door uitgeprocedeerde asielzoekers?