

Dit stukje is mijn laatste kunstje voor het *Journaal*, althans als lid van de redactie. Met ingang van 1 januari a.s. zal ik haar verlaten. Ik dank de redactie, en in het bijzonder onze redactiesecretaris Eveline van der Linden, voor onze buitengewoon-plezierige samenwerking in de afgelopen twaalf jaar.

MR

## ARTIKELEN

### 24. 'Otje's vader Tos heeft grote problemen omdat hij geen papieren heeft, maar of je een mens bent wordt niet bepaald door of je wel of niet een papiertje hebt.'<sup>1</sup>

*Gerard Oosterholt en Thomas van Houweligen*

*Het Nederlandse migratiebeleid is niet sluitend. Hoewel de Commissie van Zwol zegt dat de meeste mensen terug kunnen keren, zullen er altijd ronde vreemdelingen zijn die niet in de vierkante regels passen. De vraag hoe daarmee om te gaan is in eerste instantie aan de landelijke politiek. Na veel vijven en zessen sloot toenmalig staatssecretaris Mark Harbers in 2018 een convenant met een vijftal grotere gemeenten om opvang in verschillende vormen in de gemeenten mogelijk te maken. Verantwoordelijk wethouder in Amsterdam is Rutger Groot Wassink. In september spraken we hem op het stadhuis. 'De keuze is: laat je ze op straat of zeg je uit humaniteit dat we een aantal gaan opvangen.'*

Het Nederlandse migratiebeleid is niet sluitend. Hoewel de Commissie van Zwol zegt dat de meeste mensen terug kunnen keren, zullen er altijd ronde vreemdelingen zijn die niet in de vierkante regels passen.<sup>2</sup> De vraag hoe daarmee

1 Annie M.G. Schmidt, *Otje*, vele versies.

2 B. Wegelin, 'De ronde vreemdeling, zijn advocaat en de vierkante regelgeving', *Journaal Vreemdelingenrecht*

om te gaan is in eerste instantie aan de landelijke politiek. De teneur in verhitte debatten over dit punt is meestal dat het opтуigen van te veel voorzieningen contraproductief werkt, mensen alleen maar aan Nederland bindt, terwijl ze niet gerechtigd zijn hier te zijn. Sinds de Koppelingswet is het dan ook vrijwel onmogelijk geworden voor een vreemdeling om hier een bestaan op te bouwen zonder verblijfsvergunning. Ongedocumenteerden moeten daarom vertrouwen op onverzekerd illegaal werk en weldoeners. Daarmee is meteen duidelijk waarom de uiteindelijke gevolgen van het landelijke beleid op lokaal niveau te zien zijn: op straat. Steden boden en bieden verschillende vormen van opvang, van 24-uursopvang met dagbesteding tot 'bed-bad-brood', wat bijna resulteerde in de val van het kabinet Rutte II. Na veel vijven en zessen sloot toenmalig staatssecretaris Mark Harbers (VVD) in 2018 een convenant met een vijftal grotere gemeenten om opvang in verschillende vormen in de gemeenten mogelijk te maken.<sup>3</sup> Verantwoordelijk wethouder in Amsterdam is Rutger Groot Wassink (GroenLinks). In september spraken we hem op het stadhuis. 'De keuze is: laat je ze op straat of zeg je uit humaniteit dat we een aantal gaan opvangen.'

### **Wat zijn de eerste ervaringen met het project, hoe staat het ervoor, wat zijn de eerste *lessons learned*?**

Groot Wassink: 'De eerste *lessons learned*; de vraag is of we al zo ver zijn. We hebben in Amsterdam natuurlijk lange tijd een bed-bad-brood-voorziening gehad, waar ook best wel wat druk op zat. Aan het begin van de zomer werd ik ermee geconfronteerd dat één van de

locaties, namelijk de Havenstraat, leeg moest. Dat betekent dat je voor ongeveer 150 mensen een nieuwe locatie moet vinden. Dat is best gehaast, maar het is gelukt. Tegelijkertijd zijn we vorig jaar – en dat liep ongeveer gelijktijdig met het traject waarin we geprobeerd hebben ons aan te sluiten bij de LVV-gemeentes<sup>4</sup> – zelf een plan op gaan stellen op basis van het coalitieakkoord. In dat akkoord staat: 24-uursopvang voor 500 personen. Maar de vraag was, hoe gaan we dat doen? Toen zijn we een interactief proces gestart met al onze ketenpartners. Met NGO's, maar ook de IND, DT&V, ongedocumenteerden zelf, om tot een uitvoeringsplan te komen. Dat uitvoeringsplan is met grote voortvarendheid door het team opgepakt en dat plan hebben we ook eind vorig jaar vast kunnen stellen.<sup>5</sup> We hebben toen ook besloten dat de opvang, die dus lange tijd daarvoor bed-bad-brood was, waar het nadeel in zat dat de mensen tussen tien en vier naar buiten moesten, omgekat wordt naar 24-uursopvang. We hebben grote locaties, onder andere op de Derkinderenstraat en de Walborg, en daar hadden we al bijna 300 man binnen. We hebben het uitvoeringsplan vastgesteld en tegelijkertijd het traject doorlopen met het Rijk om LVV-pilot te worden, want eerder waren we niet aangesloten bij de LVV-pilot, we waren daarin al veel eerder afgehaakt. Ook daar hebben we uiteindelijk een convenant mee onderhandeld en getekend. Toen begon voor mij de grote zoektocht naar locaties, naar de uitvoering van het uitvoeringsplan. Wij hebben heel nadrukkelijk een model gekozen waarin de uitvoering van hetgeen we

4 LVV: Landelijke Vreemdelingen Voorziening. Zie voor het convenant van de gemeente Amsterdam en het Rijk over de LVV: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/rutger-groot-wassink/persberichten/amsterdam-sluit-0/>.

5 Gemeente Amsterdam, 'Uitvoeringsplan 24-uursopvang ongedocumenteerden', 11 december 2018, te vinden op: <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/ondersteuning/vluchtelingen/24-uursopvang-ongedocumenteerden/>.

2017/1, nr. 5.

3 Opvanglocatie van HVO-Querido: <https://hvoquerido.nl/locatie/opvang-derkinderenstraat/> en <https://hvoquerido.nl/locatie/walborg/>. Meer informatie over de opvanglocaties is te vinden op de site van HVO Querido, [www.hvoquerido.nl](http://www.hvoquerido.nl).

beogen niet direct onder de verantwoordelijkheid van de gemeente ligt, maar getrapd is. We hebben met partijen gepraat om een regieorganisatie te vormen. We hebben subsidievoorwaarden opgesteld om eigenlijk alle elementen van het uitvoeringsplan – dan heb je het over intake, over woonbegeleiding, juridische begeleiding – in een subsidierelatie te vatten zodat je met partijen afspraken maakt. Op 1 juli was de organisatie klaar. De regiegroep is op 1 september gestart. De mensen zaten al in de 24-uursopvang maar zonder de begeleiding, die natuurlijk cruciaal was. Dat is de vierde b (naast bed, bad en brood, *red.*) in het model dat wij beoogden en dat is nu gestart. We hebben nu 476 mensen in die aanpak. Nog niet in de kleinschalige en zelfvoorzienende locaties, zoals ik dat zelf graag gezien had. Ook omdat het vinden van locaties – en dat is misschien de grootste *lesson learned* – buitengewoon ingewikkeld en tijdrovend is.’

### Gaat dat uiteindelijk wel lukken?

‘Ja, natuurlijk. Kijk, wat lastig is ... we hebben nu scenario’s waardoor we zeker op die 500 komen, we zitten nu op bijna 500, maar er zitten bulk-locaties bij en we hebben ook te maken met een vervangingsvraag. Als ik deze panden de komende jaren had, dan had ik maar voor 24 mensen een locatie hoeven te vinden. Dat lukt wel. Er zit bijvoorbeeld een vervangingsvraag in van de Walborg, voor 120 mensen. Ook de Derkinderen, een nog grotere groep. Die vervangingsvraag moet je ook dekken. Maar geen twijfel dat dat gaat lukken.’

**Die groep is een beetje zwartgemaakt. Maar als er ergens een azc wordt gevestigd, blijkt dat na verloop van tijd de weerstand is verdwenen. Is het niet ook een beetje stemmingmakerij geweest?**

‘Nogal, en ja dat zal voor deze groep ook gelden. Kijk ook naar de ervaring in de Havenstraat; dat is in Zuid, een buurt met veel ondernemingen,

veel horeca. Daar waren van tevoren ook best veel zorgen, maar daar is het eigenlijk zonder problemen verlopen. Mijn ervaringen zijn positief, ook als ik kijk naar de overlast die op dit moment geregistreerd is bij de Walborg en Derkinderen; die is miniem.’

**Uiteindelijk is het criterium dat je een perspectiefplan moet hebben en je moet ook werken aan perspectief. Uit het plan blijkt niet heel duidelijk wat werken aan perspectief is. Is daar al meer duidelijkheid over?**

‘Wat je bij bed-bad-brood zag, dat was met de beste intenties maar was in zekere zin een soort *deadlock*. Mensen konden niks doen en ze moesten overdag zonder een rooie cent de straat op. Echt met de beste intenties – ik heb het altijd gesteund – maar er zat geen vervolgstap in. In die zin was het dus een openeinde-regeling. Een voorziening voor de toch al meest gemarginaliseerden. Dat hebben we willen doorbreken en daar is 24-uursopvang noodzakelijk voor. Omdat mensen ook mentaal de ruimte moeten hebben om na te denken over hun toekomst. Dat heeft het Groningse model mij in ieder geval wel geleerd, dat het ook helpt als je mensen uit de survival-modus haalt. Dan gaan mensen ook nadenken: ik ben hier nu tien jaar, mijn perspectief is beperkt, misschien moet ik een oplossing zoeken.

Wat perspectief concreet betekent, is dat wij eerst – en dat doen dus ook onze partners – nog eens naar het juridisch perspectief kijken. Omdat je ziet dat mensen, soms na een lange tijd onrechtmatig verblijf, alsnog aanspraak kunnen maken op een verblijfsstatus. Dat kan door verschillende dingen. Dat kan door wijzigingen in het politieke systeem van het land van herkomst, doordat een ambassade toch opeens een geboorteakte aanlevert, doordat zaken beter onderzocht worden. Er zijn nou eenmaal omstandigheden waardoor mensen alsnog een verblijfsstatus kunnen krijgen. Dus stap 1 is: we doen een uitgebreide intake, we kijken naar kwetsbaarheid, en we gaan dan kijken naar juri-

disch perspectief. En werken aan perspectief betekent dan ook: actief zelf een bijdrage leveren aan het uitzoekwerk dat noodzakelijk is om te bepalen of er juridisch perspectief is. Als dat juridisch perspectief er niet is, dan heb je nog twee mogelijkheden: ofwel migratie naar een ander land – is er ergens anders nog recht op verblijf? – of zijn er nog andere zaken mogelijk? Als dat er niet is, dan gaan we toch kijken of terugkeer een reële optie is. Wij zien dat voor terugkeer die rust en die mentale ruimte noodzakelijk is. Omdat mensen dan pas de afweging kunnen maken, dat je verblijfspositie misschien niet zo geweldig is.’

### Wie doet die juridische begeleiding?

‘VluchtelingenWerk en het ASKV. We hebben een soort veldtafel, een casus-overleg. Daar zit iedereen, VluchtelingenWerk, ASKV, maar ook IND. In de LVV-deal die we met Mark Harbers hebben gesloten, zat voor een gedeelte geld voor de pilots. Ook een gedeelte voor aanvullende capaciteit en ruimte voor de IND. Omdat je ook ziet dat de IND best vaak informatie heeft, maar voordat die informatie loskomt, duurt het heel lang. Dus we hebben ook met Harbers afgesproken: het is echt noodzakelijk, als je wil dat dit wat wordt, dat ze bij de IND beter werken.’

### De IND kampt nu met achterstanden ...

‘Zeker. Maar het is al een doorbraak dat de IND hier aan tafel zit. In mijn politieke kringen staan IND en DT&V er niet altijd gunstig op. In die zin is het denk ik wel belangrijk om met hen een werkrelatie te vinden. Ik was ook heel blij dat ik met Mark Harbers de afspraak heb gemaakt dat we een Dublin-pilot mochten doen. Niet formeel onder de LVV. We gaan 360 mensen opvangen in LVV-verband, maar we hebben afgesproken dat Amsterdam de ruimte krijgt om een Dublin-pilot te doen omdat de terugkeercijfers van Dublin minimaal zijn. We kunnen vaststellen dat het de

rijksoverheid in elk geval niet lukt. Overigens gelden daarvoor wel andere criteria, want als we voor die groep anderhalf jaar opvang zouden geven, zou hun aanvraag door Nederland behandeld moeten worden. Daarom is er een termijn van maximaal een half jaar. Ik zie of spreek wel eens Dublinners die bijvoorbeeld een claim hebben op Duitsland of Zwitserland. Of familie hebben in Engeland. Eerlijk gezegd: als jij in Duitsland een Dublinclaim hebt, dan moet je echt naar Duitsland.’

### Uitzonderingen daargelaten? Bijvoorbeeld als het belang van een minderjarige speelt?

‘Vanzelfsprekend. Minderjarigen vormen een specifieke groep. Daar zitten weer allerlei andere haken en ogen aan.’

### Het hangt ook af van de opvangomstandigheden in de lidstaten. Italië en Bulgarije zijn problematisch. Het lijkt ons best lastig, gezien de jurisprudentie, om perspectief te bieden of te zien, toch?

‘Ik realiseer me dat het voor die Dublinners vele malen moeilijker is. Maar deze mensen zijn hier, en hoe je politieke positie ook is, we kunnen allemaal vaststellen dat het Nederlandse vluchtelingenbeleid niet sluitend is. Dat daar allerlei gaten in zitten en dat het Rijk niet in staat is om die gaten goed te dichten. Van Zwol heeft daar natuurlijk onlangs best een aardig rapport<sup>6</sup> over gepubliceerd. Los van je politieke positie: in dat beleid zitten zoveel gaten en de consequenties daarvan zijn hier op straat te zien. En de keuze is niet tussen wel of niet die mensen hier, wat tegenstanders vaak zeggen. De keuze is: laat je ze op straat of zeg je uit humaniteit dat we een aantal gaan opvangen. Ik realiseer me dat 500 ook een arbitrair getal is. Niemand weet hoeveel mensen hier zijn.’

6 Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, mei 2019.

## Je weet toch ook niet of anderhalf jaar vol- doende is?

‘Nee. Dat is ingewikkeld, maar je moet daar een tijdsperiode aan verbinden. We hebben hier een pilot in de Havenstraat gehad. Dat was een half jaar. Dat was in elk geval te kort. Anderhalf jaar biedt wat meer ruimte. Het is ook de vraag of je daar uitzonderingen op kunt maken. Als iemand net iets meer dan anderhalf jaar nodig heeft, en we zijn al best ver in dat perspectief, dan ga ik niet zeggen: sorry nu moet je vertrekken. Dit model is gebaat bij en gebaseerd op doorstroming. Ik hoop dat er mensen zullen zijn die veel eerder dan in anderhalf jaar ofwel uitzicht hebben op een status ofwel besluiten terug te keren. Dat zal geen 80% slagingskans zijn. Maar als het lukt om dat te doen, dan komt er weer plek vrij waardoor er iemand anders in kan. Daarom is dat perspectiefplan ook belangrijk en moeten mensen zelf ook actief zijn. Ik wil eigenlijk geen geld steken in iemand die zelf helemaal niks meer wil, omdat er genoeg mensen zijn die misschien wel juridisch perspectief hebben, of wat willen. Die doorstroming is belangrijk.’

**Er zijn mensen die ondanks investeringen in (juridische) begeleiding door Vluchtelingen-Werk, ASKV, advocaten, kerken en andere organisaties na anderhalf jaar geen perspectief hebben, maar dat volgens velen wel zouden moeten hebben. Dat zijn best belangrijke groepen: LHBT's en bekeerlingen bijvoorbeeld. Over de beoordeling van de geaardheid en de oprechtheid van de bekering is veel discussie. NGO's en kerken zien dat ook als 'gaten' in het beleid. Er is op dat terrein ook een spanningsveld tussen wat jouw partij vindt en ook in de Tweede Kamer uitspreekt en wat de uiteindelijke juridische realiteit is. Hoe denk jij daarover?**

‘Laten we er niet omheen draaien. Er is bijna een kabinet gevallen op de bed-bad-- broodkwestie. Het is een hoog gepolitiseerd domein.

Ik denk dat het heel belangrijk is – en in die zin vind ik dat de LVV-pilot een doorbraak is en is het toch ook revolutionair dat Amsterdam daaraan mee doet – dat we in LVV-verband hebben gezegd dat we op vijf verschillende manieren gaan kijken wat nou het beste werkt. Je neemt daar de tijd voor, we krijgen daar de ruimte voor. Onze aanpak bijvoorbeeld ziet er heel anders uit dan die in Rotterdam, Utrecht en Eindhoven. Er zitten dus heel grote regionale verschillen in. In die zin is dit daarmee een depolitisering van het onderwerp. Ik denk dat dat belangrijk is. Ten tweede: ik heb nooit de illusie gehad dat de LVV of deze aanpak een oplossing voor dit vraagstuk is. Omdat uiteindelijk de oplossing een juridische kwestie is die vervat is in wetten en regelgeving. Uit humaniteit wil ik dat op een manier doen die een gedeelte van deze populatie hopelijk perspectief biedt. Maar laten we nu niet denken – dat heb ik ook bij de raadsdebatten hierover gezegd – dat dit de oplossing is. Dat is het niet. Dit is een tijdelijk experiment waarin we kijken, waarin we proberen te leren wat nou elementen zijn in een aanpak die werkt. Want er zullen altijd mensen zijn die ook zelf besluiten: ik ga niet en ik heb ook geen perspectief. Het is voor mij ook een soort case-opbouw, informatieverzameling om te zien wat er precies gebeurt. En ik denk dat we als vijf pilot-gemeenten onze gegevens naast elkaar zullen leggen. Als daar bijvoorbeeld uitkomt dat we behoorlijk wat mensen hebben met omstandigheid X, waar een duidelijk juridisch gat zit, dan helpt dat ook weer in de lobby-agenda naar het Rijk.’

**In het coalitieakkoord wordt ook gesproken over werk voor ongedocumenteerden. Maar dat is uiteindelijk uit het plan verdwenen, hoe kwam dat?**

‘Daar zal ik heel eerlijk over zijn: ik vind dat dat zou moeten. Ik denk dat dat heel belangrijk is. Met opleiding kun je natuurlijk wel wat dingen doen. Als iemand nou denkt: ik wil wel terug,

dan is het toch hartstikke mooi als iemand een vak kan leren? Ik zou dit heel graag willen. En ik weet dat er in andere Europese landen ook gekeken is of dat kan. De Tweede Kamer werd vrij hysterisch toen ons coalitieakkoord gepresenteerd werd. Sterker nog: er is op voorhand – dat is vrij uniek, ik voelde me buitengewoon vereerd – gevraagd om vernietiging van het coalitieakkoord vanwege de opvangpassages. Het is uitzonderlijk dat dat aan de minister gevraagd werd, omdat het akkoord gevaarlijk zou zijn. Allemaal flauwekul natuurlijk, het is ketelmuziek voor de bühne, maar dit ligt nog steeds buitengewoon ingewikkeld. Ik heb afgewogen: ja, ik krijg van de staatssecretaris de ruimte om alle andere punten te effectueren maar dit was echt een brug te ver. Ik zal er mee bezig blijven; we gaan heus wel cursussen en opleidingen in ons dagprogramma aanbieden. Maar werk is voorlopig een stap te ver. Dat gaat gewoon niet lukken.’

#### **Dat is wel iets om mee te nemen in de toekomst?**

‘Absoluut. De meeste ongedocumenteerden met wie ik praat, zeggen: laat ons toch alsjeblieft werken. Ik wil eigenlijk niet alleen afhankelijk zijn van de opvang, ik wil liever werken. Je ziet dat in het grijze circuit heel veel werk gedaan wordt. Dat is natuurlijk zo. Ik zou dat dan liever legaliseren en daar dus een manier voor vinden. Maar andere politieke posities zeggen dan: ja, dan worden ze te veel onderdeel van onze samenleving. Straks komen de mensen erachter dat het net zulke mensen zijn als u en ik en dat vinden we ingewikkeld. Klopt, dit punt kan ik niet uitvoeren.’

**Sinds het bestaan van de centrale opvang, vaak ver weg van de maatschappij, is het ook de gedachte geweest om ‘worteling’ te voorkomen. ‘Probleem’ is dat sommige mensen kinderen hebben of krijgen. Wat vind je daarvan?**

‘Dan krijg je dat soort problemen natuurlijk. Want op het moment dat kinderen naar school gaan, gaan mensen denken: het zijn gewone kinderen, die vriendjes krijgen. En dan vinden mensen het heel ingewikkeld als ze weg moeten. Het is niet een beleidsdoel, maar de dehumanisering van deze groep is natuurlijk wel iets om je zorgen over te maken.’

**Juist kwetsbare mensen kun je weerbaarder maken als ze wat omhanden hebben. Het kan ook de bereidheid om terug te keren bevorderen.**

‘DT&V heeft ook programma’s waarmee je in natura dingen meekrijgt. Als je dan een leuk vak hebt geleerd ... Mensen gaan, als ze die rust hebben, ook de afweging maken: is dit nou mijn perspectief? Velen zitten klem in uitzichtloosheid en die moet je ook hun menselijkheid teruggeven door hen te laten nadenken over hun eigen toekomst.’

**Nog een vraag over wie er verder buiten de boot valt. Mensen die een status hebben in een andere lidstaat zouden uitgesloten worden van opvang. Nu is er een groep van vooral Syriërs die een vergunning hebben in Griekenland. Daar is veel over geprocedeerd en dat heeft voor die groep niet veel opgeleverd. Uiteindelijk vindt de Afdeling dat er wel een groep is van ‘bijzonder kwetsbaren’ die je niet terug kunt sturen naar Griekenland. Uitzondering van deze groep is niet een in beton gegoten regel?**

‘Dit zijn de uitgangspunten, maar als er een reden is voor opvang laat ik me graag door de uitvoerende partijen overtuigen. Ik moet zeggen dat ik deze groep hier in Amsterdam niet scherp op mijn netvlies heb staan.’

**Dan de kwestie van asielzoekers uit veilige landen, die ook geen opvang krijgen in de LVV. Het lijkt of de gemeente zelf een lijst maakt van veilige landen, terwijl het eigenlijk**

**een wettelijk begrip is. Het is toch aan de staatssecretaris om een land op die lijst te zetten?**

‘Die vrijheid hebben we inderdaad niet.’

**In hoeverre zitten onder die ‘veiligelanders’ ook groepen die wellicht toch voor bescherming in aanmerking komen?**

‘Ik begrijp dat andere LVV’s wel veiligelanders opvangen. Maar tegelijkertijd moet je ook ergens die grens trekken. Ik snap dat het Rijk dat niet wil. Daar is eigenlijk alleen terugkeer aan de orde. We hebben inderdaad die beperking opgenomen omdat ik denk dat wij met andere groepen aan perspectief kunnen werken. Ik heb hier een politieke opvatting over maar ik zie niet hoe die past binnen het kader waarmee wij werken.’

**Maar als het gaat over de groepen die ook in het landenbeleid worden genoemd, zoals de Marokkaanse LHBTI’s of degenen die bij de Rif-protesten waren betrokken?**

‘Ik ken de kwesties. Het zou voor de uitvoerbaarheid en het draagvlak van deze opvang wel eens heel schadelijk kunnen zijn om deze groep mee te nemen. Dat neemt niet weg dat ik absoluut bereid ben – waar ik me ook eerder voor heb uitgesproken – om in individuele casus, neem iemand die bij het Rif-protest betrokken is geweest, nog eens een opmerking richting de staatssecretaris te maken. Omdat ik ook daar natuurlijk gaten zie.’

**Dus in het geval dat iemand uit een veiligeland komt, maar er is wel een juridisch perspectief, kan dat een opening bieden?**

‘Vooralsnog zeggen we: veilige landen niet. Maar als er juridisch perspectief is, is er ook een voorliggende voorziening.’

**Hoe zit het dan qua opvang als je bent uitgeprocedeerd en je zegt pas later dat je homo-seksueel bent?**

‘Er is altijd een grijs gebied, dat snap ik. Maar wij hebben deze grenzen getrokken. Dat zijn de grenzen op basis waarvan wij gaan werken, omdat het anders voor ons ook echt te ingewikkeld wordt.’

**Over bekeerlingen worden veel Kamervragen gesteld en er is een sterke lobby. Het begrip ‘geloofsgroei’ duidt er al op dat er iets in de tijd kan gebeuren. Dat kan ook in Amsterdam gebeuren.**

‘Ik sluit daar mijn ogen niet voor. Die vallen, voor wat betreft degenen uit veilige landen van herkomst, wel buiten de scope van hetgeen we hier proberen te doen.’

**Als je geen V-nummer hebt, kom je in principe niet in aanmerking voor opvang. Je moet wel bekend zijn. Er zijn gevallen van mensen die hier echt een beetje verloren zijn. En misschien nog helemaal geen V-nummer hebben. Of het niet meer weten, of het niet meer kunnen achterhalen. Als je je dan meldt bij de IND, kan dat allerlei dingen in gang zetten.**

‘Daar ben ik me bewust van.’

**Wordt er dan een afspraak gemaakt met de IND om niet uit te zetten?**

‘Dan zou ik een duidelijke casus moeten hebben op basis waarvan ik dat gesprek dan kan voeren. Ik ben hierin praktisch ingesteld. Op het moment dat zoiets zich zou voordoen, ben ik best bereid daarnaar te kijken. Maar ik zie ook de beperkingen van mijn eigen mogelijkheden vrij goed. Laat ik een ander voorbeeld geven. Een maand of drie geleden had ik een grote delegatie jongeren op bezoek, variërend tussen de 14 en 21 jaar, zonder paspoort, geen vluchtelingenachtergrond, ouders met een Bra-

ziliaans paspoort. Op moment X naar Nederland gekomen, hier geboren, hier de school afgerond maar na de middelbare school niet in staat om hier te studeren. Dit is een groep waarover ik ook grote zorgen heb. Ik wil niet concurreren tussen leed maar er zijn veel kwesties waar ik me zorgen over maak. Ook dus over deze groep. Ik heb er ook met de staatssecretaris over gesproken omdat deze mensen buiten de boot vallen. Als ik hen moet geloven – ik ben wel eens bij een bijeenkomst geweest van Brazilianen in Amsterdam – gaat het echt om duizenden mensen zonder verblijfsstatus, die die ooit, twintig jaar geleden, eens hebben geprobeerd te krijgen. Die kinderen zijn hier, zonder V-nummer, zonder paspoort. Ik vind het een ingewikkelde kwestie en in zekere zin zou je kunnen zeggen dat het best wrang is omdat deze mensen zichzelf nog redelijk redden. Op het moment dat ik daarmee geconfronteerd word, wil ik me daarover uitspreken, wil ik daar mijn best voor doen, want ook dat zijn gewoon Amsterdammers, voor mij niets anders. Ik moet altijd toch maar aan Otje denken. Je kent Otje? Tos heeft geen papieren, een groot probleem. Totdat de vogels met weet ik veel hoeveel papieren komen. Of je een mens bent, of je een Amsterdammer bent, wordt niet bepaald door of je wel of niet een papiertje hebt. Maar de focus van deze opvang is een andere. De focus van deze opvang is voor de groepen zoals we die omschreven hebben, die echt een gemarginaliseerd bestaan leiden. Het is een noodvoorziening voor de meest kwetsbaren. Dat neemt niet weg dat er een heleboel problemen zijn voor mensen die zich best kunnen redden, maar die uiteindelijk ook vastlopen in wetgeving. Qua wetgeving is er veel te doen, veel te verbeteren, maar dat is nog wel ingewikkeld.

**Afghanen kunnen uitgezet worden, ook jongeren die tot voor kort nog minderjarig waren. Ze worden ook wel in bewaring gesteld omdat uitzetting op korte termijn mogelijk is. Stel dat de DT&V van alles voor iemand**

**heeft kunnen regelen, zoals een laissez passer, en gewoon ergens naar binnen stapt en iemand mee wil nemen. Zijn daarover afspraken gemaakt?**

‘We hebben wel gezegd dat het niet de bedoeling is dat er naar binnen wordt gegaan en dat mensen worden meegenomen en opgepakt. Dat is niet de manier waarop wij willen werken. We hebben werkafspraken, ook AVIM is betrokken bij ons plan, DT&V ook. We proberen toch te kijken hoe we daarin veiligheid kunnen creëren. Wij zullen niet zeggen: oké, je opvang houdt op en trouwens, we bellen dat ze hier komen halen. Dat zullen we natuurlijk niet doen. Maar het is altijd een risico. Kijk, ik ken de situatie van jongens die overlast pleegden, aangehouden werden en overgedragen. Die zijn er, maar ik hoop dat op een moment dat zich zoiets voordoet – en dat hebben we wel eens gehad – dat ze bellen als iemand in de opvang zit en vragen of wij hem kennen en hoe het er mee staat. Ik heb ook niet het idee dat de vreemdelingenpolitie altijd tot doel heeft om zoveel mogelijk mensen op te pakken.’

**Het is de vraag hoeveel ruimte je dan hebt. GroenLinks-Kamerlid Bram van Ojik en ook andere Kamerleden vragen aan de ene kant om een uitzettingsstop voor Afghanen en aan de andere kant volgt de regering de lijn dat uitzetting best kan en wil de regering in de toekomst meer mogelijkheden voor bewaring door aanscherping van de Terugkeerrichtlijn.**

‘Je kunt wel inschatten waar ik politiek gezien sta.’

**Hoe los je het op als je tegenover elkaar komt te staan?**

‘Vooralsnog is dat niet aan de orde en werken we goed samen. Dat zou natuurlijk wel een hele complicerende factor zijn. Dat zou echt verre gaande consequenties hebben voor de moge-



lijkheden van de opvang die we hebben. Op het moment dat er gepost wordt voor de deur, dan ben je wel klaar.'

### Dit experiment kan een hoop problemen blootleggen, hoe kijk je daartegen aan?

'Dat kan ik me wel voorstellen en dat vind ik helemaal niet zo erg.'

#### Over de auteurs

Mr. G.W.J. (Gerard) Oosterholt  
Redactielid van het *Journal Vreemdelingenrecht*.

Mr. T.E. (Thomas) van Houwelingen  
Redactielid van het *Journal Vreemdelingenrecht*.

## 25. Het bestaansmiddelenvereiste voor Unieburgers bij het ontbreken van een beroep op sociale bijstand

Miriam Quené

*Wie als (familielid van een) Unieburger langer dan drie maanden in een andere Europese lidstaat wil verblijven, moet volgens Richtlijn 2004/38/EG ofwel werknemer of zelfstandige zijn, ofwel over voldoende bestaansmiddelen beschikken om tijdens het verblijf geen onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland te vormen. Slechts indien gedurende vijf jaar aan deze voorwaarde wordt voldaan, wordt een permanent verblijfsrecht verkregen dat niet langer van werk of middelen afhankelijk is. In een aantal recente zaken heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dit zogenoemde 'bestaansmiddelenvereiste' nader*

*gepreciseerd. Terwijl het in eerdere zaken vaak ging om de vraag welke gevolgen een beroep op sociale bijstand voor het verblijfsrecht van economisch inactieve Unieburgers heeft, geeft de Afdeling in deze zaken antwoord op de omgekeerde vraag naar de gevolgen van het ontbreken van een dergelijk beroep. In deze bijdrage wordt stilgestaan bij deze en andere aspecten van de Nederlandse implementatie van het bestaansmiddelenvereiste voor Unieburgers.*

#### Inleiding

Unieburgers en hun familieleden hebben het recht om langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven indien zij voldoen aan de voorwaarden van art. 7 Richtlijn 2004/38/EC over het verblijfsrecht van Unieburgers en hun familieleden (hierna: de Verbljfsrichtlijn).<sup>1</sup> Voor 'economisch inactieve' (niet-werkzame) Unieburgers geldt dat zij over voldoende bestaansmiddelen moeten beschikken om te voorkomen dat zij en hun familieleden tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland.<sup>2</sup> Art. 8(4) Verbljfsrichtlijn voegt hieraan toe dat lidstaten geen vaste drempel mogen hanteren waaronder de beschikbare middelen automatisch als onvoldoende worden beschouwd, maar rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit betekent dat het proportioneelheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Indien lidstaten toch beleid willen vaststellen

1 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, PB L 229 van 30 april 2004.

2 Bovendien moeten economisch inactieve Unieburgers en hun familieleden over een ziektekostenverzekering beschikken, zie art. 7(1)(b) Verbljfsrichtlijn.