Outline voor overleg Rijk en gemeenten inzake voorzieningen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen

Vooraf en aanleiding
Het Kabinet heeft de Kamer op 22 april geïnformeerd over de afspraken binnen het Kabinet over "de omgang met uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland". Het Kabinet heeft daarbij aangegeven dat voor 1 november 2015 met de gemeenten een aanvulling op het Bestuursakkoord uit 2007 moet zijn afgesproken. Zo niet dan vervallen de nu gemaakte Kabinetsafspraken en zal het Kabinet gemeenten financieel straffen door bv op het integratiebudget voor nieuwkomers te korten.

De inhoud van de brief is op tal van punten niet duidelijk, reden voor deze outline. Gemeenten hebben bezwaren tegen onderdelen, zoals de voorgestelde handelingstermijnen, wijze van uitvoering en verantwoordelijkheden. Voor gemeenten staat voorop dat wijzigingen in beleid en uitvoering moeten leiden tot concrete oplossingen en verbeteringen ten opzichte de huidige situatie. Daarbij gaat het om twee hoofdzaken: verminderen en vermijden van dakloosheid (1) en het vergroten van het aantal mensen dat kiest voor terugkeer vanuit Nederland (2).

Medio mei of wat later zal de Raad van State uitspraak doen over de reikwijdte van het toekennen van opvangvoorzieningen. Uit de recente uitspraak van de Comité van Ministers kan worden gelezen dat de reikwijdte begrensd mag worden tot rechtmatig hier verblijvende vreemdelingen en dus niet tot alle uitgeprocedeerde vreemdelingen die zelf geen onderdak hebben kunnen vinden.

De recent gerealiseerde BBB-voorzieningen in een aantal gemeenten dienen te worden gesloten met uitzondering van de G4-gemeenten en Eindhoven. Met deze gemeenten zullen uitvoeringsafspraken moeten worden gemaakt over kortdurende nachtopvang (BBB), e.e.a. onder aansturing van DTV. Dit is geïntroduceerd als "Voorfase VBL", waarbij binnen enkele weken door de vreemdeling moet worden aangegeven dat hij/zij terug wil keren, waarna onderdak in de VBL Ter Apel wordt geboden. Zo niet, dan moet door de gemeente het onderdak worden beëindigd. Centrale registratie moet er voor zorgen dat de vreemdeling niet gaat shoppen. Na een jaar zal een eerste evaluatie plaatsvinden waarbij bezien wordt of een "Voorfase VBL" in de vijf gemeenten moet worden gecontinueerd. Het gaat dus om een voorwaardelijke en voorlopige onderdakvoorziening.

In de brief van 22 april wordt duidelijk dat investeren in terugkeer de partijen bindt, en ook in de Kamer is onomstreden dat dit van groot belang is. Daarnaast is duidelijk dat de aanwezigheid van uitgeprocedeerde vreemdelingen niet zomaar anders zal zijn. Naast de mensen die vaak al vele jaren hier verblijven om diverse redenen (ziek zijn, belemmeringen vanuit herkomstland, maar ook economische overwegingen), worden er elke dag opnieuw mensen door de IND afgewezen, zowel als asielzoeker, maar ook als "reguliere vreemdeling". Hier speelt vaak ziekte (HIV, diabetes) mee.

Bestuursovereenkomst toen en nu
In 2007 zijn afspraken gemaakt over een Pardonregeling voor ex-asielzoekers die al voor 2001 onafgebroken in Nederland verbleven. Daarbij werden gemeenten verplicht om de mensen in de noodopvang over te dragen aan het Rijk en deze opvang te beëindigen. Het Rijk zou daartegenover het uiterste doen om de terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen te realiseren. Het systeem van toelating en terugkeer was en is niet sluitend. Dat is in de praktijk na 2007 overduidelijk gebleken. Ook de nu voorgestelde aanpak zal het systeem niet sluitender gaan maken. Deze

gedachte is gebaseerd op de visie in de brief van 22 april waarbij in de voorstellen sterk wordt ingezet op de middelen die DTV nu al ter beschikking heeft. Maar de DTV resultaten zijn te mager.

Niet in de brief van 22 april maar wel daarbuiten wordt verwezen naar de positieve resultaten van enkele NGO's en de werkwijze vanuit de Pauluskerk in Rotterdam. Maar juist de deelname van deze organisaties blijft onderbelicht in de brief. Gemeenten, maar zeker ook particuliere hulporganisaties, dienen daarom grote zorgen te hebben over de voorgestelde aanpassingen van beleid. Het zal vermoedelijk niet leiden tot extra terugkeerders, maar wel tot verhoogde dakloosheid.

Gesteld wordt dat vreemdelingen individueel terug kunnen vallen op gemeentelijke daklozenopvang (WMO). Maar dat past niet in het systeem. Immers daklozenopvang is gebonden aan afspraken over een toekomsttraject en daarvoor moet je rechtmatig in Nederland verblijven. Hooguit kan de gemeente op grond van haar zorgplicht een aantal crepeergevallen opvang bieden zoals dit al lange tijd gebeurt in veel gemeenten.

Een aanvulling op het eerdere bestuursakkoord moet daarom met grote alertheid worden bezien, mede omdat het vorige akkoord een sterk eenzijdig karakter had, gecombineerd met een zeker wantrouwen vanuit het Rijk naar gemeenten toe. Vaak is gesteld dat gemeenten het rijksbeleid zouden frustreren. Het tegendeel is waar. Het Rijk heeft haar inzet over terugkeer onvoldoende verwezenlijkt zodat gemeenten hun probleem hielden ook na 2008. Nu al ligt er een concept-BO van het ministerie, waarbij opnieuw blijkt dat er sprake is van een eenzijdig karakter en opgelegd pandoer vanuit het Rijk. Gemeenten (letterlijk de "lagere" overheid) dienen te gehoorzamen, inclusief voorstellen over sancties. Maar een overeenkomst zal alleen werken als er wordt uitgegaan van gelijkwaardige partijen (1) die een aantal gemeenschappelijke doelen hebben (2) en die daarover gezamenlijk afspraken willen maken over aanpak, financiering en draagvlak (3).

Gemeenten en Rijk hebben geen verschil van mening over de relevantie van terugkeer en mogen geen verschil van mening hebben over de ongewenstheid van het verblijf van vreemdelingen op straat. Met andere woorden: het mag niet zo zijn dat de problemen over het hek bij gemeenten blijven bestaan. Een schatting over aantallen is lastig, maar laten we uitgaan van 1000-2000 op jaarbasis, ook gezien de grotere instroom van de afgelopen maanden. In hoeverre deze mensen een beroep willen doen op onderdak (Voorfase VBL) zal erg nauw samenhangen met "het perspectief wat kan worden geboden, vaak in combinatie met zeer persoonlijke omstandigheden".

Terugkeer en middelen

We hebben als gemeenten en Rijk een gemeenschappelijk belang en doel: Wat kan de effectiviteit van het terugkeer verbeteren? En welke ervaringen zijn inmiddels zodanig valide dat ze verder kunnen worden geïmplementeerd? Nieuwe afspraken tussen Rijk en gemeenten moeten zijn doordesemd met activiteiten van partijen die zijn gericht op het verbeteren van terugkeerresultaten.

In de brief staat vermeld dat totaal 30 miljoen beschikbaar wordt gesteld. De helft (15 mio) daarvan is bedoeld voor de financiering van aanpassingen in de VBL (Ter Apel) en de vijf gemeenten (kosten BBB-opvang voornamelijk?). Voor terugkeer zelf en terugkeerprojecten is 5 miljoen aanwezig en voor projecten in herkomstlanden 10 miljoen. Het is onbekend of hier ook EU-middelen worden ingezet. Dit wordt in de brief opgevoerd als "extra activiteiten" om de vrijwillige terugkeer te bevorderen.

Maar met geen woord wordt gesproken over vernieuwde inzichten en aanpak vanuit de DTV, terwijl deze organisatie nu inmiddels een aantal jaren ervaring heeft opgedaan, ook wat betreft de inzet van

derden-organisaties en de samenwerking met gemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam. Succes bij terugkeer mag je alleen verwachten als er sprake is van vertrouwen tussen vreemdeling en overheid én als er een zakelijk perspectief kan worden geboden. Het is bijzonder dat de DTV geen taakstelling (inspanningsverplichting) opgedragen heeft gekregen wat betreft het terug laten keren van uitgeprocedeerde vreemdelingen naar de landen van herkomst, maar dat gemeenten wel worden afgerekend op zaken waar ze geen enkele zeggenschap over hebben.

Daarnaast blijft in de brief onduidelijk wat van de vijf gemeenten wordt verwacht qua inspanningen en middelen. Er wordt gesproken over een gezamenlijke voorziening van rijk en gemeente onder aansturing van DTV. Die opvang heeft tot doel om de terugkeerbereidheid van de vreemdeling te realiseren. Daarbij wordt de rijksfinanciering gekoppeld aan de mate van succes bij het laten terugkeren van vreemdelingen. Deze resultaten worden vervolgens maandelijks gemonitord. Maar wie zit er aan het stuur van deze aanpak en wie wordt er dan vervolgens door het Rijk afgerekend? Als gemeenten niet of nauwelijks invloed mogen hebben op de aanpak, dan kan je de financiering voor deze BBB-voorziening en personeel niet koppelen aan een eventuele doeluitkering aan die gemeenten.

De inzet van gemeenten (VNG + G5) bij overleg met het Rijk:

“Opvang zo kort als het kan, zo lang als het nodig is”.

Het voorliggende compromis tussen VVD en PvdA is geen voorstel wat primair gericht is op het bevorderen van de terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Terwijl juist de afgelopen jaren twee maal is besloten tot een Pardon voor ex-asielzoekers met een zeer langdurige leefgeschiedenis in Nederland, zou het nu de hoogste tijd moeten zijn voor een krachtige verbetering van resultaten op het gebied van vrijwillige terugkeer. Met de voorliggende voorstellen zal dit niet kunnen worden bereikt. Het (gaan) onthouden van voorzieningen staat in de voorstellen meer centraal waardoor mensen toch onder de radar blijven of onvoldoende aangrijpingspunten zien om te besluiten tot vertrek. Onderstaand een aantal punten voor overleg.

- In een overeenkomst tussen partijen moet duidelijk blijken dat er sprake is van gelijkwaardige partners met een gemeenschappelijke problematiek (n.l. stagnerende terugkeer van vreemdelingen). En dat de partijen elk met een eigen verantwoordelijkheid en inzet bij willen dragen aan de terugkeer van mensen in combinatie met het terugdringen van dakloosheid in gemeenten.
- Belangrijk is daarbij om duidelijk te maken dat het Rijk verantwoordelijk is voor het effectueren van terugkeer. Daarvoor is ook 30 mio beschikbaar gesteld. Er is daarom niets mis mee om de inzet van DTV te gaan formuleren in een meetbare vorm. Voorstel: Ten minste 40 % van de geregistreerde (en bij DTV bekende) uitgeprocedeerde mensen besluiten binnen 1 jaar tot vertrek uit Nederland. De DTV mag daarbij een beroep doen op gemeenten en andere organisaties om dit doel te kunnen bereiken.
- Daarbij worden gemeenten en derdenorganisaties financieel gecompenseerd. Hiermee is de primaire verantwoordelijkheid voor terugkeer vastgelegd: het Rijk, daarbij ondersteund door gemeenten en derden-organisaties die hiervoor beschikbaar zijn. Deze samenwerking moet leiden tot verbetering van resultaten. Voorbeelden zijn inmiddels beschikbaar.
- Gelet op de landelijke ligging van opvangcentra en de verspreide kennis en deskundigheid bij derden-organisaties is het belangrijk om tijdelijke opvangvoorzieningen meer regionaal te

spreiden over Nederland. Dit kan de uitvoering ten goede komen en de druk op enkele gemeenten beperken.

- De (ongeveer 30) gemeenten die nu al de WMO taak hebben voor dak- en thuislozenopvang passen daarin. Op die schaal is het mogelijk om kleinschalige opvang te bieden in plaats van grootschalige. De ervaring heeft geleerd dat grootschalige opvang een ongewenste dynamiek heeft. Uitgaande van 1.500 capaciteitsplaatsen gaat het om gemiddeld 50 plaatsen per gemeente. Voorgesteld kan worden om de benodigde opvangcapaciteit te laten samengaan met het beroep wat wordt gedaan op de geboden faciliteiten.
- De lokale (regionale) aanpak, maar ook de landelijke, vraagt inmiddels om een evidence-based manier werken. Er is intussen veel ervaring opgedaan qua methodes en met organisaties. Niet alles blijkt te werken, maar een aantal integrale samenwerkingsverbanden bieden zeker soelaas en daar moet gebruik van worden gemaakt. Verdere lokale of regionale implementatie vraagt tijd en vooral bereidheid bij alle partijen, ook bij de vreemdeling.
- Voorop staat daarbij de inschatting (op basis van onderzoek) of een vreemdeling daadwerkelijk vrijwillig kan (en wil) vertrekken, gezien gesteldheid en herkomst. Dat vraagt om die samenwerking op lokaal/regionaal niveau, waarbij zeker ook de IND een rol heeft om tussentijds zaken tussentijds te kunnen heroverwegen.
- Als door samenwerkende partijen duidelijkheid is verkregen (juist ook door uitwisselen van informatie) kan vervolgens goed worden bepaald wat het vervolgtraject kan of moet worden en wat dit vraagt van zowel de vreemdeling als relevante partijen.
- Het kan zijn dat iemand voorlopig extra zorg nodig heeft. Dan leidt betekent dit veelal dat vervolgopvang en begeleiding nodig is tot iemand voldoende capabel is om te kunnen hervestigen. In andere gevallen kan het gaan om een kortdurende vervolgopvang, wachtend op vertrek.
- *“Opvang zo kort als het kan, zo lang als het nodig is”.* De tijdsduur van opvang en de aard van de opvang moet worden verbonden met de individuele situatie van der vreemdeling. Maatwerk, ook wat betreft de duur en de aard van opvang en begeleiding is zeer belangrijk en rijkt verder dan de vraag “wilt u terugkeren?” Met die benadering kan ook vertrouwen worden gewonnen.
- Gemeenten zijn niet overtuigd van de huidige en voorgestelde aanpak van DTV. De resultaten over de afgelopen jaren baart grote zorgen, mede veroorzaakt door een starre houding van DTV/IND. Daar hebben gemeenten nu meer dan genoeg last van gehad. Het kan niet zo zijn dat DTV blijft werken met “stomp gereedschap”, nu is het nodig om alternatieven te (blijven) zoeken waardoor vreemdelingen makkelijker de stap tot terugkeer kunnen zetten.
- Als in min of meerdere mate de huidige aanpak van het Rijk in tact blijft, zolang mag van gemeenten niet worden verwacht dat sobere onderdakvoorzieningen worden beëindigd. Het argument van aanzuigende werking is ook teveel ge- en misbruikt. BBB is de bodem van humanitair handelen. Andere lokale of centrale vormen van opvang moeten er zijn voor mensen die op grond van persoonlijke omstandigheden zorg en/of begeleiding nodig hebben. Het gaat daarbij overigens om beperkte aantallen.
- In een overeenkomst tussen gemeenten en Rijk zal het erkennen en het willen oplossen van humanitaire problematiek centraal moeten staan, naast het belang voor de staat dat uitgeprocedeerde vreemdelingen elders hun leven moeten kunnen opbouwen. Als die erkenning er niet komt, dan geen overeenkomst.