



Geen Kind op Straat!

*Een coalitie van Defence for Children-
ECPAT, INLIA, Kerk in Actie, LOS,
Stichting Kinderpostzegels Nederland,
Raad van Kerken in Nederland,
UNICEF Nederland en
VluchtelingenWerk Nederland.*

Vang gezinnen met kinderen op, zoals het hoort

In Nederland komen uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen op straat terecht als hun terugkeer (nog) niet gerealiseerd is. Het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa heeft Nederland hierop aangesproken. Volgens het Comité wordt de menselijke waardigheid van de kinderen aangetast als ze op straat moeten leven, en past deze praktijk niet bij de plicht van de overheid om kinderen bijzondere bescherming te bieden. Nederland heeft de plicht om dakloosheid te voorkomen en mag daarom gezinnen niet op straat zetten.

De uitspraak van het Comité heeft voor veel tumult gezorgd. Veel mensen maken zich terecht zorgen over de kinderen op straat.¹ Tot dusverre is er echter nog geen bevredigende oplossing voor de situatie. In deze notitie wordt daartoe een aanzet gegeven. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

	<i>Pag.</i>
1. Het huidige beleid	2
2. De uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten	4
3. Mensenrechten en onderdak	7
4. Definiëring kwetsbare groepen en de Terugkeerrichtlijn	9
5. Opvang uitgeprocedeerde gezinnen in andere landen	10
6. Voorstellen voor opvang gezinnen met kinderen	11
7. Samenvatting en conclusies	15

De coalitie Geen Kind op Straat wijst in deze notitie op de noodzaak om te komen tot een *Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen* waarmee gezinnen met kinderen onder dak zijn. Dat past bij de mensenrechtelijke verplichtingen die Nederland is aangegaan en bij de Europese Terugkeerrichtlijn die eind 2010 geïmplementeerd moet zijn. Het helpt ook om terugkeer op een meer humane en effectieve wijze te realiseren.

¹ Deze notitie gaat in het bijzonder over kinderen in gezinnen. Uiteraard mogen alleenstaande minderjarige vreemdelingen ook niet op straat gezet worden. Voor de asielzoekende kinderen en jongeren en (potentiële) slachtoffers van mensenhandel is meestal opvang geregeld, voor jongeren die geen asiel vragen kan dit wel eens een probleem vormen omdat het COA in beginsel alleen asielzoekers opvangt.

1 Het huidige beleid

Gezinnen met kinderen belanden op straat als het niet gelukt is de terugkeer te realiseren binnen de daarvoor gestelde termijnen en kaders of omdat er tijdens hun verblijfsprocedure niet in opvang is voorzien.

Asielzoekers krijgen gedurende hun asielprocedure tot en met het beroep bij de rechter opvang in asielzoekerscentra, mits hun asielverzoek niet in een aanmeldcentrum is afgedaan. Om ook opvang te krijgen tijdens de fase van hoger beroep (bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) moet een voorlopige voorziening aangevraagd en toegewezen worden. Dit is geregeld in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). Als de rechter de afwijzing van het asielverzoek bevestigt, krijgt het gezin 28 dagen de tijd om Nederland te verlaten. Voor velen blijkt deze termijn te kort. Zij krijgen in de Vrijheidsbeperkende locatie Ter Apel in beginsel nog twaalf weken de tijd om hun vertrek voor te bereiden. Als de terugkeer dan nog niet gerealiseerd is, eindigt de opvang.

Voor mensen van wie het asielverzoek in de 48-uurs procedure in een aanmeldcentrum is afgedaan is in beginsel geen opvang geregeld. In de vernieuwde Vreemdelingenwet (Vw) die op 1 juli 2010 in werking treedt, is gedurende vier weken opvang geregeld voor mensen die in een aanmeldcentrum zijn afgewezen. Zij krijgen daarna niet de mogelijkheid om hun vertrek in de Vrijheidsbeperkende locatie voor te bereiden.

Naast de asielzoekers kent de Rva nog een klein aantal bijzondere groepen die ook aanspraak kan maken op opvang in een asielzoekerscentrum. Dat zijn onder andere mensen die gezinshereniging aanvragen bij iemand met een asielvergunning, mensen die vanwege hun gezondheidssituatie niet kunnen reizen (art. 64 Vw) en mensen van wie het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat ze in Nederland hun procedure bij het Hof mogen afwachten.

Tenslotte is in de Rva geregeld dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) in zeer uitzonderlijke omstandigheden verzocht kan worden om de opvang voort te zetten. Dit gebeurt zeer zelden, zoals uit blijkt uit de jurisprudentie en de Wet COA.²

Vreemdelingen die geen asielaanvraag maar een andere, reguliere, verblijfsprocedure starten, zoals een beroep op een verblijfsvergunning voor wie buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken of een beroep op schijnendheid, krijgen geen opvang. Sinds 1 januari 2010 krijgen ex-asielzoekers die een verblijfsvergunning op medische gronden hebben aangevraagd of een verzoek tot uitstel van vertrek ook opvang in een asielzoekerscentrum. Uitgeprocedeerde asielzoekers die vóór 1 januari 2010 een aanvraag op medische gronden hebben ingediend, of die (nu nog) een aanvraag buitenschuld of schijnendheid indienen, kunnen nog wel uit het asielzoekerscentrum op straat gezet worden. Omdat ze niet hoeven terugkeren - omdat ze rechtmatig in Nederland zijn - is plaatsing in de Vrijheidsbeperkende locatie voor deze groep niet aan de orde.

Minderjarige vreemdelingen die zonder ouders naar Nederland zijn gekomen en zijn uitgeprocedeed - geen asiel en geen amv-vergunning - krijgen opvang in kleine woongroepen, in pleeggezinnen of op speciale afdelingen in asielzoekerscentra. Voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder asielachtergrond, wil de opvang wel eens een probleem vinden omdat het COA alleen asielzoekers opvangt.

² Onlangs heeft de rechtbank in Zutphen bepaald dat de opvang door het COA gecontinueerd moest worden op grond van de belangen van het kind. Het betrof een moeder met een acht maanden oude baby die beide ernstig ziek waren. Rb Zutphen 29 april 2010, *LJN* BM 2856.

In de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) is beschreven dat sommige mensen - in het algemeen op grond van bijzondere kwetsbaarheid - leefgeld kunnen krijgen als ze wél rechtmatig in Nederland zijn maar geen recht hebben op opvang. Hieronder vallen onder andere de kinderen van ouders die een andere verblijfsaanvraag dan een eerste asielverzoek hebben gedaan en om die reden wel rechtmatig verblijf hebben, maar geen opvang.³ Hierbij is een aanvullende aanvraag voor bijzondere bijstand nodig om in de woonkosten te kunnen voorzien. Andere groepen waar de Rvb op van toepassing is, zijn onder andere: vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel tijdens de bedenktijd of ze aangifte gaan doen, of die geen aangifte hebben gedaan maar wel in de vrouwenopvang verblijven en slachtoffers van huiselijk of eengerelateerd geweld die in de vrouwenopvang zitten. De Rvb eindigt als het rechtmatig verblijf eindigt. Zo worden bijvoorbeeld ook vrouwen met kinderen op straat gezet vanuit de vrouwenopvang. Daarnaast is een knelpunt dat kinderen en ouders tijdens de behandeling van een verzoek om een voorlopige voorziening geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Zij mogen de beslissing op het verzoek wel afwachten in Nederland maar krijgen geen opvang omdat zij niet rechtmatig in Nederland zijn.

Tenslotte is er nog een groep vluchtelingen die een tijdelijke vergunning heeft gekregen, bijvoorbeeld vanwege de oorlog in hun herkomstland. Een tijdelijke vergunning vanwege een oorlogssituatie wordt niet omgezet in een permanente vergunning als de oorlog (naar het oordeel van de Nederlandse regering) voorbij is. Zo zijn de laatste jaren Burundese en Sierra Leonese vluchtelingen hun status kwijtgeraakt. Na het verlies van hun status mogen ze niet meer werken of verliezen ze hun uitkering, en kunnen ze hun woonruimte niet meer betalen. Dan staan ze op straat. Hetzelfde gebeurt met mensen die een tijdelijke vergunning hebben gekregen vanwege medische redenen. Als Nederland oordeelt dat hun behandeling kan worden voortgezet in het herkomstland, wordt hun vergunning niet verlengd. Ze verliezen hun uitkering (ze mogen niet werken) en kunnen hun woning daarna niet meer betalen.

Welke gezinnen staan op straat?

Uit bovenstaande samenvatting van de regels voor opvang blijkt dat de volgende gezinnen met kinderen buiten de huidige opvangregels vallen:

- a) Gezinnen die na hun asielprocedure niet hun vertrek hebben gerealiseerd en vanuit een asielzoekerscentrum of Ter Apel op straat beland zijn.
- b) Gezinnen bij wie het asielverzoek in het aanmeldcentrum is afgedaan.
- c) Gezinnen gedurende een reguliere procedure (m.u.v. de procedure op medische gronden na een asielverzoek).
- d) Gezinnen van wie de tijdelijke vergunning niet wordt verlengd, bijvoorbeeld een vergunning vanwege de oorlogssituatie of vanwege gebrek aan noodzakelijke medische zorg in het herkomstland.

³ Deze groep is toegevoegd na het beroemde arrest van de Centrale Raad van Beroep waarin werd gesteld dat de hier bedoelde groep kinderen op grond van artikel 2 (non-discriminatiebeginsel), artikel 3 (belang van het kind voorop) en artikel 27 (recht op een adequate levensstandaard, waaronder onderdak) van het IVRK recht hebben op bijstand. Centrale Raad van Beroep 24 januari 2006, L/JN AV 0197.

Waar verblijven gezinnen nadat ze op straat zijn gezet?

Gezinnen met kinderen die overnachten in bushokjes en op stations: het komt voor in Nederland, maar gelukkig niet vaak en ook niet lang. Veel burgers in Nederland, opvangorganisaties en gemeenten hebben een diepgeworteld besef van verantwoordelijkheid voor kinderen die samen met hun ouders op straat leven. Zij vinden het naar en ongezond voor de betrokken kinderen. Veel gemeenten regelen met een beroep op hun zorgplicht tijdelijke opvang. De Rijksoverheid vindt dat de gemeentelijke noodopvang moet sluiten op grond van afspraken in het Bestuursakkoord. Maar de gemeenten stellen dat er gezien de bestaande problemen de noodopvang alles behalve overbodig is. Onder druk van de afspraken in het Bestuursakkoord worden nu veel mensen versneld naar de Vrijheidsbepalende locatie Ter Apel gestuurd zonder dat duidelijk is of de terugkeer wel gerealiseerd kan gaan worden. Deze mensen belanden vervolgens in beginsel drie maanden op straat. Mensen bij wie er nog een verblijfsperspectief is, worden zoveel mogelijk in asielzoekerscentra ondergebracht.⁴

Andere uitgeprocedeerde gezinnen vinden opvang bij particulieren, kerken of kleine opvangorganisaties die zich het lot van de kinderen op straat aantrekken.

In de volgende paragrafen betogen wij dat het bieden van opvang aan gezinnen met kinderen een publiekrechtelijke taak van de overheid is, op grond van verschillende internationale verdragen en uitspraken. Gemeenten, private opvangorganisaties en particulieren mogen niet opgezadeld worden met de gevolgen van een overheid die zijn verdragsverplichtingen niet nakomt.

2 Uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten

Kinderen hebben recht op bescherming en die vind je niet op straat. Dat is kortweg de reactie van het Europees Comité voor Sociale Rechten op een klacht van Defence for Children tegen Nederland.⁵ Het Comité oordeelt over het feit dat Nederland uitgeprocedeerde gezinnen op straat zet dat dat niet mag omdat het de menselijke waardigheid van kinderen aantast.

De kern van de klacht was dat Nederland kinderrechten schendt door kinderen en hun ouders op straat te zetten. Het Comité ziet toe op de naleving van het Europees Sociaal Handvest. Een verdrag, zo schrijft het Comité, dat een heel belangrijk Europees document is voor de bescherming van de rechten van kinderen. Het Handvest vult namelijk het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aan en past het VN-Kinderrechtenverdrag in de

⁴ De rechtbank in Amsterdam bepaalde dat bij een dergelijke overplaatsing wel de belangen van het kind een eerste overweging moeten vormen. Bij een verhuizing van schoolgaande kinderen naar de andere kant van het land is dat doorgaans niet het geval. Rb Amsterdam 9 februari 2010, *LJN* BL6113.

⁵ European Committee of Social Rights 20 oktober 2009, nr 47/2008.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC47Merits_en.pdf

De klacht is geschreven in het kader van het proefprocessenfonds van Defence for Children, gefinancierd door Stichting Kinderpostzegels Nederland. De advocaten Pim Fischer en Neal Blomjous en docent internationaal recht Joris Sprakel schreven de klacht in opdracht van Defence for Children. De klacht werd mede ondertekend door UNICEF Nederland, het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) en het Nederlands Juristen Comité voor Mensenrechten (NJCM).

praktijk toe. Dat betekent bijvoorbeeld dat het Comité het belang van het kind als leidraad neemt in de beslissingen over zaken waar kinderen bij betrokken zijn.

Volgens het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa getuigt het niet van respect voor de belangen van kinderen om ze op straat te zetten. De Nederlandse overheid moet daarom voorkomen dat mensen dakloos raken want dat tast de menselijke waardigheid aan, zegt het Comité. Het vereiste van waardigheid bij onderdak wil zeggen dat huisvesting veilig, gezond en hygiënisch moet zijn met respect voor het privé- en familielevens van de bewoners.

Reactie van de Minister

Menselijke waardigheid ook voor illegalen

In antwoord op Kamervragen van PvdA-Kamerlid Spekman reageert minister Hirsch Ballin van Justitie afhoudend en afwijzend op de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten.⁶ Volgens de minister is het Comité zijn boekje te buiten gegaan door het Europees Sociaal Handvest van toepassing te verklaren op illegaal in Nederland verblijvende gezinnen.

Maar

Het Comité is het hoogste orgaan dat over de interpretatie van het Handvest gaat en heeft die functie in het door Nederland geratificeerde Handvest ook toebedeeld gekregen. Het Europees Sociaal Handvest sluit in de appendix mensen zonder rechtmatig verblijf uit van de werking van het verdrag maar het Comité zegt dat hierop uitzonderingen mogelijk moeten zijn als de menselijke waardigheid in het geding is. Overigens heeft het Comité al eerder de grenzen van de reikwijdte van het Handvest uitgewerkt in een klacht tegen Frankrijk.⁷ Deze ging over medische zorg voor illegalen. Ook in deze zaak hanteerde het Comité de absolute minimumnorm van menselijke waardigheid. Verschil met de klacht tegen Frankrijk is dat die schending slechts met een minimale meerderheid werd aangenomen, terwijl het Comité in de klacht tegen Nederland unaniem was over de schending.

De staat heeft een aanvullende verantwoordelijkheid

De minister erkent in zijn brief dat minderjarigen een kwetsbare groep vormen en dat voorkomen zou moeten worden dat zij dakloos raken. Hij stelt verder dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de ouders ligt, die immers Nederland moeten verlaten.

Maar

Het Comité stelt duidelijk dat het uit de opvang zetten van kinderen niet geoorloofd is zolang er geen alternatief is. Dit zou kinderen in een *situation of extreme helplessness* brengen (§ 63), juist omdat er daarna geen alternatief voor onderdak meer is vanwege de illegaliteit. In het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, Kinderrechtenverdrag) staat ook heel concreet omschreven dat de overheid ouders moet bijstaan als zij er niet in slagen om hun kinderen te helpen aan een dak boven hun hoofd (art. 27, lid 3 IVRK). Ouders zijn dus inderdaad primair verantwoordelijk voor de eerste levensbehoeften van hun kind, maar de overheid heeft een aanvullende verantwoordelijkheid in die gevallen waarin ouders hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) dragen.

Ouders en kinderen horen bij elkaar

In zijn brief zegt de minister terughoudend te zijn bij het inschakelen van de Raad voor de Kinderbescherming als gezinnen op straat belanden. Hij is terughoudend omdat het zou betekenen dat ouders en kinderen gescheiden worden. Onlangs kondigde de minister in een overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) echter aan dat hij het wel

⁶ Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 25 maart 2010.

<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1068.pdf>

⁷ European Committee of Social Rights 3 november 2004, nr 14/2003

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC14Merits_en.pdf

degelijk als optie ziet dat de kinderen worden ondergebracht in jeugdzorginstellingen en daarmee dus gescheiden worden van hun ouders.⁸

Maarō

In het Kinderrechtenverdrag staat dat ouders en kinderen in beginsel bij elkaar moeten kunnen wonen (art. 9 IVRK). Ook artikel 8 EVRM beschermt dit recht op samenzijn van ouders en kinderen.⁹ Net als in de Nederlandse regels voor Kinderbescherming. Er kan alleen in situaties van mishandeling, verwaarlozing of andere bedreigingen voor de ontwikkeling van het kind besloten worden tot een scheiding van ouders en kind. Het niet willen bieden van onderdak biedt geen enkele rechtvaardiging voor zoō ingrijpende maatregel, zo betoogt onder vele anderen ook Jaap Doek, emeritus hoogleraar Jeugdrecht en voormalig voorzitter van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind.¹⁰

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft al meerdere malen bepaald dat de overheid er alles aan moet doen om scheiding tussen ouder en kind te voorkomen. Het ontbreken van onderdak vanwege illegaliteit of andere sociaal-economische moeilijkheden vormen in ieder geval onvoldoende grond om het recht op respect voor familielevens (art. 8 Europees Hof voor de Rechten van de Mens) in te perken.¹¹ Heel helder was het Hof hier ook over in de zaak van *Moser tegen Oostenrijk*, waarin het Hof een schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aannam. In die zaak werd een pasgeboren baby van de illegale moeder gescheiden omdat zij niet in onderdak zou kunnen voorzien:

*The Court observes that, unlike in most child care cases, the reason for the transfer of custody of the second applicant did not lie in the first applicant's incapacity to care for him on account of any physical or mental illness or on account of any violent or abusive conduct (...). It was based solely on her lack of appropriate accommodation and financial means and her unclear residence status, i.e. her precarious situation which would have made it difficult for her to care for a very young child.*¹²

Juridisch niet bindend maar wel gebonden aan het verdrag

De minister begint zijn brief met de stelling dat de veroordeling door het Comité niet bindend is.

Maarō

Deze reactie die de Nederlandse overheid al eerder gaf bij andere berispingen van internationale mensenrechtenorganen, ligt steeds meer onder vuur.¹³ Het Europees Hof voor

⁸ *Haal kind asielzoeker van straat*q *Trouw* 29 april 2010.

<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1090.pdf>

*Aparte opvang kind mag niet*q *Trouw* 30 april 2010.

<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1090.pdf>

⁹ *As is well established in the Court's case-law, the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life, and domestic measures hindering such enjoyment amount to an interference with the right protected by Article 8 of the Convention.* EHRM 12 juli 2001, *K & T v Finland*, nr 25702/94, r.o. 151.

¹⁰ *Voor ieder kind een (t)huis. Het recht op onderdak voor illegale kinderen in Nederland.* Defence for Children 2008. <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/731.pdf>

¹¹ EHRM 18 december 2008 *Saviny v. the Ukraine*, nr. 39948/06, r.o. 57; EHRM 26 oktober 2006, *Wallová and Walla v. Czech Republic*, nr.23848/04, r.o.73-76; en EHRM 21 juni 2007, *Havelka and others v. Czech Republic*, nr. 23499/06, r.o. 61: Bij sociaal-economische of verblijfsrechtelijke problemen moet financiële en sociale ondersteuning worden geboden en mag niet worden overgegaan tot een uithuisplaatsing.

¹² EHRM 21 september 2006, *Moser v. Austria*, nr. 12643/02, r.o. 68.

¹³ Zie bijvoorbeeld recentelijk de aanbevelingen van het Comité dat toeziet op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag: *The Committee regrets that the position of the Netherlands towards the status of the Convention in the domestic legal system remains unchanged and that the question of the direct*

de Rechten van Mensen, waarvan de juridische binding van de uitspraken geenszins ter discussie staan - heeft al in diverse uitspraken verwezen naar uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten en dit comité ook als gezaghebbend gekwalificeerd.¹⁴ Het is op zijn minst bijzonder te noemen dat de minister zich niet gebonden voelt aan het Europees Sociaal Handvest. Nederland heeft het immers ondertekend, en hierin is de rol van het toezichthoudend comité duidelijk vastgelegd.

3 Mensenrechten en onderdak

Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft in bovengenoemd oordeel uitgebreid besproken hoe en waarop het recht op onderdak verankerd is in de Europese rechtsorde en waarom dat recht ook moet gelden voor mensen die illegaal in het land verblijven.¹⁵

Kinderrechten horen bij elkaar

Het recht op onderdak voor kinderen is tevens vastgelegd in artikel 27 IVRK, dat kinderen het recht garandeert op een adequate levensstandaard, die tenminste onderdak, eten en kleding omvat. Zoals gezegd, heeft de overheid de taak om ouders bij te staan bij de vervulling van dit recht (artikel 27, lid 3 IVRK).¹⁶

Zoals voor alle artikelen in het Kinderrechtenverdrag geldt moet een concreet recht als het recht op onderdak altijd op de eerste plaats in samenhang worden gezien met de vier basisbeginselen van het verdrag: het belang van het kind vormt een primaire overweging bij beslissingen die hem aangaan (artikel 3 IVRK); het kind moet zijn mening kunnen geven over zijn beslissing en aan die mening moet ook waarde worden gehecht (artikel 12 IVRK), het kind heeft recht op een continue ontwikkeling (artikel 6, lid 2 IVRK) en alle rechten gelden voor alle kinderen: het non-discriminatiebeginsel (artikel 2 IVRK).

applicability of its provisions continues to be determined by domestic courts and is therefore subject to divergent opinions. The Committee regrets also that the Netherlands has argued in court the non-direct applicability of substantive provisions of the Convention (para 12.) Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands, 5 februari 2010. UNdoc CEDAW/C/NLD/CO/5. <http://www2.ohchr.org/tbruc/cedaw/CEDAW-C-NLD-CO-5.pdf>

¹⁴ EHRM 12 november 20008, Demir & Baykara v. Turkey, nr. 34503/97; EHRM 27 juli 2004, Sidabras & Džiautas v. Lithuania, nrs. 55480/00 & 59330/00; EHRM 7 april 2005, Rainys & Gasparavičius v. Lithuania, nrs. 70665/01 & 74345/01.

¹⁵ *As to living conditions in a shelter, under Article 31§2 the Committee holds that they should be such as to enable living in keeping with human dignity (FEANTSA v. France, Complaint No 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, §§ 108-109). In this regard the Committee refers to the Recommendation of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe on the implementation of the right to housing (June 2009) where he claims that the starting point to reduce homelessness should be (i) to guarantee that all people, regardless of circumstance, are able to benefit from housing that corresponds with human dignity, the minimum being temporary shelter (ii) The Committee holds that, since in the case of unlawfully present persons no alternative accommodation may be required by States, eviction from shelter should be banned as it would place the persons concerned, particularly children, in a situation of extreme helplessness which is contrary to the respect for their human dignity. European Committee of Social Rights 20 oktober 2009, nr 47/2008, para 62-63 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC47Merits_en.pdf*

¹⁶ De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft al vaak duidelijk gemaakt dat het niet uitmaakt voor de werking van het Kinderrechtenverdrag of een kind wel of geen verblijfsstatus heeft. In artikel 2 IVRK staat namelijk dat er niet gediscrimineerd mag worden op grond van ~~een~~ omstandigheid van de ouderq Bij de totstandkoming van het Verdrag zijn de onderhandelaars overeengekomen dat het Verdrag geldt voor alle kinderen die onder de rechtsmacht van een land vallen. Het Kinderrechtenverdrag heeft voor alle kinderen in Nederland dezelfde betekenis.

Het Kinderrechtenverdrag is een holistisch verdrag, wat onder meer betekent dat alle rechten in onderlinge samenhang gezien moeten worden. Het recht op onderdak is daarvan een duidelijk voorbeeld. Kinderen zonder onderdak ondervinden ook problemen om hun recht op onderwijs te realiseren (artikel 28 IVRK), evenals hun recht op de best mogelijke gezondheid (artikel 24 IVRK), hun recht om bij hun ouders te leven (artikel 9 IVRK) en hun recht op privacy (artikel 16 IVRK).

Onderdak in andere mensenrechtenverdragen

Het recht op onderdak is ook in andere mensenrechtenverdragen vastgelegd, zoals in de Universele Verklaring voor de Rechten van Mens (art. 25, lid 1)¹⁷ en het Internationaal Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (art. 11, lid 1).¹⁸ Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat toeziet op dit laatste Verdrag heeft in *General Comment* nr. 4¹⁹ het recht op onderdak ingevuld. Daarin staat dat het recht op onderdak niet mag worden ingeperkt op grond van de status van de persoon²⁰ en dat het recht op onderdak ruim en op een praktische manier ingevuld moet worden. Ook dit Comité verbindt het recht op onderdak aan de menselijke waardigheid.²¹

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent al sinds 1986 dat het recht op respect voor het privéleven, zoals omschreven in artikel 8 EVRM, ook onderdak omvat.²²

¹⁷ *Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*

¹⁸ *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.*

¹⁹ *The right to adequate housing* (Art.11 (1)) 13 december 1991. CESCR General Comment 4. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>

²⁰ Zie vorige noot. *The right to adequate housing applies to everyone. (ō) Further, individuals, as well as families, are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors. In particular, enjoyment of this right must, in accordance with article 2 (2) of the Covenant, not be subject to any form of discrimination* (para. 6).

²¹ Zie vorige noot. *In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. (ō), the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. This "the inherent dignity of the human person" from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term "housing" be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources* (para. 7).

²² EHRM 24 november 1986, *Gillow vs UK*, nr 9063/80; EHRM 15 september 1996, *Buckley vs UK*, nr 20348/92; EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/92; EHRM 27 mei 2004, *Connors vs. UK*, nr 66746/01.

4 Kwetsbare groepen en de Terugkeerrichtlijn

In de Europese Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, die op 24 december 2010 geïmplementeerd moet zijn, staat dat kwetsbare personen recht hebben op bijzondere bijstand en bescherming in afwachting van hun terugkeer. De Richtlijn omschrijft in artikel 3, lid 9 wie als kwetsbare personen moeten worden beschouwd:

~~M~~Minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.

Duidelijk is dat de Richtlijn alle minderjarigen als kwetsbaar persoon kwalificeert, of ze nu met of zonder hun ouders op het grondgebied verblijven. Hoewel deze notitie focust op de situatie van ~~illegale~~gezinnen met kinderen ligt het voor de hand om de beoogde regeling voor de opvang van deze gezinnen, ook van toepassing te verklaren op de andere kwetsbare groepen, zoals die zijn gedefinieerd door de Richtlijn. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan zwangere vrouwen, gehandicapten en slachtoffers van geweld.

De Terugkeerrichtlijn is van toepassing op mensen van buiten de Europese Unie die illegaal in het land verblijven. De voorzieningen die nu in Nederland nodig zijn, zouden echter ook van toepassing moeten zijn voor gezinnen die weliswaar rechtmatig in Nederland verblijven maar desondanks op grond van de Nederlandse regels geen recht op opvang hebben.

De Terugkeerrichtlijn verplicht lidstaten om zo nodig de termijn voor vrijwillig vertrek te verlengen met ~~een~~ passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden (art 7, lid 2).

De Terugkeerrichtlijn draagt lidstaten op om de eenheid van het gezin te bewaren als de gezinsleden op het grondgebied verblijven (art. 14, lid 1, sub a) en rekening te houden met de speciale behoeften van kwetsbare personen (art. 14, lid 1, sub d).

In de preambule van de Terugkeerrichtlijn staan nog enkele interpretatiewijzers. Zo dient er een regeling te komen voor mensen die illegaal in een land verblijven maar nog niet kunnen worden uitgezet. Er moet in hun elementaire levensbehoeften worden voorzien (para 12). Het IVRK moet gerespecteerd worden, waaruit volgt dat het belang van het kind voorop moet staan bij de toepassing van de richtlijn (para. 22). Deze verplichting staat ook in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (art. 24) dat in acht moet worden genomen bij de uitvoering van de Richtlijn.

De coalitie Geen Kind op Straat benadrukt nogmaals dat niet alle gezinnen met kinderen die nu op straat staan illegaal in het land zijn, maar ziet in de definities en uitgangspunten uit de Richtlijn wel aanknopingspunten om tot een regeling voor de opvang van kwetsbare personen te komen, zoals in paragraaf 6 nader beschreven zal worden. Daarbij zouden de toepassingscriteria in ieder geval gebaseerd kunnen zijn op de volgende twee categorieën:

- a) Uitgeprocedeerde migranten- en asielzoekersgezinnen die terug moeten keren naar hun land van herkomst.
- b) Migranten- en asielzoekersgezinnen die in afwachting zijn van de uitkomst van een reguliere verblijfsaanvraag, en dus rechtmatig in Nederland zijn maar niet onder de huidige Nederlandse regels voor opvang vallen.

Eerst nemen we nog een kijkje bij de (overzeese) burens.

5 Opvang uitgeprocedeerde gezinnen in andere landen

Uiteraard is Nederland niet het enige land waar mensen uitgeprocedeed raken en toch (nog) niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Opvallend genoeg komen andere landen tot hogere terugkeerpercentages dan Nederland, terwijl zij juist de basale mensenrechten, zoals het recht op onderdak, respecteren. Ook kiezen zij daarbij voor een zeer persoonlijke en intensieve begeleiding van gezinnen. Het in Nederland veelgehoorde argument van de aanzuigende werking blijkt in die landen niet aan de orde.

In Duitsland krijgen asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen en (nog) niet kunnen worden uitgezet, vaak een *Duldung*, een uitstel van uitzetting. De meeste uitgeprocedeerde asielzoekers met een *Duldung* blijven in asielcentra wonen. In enkele *Bundesländer* bestaan *Ausreisezentren*. Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse Vrijheidsbeperkende Locatie, met dat verschil dat er geen tijdslimiet gesteld is. In de *Ausreisezentren* wordt intensief aan terugkeervoorbereiding gewerkt.

In Groot Brittannië worden voor afgewezen asielzoekers de voorzieningen gestopt. Zij moeten binnen 21 dagen de woning verlaten. Maar dit geldt niet voor gezinnen met kinderen onder de 18 jaar: zij mogen in hun woning blijven en houden hun voorzieningen totdat ze kunnen worden uitgezet. Voor uitgeprocedeerde asielzoekers die toch hun woning hebben verlaten en die bezig zijn met hun vertrek, geldt bovendien dat zij vallen onder *Clause 4* voorzieningen. Deze voorzieningen zijn vergelijkbaar met die in de Vrijheidsbeperkende locatie.

In België zijn sinds oktober 2008 terugkeerhuizen ingericht. Deze zijn bedoeld om gezinnen te begeleiden naar terugkeer. Gezinnen die in de terugkeerhuizen wonen, worden door terugkeercoaches intensief begeleid naar een duurzame toekomst. Dit kan zowel terugkeer als (eventueel) alsnog een verblijfsvergunning zijn. Van de 56 gezinnen met 104 kinderen die het eerste jaar in de woonunits woonden, doken er 12 onder (21%). Van de rest verbleven nog 2 gezinnen in de units, 13 gezinnen begonnen een nieuwe procedure en 29 gezinnen vertrokken. Belangrijkste kritiek op deze woonunits is de wijze van overbrenging vanuit de eerdere woning: vaak onverwacht en met politie. Het opbouwen van vertrouwen door de terugkeercoaches is dan erg moeilijk. Juist in deze beginfase is het onderduikpercentage het grootst.

In Zweden worden asielzoekers vanaf het begin van hun procedure door persoonlijke coaches intensief begeleid. De coaches houden zowel de kans op een verblijfsvergunning, als de kans op afwijzing in beeld. Zodra het asielverzoek is afgewezen, begeleiden de coaches het gezin naar een duurzame toekomst door middel van vertrek. De afgewezen asielzoeker blijft in de woning, hoeft niet te verhuizen maar loopt eventueel wel het risico om minder uitkering te krijgen als hij niet meewerkt. De cijfers wijzen uit dat 80% van de afgewezen asielzoekers aantoonbaar en vrijwillig vertrekt.

6 Voorstellen voor opvang van gezinnen met kinderen

De coalitie Geen Kind op Straat ziet drie mogelijke wegen om tot een regeling te komen voor de opvang van gezinnen met kinderen die nu geen opvang hebben. Alle drie hebben deze opties verschillende voor- en nadelen die we zullen bespreken. Een combinatie van de verschillende opties is denkbaar.

- a) Een nadere invulling van de hardheidsclausule in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) waardoor deze gezinnen in de gemeentelijke opvangvoorzieningen kunnen verblijven, aangevuld met leefgeld op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB).
- b) Het opzetten van steunpunten zoals nu in de Perspectief projecten voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebeurt in negentien gemeenten, ook geïnspireerd op de terugkeerhuizen in België.
- c) De Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) uitbreiden met een Rvk: Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen. Hiermee zouden de gezinnen in asielzoekerscentra kunnen worden ondergebracht.

Ad a) WMO+

Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft in de klacht tegen Nederland de minimumnorm van menselijke waardigheid als uitgangspunt genomen. Analoog daaraan is het voorstelbaar dat er een gemeentelijke noodvoorziening moet zijn voor mensen die anders dakloos zouden zijn. Die zou gezocht kunnen worden in de WMO in combinatie met de WWB.

Gemeenten beschouwen gezinnen die op straat leven als een dringend humanitair probleem, maar ook als een bedreiging van de openbare orde. Zij willen graag instructies - en de daarbij passende middelen - om te weten hoe ze gezinnen kunnen opvangen. Een mogelijke oplossing voor het onderdakprobleem is opvang - die dan wel geschikt moet zijn voor gezinnen met kinderen - onder de WMO en de gezinnen voorzien van leefgeld onder de WWB. Door de Koppelingswet (art. 10 Vw) zijn illegale gezinnen nu uitgesloten van de WMO en de WWB.

Voor de WMO is deze uitsluiting geregeld in artikel 8, lid 1 WMO. In lid 2 van dit artikel is echter een uitzonderingsclausule geformuleerd waarmee per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan een bepaalde categorie personen, in afwijking van artikel 10 Vw, toch voorzieningen verstrekt kunnen worden.²³

²³ De rechtbank in Utrecht heeft overigens onlangs geoordeeld dat artikel 8, lid 1 WMO moest wijken voor een illegale moeder met kind op grond van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten over Nederland: in de onderhavige situatie gaat het echter om dakloosheid van een zeer jong kind met ook gezondheidsklachten. In het licht van de uitspraak van ECSR van 20 oktober 2009 moet worden aangenomen dat het in een dergelijke situatie wel gaat om een ernstige bedreiging van het privé- en gezinsleven, die een normale ontwikkeling van het kind in de weg staat. Bovendien gaat het om tijdelijke noodopvang. Het in stand laten van het bestreden besluit zou tot gevolg hebben dat er geen sprake is van een *fair balance* tussen de publieke belangen en de particuliere belangen van verzoekster en kind. Rb Utrecht 6 april 2010, LJV BM0846, Rechtbank Utrecht.

De Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechtsinstantie voor sociale zekerheidsrecht, baseerde een

Als de onder WMO gevonden oplossing voor onderdak niet gepaard gaat met een verstrekking van leefgeld, zou een beroep op de WWB gedaan moeten worden. Kinderen moeten immers ook kleren dragen en eten om te kunnen overleven. Eerder heeft de Centrale Raad van Beroep bepaald dat de Koppelingswet moest wijken op grond van artikel 2 (non-discriminatie), 3 (belang van het kind), 27 (adequate levensstandaard) IVRK bij kinderen die weliswaar rechtmatig verblijf hadden maar geen opvang.²⁴ Het is denkbaar dat er nu, onder invloed van de uitspraak van het Comité voor Sociale Rechten een stap verder moet worden gezet, namelijk het toepassen van deze beginselen op kinderen in gezinnen zonder rechtmatig verblijf. Om dit ook wettelijk te regelen zou het tweede lid van artikel 16 WWB geschrapt of aangepast moeten worden. Hierin staat dat mensen zonder rechtmatig verblijf niet in aanmerking komen voor de zeer dringende redenenquit artikel 16, lid 1 WWB op grond waarvan een gemeente toch bijstand kan verlenen, ondanks dat er formeel geen recht op bijstand is.

Analyse Voorstel WMO+

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Sociale zekerheidsrecht is passende plaats om waarborgen in basale sociale rechten te regelen.	Kosten WMO lopen hoog op; door deze uitbreidingen zouden andere, even noodzakelijke voorzieningen, onder druk kunnen komen te staan.
Lokale aanpak, de kinderen kunnen in hun vertrouwde omgeving blijven, naar hun eigen school en sportclub blijven gaan.	Mogelijk te weinig prikkel om daadwerkelijk met terugkeer aan de gang te gaan.
	Het is niet duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor kinderen die uit de VBL gezet worden, idem niet voor kinderen die na 4 weken extra opvang na de AC-procedure op straat gezet worden.

Ad b) Perspectiefaanpak in Terugkeerhuizen.

Op 1 oktober 2009 is in negentien gemeenten het Perspectief project voor uitgeprocedeerde ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen van start gedaan. Perspectief is in 2003 ontwikkeld door Niene Oepkes, toen medewerker van VluchtelingenWerk Utrecht en inmiddels werkzaam bij de gemeente Utrecht. Het doel van Perspectief is het tegengaan van illegaliteit en daarmee voorkomen dat jonge ex-asielzoekers in de marges van de samenleving belanden waar ze bijzonder kwetsbaar en vatbaar voor uitbuiting zijn. De naam van het project verwijst naar het bieden van een perspectief op een menswaardige toekomst. Met een zorgvuldige analyse van de doorlopen verblijfsprocedure(s) wordt bekeken of er mogelijk fouten zijn gemaakt in de procedures of dat de jongere inmiddels op andere gronden in aanmerking voor verblijf in Nederland zou moeten komen. Als dat niet het geval is wordt de jongere stapsgewijs voorbereid op terugkeer naar het land van herkomst. Tijdens dat proces krijgt de jongere leefgeld en (een bijdrage in het financieren van) onderdak. De begeleiding naar terugkeer behelst het zorgvuldig analyseren van de factoren die terugkeer

soortgelijke conclusie voor een Algerijnse volwassen man in Rotterdam op het recht op *private life* uit artikel 8 EVRM. CRvB 19 april 2010, *LJN* BM0956.

²⁴ Centrale Raad van Beroep 24 januari 2006, *LJN* AV 0197.

tot nog toe in de weg hebben gestaan, het trachten deze problemen op te lossen, het in contact brengen van de jongeren met teruggekeerde leeftijdsgenoten en met mogelijke familieleden of ander sociale contacten in het land van herkomst en het maken en uitvoeren van een plan waarmee de jongere in zijn of haar eerste levensbehoeften kan voorzien na terugkeer. In de laatste fase van het traject wordt samengewerkt met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie. Op dit moment evalueert het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie de Perspectief projecten. Uit eerdere ervaringen met Perspectief in Utrecht, maar ook in andere steden, blijkt dat de terugkeerpercentages vanuit Perspectief vele malen hoger zijn dan die vanuit de reguliere terugkeerbegeleiding zoals die door DT&V wordt georganiseerd.

De methode van Perspectief lijkt in grote lijnen op de aanpak die in de Belgische terugkeerhuizen voor gezinnen naar tevredenheid van alle partijen wordt toegepast. De essentie van het succes is gelegen in de geïntegreerde, individuele aanpak waarbij serieus wordt ingegaan op de belemmeringen die de persoon, het gezin, op dit moment ondervindt bij het realiseren van terugkeer. Terugkeren vanuit detentie, een vrijheidsbeperkende locatie, en zeker vanaf de straat, is veel lastiger te realiseren dan wanneer er in een op maat gesneden tempo, op een menswaardige wijze met mensen die vertrouwd zijn, gewerkt kan worden aan het wegnemen van zorgen, angsten en praktische obstakels die de persoon op dit moment in Nederland houden.

De coalitie Geen Kind op Straat oppert dan ook de mogelijkheid om de succesvolle Perspectief aanpak toe te passen voor gezinnen die nu op straat leven en uitgeprocedeerd zijn. Er zijn (vooralnog) geen redenen om te veronderstellen dat deze aanpak niet even goed zou kunnen werken voor gezinnen als voor alleenstaande jongeren.

Behalve bij de aanpak van Perspectief kan ook aansluiting worden gezocht bij het Platform Duurzame Terugkeer. Binnen dit Platform werken negen Nederlandse organisaties die actief zijn op het terrein van asiel, vluchtelingenproblematiek en migratie intensief met elkaar samen.²⁵ Doel is om (ex-) asielzoekers, waaronder dus ook (uitgeprocedeerde) gezinnen met kinderen, te ondersteunen opdat zij zoveel mogelijk zelfstandig stappen kunnen ondernemen voor een veilige en perspectiefvolle terugkeer en een duurzame herintegratie in hun land van herkomst. Opvang en ondersteuning in het land van terugkeer kan hier integraal deel van uit maken.

De samenwerking in Nederland krijgt concreet vorm in een centraal informatiepunt. Dit centrale informatiepunt is zowel bedoeld als vraagbaak en meldpunt voor begeleiders van terugkeerders in Nederland als voor (ex) asielzoekers die terugkeer overwegen. Er wordt informatie geboden over begeleidings- en ondersteuningsmogelijkheden in Nederland en in landen van herkomst, en actuele informatie over de landen van herkomst. In de landen van herkomst wordt een geïntegreerd aanbod geboden aan diensten gericht op sociaaleconomische herintegratie en psychosociale begeleiding. Het project heeft een looptijd van twee jaar. Financiering is gegarandeerd voor het eerste jaar en resultaten zullen vooral zichtbaar zijn in het tweede jaar. De ambitie is om de samenwerking voor de langere termijn te bestendigen en initiatieven op het gebied van vrijwillige terugkeer in Nederland binnen de nieuwe Stichting Duurzame Terugkeer te bundelen en zo optimaal gebruik te maken van de beschikbare middelen en de ervaringen en expertise van de aangesloten organisaties.

²⁵ Dit zijn het COA, Healthnet/TPO, IOM, Maatwerk bij Terugkeer, Nidos, Pharos, Stichting HIT, Stichting Mondiale Samenleving en VluchtelingenWerk Nederland.

Het Platform, zoals hierboven beschreven, biedt (uitgeprocedeerde) gezinnen met kinderen aldus de mogelijkheid tot individuele ondersteuning en hulp bij een duurzame en perspectiefvolle terugkeer en integratie in het land van herkomst.

Analyse Perspectief in Terugkeerhuizen

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Er is een uitgewerkte methodiek voorhanden die recentelijk zijn succes heeft bewezen.	Het project is nog in lang niet alle gemeenten goed op dreef, gevaar om te snel uit te breiden zonder dat de jongeren al overal goed genoeg geholpen worden.
Terugkeer lijkt beter realiseerbaar dan vanuit andere vormen van opvang en zeker vanuit geen opvang	Arbeidsintensief, dus relatief duur.
Lokaal georganiseerd, kinderen kunnen hun sociaal netwerk behouden.	Geen oplossing voor gezinnen zonder lokale binding (zie boven bij WMO+)
Duidelijkheid over perspectief van mensen. Scheiding tussen mensen in afwachting van verblijf en mensen die terug moeten keren.	Geen oplossing voor gezinnen met rechtmatig verblijf maar zonder recht op opvang.

Ad c) Rva uitbreiden met de Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen

Zoals besproken in paragraaf 3 over de Terugkeerrichtlijn is het nodig om te komen tot opvang voor kwetsbare groepen, waaronder in ieder geval gezinnen met kinderen moeten worden gerekend. Het ligt voor de hand om dan gebruik te maken van de expertise zoals die nu is ontwikkeld en in ontwikkeling is²⁶ bij het COA in asielzoekerscentra. Voor de uitgeprocedeerde asielzoekers heeft dit het voordeel dat ze in hun vertrouwde omgeving kunnen werken aan hun terugkeer en dat de kinderen naar dezelfde school kunnen blijven gaan. Voor de reguliere migranten geldt dat ze dan aanspraak kunnen maken op de voorzieningen zoals die nu gelden voor asielzoekers en op dezelfde ketenzorg van alle betrokken partners.

De Rva zou hiertoe uitgebreid kunnen worden met een Rvk: Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen. Hiervoor is geen wetswijziging nodig. Om succesvol te zijn, zou de methodiek voor de begeleiding van uitgeprocedeerde gezinnen moeten aansluiten bij de Perspectief-aanpak. De gezinnen die wel rechtmatig in Nederland zijn, kunnen dezelfde begeleiding krijgen als de gezinnen in asielprocedures.

²⁶ Uit het onderzoek *Kind in het Centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra* van Karin Kloosterboer (UNICEF Nederland, juni 2009) blijkt dat de opvang voor gezinnen met kinderen in asielzoekerscentra nog vele kinderrechtelijke verbeteringen behoeft.

<http://www.unicef.nl/media/72955/kind%20in%20het%20centrum.pdf>

Analyse Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Sluitende begeleiding van gezinnen tijdens de verblijfsprocedure tot en met terugkeer als dat aan de orde is.	Verzwarend van de taken van het COA dat al met veel problemen rondom het realiseren van kindvriendelijke opvang te maken heeft.
Kinderen kunnen naar hun eigen school blijven gaan en hun sociaal netwerk houden.	Menging van groepen gezinnen die in afwachting zijn van de uitkomst van verblijfsprocedures met gezinnen die terug moeten keren.

Uiteraard geldt voor alle opties het voordeel dat gezinnen met kinderen niet meer op straat hoeven te bivakkeren en dat daarmee wordt voldaan aan de mensenrechtelijke verplichting om de menselijke waardigheid te respecteren en ervoor te zorgen dat elk kind onderdak heeft.

De coalitie Geen Kind op Straat acht de Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen (optie 3) reëel omdat dit de minst ingrijpende beleidswijzing is, gebruik maakt van een reeds bestaande, grote en nationaal aanwezige organisatie van opvang voor asielzoekers én omdat kinderen niet hoeven te verhuizen. Bovenal zou hiermee de implementatie van de Terugkeerrichtlijn ter hand worden genomen. Daarbij zou dan wel uitdrukkelijk gebruik gemaakt moeten worden van de methodiek zoals die door Perspectief is ontwikkeld (optie 2). Misschien is het denkbaar om in ieder asielzoekerscentrum een Perspectief Steunpunt te openen. Voor migrantengezinnen met kinderen die buiten de bestaande kaders en procedures vallen zou dan een laatste vangnet gezocht kunnen worden in de uitbreiding van de WMO/WWB (optie 1). Ook voor gezinnen van wie Nederland het verblijf bewust heeft aanvaard zoals bij gezinnen die rechtmatig in het land zijn, zou de WMO+ optie een logische zijn.

7 Samenvatting en conclusies

Wie

In Nederland belanden uitgeprocedeerde gezinnen die hun terugkeer nog niet hebben weten te realiseren op straat vanuit de Vrijheidsbeperkende locatie Ter Apel, asielzoekerscentra, aanmeldcentra of vanuit de gemeentelijke noodopvang. Het gaat om asielzoekers of om mensen die op andere gronden een verblijfsvergunning hebben aangevraagd en die niet hebben gekregen. Of om mensen die een tijdelijke vergunning hebben gehad die nu is ingetrokken. Daarnaast zijn er gezinnen die wel rechtmatig verblijf hebben in Nederland maar geen aanspraak kunnen maken op opvang.

Waarom onderdak

Kinderen hebben recht op onderdak. Samen met hun ouders. Dat staat in het Kinderrechtenverdrag en tal van andere mensenrechtenverdragen. In de Europese Terugkeerrichtlijn die eind 2010 geïmplementeerd moet zijn, staat dat kinderen ~~kwetsbare~~ personen zijn die recht hebben op bijzondere aandacht en voorzieningen gedurende de terugkeerfase. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft Nederland op de vingers getikt voor het op straat zetten van kinderen. Dat tast hun menselijke waardigheid aan en past niet binnen de bijzondere beschermingsverplichtingen die Nederland is aangegaan voor kinderen.

Onderdak met het hele gezin

Kinderen en ouders mogen op grond van verschillende mensenrechtelijke verplichtingen niet

van elkaar gescheiden worden op sociaal-economische gronden. Geen onderdak hebben, mag en kan geen reden zijn om kinderen hun ouders te ontnemen.

Andere landen vangen gezinnen op

De ervaring in andere Europese landen, zoals Duitsland, België, Zweden en Groot-Brittannië leert dat humanitaire opvang voor gezinnen met kinderen èn een effectief terugkeerbeleid zeer goed hand in hand kunnen gaan. Door gezinnen individueel en intensief te begeleiden met oog voor individuele kwetsbaarheden en kansen kunnen ouders en kinderen op een humane en effectieve manier aan hun terugkeer werken.

Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen

Er moet een regeling komen om kwetsbare groepen op te vangen, zoals ook in de Europese Terugkeerrichtlijn is omschreven. Daarmee komt Nederland tegemoet aan de verplichtingen uit mensenrechtenverdragen, in het bijzonder het Kinderrechtenverdrag. De Rva moet worden uitgebreid met een RvK: Regeling verstrekkingen kwetsbare groepen. Gezinnen met kinderen . uiteraard ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen die nu buiten de boot vallen . moeten ofwel in de asielzoekerscentra, ofwel in gemeentelijke perspectiefprojecten opvang en terugkeerbegeleiding krijgen.

Voor de gezinnen met rechtmatig verblijf maar zonder aanspraak op opvang zou een vangnet in de WMO en WWB gecreëerd moeten worden. Het is nodig dat de strikte uitsluiting zoals die nu in deze wetten is geregeld ruimte maakt voor een hardheidsclausule zodat kinderen niet op straat belanden. Als een gezin nog in een asielzoekerscentrum verblijft, ligt het voor de hand daar de verdere opvang te organiseren.

Hoe het onderdak ook geregeld gaat worden, bij elke beslissing hoort het belang van het kind een primaire overweging te vormen, wat wil zeggen: zo min mogelijk verhuizingen! En dus: gewoon naar school blijven gaan, met je eigen vriendjes kunnen spelen en op voetbal of ballet kunnen blijven tot de terugkeer een feit is.

Colofon

Coalitie Geen Kind op Straat

Aan deze notitie werkten mee: Karin Kloosterboer (UNICEF Nederland), Rian Ederveen, (Stichting LOS), Karin Mathijse (Stichting Kinderpostzegels Nederland), Geesje Werkman (KerkinActie), John van Tilborg (INLIA), Carla van Os, Martine Goeman & Sabine de Jong (Defence for Children).

Adviezen

Else Cerezo-Weijzenfeld en Pim Fischer van Fischer advocaten, Niene Oepkes en Jan Braat van de gemeente Utrecht.

Coördinatie

Carla van Os, Defence for Children, E-mail c.vanos@defenceforchildren.nl. Tel 071 516 09 80 / 06 2000 3200.