

NGO-monitor ongedocumenteerden Amsterdam

Juni, juli, augustus en september 2018

Monitor van ondersteuning aan mensen zonder verblijfsrecht in Amsterdam.

ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, Wereldhuis, Amsterdam City Rights, Vluchtelingenwerk Amsterdam, Dokters van de Wereld



wereldhuis.



Inhoud

Samenvatting	3
Aanbevelingen	4
Inleiding.....	5
Amsterdamse opvang onder het Programma Vreemdelingen	5
Het nieuwe Amsterdamse model voor 24-uurs opvang en ontwikkelingen rondom LVVs.....	6
Methodiek monitoringsrapportage	7
Belangrijkste bevindingen juni - september	8
Bevindingen per maand	10
Juni	10
Juli	11
Augustus.....	12
September	13
Oktober	13
Bevindingen per thema.....	15
Reden van afwijzing	15
Landen van herkomst.....	18
Conclusie.....	21

Samenvatting

Als hulporganisaties maken we ons ernstige zorgen over kwetsbare mensen – jongeren, ouderen, slachtoffers van mensenhandel of seksuele uitbuiting en mensen met psychische en somatische problematiek – zonder (adequate) opvang, begeleiding en toegang tot medische en psychosociale screening.

Hoewel voor een groot deel van de mensen zonder verblijfsvergunning in Amsterdam opvang en begeleiding toegankelijk is onder het Programma Vreemdelingen, is er een aantal mensen dat buiten de boot valt.¹

Hoewel veel mensen met een Dublin-claim nu toegang hebben tot voorzieningen, is er in de afgelopen maanden toch een aanzienlijk aantal mensen gesignaleerd die de toegang tot de TOO juist wordt geweigerd op basis van hun Dublin-claim. Daarnaast is er in deze monitor-periode een groeiend aantal gezinnen gesignaleerd. In juni en juli waren dit zeven gezinnen, in de maanden augustus en september negen. Vaak gaat het om moeders met jonge kinderen voor wie verblijf in een Gezinsopvang Locatie (GOL) geen optie is en daarom **noodgedwongen** op straat verblijven.

Wij signaleren dat de mensen die geen toegang hebben tot voorzieningen, nog steeds niet gescreend worden op kwetsbaarheid en ook geen medische screening van de GGD krijgen. De screening maakt onderdeel uit van het programma vreemdelingen. Als mensen dus geen toegang hebben tot het programma komen ze niet in aanmerking voor een screening.

De monitorperiode voor dit rapport loopt van juni tot en met september. Echter zijn er voor de maand oktober verschillende signalen opgevangen die een toename van toestroom en een langere wachtlijst doen vermoeden. Mogelijkerwijs speelt hierbij een rol dat de TOO bedden apart hielden voor de We are Here groep en vanwege bedwantsen bij de opvang. Daarnaast zijn er vermoedens van toename in de toestroom.² Hoewel er over deze maand geen cijfers zijn verzameld, wordt een aantal van de opgevangen signalen in deze monitorrapportage kort meegenomen.

¹ Mensen die via de Tijdelijke Opvang Ongedocumenteerden (TOO) toegang hebben tot voorzieningen, worden in deze monitor gerekend als mensen die opvang krijgen vanuit de gemeente en vallen daarom niet binnen deze monitor. Het aantal mensen dat geen toegang heeft tot voorzieningen is daarom lager dan in de vorige monitorperiode.

² Het Parool (oktober 2018) *Als illegaal in Amsterdam slaap je haast elke nacht buiten*. NRC (oktober 2018) *Elke dag komen er bijna 10 ongedocumenteerden bij, vooral veel jongeren*.

Aanbevelingen

- Hoewel een groot deel van de Dublin-claimanten opvang heeft in de Tijdelijke Opvang Ongedocumenteerden (TOO) zien wij in deze monitorperiode nog een aanzienlijk aantal Dublin-claimanten die hier om verschillende redenen buiten vallen. Zorg dat mensen in deze groep ook adequate screening op kwetsbaarheid ontvangen en kwetsbare mensen opvang krijgen.
- Ook andere groepen worden soms uitgesloten, zoals mensen uit de zogeheten veilige landen. Ook voor deze mensen geldt dat zij kwetsbaar kunnen zijn en in het herkomstland een individuele vrees voor vervolging niet uitgesloten is.
- Doorstroom is belangrijk om voldoende ruimte beschikbaar te hebben in de opvangvoorzieningen. In de onderzochte periode was de wachtlijst zo goed als verdwenen, maar in de maand september was er opnieuw een stijging te zien, vanwege redenen hierboven al genoemd. Focus op uitstroom naar perspectief (verblijf of terugkeer) en niet op beperking van instroom.
- Bied maatwerk in opvangvoorzieningen. Houd rekening met specifieke behoeften als leeftijd, geslacht of (psychische) gezondheid. Onderzoek daarnaast mogelijkheden om ondersteuning te bieden aan mensen die in het eigen netwerk kunnen verblijven.
- De huidige opvangvoorzieningen zijn niet toegankelijk noch geschikt voor de opvang van gezinnen. Per definitie betreft dit kwetsbare mensen. In deze monitorperiode werd echter een groeiend aantal gezinnen gesignaleerd dat op straat verbleef. Onderzoek daarom welke ruimte binnen het beleid bestaat om gezinnen op te vangen.

Inleiding

Op grond van internationale mensenrechtenverdragen hebben mensen recht op een adequate levensstandaard, ongeacht de rechtmatigheid van hun verblijf.³

Het doel van deze monitoringsrapportage is om inzicht te geven in het aantal mensen dat tijdens de rapportageperiode niet wordt opgevangen. Wij hopen dat deze inzichten bijdragen aan het formuleren van nieuw beleid omtrent de gemeentelijke voorzieningen.

Om helder te rapporteren over de signalen die wij ontvangen van ongedocumenteerden ten aanzien van de toegang tot de voorzieningen van het PV hebben het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (ASKV), Vluchtelingenwerk Amsterdam (VWN), het Wereldhuis (WHS), Amsterdam City Rights (ACR) en Dokters van de Wereld (DvdW) data gebundeld. Deze rapportage betreft bevindingen en aanbevelingen over de maanden juni, juli, augustus en september 2018.

Amsterdamse opvang onder het Programma Vreemdelingen

Sinds 2014 heeft Amsterdam de BBB-opvang. Deze voorziening wordt sinds juli 2015 uitgevoerd onder het Programma Vreemdelingen.⁴ Met dit PV wordt in Amsterdam een vangnet geboden voor kwetsbare ongedocumenteerden zonder verblijfsrecht die geen toegang hebben tot rijksvoorzieningen. Zo wordt voorkomen dat mensen noodgedwongen op straat belanden en wordt de humanitaire ondergrens bewaakt.

³ Artikel 25 van de *Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens* bepaalt: '1. Eenieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan als gevolg van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.'

⁴ Gemeente Amsterdam (juli 2016): *Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen 2.0*. De BBB-opvang betreft twee locaties met in totaal 165 plekken. Het is een nachtopvang die om 16.00 open gaat en om 09.00 weer sluit. Als ongedocumenteerde krijg je een avondmaaltijd, de mogelijkheid om te douchen, een slaapplek en de volgende ochtend een ontbijt.

In navolging van het gemeentelijke *Jaarplan Vreemdelingen* van januari 2017 zijn vanaf 6 november 2017 nieuwe criteria ingevoerd voor toegang tot de BBB-voorziening.⁵ Door deze criteria komen bepaalde groepen mensen zonder verblijfsrecht niet langer in aanmerking voor voorzieningen die vallen onder het Programma Vreemdelingen. Dit houdt in dat zij geen gebruik (meer) kunnen maken van BBB-opvang en ook niet in aanmerking komen voor een screening op kwetsbaarheid door de GGD. De criteria betreffen mensen uit een veilig of niet-visum land; mensen die terecht kunnen in een voorliggende voorziening (rijksopvang), onder wie Dublin-claimanten en gezinnen; mensen die geen binding hebben met de regio Amsterdam; mensen met een zwaar inreisverbod; en mensen die (zwart) werken.

De winteropvang, die 29 november 2017 werd ingericht om mensen die buiten de criteria van het PV vallen tijdens de koude wintermaanden opvang te bieden, was opengesteld tot 3 april. Voor de periode van 3 april tot en met 1 september 2018 is de Tijdelijke Opvang Ongedocumenteerden (TOO) aan de Havenstraat geopend.⁶ De TOO was in eerste instantie toegankelijk voor mensen die gebruik maakten van de winteropvang en voor de We Are Here-groep. Sinds de vorige monitorperiode heeft het nieuwe college de toegangscriteria voor de TOO versoepeld en is ook begeleiding beter toegankelijk voor Dublinclaimanten.

Verschillende maatschappelijke organisaties signaleren echter dat de toegang tot deze voorzieningen niet altijd gegarandeerd is.

Het nieuwe Amsterdamse model voor 24-uurs opvang en ontwikkelingen rondom LVVs

Op 24 mei j.l. presenteerden GroenLinks, SP, D66 en PvdA in Amsterdam het coalitieakkoord 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid'.⁷ In dit akkoord wordt gesteld dat 24-uurs opvang geregeld moet worden voor ongedocumenteerden die hier op dit moment verblijven en dat er 500 opvangplekken beschikbaar worden gesteld. Het Amsterdamse vreemdelingenbeleid, ofwel het Programma

⁵ Gemeente Amsterdam (februari 2017): *Jaarplan 2017 vreemdelingenbeleid*.

⁶ Volgens de uitvoer motie 312 inzake omvorming winteropvang tijdelijke voorziening tot 1 september, de periode wordt nu verlengd tot 1 oktober (tot die tijd kan HvO-Querido, die de TOO uitvoert nog de Havenstraat blijven gebruiken), daarna wordt een andere locatie gezocht.

⁷ Coalitieakkoord GroenLinks, D66, PvdA, SP (mei 2018): *Een nieuwe lente, een nieuw geluid*.

Vreemdelingen (PV), wordt daarmee ingrijpend gewijzigd. De gemeente heeft in oktober en november drie dagen georganiseerd om met alle betrokkenen om na te denken over een wenselijk model voor deze 500 opvangplekken.

Op 29 november presenteerden staatssecretaris Harbers en de VNG een akkoord over het opzetten van pilots in vijf gemeenten voor een Landelijke Vreemdelingen Voorziening. Amsterdam is ook uitgenodigd om onderdeel hiervan te zijn. Maatschappelijke organisaties zijn voorzichtig positief over deze ontwikkeling. Het is een vooruitgang dat de Rijksoverheid erkent dat er opvang en begeleiding nodig is voor ongedocumenteerden. Er bestaan echter zorgen over de toelatingscriteria en rolverdeling in de uiteindelijke uitvoer.⁸

Methodiek monitoringsrapportage

Deze monitoringsrapportage biedt een kwantitatief en kwalitatief overzicht van personen die behoefte hebben aan opvang, maar voor wie de voorzieningen niet toegankelijk of toereikend zijn. Allereerst wordt een cijfermatig beeld geschetst van de groep mensen die zich bij het ASKV, VWN of het Wereldhuis hebben gemeld, maar geen gebruik kunnen maken van de opvang.⁹ Dit is gebaseerd op het aantal personen dat per maand geen opvang heeft. Als in juni iemand geen opvang heeft en in juli wel, staat deze persoon voor beide maanden op de lijst. Hierbij is tevens aangegeven welke vormen van kwetsbaarheid er zijn gesignaleerd.¹⁰ Daarnaast illustreert Dokters van de Wereld de mate van kwetsbaarheid van deze groep aan de hand van een geanonimiseerd verhaal.¹¹

⁸ Een aantal organisaties uit verschillende steden, georganiseerd in Stichting LOS, ASKV, Vluchtelingenwerk Nederland, Dokters van de Wereld hebben hierop gereageerd, zie:

<http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/Persbericht%20LVV-VNG%20DEF%20.pdf>

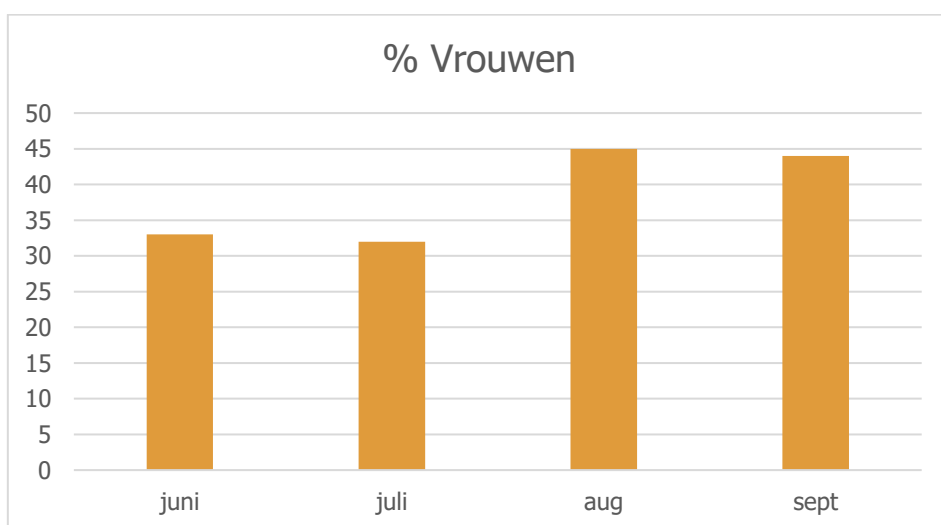
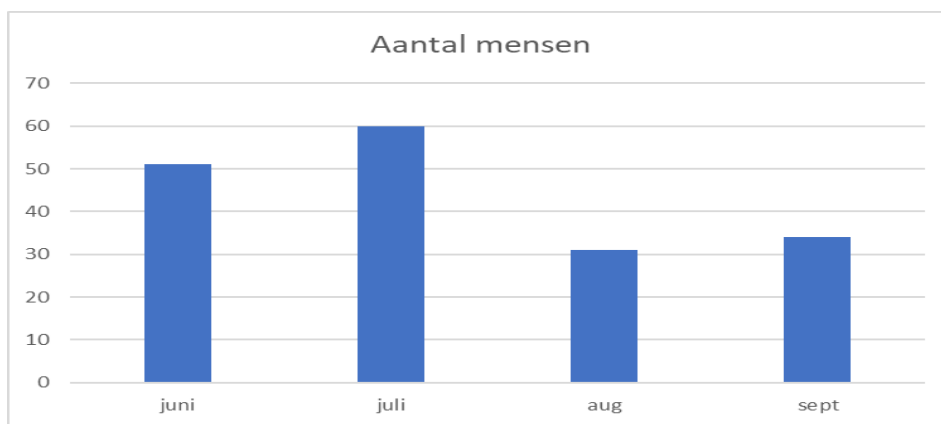
⁹ In een aantal gevallen melden mensen zich bij meerdere organisaties, hiermee is in de telling rekening gehouden en zij komen daarom als één persoon in de database voor.

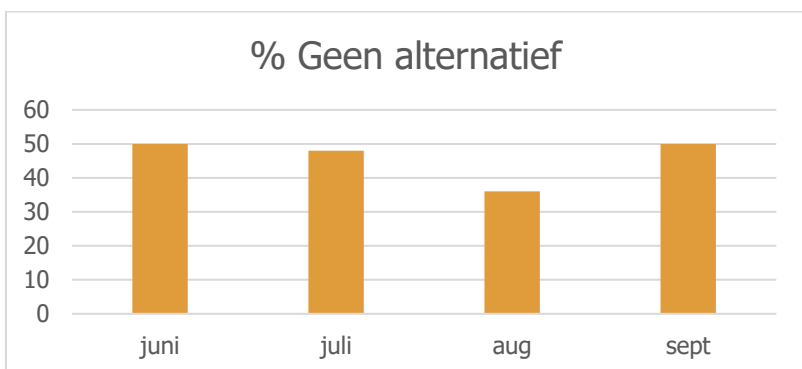
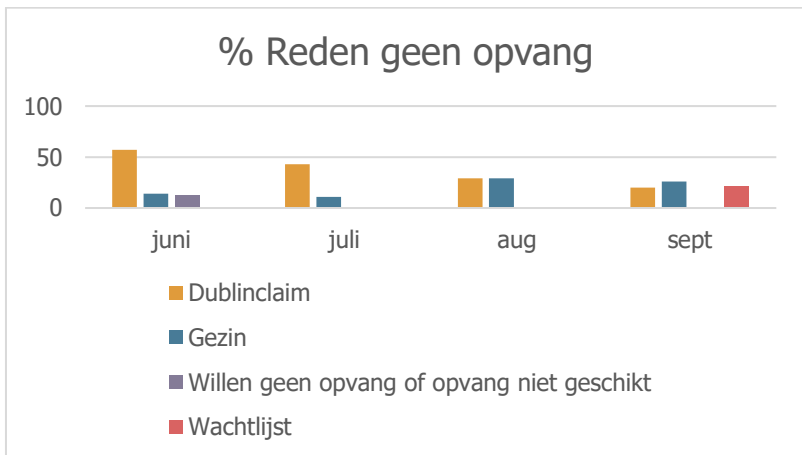
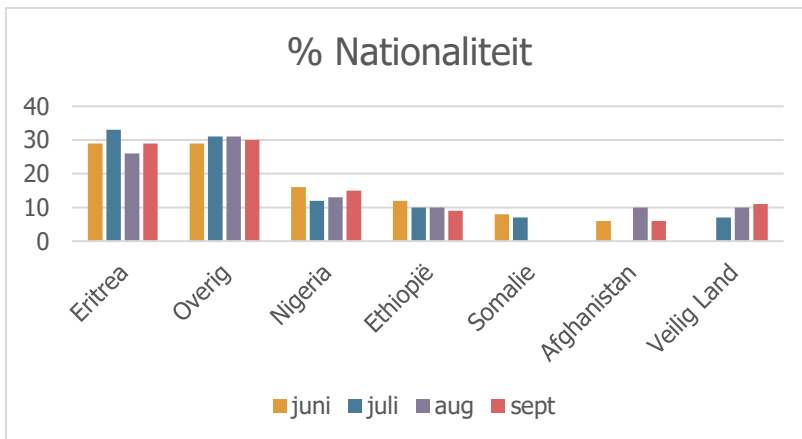
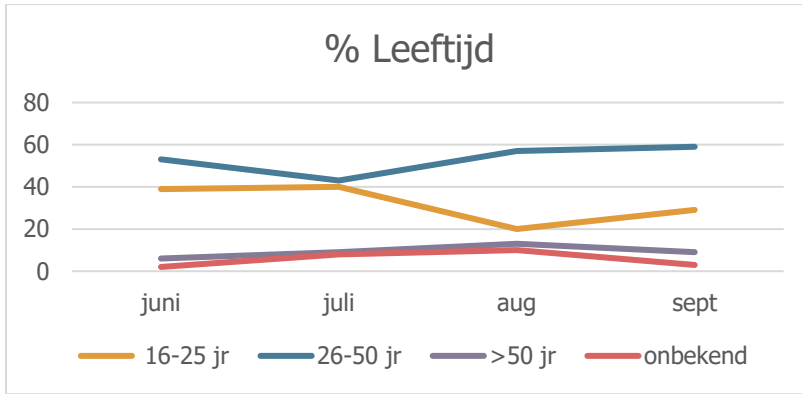
¹⁰ Verschillende vormen van kwetsbaarheid zijn niet op kwantitatieve wijze gemeten, maar als casusinformatie in deze monitor meegenomen.

¹¹ De namen in dit stuk zijn gefingeerd, de echte namen zijn bekend bij de betreffende organisatie.

Belangrijkste bevindingen juni - september

- Een groot deel van de mensen die zich melden bij een van de deelnemende organisaties bevindt zich in de leeftijdscategorie 16-25. Enkelen van hen zijn minderjarig, zij hebben geen recht op opvang in Rijksvoorzieningen omdat zij hun leeftijd niet kunnen aantonen.
- De voornaamste reden dat mensen geen toegang (meer) hebben tot het Programma Vreemdelingen is het hebben van een Dublin-claim (zie kader I voor een toelichting op de Dublinverordening).
- In de afgelopen monitorperiode is een groeiend aantal dakloze gezinnen gesignaleerd.
- Ongeveer de helft van de totale gemonitorde groep geeft aan geen alternatief voor opvang te hebben. Een deel wordt gehuisvest via het netwerk van één van de organisaties, maar deze opvang is slechts van tijdelijke aard en vraagt veel van het netwerk.





Bevindingen per maand

Uit de data van de monitorperiode juni tot en met september is gebleken dat er een lichte daling is te zien in het aantal meldingen van mensen die geen toegang hebben tot voorzieningen onder het Programma Vreemdelingen ten opzichte van de vorige periode.

In de maand september werd echter wel gesignaleerd dat er opnieuw een aantal mensen werd geweigerd vanwege een wachtlijst. Daarnaast zijn er signalen voor een toename van het aantal meldingen in oktober. Over de maand oktober zijn geen cijfers verzameld, maar verschillende signalen worden kort meegenomen in deze monitor.

Hierna een overzicht van de belangrijkste cijfers per maand. In het volgende hoofdstuk worden bevindingen per thema uitgelicht. Het gaat hierbij om het aantal unieke personen per maand. Als iemand bijvoorbeeld v zowel in juni als in juli op straat staat, komt iemand in beide maanden voor.

Juni

Totaal: 51 meldingen

Landen van herkomst: Eritrea (29%), Nigeria (16%), Ethiopië (12%), Somalië (8%), Afghanistan (6%), Overig (29%)

Geslacht: Man (67%), Vrouw (33%)

Leeftijd: 16-25 (39%), 26-50 (53%), 50+ (6%), Onbekend (2%)

In juni hebben zich in totaal 51 personen bij de deelnemende organisaties gemeld die geen toegang hadden tot voorzieningen onder het Programma Vreemdelingen. Dit is een lichte daling van het aantal meldingen ten opzichte van de vorige monitorperiode. Meest voorkomende land van herkomst blijft Eritrea. Minder mensen komen uit veilige landen van herkomst,¹² slechts 4% in de maand juni.

¹² Veilige landen van herkomst worden bepaald aan de hand van vaststelling door het ministerie van Buitenlandse zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>. Zie pagina 13 uit de monitoringsrapportage maart0-mei voor een uitleg waarom het problematisch is dat mensen uit als veilig aangemerkte landen worden uitgesloten van het PV.

Nog steeds betreft een groot deel van de personen in deze monitorperiode jonge mensen, tot de leeftijd van 25 jaar, van wie een deel aangeeft minderjarig te zijn.¹³

De voornaamste reden van weigering is het hebben van een Dublin-claim (57%). Daarnaast signaleren we deze periode een toename van het aantal mensen dat wordt geweigerd omdat er geen opvangvoorzieningen beschikbaar zijn voor gezinnen. 14% van het totaal heeft geen toegang tot voorzieningen omdat het een gezin betrof.¹⁴ Ten slotte geeft 12% aan geen toegang te willen tot het Programma Vreemdelingen, ofwel omdat ze voldoende steun vinden in hun eigen netwerk, ofwel omdat ze de aangeboden voorzieningen niet toereikend vinden.¹⁵

50% van de mensen in de maand juni geven aan geen alternatief te hebben voor opvang. Voor een kleiner deel (20%) is met inspanning van de verschillende organisaties tijdelijk alternatieve opvang gevonden. Het gaat hier met name om mensen die zeer kwetsbaar zijn zoals gezinnen. Een ander deel (18%) heeft in het eigen netwerk een alternatief voor opvang gevonden.

Juli

Totaal: 60 aanmeldingen

Landen van herkomst: Eritrea (33%), Nigeria (12%), Ethiopië (10%), Somalië (7%), Veilig Land (7%), Overig (31%)

Geslacht: Man (68%), Vrouw (32%)

Leeftijd: 16-25 (40%), 26-50 (43%), 50+ (9%), Onbekend (8%)

In juli was van totaal 60 mensen bekend dat ze geen toegang kregen tot het Programma Vreemdelingen. Opnieuw is het belangrijkste land van herkomst Eritrea (33%) en de belangrijkste reden van afwijzing het hebben van een Dublin-claim (43%).

¹³ Alleenstaande minderjarige asielzoekers hebben in theorie toegang tot rijksopvang. In de praktijk wordt leeftijd echter niet altijd accuraat aangegeven of ingeschat. Daarnaast geven veel minderjarigen bij de autoriteiten van de landen waar zij niet durven of kunnen verblijven (o.a. Italië en Griekenland) aan meerderjarig te zijn zodat zij kunnen doorreizen.

¹⁴ Als een persoon aangeeft lid te zijn van een gezin en daardoor geen opvangvoorziening heeft telt dat als 1 iemand, omdat we de gezinsleden niet allemaal konden tellen. Het is aannemelijk dat het werkelijke aantal mensen wat geen opvang heeft, meer is.

¹⁵ Hieronder wordt beschreven waarom de TOO voor deze mensen niet toereikend is.

Ook deze maand gaf een groot deel (48%) aan geen alternatief te hebben voor opvang. Dit is zorgelijk omdat verschillende vormen van kwetsbaarheid worden gesignaleerd. Opnieuw is ook deze maand een groot deel van de mensen onder de 25 jaar (40%), van wie een aantal minderjarig. Daarnaast had 11% geen toegang tot voorzieningen omdat deze niet toegankelijk zijn voor gezinnen. Andere signalen van kwetsbaarheid die worden aangegeven zijn slachtofferschap mensenhandel en/of seksueel geweld en verschillende psychische en somatische klachten. Screening op kwetsbaarheid door GGD is slechts zeer beperkt toegankelijk.

Augustus

Totaal: 31 meldingen

Landen van herkomst: Eritrea (26%), Nigeria (13%), Ethiopië (10%), Afghanistan (10%), Veilig Land (10%), Overig (31%)

Geslacht: Man (55%), Vrouw (45%)

Leeftijd: 16-25 (20%), 26-50 (57%), 50+ (13%), Onbekend (10%)

In augustus is er een daling te zien van het aantal meldingen ten opzichte van voorgaande maanden. Voor een deel kan dit worden verklaard doordat het Wereldhuis in deze periode een aantal weken gesloten was en geen registratie deed

Opvallend is dat deze maand de verhouding vrouwen ten opzichte van mannen iets gestegen is in vergelijking met eerdere maanden.

Het percentage gezinnen dat zich meldde bij een van de organisaties is daarnaast ook gestegen, 29% had geen toegang tot opvang omdat zij samen met een gezin opvang nodig hebben. Deze maand werd tevens 29% geweigerd wegens het hebben van een Dublin-claim. Dit is een daling ten opzichte van eerdere maanden.

36% gaf aan geen alternatief voor opvang te hebben en 32% kon tijdelijk met inspanning van de organisaties gehuisvest worden. Daarnaast verbleef 19% in het eigen netwerk, en gebruikte 7% een gekraakt pand als alternatief. Met name de toegang tot opvang voor gezinnen leidt tot veel zorgen omdat voor deze groep geen of slechts tijdelijke alternatieven zijn en zij per definitie zeer kwetsbaar zijn.

September

Totaal: 34 aanmeldingen

Landen van herkomst: Eritrea (29%), Nigeria (15%), Veilig land (11%), Ethiopië (9%), Afghanistan (6%) Overig (30%)

Geslacht: Man (57%), Vrouw (44%)

Leeftijd: 16-25 (29%), 26-50 (59%), 50+ (9%), Onbekend (3%)

In september waren 34 personen bij de organisaties bekend die geen toegang hadden tot het Programma Vreemdelingen.

Opvallend in deze maand is dat aanzienlijk deel van de mensen is geweigerd door het bestaan van een wachtlijst bij het vreemdelingenloket (21%). 26% had geen toegang tot voorzieningen met een gezin en 20% had een Dublin-claim.

Ook deze maand was er voor 50% van de mensen geen alternatief voor opvang. 20% kon tijdelijk worden gehuisvest, 18% verbleef in het eigen netwerk en 6% in een gekraakt pand.

Oktober

Hoewel er over de maand oktober geen cijfers zijn verzameld, zijn er verschillende signalen die toch belangrijk zijn om mee te nemen. De verschillende organisaties zien een toename van Dublin claimanten die geen toegang hebben tot opvang. Hoe groot deze toename is kan alleen worden geschat. Het Parool en NRC publiceerden eind oktober artikelen waarin de toename van Dublin claimanten en de beperkte toegang tot opvang worden uitgelicht.¹⁶ Het feit dat jongeren hun ware leeftijd niet aan kunnen tonen leidt ertoe dat kwetsbare migranten op straat verblijven.

In september werd al gezien dat een aantal van de mensen werd geweigerd door het bestaan van een wachtlijst. Dit lijkt zich in de maand oktober voort te zetten. Bij de organisaties bestaat veel onzekerheid over de exacte criteria voor toegang nu de

¹⁶ Het Parool (oktober 2018) *Als illegaal in Amsterdam slaap je haast elke nacht buiten*. NRC (oktober 2018) *Elke dag komen er bijna 10 ongedocumenteerden bij, vooral veel jongeren*.

plaatsen beperkter worden. Bij organisaties bestaat onduidelijkheid over de toetsing en interpretatie van kwetsbaarheid binnen het bestaande beleid.

Nu het kouder wordt en de winterkoudeopvang nog niet is geopend, maken organisaties zich zorgen over kwetsbare mensen die op straat terecht komen.

Verhalen uit de Zorgbus: John

John klopt aan bij Dokters van de Wereld. Hij is een man van begin 50 en oorspronkelijk afkomstig uit Nigeria. Hij heeft lang in Libië gewoond totdat daar de problemen begonnen voor immigranten. Hij is daar ontvoerd, ernstig mishandeld, wist te ontsnappen en is naar Europa gevlucht. In een ander Europees land heeft hij asiel aangevraagd. Door de mishandelingen heeft hij veel medische klachten, vertelt hij. Hij heeft pijn aan zijn voet, hoofd en buik en kan moeilijk lopen en ademen. Hij laat zijn littekens zien. Vroeger had hij een prima conditie. Hij heeft het gevoel dat hij in het land waar hij asiel aangevraagd heeft, geen goede medische zorg kreeg. Tijdens de gesprekken met hem is het duidelijk dat hij ernstig lijdt. Hij huilt, en vertelt veel over zijn nare ervaringen. Het is zeker niet uitgesloten dat er psychiatrische problematiek speelt. Hij heeft bijzonder veel stress omdat hij niet weet waar hij die nacht zal slapen. Via een kerk heeft hij de afgelopen nachten ergens kunnen slapen, maar dat houdt nu op. Omdat hij een Dublin-claim heeft, heeft hij ook geen recht op de BBB-voorziening in Amsterdam.

Bevindingen per thema

Uit deze monitor zijn thema's naar voren gekomen die specifiek aandacht nodig hebben. In dit hoofdstuk worden deze thema's nader toegelicht.

Reden van afwijzing

Opvallend in deze monitorperiode was dat de wachtlijst voor opvangvoorzieningen vrijwel verdwenen was.¹⁷ Slechts enkele personen gaven aan geen toegang te hebben vanwege een wachtlijst. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in totaal het aantal mensen die om andere redenen geen toegang hebben tot het Programma Vreemdelingen ten opzichte van de vorige monitorperiode gestegen is. Er bestaan verschillende criteria waarop toegang kan worden ontzegd. Een aantal hiervan lichten we eruit.

Dublin

De voornaamste reden van afwijzing is het hebben van een Dublin-claim. Zie kader 1 voor een verdere toelichting op de Dublinverordening. Hoewel voor een groot deel van de mensen met een Dublin-claim toegang tot voorzieningen bestaat via de TOO, worden er daarnaast mensen gesignaleerd die ook hiertoe geen toegang hebben. Het beleid rondom toelating tot gemeentelijke voorzieningen voor Dublinclaimanten lijkt dus te variëren. Voor een groot deel van deze mensen wordt terugverwezen naar Italië waar toegang tot de asielprocedure en adequate opvang zeer beperkt zijn (zie hiervoor tevens het kader). Daarnaast zegt een deel van de jonge Dublinclaimanten minderjarig te zijn, maar kunnen zij hun leeftijd niet aantonen, waardoor opvangvoorzieningen van het Rijk tevens ontoegankelijk zijn.

¹⁷ De reden hiervoor is dat er in deze periode alternatieven waren, zoals twee kraakpanden van We Are Here (Dieselstraat en Rapenburg). Daarnaast konden mensen die op de wachtlijst van de BBB-opvang stonden geplaatst worden in de TOO.

Kader I: Dublin III-verordening

In de Dublin III-verordening wordt gesteld dat het land waar de asielzoeker binnenkomt verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielprocedure. Een lidstaat kan daarom een asielzoeker terugverwijzen naar het eerste land van aankomst. Deze verordening is in eerste instantie bedoeld om te voorkomen dat asielzoekers in meerdere landen een aanvraag indienen en zou moeten zorgen voor een goede verdeling van aanvragen over de verschillende lidstaten. Het neveneffect van dit beleid is echter dat het overgrote deel van de asielaanvragen behandeld zou moeten worden in Griekenland of Italië. De opvangvoorzieningen en toegang tot de asielprocedure staan daarom onder ernstige druk, blijkt ook uit verschillende rapporten.¹ Vanwege het ontbreken van een functionerende asielprocedure en adequate opvangmogelijkheden is het geruime tijd (2011-2018) niet toegestaan geweest asielzoekers terug te sturen naar Griekenland. Onlangs heeft de rechtbank zowel in Amsterdam als in Den Haag gesteld dat er gegronde zorgen bestaan over de ontoegankelijkheid van opvang voor kwetsbare mensen in Italië.

Veilig land

Een deel van de groep is afkomstig uit landen die door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zijn aangemerkt als veilige landen en heeft hierdoor geen toegang tot het PV. Voor deze groep geldt hetzelfde als voor de mensen met een Dublin-claim, namelijk dat mensen kwetsbaar kunnen zijn en in het herkomstland een individuele vrees voor vervolging niet uitgesloten is.¹⁸ Ook deze groep heeft geen toegang tot de screening van de GGD.

Gezinnen

Met name het Wereldhuis, ASKV en Amsterdam City Rights signaleerden in deze periode een groeiend aantal gezinnen. Het gaat hier om vrouwen met jonge kinderen. Gezinnen hebben in theorie toegang tot opvang van de rijksoverheid in een gezinslocatie, maar de opvang is niet toereikend voor deze specifieke groep

¹⁸ In de afweging van de rijksoverheid of een land veilig is of niet wordt de algemene veiligheidssituatie van een land onderzocht, zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>. Een eventuele individuele vrees voor vervolging op basis van persoonlijke karakteristieken blijft buiten beschouwing, dit is dan ook een bewerkelijke waarheid die de bestuursrechter per zaak behoort te evalueren. Helaas worden zaken voor mensen uit veilige landen versneld behandeld als 'evident kansarme asielaanvragen'. Zie voor meer informatie het kopje 'landen van herkomst', in dit rapport.

vrouwen vanwege hun angst om uitgezet te worden. Bij veel van deze vrouwen bestaan er vermoedens van seksuele uitbuiting en/of mensenhandel.¹⁹

Individuele overweging

Voor sommige mensen is de opvang niet toereikend omdat zij specifiek in een vrouwenopvang willen, met ouderdomsklachten kampen, of door psychische problemen de opvang qua drukte niet aankunnen. Een ander deel geeft aan geen toegang te willen tot voorzieningen van de gemeente, omdat zij opvang hebben in het eigen netwerk.

Wachlijst

Sinds de maand september gaf een deel van de mensen aan geweigerd te zijn door het bestaan van een wachtlijst.

Het beleid lijkt steeds te wijzigen en is voor organisaties en cliënten moeilijk te volgen. Soms wordt regiobinding opeens tegengeworpen aan iemand die door het land zwerft. Soms staat een vrouw op straat, later blijkt toch dat alle vrouwen de opvang in mogen. Beleid is daarna dat mannen een briefje bij de Kruispost op moeten halen om hun kwetsbaarheid aan te tonen. Het is onduidelijk wat er in deze briefjes moet staan en wie deze beoordeelt. De Kruispost is hier niet in gekend en zegt hier zelf over:

“Om medische indicaties af te geven voor patiënten, moet er een onafhankelijk arts zijn. Wij kunnen en willen die rol van onafhankelijke arts niet vervullen. Niet voor patiënten die een behandelrelatie met ons hebben, en niet voor patiënten die geen behandelrelatie met ons hebben. Alle patiënten zijn bij ons welkom, om hun (medische) problemen te bespreken, we kunnen een medisch dossier opbouwen, en daar afschriften van geven. En daar stopt onze rol.”

¹⁹ Deze vermoedens zijn op basis van gesprekken die de vrouwen hebben met de juridisch en maatschappelijk begeleiders en/of vertrouwenspersonen.

Leeftijd

Opvallend is dat een groot deel van de mensen zich bevindt in de leeftijdscategorie 16-25.²⁰ Jonge mensen vormen specifiek een kwetsbare groep. In een *factsheet* over alleenstaande minderjarige vreemdelingen van de politie worden onder andere zorgen geuit over het feit dat jonge vreemdelingen makkelijk beïnvloedbaar zijn, gevaar lopen van mensenhandel en verdwijningen, en dat jongeren daarnaast een verhoogd risico vertonen op onderling geweld.²¹ Wanneer jonge vreemdelingen ongedocumenteerd zijn is hulpverlening nog minder toegankelijk en neemt de algehele kwetsbaarheid toe.

Daarnaast zien we een kleinere groep ouderen. Rond de 10% van hen is boven de 50 jaar, met een aantal mensen rond de 70 jaar. Bij deze groep is gezondheidsproblematiek snel aan de orde. Met name preventieve gezondheidszorg is zeer moeilijk toegankelijk. Alleen medisch noodzakelijke zorg wordt gefaciliteerd door het Rijk, maar alle overige medische zorg wordt door particuliere organisaties opgevangen. Er moet dus gekeken worden welke vorm van opvang voor hen van toepassing is en in welke mate toekomstoriëntatie en werken aan een oplossing, waaronder terugkeer, realistisch is.

Landen van herkomst

Eritrea, Nigeria en Ethiopië

In de afgelopen monitorperiode is een aantal landen van herkomst opgevallen. Het voornaamste land van herkomst is Eritrea, waarbij het voor het overgrote deel mensen met een Dublin-claim betreft. Omdat in Italië de asielprocedure en opvangfaciliteiten slechts zeer beperkt toegankelijk zijn, willen veel mensen daar niet de asielprocedure afwachten. Daarom is nog niet beoordeeld of deze mensen in aanmerking komen voor bescherming als vluchteling. Voor hen is ook de medische screening niet toegankelijk en er is beperkt zicht op de mate van kwetsbaarheid en potentiële gezondheidsproblematiek.

²⁰ Wij signaleren dat veel minderjarigen niet kunnen bewijzen dat zij minderjarig zijn. Ze hebben in landen waardoorheen ze reisden aangegeven meerderjarig te zijn, zodat ze daar niet vastgehouden werden. Ze hebben geen ID-kaart om hun leeftijd aan te tonen. Vaak hebben ze wel een geboorteakte waarop hun minderjarige leeftijd vermeld staat, maar dit wordt in Nederland niet erkend als identificatiedocument.

²¹ Politie (okt 2017): Factsheet alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Daarnaast komen Nigeria en Ethiopië veel voor als landen van herkomst. Mensen uit deze regio geven veelal aan een individuele vrees voor vervolging te hebben op basis van hun godsdienst of politieke voorkeur, seksuele voorkeur of etniciteit.

Afghanistan

Er bestaan specifieke zorgen ten aanzien van herkomstland Afghanistan. De situatie daar is zeer onveilig waardoor het onverantwoord is mensen terug te sturen.

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben meerdere malen opgeroepen tot het stoppen met uitzetten van Afghaanse asielzoekers en stellen dat terugkeer in strijd is met de mensenrechten.²² Onlangs is een petitie met 68.221 handtekeningen aangeboden aan verantwoordelijk staatssecretaris Harbers van Justitie en Veiligheid. De oproepen hebben tot nu toe niet geleid tot actie vanuit de rijksoverheid en het beleid om afgewezen Afghaanse asielzoekers terug te sturen wordt actief uitgevoerd. Op 30 mei is een Afghaanse man door de DT&V opgepakt bij de TOO aan de Havenstraat, in detentie geplaatst en vervolgens uitgezet naar Afghanistan. De gemeente Amsterdam heeft in juli een motie aangenomen waarin staat dat zij niet meewerken aan uitzettingen naar Afghanistan en hebben de staatssecretaris opgeroepen uitzettingen te stoppen.

'Veilige landen'

Ten slotte komt een deel van de groep uit een door de staatssecretaris als veilig aangemerkt land. Het aantal mensen afkomstig uit een veilig land is deze monitorperiode echter sterk gedaald. Als een herkomstland in het algemeen als veilig wordt beschouwd, sluit dit echter niet uit dat mensen kwetsbaar kunnen zijn. Zo'n veiligheidslabel zegt niets met betrekking tot individuele vrees voor vervolging of medische situatie van een persoon, evenmin over vrouwen- en mensenhandel. Daarnaast worden asielaanvragen van mensen afkomstig uit veilige landen

²² De actie 'stuur ze niet terug' wordt ondersteund door Amnesty International, Defence for Children, Don't Send Afghans Back, Kerk in Actie, Oxfam, PAX, Save the Children, Stichting INLIA, Stichting LOS, UNICEF Nederland en Vluchtelingenwerk Nederland.

behandeld in de snelle procedure voor evident kansarmen op dit gebied.²³ De vraag is of de staatssecretaris zich niet verkijkt op dit soort zaken, nu ze vaak bewerkelijk zijn²⁴ en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdens het (hoger) beroep in asielzaken vaak tegenover de rechter met actuele bronnen moet bepleiten dat een bepaald land door de staatssecretaris terecht als veilig is aangemerkt en op de nationale lijst is gezet.²⁵ In dit kader maken wij ons als hulporganisaties ernstige zorgen dat deze kwetsbare groep mensen, die veelal niet terug kunnen of durven naar hun land van herkomst, categoriaal uitgesloten worden van het Programma Vreemdelingen.

²³ Zie onder meer de brief van staatssecretaris Harbers van 9 februari 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2123, p. 2*. Spoor 1 zijn de Dublinzaken, spoor 2 de zaken van vreemdelingen die afkomstig zijn uit een veilig land of de zaken waarin vreemdelingen in een andere EU-lidstaat legaal verblijf hebben, spoor 3 bevatten de evidente inwilligingen, spoor 4 is de algemene asielprocedure en spoor 5 vormen de evidente inwilligingen na kort onderzoek.

²⁴ De rijksoverheid onderzoekt alleen de algemene veiligheidssituatie in een land. Er kan dan alsnog een individuele vrees voor vervolging bestaan op basis van o.a. persoonlijke karakteristieken, religie, etniciteit of seksuele voorkeur. Daarnaast kan een algemene veiligheidssituatie verkeerd worden ingeschat of veranderen.

²⁵ Zie voor meer informatie: *Asylum Information Database (AIDA)*, 'Safe countries of origin: a safe concept?', september 2015, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/AIDA-Third-Legal-Briefing_Safe-Country-of-Origin.pdf.

Conclusie

Over de afgelopen monitorperiode bestaan vooral zorgen over gezinnen en jonge mensen.

In de periode juni tot en met september 2018 is een groot deel van de personen die zich hebben gemeld bij één van de deelnemende organisaties jong (onder de 25). Jonge mensen kunnen makkelijk terechtkomen in het informele circuit en zijn vatbaar voor uitbuiting. Daarnaast zijn veel van hen psychisch kwetsbaar

Met name het Wereldhuis, Amsterdam City Rights en ASKV signaleerden in deze periode een groeiend aantal gezinnen. Het gaat hier om vrouwen met jonge kinderen. Gezinnen hebben in theorie toegang tot opvang van de rijksoverheid in een gezinslocatie, maar de opvang is niet toereikend voor deze specifieke groep vanwege hun angst om uitgezet te worden.

Daarnaast zijn er zorgen om mensen uit de als veilig aangemerkte landen en het bestaan van een wachtlijst voor de opvang.

In deze monitorperiode is een kleiner deel afkomstig uit veilige landen van herkomst. Dit betekent echter niet dat deze groep categoriaal uitgesloten kan worden van voorzieningen. Ook als een land als veilig is aangemerkt, kan kwetsbaarheid of individuele vrees voor vervolging namelijk niet uitgesloten worden.

In september heeft een aantal personen aangegeven toegang te zijn geweigerd wegens het bestaan van een wachtlijst. Ook in oktober zijn verschillende signalen ontvangen van mensen die op straat verblijven omdat er geen plek meer zou zijn. Met name voor jonge Dublin-claimanten en gezinnen bestaan veel zorgen over kwetsbaarheid.