Zonder papier geen huis, geen geld, geen recht

ONGEDOCUMENTEERDEN

Mensen zonder documenten die niet meewerken aan hun vertrek uit Nederland, krijgen sinds jaren geen basisvoorzieningen meer. Maar het idee dat ze Nederland dan wel verlaten is een misvatting, zeggen hulpverleners en juristen.

Door onze redacteur **Wafa Al Ali**



BEELD HANS VAN RHOON / ANP / BEWERKING NRC

De lente is aangebroken. Terwijl meer en meer mensen hun huizen verlaten om te genieten van de buitenlucht, betekent het stijgende kwik voor de Irakese Majid Dalime (41) dat hij weer op straat moet leven. Met een beetje geluk vindt hij straks een portiekje waar hij enigszins beschut kan slapen. Dalime heeft geen verblijfsvergunning meer, maar wil niet terugkeren naar zijn moederland. „Ik ben daar al zestien jaar niet geweest, daar heb ik niemand meer."

De rijksoverheid doet sinds jaar en dag niets voor ongedocumenteerde vreemdelingen die niet willen of kunnen meewerken aan hun terugkeer. Zij zijn daardoor veroordeeld tot een leven op straat, in het beste geval kunnen ze terecht bij vrienden en kennissen. Hun meest basale mensenrechten worden daardoor geschonden, stellen kritische juristen en maatschappelijk werkers.

Niet uitzetbaar

Ooit had Dalime een verblijfsvergunning. In 2007 sloeg hij op de vlucht voor het oorlogsgeweld in Irak, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) oordeelde binnen een maand dat hij recht op bescherming had. Hij verhuisde naar een eigen woning, leerde de Nederlandse taal op redelijk hoog niveau en vond werk. Vijf jaar later verloor hij zijn verblijfsrecht, omdat Nederland vond dat Irak veilig genoeg was nadat de Verenigde Staten in 2011 het einde van de oorlog hadden uitgeroepen. „Ze zeiden dat ik terug kon naar Irak, ze zeiden dat Irak veilig was", vertelt hij op een zonnige maar koude ochtend in maart in het Wereldhuis in Den Haag, een ontmoetingsplek voor ongedocumenteerde mensen. De vreemdelingenpolitie zette hem in 2012 vast met het oog op uitzetting, na ruim drie weken detentie oordeelde de rechter dat hij moest worden vrijgelaten. Het vooruitzicht op uitzetting was niet reëel. Dat gebeurde, maar de IND bleef volharden: Majid Dalime kon fluiten naar nieuwe papieren.

Op de website van de Dienst Terugkeer en Vertrek staat dat gedwongen uitzetting naar Irak alleen mogelijk is met een geldig paspoort. Dat heeft Dalime niet meer, zijn paspoort is verlopen. En omdat hij, noch de Irakese ambassade meewerkt, leeft hij al jaren een zwaar leven op straat.

Hij laat een pasfoto van acht jaar geleden zien: zijn volle gezicht is veranderd in een onherkenbaar vervallen gelaat en zijn gebit verkeert in slechte staat. Ongedocumenteerde mensen komen alleen in aanmerking voor behandelingen die gedekt zijn in de basisverzekering voor Nederlanders. „De tandarts wil alleen mijn tand eruit trekken, maar ik wil die laten repareren", zegt Dalime, die spaart voor een behandeling. Voor eten moet hij bij het Rode Kruis aankloppen: daar krijgt hij een voedselkaart, waarmee hij per week 17,50 euro aan eten te besteden heeft.

Afgelopen winter liep Dalime een ernstige voetontsteking op. Amputatie van zijn hele been dreigde, waardoor de gemeente Den Haag hem uit coulance tot de winteropvang toeliet. Die is eigenlijk niet bedoeld voor mensen zonder geldige verblijfsdocumenten. De winteropvang ging eind maart dicht, Dalime leeft weer op straat.

Bed-bad-brood

Nederland telt tussen de 18.000 en 27.000 „onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen", schreef onderzoekscentrum WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid eind 2020 in zijn laatste schatting. Deskundigen denken dat het er veel meer zijn, vele mensen zijn mogelijk van de radar verdwenen.

In 2015 woedde een hevige politieke discussie over de opvang van deze groep mensen; coalitiepartijen VVD en PvdA konden het maar niet eens worden. De dreigende kabinetscrisis werd beslecht met een akkoord waarin stond dat alleen de grootste vijf steden en Ter Apel, waar ook een vertrekcentrum is gevestigd, bed-bad-brood mogen aanbieden. Een jaar later bleek, naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State, dat ook andere gemeenten hun eigen zogeheten bed-bad-broodbeleid mogen voeren. Deze gemeenten ontvangen geen landelijke financiering.

In 2019 werd de pilot Landelijke vreemdelingenvoorzieningen (LVV) gelanceerd: een samenwerking tussen het Rijk en vijf grote gemeenten waarbij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf mogen worden opgevangen op voorwaarde dat tegelijk wordt gezocht naar „een bestendige oplossing en perspectief". Zo'n oplossing kan drie kanten opgaan: vertrek uit Nederland, doorreis naar een ander land of het legaliseren van verblijf.

Uit evaluaties is gebleken dat de LVV „(nog) niet" leidt „tot meer vertrek". Het initiatief is „geen wondermiddel, het is niet dé oplossing waar bepaalde partijen van tevoren op gehoopt hadden", zo schrijft het WODC.

Meewerken aan terugkeer

Ondanks de kritische evaluatie wil het kabinet de LVV uitbreiden „naar een landelijk dekkend netwerk waarbij de opvang altijd gericht is op terugkeer". De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is kritisch en noemt het plan „niet acceptabel", omdat daarmee voorbij zou worden gegaan aan de „complexe situatie" waarin mensen zich kunnen bevinden. De VNG vreest dat mensen die niet mee kunnen werken op straat belanden, met in de eerste plaats nadelige gevolgen voor de „openbare orde". De belangenbehartiger van de gemeenten waarschuwt verder dat het funest kan zijn voor de „opgebouwde samenwerkingen" tussen het Rijk en lokale overheden.

„Het is een fictie om te denken dat werken aan terugkeer altijd een mogelijkheid is", zegt sociaal advocaat Pim Fischer, die momenteel meerdere zaken voert over de landelijke vreemdelingenvoorzieningen. Hij ziet dat in veel gevallen wordt gedaan alsof het mensen betreft die weloverwogen kunnen nadenken over een toekomst buiten Nederland. Hij erkent dat terugkeer in sommige gevallen mogelijk kan worden, zodra mensen uit hun overlevingsmodus zijn gehaald. Fischer: „De Raad van State zegt dat je redelijke eisen mag stellen, bijvoorbeeld dat ze zich ergens moeten melden, maar in de praktijk is er weinig redelijks aan te ontdekken." Extreem kwetsbare mensen zonder papieren, zegt hij, krijgen pas hun basisrechten als ze meewerken aan hun vertrek. Hij vergelijkt het met marteling.

De eis dat mensen meewerken aan hun eigen terugkeer is „een mensonterende stok achter de deur", zegt ook Sylvana Simons. Het Tweede Kamerlid (BIJ1) heeft de LVV als voormalig raadslid in Amsterdam van dichtbij zien functioneren. Na bed-bad-brood ziet zij de LVV als „weer een nieuwe pleister op een botbreuk", waarbij „valse beloften" worden gedaan om het migratiecritici naar de zin te maken. Van de 2.065 mensen die aan de LVV-pilot hebben deelgenomen, heeft nog geen 10 procent gekozen voor vrijwillig vertrek. Voor ruim 40 procent van de deelnemers bleef hun uitzichtloze situatie ongewijzigd.

Het ministerie van Justitie wil in de loop van dit jaar gesprekken voeren met gemeenten „over het voornemen tot een landelijk netwerk te komen". Tot die tijd kunnen de vijf LVV-pilotgemeenten opvangkosten bij het Rijk declareren.

Uitsluiting van basisrechten

Niet elke gemeente regelt opvang voor mensen zonder papieren, waardoor mensen als Majid Dalime, die Den Haag als zijn thuisstad beschouwt, op straat komen te staan. Uitsluiting van sociale en economische rechten wordt

> Niemand keert vanaf de straat terug naar zijn thuisland
>
> **Lizebeth Melse** coördinator Wereldhuis

volgens Janna Wessels in toenemende mate ingezet als een manier om ongewenste vreemdelingen over de landsgrenzen te duwen. Migratiebeleid komt daarmee op gespannen voet te staan met mensenrechten, stelt de universitair docent migratierecht aan de VU.

Onvoorwaardelijk basishulp bieden, zegt asieladvocaat Fischer, kan voor velen „einde stress" betekenen. Dat zou dan een opstapje kunnen zijn naar „een situatie waarbij mensen weer goed over hun toekomst kunnen nadenken". Vrijwillig vertrek zou dan „misschien" een reële optie worden.

Daar is Lizebeth Melse, coördinator van het Wereldhuis (een initiatief van de protestantse diaconie in Den Haag) waar Majid Dalime werd gesproken, het roerend mee eens. Het is een misvatting, zegt zij, dat mensen die geen basisrechten hebben ruimte kunnen maken voor het „nadenken over hun toekomst, waarvan terugkeer dan een optie zou kunnen zijn". „Wij zien heel duidelijk dat niemand vanaf de straat terugkeert naar zijn thuisland."

De Raad van State oordeelde in 2015 dat de landelijke overheid het meewerken aan terugkeer als voorwaarde mag stellen voor bed-bad-brood. Daarmee volgde de hoogste bestuursrechter de uitleg van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat had geoordeeld dat bed-bad-brood al beschikbaar zijn in uitzetcentra. Het enige wat weigerende vreemdelingen in de weg staat is de persoon in kwestie zelf, zo luidde de redenering.

Europese mensenrechten

Het klinkt als een definitief oordeel, als dit Europese hof stelt dat Nederland niet in strijd handelt met het Europees mensenrechtenverdrag. Maar volgens jurist Janna Wessels van de Vrije Universiteit is dit niet het enige verdrag waaraan Nederland zich moet houden. Er is ook nog het Europees Sociaal Handvest. Een comité ziet toe op naleving ervan. „Het handvest is bindend voor lidstaten, maar uitspraken van het comité zijn dat niet", legt Wessels uit. „Toch zijn de beslissingen toonaangevend." Dat laatste erkent ook de Raad van State.

Het comité heeft zich in de afgelopen jaren gebogen over een aantal Nederlandse bed-bad-brood-zaken. Uit die jurisprudentie blijkt dat het handvest niet toestaat dat ongewenste, niet meewerkende vreemdelingen worden uitgesloten van basisvoorzieningen als een dak boven het hoofd en wat eten. Wessels: „Als Nederland basisvoorzieningen niet verschaft, dan schendt het het Europees Sociaal Handvest." Zij stelt dat het van groot belang is dat bestuursrechters, ook de Raad van State, zich laten leiden door het handvest, omdat dat een „hoger niveau van bescherming" eist.

Zelfs als de Raad van State alsnog tot een ander oordeel zou komen, en als de landelijke vreemdelingenvoorzieningen worden uitgebreid, heeft Majid Dalime daar op dit moment niets aan.

Hij is sinds april weer dakloos. Zijn contactpersoon bij het Leger des Heils in Den Haag vertelt dat hij wel eens langskomt bij de dagopvang. „Maar hij heeft nog geen nieuwe slaapplek gevonden. Daarom probeert hij overdag wat slaap te pakken op de dagopvang."