

Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden

Naar een duurzame toekomst voor mensen zonder status

INITIATIEFVOORSTEL AAN GEMEENTERAAD HAARLEM

20 maart 2019

Haarlem, 20 maart 2018

Geachte raadsleden, raadsvoorzitter en griffie

Hierbij presenteren wij u het initiatiefvoorstel "Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden". De huidige aanpak met betrekking tot ongedocumenteerden belemmert zowel inburgering als terugkeer van ongedocumenteerden. Met dit initiatiefvoorstel stellen wij voor om cursussen en praktijkleertrajecten onderdeel te maken van deze aanpak zodat zij, die nu een uitzichtloos bestaan leiden, een betere toekomst tegemoet gaan. Dit verbetert hun psychische gezondheid gedurende hun verblijf in Nederland en zorgt voor snellere inburgering of duurzame terugkeer. Daarnaast stellen wij voor om de dekking van de Haarlemse vrijwilligersverzekering aan te passen zodat ook ongedocumenteerden die vrijwilligerswerk verrichten hieronder vallen.

Dit initiatiefvoorstel is voor een groot deel gebaseerd op een initiatiefvoorstel van Tara Scally, gemeenteraadslid van GroenLinks in Utrecht, dat op 8 februari 2018 met algemene stemmen is aangenomen door de gemeenteraad van Utrecht en sluit aan bij het beleid van de gemeente Amsterdam. Dit voorstel is uiteraard aangepast aan de Haarlemse situatie. Dit is mede mogelijk gemaakt dankzij de inzet van het team dat bij Stem in de Stad in Haarlem verantwoordelijk is voor de begeleiding van ongedocumenteerden dat ons van alle benodigde informatie heeft voorzien.

Wij zouden dit voorstel graag in de gemeenteraad van 28 maart 2019 kort toelichten zodat het college daarna een reactie kan voorbereiden en we het voorstel hopelijk op korte termijn in de raadscommissie samenleving kunnen bespreken.

Wij zien uit naar de bespreking en hopen op uw steun!

Met vriendelijke groet,

Frank Visser, raadslid ChristenUnie
Ziggy Klazes, raadslid GroenLinks
Els Booms-van der Meer, schaduwraadslid ChristenUnie

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	5
2. Aanleiding	6
2.1. Inleiding	6
2.2. De huidige asielprocedure	6
2.3. Psychisch welbevinden.....	7
2.4. Terugkeer	7
2.5. Inburgering	9
3. Leidende principes	10
3.1. Inleiding.....	10
3.2. Ontwikkeling: kennis en ervaring opdoen.....	10
3.3. Perspectief bij vrijwillige terugkeer	11
3.4. Goede begeleiding: persoonlijk casemanagement.....	11
4. Werkwijze	13
4.1. Inleiding.....	13
4.2. Praktijkleertrajecten en cursussen	13
4.3. Begeleiding en perspectief in het herkomstland.....	14
5. Vrijwilligersverzekering.....	15
6. Financiële gevolgen	16
7. Conclusie	18
8. Voorgesteld raadsbesluit.....	19
Bijlage 1: Definitie ongedocumenteerde	20
Bijlage 2: Juridisch kader	21
Bijlage 3: Bronnen.....	25

Samenvatting

Momenteel worden 15 ongedocumenteerden intensief begeleid door Stem in de Stad. Deze Haarlemse organisatie voert daarnaast jaarlijks circa 150 gesprekken met ongedocumenteerden in een maatschappelijk-juridisch spreekuur. Ongedocumenteerden kunnen (nog) niet terugkeren naar hun herkomstland, maar hebben op basis van internationale verdragen wel recht op opvang. Binnen Nederland mogen zij niet zelfstandig werken of wonen. In deze situatie zijn zij compleet afhankelijk van overheidsvoorzieningen.

De omstandigheden in Nederland beïnvloeden het psychologisch welbevinden van een ongedocumenteerde aanzienlijk. De restrictieve en vaak neerbuigende manier waarop ongedocumenteerden benaderd worden door rijksinstellingen heeft vaak een passieve houding en laag zelfvertrouwen tot gevolg. Deze uitgangspositie belemmert zowel inburgering als terugkeer.

Uit onderzoek en praktijkervaring is gebleken dat ontwikkelingstrajecten goed zijn voor het psychisch welbevinden van mensen en bijdragen aan zowel snelle inburgering als terugkeer. Door actief bezig te zijn, blijven mensen weerbaarder en ervaren zij meer regie over hun leven. Vanuit die houding is het makkelijk om de stap te zetten naar terugkeer en gaat inburgering soepeler.

Naast ontwikkelingsmogelijkheden in Nederland, speelt ook het perspectief in het land van herkomst een belangrijke rol in terugkeer. Het gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt in het herkomstland is één van de belangrijkste belemmeringen om terug te keren. Dit wordt versterkt door het feit dat veel ongedocumenteerden naar Nederland reizen op een leeftijd waarop zij eigenlijk onderwijs zouden moeten volgen. Door kennis en ervaring op te doen in Nederland, hebben ongedocumenteerden een betere startpositie in het herkomstland. Andere belemmerende factoren zijn het gebrek aan sociale netwerken of huisvesting in het herkomstland.

Dit initiatiefvoorstel beoogd om - in navolging van andere steden als Amsterdam en Utrecht - cursussen en praktijkleertrajecten onderdeel te maken van de Haarlemse aanpak met betrekking tot ongedocumenteerden om zo het werken aan perspectief te verbreden. Om de kennis en ervaring opgedaan in Haarlem tot haar recht te laten komen in het land van herkomst is het van belang dat rekening wordt gehouden met de belemmerende factoren in het herkomstland. De randvoorwaarden voor perspectief moeten goed in beeld worden gebracht. Door middel van persoonlijke, flexibele begeleiding door Stem in de Stad en andere non-gouvernementele organisaties (NGO's), kan een brug geslagen worden tussen de activering in Haarlem en een duurzame toekomst in het herkomstland.

Tenslotte wordt voorgesteld om de dekking van de Haarlemse vrijwilligersverzekering zo in te richten dat ook Ongedocumenteerden die binnen vrijwilligersorganisaties praktijkleertrajecten volgen hieronder vallen.

1. Inleiding

In Nederland verblijven duizenden mensen zonder verblijfsvergunning, ook wel ongedocumenteerden¹ genoemd. Zij zijn in afwachting van hun procedure of hebben niet de mogelijkheid om terug te keren naar hun herkomstland. In deze positie zijn zij afhankelijk van de overheid en hebben zij weinig bewegingsvrijheid om een actief leven te leiden en mee te doen in de samenleving. Dit is slecht voor de maatschappij en voor het psychisch welbevinden van ongedocumenteerden. Daarnaast belemmert dit zowel duurzame terugkeer als inburgering. Onderzoeken en adviesrapporten² bevelen aan om de ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden te vergroten.

Ook vanuit de maatschappij neemt de druk op dit onderwerp toe. In mei 2014 riepen werkgevers en de vakbeweging het kabinet op om stages mogelijk te maken voor ongedocumenteerde jongeren³ en de afgelopen jaren heeft de beweging Aan de Slag⁴ steeds meer steun ontvangen. Ook de Haarlemse organisatie Stem in de Stad⁵ heeft aandacht gevraagd voor het belang van ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden. Op kleine schaal hebben zij en haar partners geëxperimenteerd met ontwikkelingstrajecten. Om deze initiatieven tot een groter en blijvend succes te brengen is een regierol van de gemeente nodig.

Dit initiatiefvoorstel beschrijft hoe ontwikkelingstrajecten opgenomen kunnen worden in de Haarlemse aanpak met betrekking tot ongedocumenteerden.

¹ Meer uitleg en onderbouwing voor deze definitie is te vinden in bijlage 1.

² Zie onder andere ACVZ (2013a)

³ Laemers (2014 blz. 4)

⁴ Aan de Slag is een werkgroep waarin de volgende organisaties participeren: Vluchteling Onder Dak, Wij Zijn Hier, ASKV/ SV, Villa Vrede, OKIA en Stichting LOS. Deze werkgroep is gericht op het verhogen van ontwikkelingsmogelijkheden voor mensen zonder status. Zie voor meer informatie <http://iedereen-aandeslag.nl/>

⁵ Stem in de Stad maakt zich hard voor mensen in Haarlem die problemen ondervinden in hun dagelijkse leven en die daar op eigen kracht of met hulp van de overheid of hulpverleningsorganisaties niet uitkomen, zoals ongedocumenteerden. Zie voor meer informatie www.stemindestad.nl

2. Aanleiding

2.1. Inleiding

Haarlem kent al jaren initiatieven op het gebied van opvang én begeleiding voor ongedocumenteerden, zoals de begeleiding via Stem in de Stad. Een vervolgstap richting een verblijfsvergunning of duurzame terugkeer duurt vaak lang, soms jaren. In de tussentijd zijn de mogelijkheden van ongedocumenteerden zeer beperkt. Dit draagt niet bij aan de zelfredzaamheid van mensen. Sterker nog, het belemmert zowel inburgering als terugkeer. Dit hoofdstuk geeft de huidige asielprocedure weer en laat vervolgens zien wat dit betekent voor het psychisch welbevinden van de ongedocumenteerden en voor de terugkeer dan wel de inburgering van deze groep.

2.2. De huidige asielprocedure

Wanneer iemand in Nederland aankomt, wordt een eerste inventarisatie gemaakt van de kans op asiel. Als dit positief is, volgt een langer gehoor en verblijft men vervolgens in een asielzoekerscentrum (AZC) in afwachting van een beslissing op de asielaanvraag. Wordt de asielaanvraag afgewezen dan kan iemand in bezwaar, vervolgens in beroep bij de rechter en uiteindelijk een laatste beroep doen op het Europees hof voor de rechten van de mens⁶.

Ontvangt iemand geen verblijfsvergunning dan moet men terugkeren naar het land van herkomst. Daar kan ondersteuning bij gevraagd worden aan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)⁷. Zij begeleiden iemand bij terugkeer en ondersteunen bij de benodigde middelen. Tijdsduur van de begeleiding en de hoeveelheid middelen die geboden wordt kan flink uiteenlopen. Gemiddeld ontvangen mensen zo'n twee maanden begeleiding. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTV&V) ziet als regievoerder toe op de organisatie van vertrek. Gedurende deze periode verblijft iemand in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of gezinslocatie. Wanneer men geen verblijfsvergunning ontvangt en niet direct mee kan werken aan terugkeer, kan men een beroep doen op opvangvoorzieningen, in Haarlem via de Brede Centrale Toegang (BCT).

Het komt regelmatig voor dat een herhaald beroep toch gewonnen wordt omdat sprake is van nieuw bewijsmateriaal of nieuwe omstandigheden. Ook komen situaties voor waarin mensen na lange tijd een verblijfsvergunning ontvangen omdat zij buiten hun eigen schuld Nederland niet kunnen verlaten⁸. De juridische situatie is dus complex en vol van onzekerheden.

⁶ Lodder (2014 blz. 28)

⁷ <http://www.iom-nederland.nl/nl/>

⁸ Dit wordt ook wel 'buitenschuld' genoemd. Zie voor meer informatie ACVZ (2013b)

2.3. Psychisch welbevinden

De ontwikkelingsmogelijkheden en activering voor ongedocumenteerden zijn zeer beperkt. Deze stilstand zorgt op verschillende vlakken voor problemen. Allereerst tijdens het verblijf in Nederland, met name op het gebied van psychisch welbevinden. Het gebrek aan mogelijkheden om een onafhankelijk en actief leven te leiden beschadigt daarnaast zowel de inburgering in Nederland⁹ als ook de kansen op duurzame terugkeer.

De omstandigheden in Nederland beïnvloeden het psychisch welbevinden van een ongedocumenteerde aanzienlijk. De restrictieve en vaak neerbuigende manier waarop ongedocumenteerden benaderd worden door rijksinstellingen resulteert in een passieve houding en laag zelfvertrouwen¹⁰. Deze groep blijft vaak in een situatie, waarbij de leefomstandigheden zwaar zijn. Het leven van een ongedocumenteerde hangt aaneen van de onzekerheden. Van een onzekere slaapplek en angst om uitgezet te worden tot onzekerheden over gezondheid en veiligheid¹¹. De leefomstandigheden zorgen voor maatschappelijke kosten, persoonlijk leed en dragen niet bij aan de terugkeer van ongedocumenteerden naar het land van herkomst.

2.4. Terugkeer

Het gebrek aan zelfvertrouwen en de aangeleerde afhankelijkheid zijn bijna onomkeerbaar en staan in schril contrast met de actieve houding die nodig is om succesvol terug te keren naar het land van herkomst. De beperkte mogelijkheden die terugkeerassistentie nu biedt, kunnen dit niet oplossen. Met dit migratiebeleid ondermijnt Nederland haar eigen terugkeerbeleid¹². Het restrictieve beleid¹³ lijkt dan ook weinig effectief in het terugsturen van ongedocumenteerde migranten¹⁴.

Van alle mensen die in 2001 een asielaanvraag deden en in 2007 geen verblijfsvergunning (meer) hadden, had 20% het land aantoonbaar verlaten¹⁵. Van de overige 80% is onduidelijk of zij zonder hulp van de overheid het land hebben verlaten of zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven¹⁶. In 2014 moesten 33.735 mensen Nederland verlaten. Slechts 8.000 hiervan hebben in dat jaar Nederland aantoonbaar verlaten¹⁷.

Naast het eerdergenoemde gebrek aan zelfredzaamheid, is een aantal veelvoorkomende problemen in het land van herkomst te benoemen die terugkeer in de weg staan. Dit zijn onder andere psychische drempels en verliezen in het land van herkomst, zoals het verlies van sociale netwerken, van bezittingen, land en werk¹⁸.

⁹ Van der Leun (2000)

¹⁰ Van Houte en de Koning (2008: 29) en Van der Meulen (2015: blz. 20)

¹¹ Zie onder andere Van der Leun (2006)

¹² Van Houte en de Koning (2008: blz. 29 en 62)

¹³ Zo stellen onderzoekers als Engbersen, Van der Leun, Staring & Kehla (1999: blz. 250) en Kox (2009: blz. 10)

¹⁴ Ook ontbreekt overtuigend bewijs dat het beleid illegale migratie tegengaat (Diepenhorst 2012: blz. 3)

¹⁵ Cijfers uit INDIAC 2007

¹⁶ Leerkes, van Os en Boersema (2016: blz. 1)

¹⁷ CBS 2017 Derlanders, verplichting tot vertrek, aantoonbaar vertrek; nationaliteit', Centraal Bureau voor de Statistiek 17 april 2015, Statline.cbs.nl

¹⁸ Hammond 1999 in Davids en van Houte 2009 blz. 912 en Van Houte en de Koning (2008: blz. 24 en 34)

Arbeidskansen

Stabiel en voldoende inkomen genereren is een van de moeilijkste en meest uitdagende zaken na terugkeer. Uit de beperkte onderzoeksresultaten die over dit onderwerp beschikbaar zijn blijkt dat slechts 50% van de terugkeerders zichzelf kan onderhouden¹⁹. De overige 50% is afhankelijk van andere inkomstenbronnen zoals leningen, geldzendingen, goede doelen, humanitaire ondersteuning of leefgeld van familie. De drempel om terug te keren wordt versterkt door het feit dat veel van de ongedocumenteerden op een leeftijd zijn gemigreerd waarop zij onderwijs hadden moeten volgen²⁰. Door ontwikkelingsmogelijkheden in Nederland te bieden, doen jonge mensen kennis en ervaring op waardoor zij meer perspectief hebben in hun herkomstland.

Sociale netwerken

Niet alle terugkeerders hebben familie of vrienden om op terug te vallen. Soms zijn familieleden verhuisd of overleden als gevolg van oorlog. In andere gevallen leidt de teleurstelling en onbegrip na gefaalde migratie tot zulke verstoorde relaties met familieleden dat terugkeer niet meer mogelijk is²¹.

Huisvesting

Ook huisvesting is een groot probleem. Het huren van een huis is vaak prijzig en neemt een significant deel van het terugkeergeld in beslag. Dit gaat vaak via het informele circuit. Het gebrek aan een eigen netwerk maakt mensen hierbij kwetsbaar voor uitbuiting. Onverwachte prijsstijgingen en de kans om uit huis gezet te worden creëren onstabiele leefomstandigheden. Een groot deel van de terugkeerders zou dan ook opnieuw het land verlaten als zij daar de kans voor zouden hebben.

Perspectief op het gebied van sociale netwerken, huisvesting en werk zijn belangrijke elementen om duurzame terugkeer te bevorderen. Het huidige regeerakkoord lijkt ruimte te bieden voor verandering, zodat meer rekening hiermee wordt gehouden. Het akkoord stelt dat uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland zo snel mogelijk moeten verlaten. 'Dat kan in de praktijk op problemen stuiten, omdat de bereidheid van de uitgeprocedeerde om mee te werken ontbreekt, dan wel omdat de bereidheid van landen van herkomst om mee te werken ontbreekt' zo stelt het akkoord. Intensiever casemanagement zal ingezet worden ten behoeve van een hoger percentage zelfstandig vertrek. 'Bijvoorbeeld door terugkeerbereidheid van groepen te stimuleren waarvan die bereidheid nu laag is. Samenwerking met gemeenten is hiervoor ook cruciaal.' Dit initiatiefvoorstel is erop gericht om ongedocumenteerden kennis en vaardigheden te bieden waarmee drempels om terug te keren worden verlaagd.

¹⁹ Een bijkomend gevolg hiervan is dat kinderen van deze gezinnen niet naar school gaan. Al is educatie in sommige landen gratis, bijkomende kosten als schoolboeken, kleding en materiaal zijn vaak duur en onbetaalbaar voor terugkeerders die werkeloos zijn (Van Houte en de Koning 2008 blz. 27).

²⁰ Van Houte en de Koning (2008)

²¹ Klaver, J., S. Telli en M. Witvliet (2015: 63) en Van Houte en de Koning (2008 blz. 24)

2.5. Inburgering

De passieve houding en het gebrek aan zelfvertrouwen dat het huidige beleid aanwakkert, zit ook snelle inburgering in de weg. Na jaren van stilstand is het voor vluchtelingen veel lastiger om in de actiestand te komen en regie te nemen over hun eigen leven. Door mensen betrokken te houden bij de samenleving zullen zij sneller inburgeren in Nederland²² als zij na jaren van juridische procedures toch een verblijfsvergunning ontvangen.

Het huidige regeerakkoord lijkt dit punt te onderschrijven daar zij stelt snelle inburgering te stimuleren door onder andere activerende activiteiten. Met dit initiatiefvoorstel wordt de wachttijd op een status benut om voor te bereiden op inburgering.

Voorbeeld

Joy werd als 14 jarig meisje verkocht door haar familie en is in Nederland als prostituee aan het werk gezet. Als zij na bijna 10 jaar dwangarbeid wordt gevonden door een hulporganisatie lijkt het even de goede kant op te gaan met haar. Er wordt een voorlopige verblijfsvergunning aangevraagd en ze mag werken in een restaurant. Ze maakt vrienden en ontmoet een leuke jongen en gaat voorzichtig een relatie aan. Het was best spannend om zijn familie te ontmoeten. Maar de knappe zorgzame Joy wordt al snel een graag geziene gast. Even lijkt ze haar vreselijke verleden achter haar te kunnen laten. Tot haar vergunning wordt ingetrokken. Joy mag niet meer in Nederland blijven. Met deze uitspraak zal ze binnen een maand op straat staan. Uit angst maakt ze het uit met haar vriend. Ze heeft hem nog niets over haar verleden verteld. Ze was bang voor zijn reactie. En dan blijkt ze zwanger. Het duizelt Joy en ze heeft tijd nodig om op een veilige plek te kunnen nadenken. In het Verblijfshuis van Stem in de Stad wordt Joy geholpen haar verhaal te vertellen. Als haar vriend het kind erkent mogen Joy en haar kind in Nederland blijven. En zolang Joy dit niet wil of durft is er ook een 'plan B'. Er zijn inmiddels goede programma's voor meiden als Joy in samenwerking met landen van herkomst. Waarbij studie, integratie en zelfstandigheid voorop staan. Dagbesteding in Haarlem is daarbij een belangrijke en noodzakelijke stap.

(Om privacy redenen is de casus geanonimiseerd)

²² Van der Meulen (2015 blz. 40)

3. Leidende principes

3.1. Inleiding

Dit initiatiefvoorstel is gebaseerd op een combinatie van drie leidende principes: ontwikkeling, perspectief en goede begeleiding. Onderzoek toont aan dat deze combinatie de meeste kans biedt op duurzame terugkeer²³. Dit hoofdstuk geeft de onderbouwing weer voor deze leidende principes als alternatief op het huidige beleid.

3.2. Ontwikkeling: kennis en ervaring opdoen

Meerdere onderzoeken tonen aan dat kennis²⁴ en ervaring opdoen in Nederland in ieder toekomstscenario waardevol is. Het draagt bij aan zowel duurzame terugkeer²⁵ als aan snellere inburgering²⁶. Een actieve houding zorgt voor betere psychische weerbaarheid tijdens het verblijf in Nederland²⁷ en vergroot tegelijkertijd de terugkeerbereidheid omdat men zelfverzekerder is en meer vertrouwen heeft in de toekomst²⁸.

Meedraaien in een werkende omgeving zorgt voor het behoud van zelfvertrouwen en overlevingskills²⁹. Voor ongedocumenteerden is het verkeren op de arbeidsmarkt echter op geen enkele manier mogelijk. Ook vrijwilligerswerk is niet toegestaan voor ongedocumenteerden, met uitzondering van vrijwilligerswerk door asielzoekers in een procedure en ex-vergunninghouders tijdens hun procedure voor voortgezet verblijf.³⁰ Zelfvertrouwen en overlevingskills kunnen op eenzelfde wijze opgedaan worden door praktijkleertrajecten. Dit zijn trajecten waarbij concrete vaardigheden aangeleerd worden, zoals koken, naaien, tuinieren of lassen. De kennis en ervaring die mensen opdoen met dergelijke praktijkleertrajecten zijn ook bruikbaar op de arbeidsmarkt in het herkomstland en in Nederland.

Voorbeelden uit andere steden

In Amsterdam organiseert het Project Activering Ongedocumenteerden (PAO)³¹ een pakket van dagactiviteiten, praktijkleertrajecten en cursussen waarmee ongedocumenteerden kunnen werken aan een realistische toekomst. In Eckelrade (Stichting Wereldwijd)³² en Den Haag (Wereldhuis)³³ zijn vergelijkbare initiatieven te vinden. De resultaten tot nu toe zijn positief³⁴.

²³ Zie onder andere Habets (2012 blz. 52) en Davids, Ruben en van Houte (2009 blz. 48)

²⁴ Van Houte en de Koning 2008 blz. 41 en Haas en Fokkema (2003 blz. 774)

²⁵ Davids 2009, Haas en Fokkema (2003 blz. 759)

²⁶ Guarnizo, Portes en Haller 2003, Haas en Fokkema (2003 blz. 758)

²⁷ In onderzoek door Van der Meulen (2015 blz. 39) geven ongedocumenteerden aan dat zij meer zingeving en structuur hebben in hun leven. Zij ervaren de activiteiten als behulpzaam en voelen zich hierdoor weer mens.

²⁸ Klaver, Telli en Witvliet (2015 blz. 68)

²⁹ Van Houte en de Koning (2008 blz. 40)

³⁰ Zie bijlage 2: Juridisch kader

³¹ <http://www.askv.nl/wat-doen-we/pao/>

³² <https://www.stichtingwereldwijd.nl/wereld-tools/>

³³ <http://www.denhaagwereldhuis.nl/activiteiten>

³⁴ <https://www.askv.nl/nieuws/impactrapportage-project-activering-ongedocumenteerden/>

3.3. Perspectief bij vrijwillige terugkeer

Veel ongedocumenteerden hebben niks om naar terug te keren. Hoe langer zij in Nederland zijn, des te minder is het contact met het thuisland. (Economisch) perspectief in het land van herkomst is dan ook een belangrijke bepalende factor voor duurzame terugkeer. Dit kan op het gebied van arbeid zijn, zoals werkmateriaal, landbouwmateriaal of andere opstartmogelijkheden voor een eigen bedrijf. Daarnaast zijn ook een vaste verblijfplaats in het herkomstland en het opbouwen van sociale netwerken, bijvoorbeeld contact met familieleden, van belang voor de re-integratie³⁵.

Een belangrijke voorwaarde voor effectieve interventies is dat zij goed aansluiten bij de problematiek van terugkeer³⁶. Om de cursussen en praktijkleertrajecten in Haarlem tot hun recht te laten komen in het land van herkomst is het van belang dat deze randvoorwaarden voor perspectief goed in beeld worden gebracht. Door middel van persoonlijke, flexibele begeleiding kan een brug geslagen worden tussen de activering in Haarlem en een duurzame toekomst in het herkomstland.

3.4. Goede begeleiding: persoonlijk casemanagement

Casemanagement, de ondersteuning voor en na vertrek uit Nederland, speelt een belangrijke rol in de kans van slagen van duurzame terugkeer. Hiernaast zijn ook individuele kenmerken van de migrant van invloed en de positie in migratie cyclus (vrijwillige terugkeer of niet)³⁷. Zeggenschap in de manier waarop iemand terugkeert is ook een belangrijke factor³⁸.

Het werk van het IOM is beperkt tot het implementeren van het Nederlandse terugkeerbeleid. Dit betekent dat voornamelijk financiële ondersteuning geboden wordt en beperkte ruimte is voor individuele ondersteuning. Dit in tegenstelling tot NGO's - in Haarlem: Stem in de Stad -, die door hun kleinschalige, persoonlijke en flexibele aanpak meer potentieel hebben. Het potentieel van deze kleine organisaties wordt op dit moment nog niet genoeg benut³⁹.

Haarlem heeft ruime ervaring opgedaan in casemanagement door Stem in de Stad. Het in het regeerakkoord beoogde intensievere casemanagement kan hier worden geïmplementeerd. Dit voorstel slaat een brug tussen dergelijke kleinschalige, effectieve Haarlemse initiatieven en het landelijke regeerakkoord waarin wordt ingezet op Locaties Vreemdelingen Voorzieningen (LVV)-beleid gericht op snelle(re) doorstroom naar inburgering, duurzame terugkeer of een toekomst elders.

³⁵ Van Houte en de Koning (2008)

³⁶ Klaver, J., S. Telli en M. Witvliet (2015 blz. 63)

³⁷ Habets (2012: 50) en Davids (2009 blz. 914)

³⁸ Klaver, Telli en Witvliet (2015: 68) en Van Houte en de Koning (2008 blz. 42)

³⁹ Van Houte en de Koning (2008 blz. 47)

Locaties Vreemdelingen Voorzieningen (LVV)

Op 29 november 2018 is een akkoord bereikt tussen gemeenten en Rijk over een Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Begeleiding van de doelgroep - en rekening houden met de feitelijke lokale situatie - maken integraal onderdeel uit van de LVV-aanpak die thans nader wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. Bij de uitvoering van dit raadsvoorstel zullen de ontwikkelingen in het kader van LVV (en pilots daarvoor) op de voet worden gevolgd.

Voorbeeld

Ami is vier jaar geleden naar Nederland gekomen. Ze heeft een dochter en zoon achtergelaten bij haar zus. Om voor haar familie te zorgen maakt zij – illegaal – schoon bij Nederlandse gezinnen. Het is zwaar en vermoeiend werk. S'avonds ligt ze uitgeput in bed, te moe om na te kunnen denken. Haar rug doet pijn maar geld voor een fysiotherapeut heeft ze niet. Ze troost zich met het bedrag wat ze iedere maand naar haar familie kan sturen. Van het geld wat ze overhoudt kan ze net een klein kamertje huren. De verhuurder is vriendelijk. Behalve als hij drinkt. Dan sluit Ami zich op in haar kamer en wacht tot ze hem niet meer op de gang, voor haar deur, hoort bonken en schreeuwen. Ami is al lang blij dat ze onderdak heeft. Ze heeft ergere verhalen gehoord. In het verblijfshuis van Stem in de Stad kan Ami op een veilige plek tot rust komen. Hier, met de juiste voorbereiding, zijn er organisaties die Ami het startbedrag voor een eigen onderneming in haar thuisland kunnen verstekken. En cursussen en praktijkleertrajecten of andere werkzaamheden in Haarlem zouden haar kunnen helpen met die terugkeer. Want Ami wil helemaal niet hier blijven.

(Om privacy redenen is de casus geanonimiseerd)

4. Werkwijze

4.1. Inleiding

Momenteel voert Stem in de Stad jaarlijks circa 150 gesprekken met ongedocumenteerden in het spreekuur. Naar verwachting komen voor een eerste trajectronde 15 mensen in aanmerking, die thans intensief worden begeleid door Stem in de Stad.

Op basis van de leidende principes van ontwikkeling, perspectief en goede begeleiding, stelt dit initiatiefvoorstel voor om cursussen en praktijkleertrajecten onderdeel te maken van de begeleiding binnen de Haarlemse aanpak voor ongedocumenteerden. Voor ongedocumenteerden die openstaan voor vrijwillige terugkeer, worden de ontwikkelingsmogelijkheden gecombineerd met andere activiteiten om perspectief in het herkomstland te vergroten, zoals het bouwen aan sociale netwerken, huisvesting of arbeidskansen. Dit hoofdstuk beschrijft deze voorgestelde werkwijze.

4.2. Praktijkleertrajecten en cursussen

Voor veel ongedocumenteerden is het onduidelijk of zij (uiteindelijk) een verblijfsvergunning zullen ontvangen, terug zullen gaan naar hun herkomstlanden of naar een ander land zullen migreren. De cursussen en praktijkleertrajecten zijn daarom gericht op 'future free' vaardigheden, oftewel kwaliteiten die men in Nederland én in andere landen kan gebruiken. De cursussen en praktijkleertrajecten worden aangeboden via Stem in de Stad en haar partners en waar mogelijk opgezet in samenwerking met onderwijsinstellingen, ondernemers (buurt)initiatieven en/of organisaties. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het vrijwilligersnetwerk van deze organisaties. De gemeente Haarlem fungeert als verbindende schakel tussen deze partijen.

De praktijkleertrajecten zijn erop gericht om concrete kennis en ervaring op te doen voor het uitoefenen van een beroep. Het gaat niet om een 'verkapte arbeidsplaats', maar om het opdoen van praktische kennis en ervaring die nodig is om een duurzame toekomst op te bouwen in het land van herkomst, of in Nederland. Een aantal mogelijke voorbeelden zijn:

- Ambachtscursussen zoals naaien, koken, tuinieren of kleding maken of metaalbewerking
- ICT vaardigheden zoals websites bouwen, programmeren

Door middel van cursussen doen ongedocumenteerden kennis op die zij nodig hebben om bij terugkeer of inburgering sneller een zelfstandig bestaan op te bouwen. De cursussen worden op verschillende niveaus aangeboden, zodat ze geschikt zijn voor ongedocumenteerden met uiteenlopende kwalificaties en competenties⁴⁰. Een aantal concrete voorbeelden van mogelijke dagbesteding zijn:

- Trainingen met het oog op bedrijfsvoering, zoals computervaardigheden
- Taalcursussen, zoals Engels of Frans
- Trainingen op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, zoals empowerment of weerbaarheid

⁴⁰ Dit adviseert de ACVZ (2013a)

4.3. Begeleiding en perspectief in het herkomstland

Als blijkt dat de ongedocumenteerde terug wil of moet keren, wordt samen gekeken welke stappen nodig zijn om perspectief te bieden in het land van herkomst. Dit gebeurt op het gebied van sociale netwerken, werk en onderdak. Stem in de Stad en haar partners begeleiden ongedocumenteerden in (vrijwillige) terugkeer. Waar nodig bemiddelt de gemeente tussen de lokale organisaties en landelijke instanties als het IOM, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en DT&V.

Het beschikken over een sociaal netwerk is essentieel in het opbouwen van een toekomst in het herkomstland. NGO's kunnen helpen bij het opsporen van familieleden of andere kennissen. Te denken valt aan het netwerk van vluchtelingenorganisaties, van IOM, het Rode Kruis en andere NGO's.

Als het starten van een onderneming onderdeel uitmaakt van het plan van de ongedocumenteerde, zal hij middelen ontvangen die helpen bij het opzetten van dit bedrijf. Dit kan bijvoorbeeld een aanbetaling van een pand zijn, materiaal om een restaurant te beginnen of landbouwwerktuigen om als boer aan de slag te gaan. Uitbetaling en bemiddeling zal in nauwe samenwerking gebeuren met lokale NGO's. Naast de middelen van het IOM kan hierbij gedacht worden aan een doorverwijzing naar ontwikkelingsprogramma's zoals microkredieten⁴¹.

⁴¹ Onder andere Van Houte en de Koning (2008: 61) raden een dergelijke constructie aan.

5. Vrijwilligersverzekering

Vrijwilligers van een Haarlemse vrijwilligersorganisatie zijn tijdens hun werk als vrijwilliger verzekerd via de vrijwilligersverzekering van de gemeente Haarlem⁴². Heeft een vrijwilliger bijvoorbeeld tijdens het vrijwilligerswerk bij iemand thuis een vaas gebroken? Dan valt dit onder de vrijwilligersverzekering⁴³.

Volgens artikel 1 van de polis is een vrijwilliger “degene die in enig organisatorisch verband onverplicht en onbetaald werkzaamheden verricht ten behoeve van anderen en/of de samenleving waarbij een maatschappelijk belang wordt gediend.” Ongedocumenteerden zijn niet expliciet uitgesloten, maar aangezien “formeel” vrijwilligerswerk voor ongedocumenteerden niet is toegestaan is het niet duidelijk of de verzekering vrijwilligersactiviteiten van deze groep dekt.

De Amsterdamse Vrijwilligers Verzekering(AVV) is om deze reden aangepast. De vrijwillige inzet in onze samenleving van vluchtelingen en asielzoekers zonder status wordt hierin nu expliciet gedekt. Vluchtelingen, die verblijven in een noodopvang (met/zonder status) en/of niet zijn geregistreerd onder de Regeling Opvang Asielzoekers (R.O.A.) of Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf behoren ook tot de kring der verzekerden. De loopbrief die deze groep mensen ontvangen, doet in dit geval dienst als document bij eventuele schade, mocht de organisatie/werkgever van de vrijwilligers niet/niet voldoende zijn verzekerd.⁴⁴

Wij stellen voor dat Haarlem net als Amsterdam de polis van de vrijwilligersverzekering laat aanpassen zodat ook ongedocumenteerden hier onder vallen.

⁴² <https://www.haarlem.nl/vrijwilligersverzekering/>

⁴³ <https://raetsheren.nl/nl/wp-content/uploads/sites/3/Productwijzer-Dekkingsoverzicht-Vrijwilligersverzekering.pdf>

⁴⁴ <https://www.amsterdam.nl/vga/zakelijke/vrijwilligers/amsterdamse-0/>

6. Financiële gevolgen

Kosten lange termijn

Ongedocumenteerden hebben op dit moment geen kans om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Zij zijn afhankelijk van ondersteuning vanuit de overheid. Kwetsbare ongedocumenteerden hebben op basis van internationale mensenrechtenverdragen en de Europese terugkeerrichtlijn, recht op basisvoorzieningen als bed, bad en brood en begeleiding. De kosten voor bed, bad, brood en begeleiding zijn aanzienlijk en worden gedragen door NGO's en de gemeente. Over de jaren kunnen deze kosten oplopen. Wanneer geen perspectief geboden wordt, bestaat de kans dat iemand afglijdt. Wanneer iemand de rest van zijn/haar leven in opvang verblijft, onderdak nodig heeft, medische kosten heeft, wellicht verslaafd raakt en werkt zonder belasting af te dragen kunnen de kosten voor de private organisaties en de overheid over de jaren oplopen. Deze kosten kunnen daartegenover ook ingezet worden om te investeren in een toekomst voor de ongedocumenteerde. Dit voorstel zal het werken aan perspectief breder inzetten door middel van scholing en activering. Deze aanpak zal stagnatie voorkomen en doorstroom bevorderen waardoor de kosten voor deze verdiepte aanpak zichzelf waarschijnlijk zal terugverdienen.

Kosten korte termijn

Aan dit initiatiefvoorstel zijn éénmalige kosten verbonden voor het opzetten van samenwerkingsverbanden, cursussen en leerwerktrajecten. Vanuit de gemeente zal beleid vormgegeven worden rondom de ontwikkelingsmogelijkheden van ongedocumenteerden en de samenwerking tussen verschillende partners in de stad. Voor de eerste inventaris van de praktijkleertrajecten, zoals oude computers of naaimachines, wordt onder andere gezocht naar giften vanuit het netwerk van Stem in de Stad en haar partners en bij externe fondsen. De cursussen worden waar mogelijk gegeven door vrijwilligers. Stem in de Stad en haar partners hebben trainers beschikbaar die hiertoe bereid zijn. Voor de zaalverhuur wordt ingezet op samenwerking met organisaties uit de stad die voor een maatschappelijk tarief zalen verhuren. Er zijn voorbeelden bekend waar zaalverhuur zonder kosten wordt geregeld.

Dekking

De financiering voor dit initiatiefvoorstel zal grotendeels gevonden worden binnen de bestaande middelen voor vreemdelingenbeleid. Dit voorstel zet werken aan perspectief breder neer met scholing en activering. Deze aanpak zal stagnatie voorkomen en doorstroom bevorderen waardoor de investering voor deze verdiepte aanpak zichzelf naar verwachting zal terugverdienen. Voor de opstartkosten wordt eenmalig een bedrag van €15.000,- gevraagd voor administratieve, organisatorische en gemeentelijke kosten. Daarmee kan het project een jaar vooruit. Na de opstartfase worden de ontwikkelingstrajecten onderdeel van het Haarlemse beleid en -budget voor ongedocumenteerden en is dus geen extra budget nodig. Wij gaan er vanuit dat dit gedekt kan worden uit het budget voor maatschappelijke participatie (programma 1). Mochten hier geen vrije middelen beschikbaar zijn dan stellen wij voor de kosten te dekken uit de algemene middelen aangezien het eenmalige kosten betreft en om een beperkt budget gaat.

Voorbeeld

Als Omar in Nederland aankomt wordt zijn verhaal niet geloofwaardig geacht door de IND en zijn asielaanvraag afgewezen. Dat is niet zo gek want Omar heeft veel niet verteld. Dat durfde hij niet. Bij het interview was een tolk. Die sprak zijn dialect wel heel erg goed. Stel je voor dat die tolk iemand zou kennen uit zijn geboortedorp. Het dorp waar mannen als hij verminkt en opgehangen worden omdat ze liever van andere mannen houden. Omar heeft al verschillende vrienden verloren op deze manier en gezien hoe de families van deze jongens verantwoordelijk werden gehouden. Terugkeer is (voor nu) geen optie voor Omar. Vanuit het Verblijfhuis van Stem in de Stad heeft hij lange gesprekken met zijn begeleiders, hij krijgt Nederlandse les en leert lotgenoten kennen en langzaam vindt hij het vertrouwen zijn hele verhaal te doen, ook aan de IND. Dagbesteding kan hem helpen dat vertrouwen te versterken en te bouwen aan zijn toekomst.

(Om privacy redenen is de casus geanonimiseerd)

7. Conclusie

Met dit initiatiefvoorstel kan met een klein startbudget een duurzame toekomst geboden worden aan ongedocumenteerden. Door praktijkleertrajecten en cursussen onderdeel te maken van het Haarlemse beleid met betrekking tot ongedocumenteerden zal het psychisch welbevinden van mensen verbeteren, inburgering sneller gaan of terugkeer bevorderen. Met persoonlijk, flexibel casemanagement wordt een brug geslagen tussen de ontwikkelingsmogelijkheden in Haarlem en een realistisch toekomstperspectief, in Nederland of elders. Hiermee slaat dit voorstel een brug tussen de wensen in het regeerakkoord en de LVV en de Haarlemse initiatieven van Stem in de Stad en haar partners. Zowel Haarlem als de ongedocumenteerden hebben baat bij het duurzame perspectief dat dit voorstel biedt.

8. Voorgesteld raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het initiatiefvoorstel “Ontwikkelingsmogelijkheden voor ongedocumenteerden”,

Besluit:

1. als beleid vast te stellen dat cursussen en praktijkleertrajecten voor ongedocumenteerden onderdeel uitmaken van de Haarlemse aanpak met betrekking tot ongedocumenteerden en het college opdracht te geven deze cursussen en praktijkleertrajecten op te zetten in samenwerking met Stem in de Stad en haar partners;
2. het college opdracht te geven ondersteuning te bieden aan Stem in de Stad en haar partners in hun werk om duurzame terugkeer mogelijk te maken en het casemanagement te intensiveren;
3. het college opdracht te geven om eenmalig 15.000 euro vrij te maken uit het budget voor maatschappelijke participatie dan wel de algemene middelen als opstartkosten voor deze uitbreiding van de aanpak met betrekking tot ongedocumenteerden;
4. het college op te dragen om, in overleg met de verzekeringsmaatschappij, de activiteiten van ongedocumenteerden te laten vallen onder de dekking van de Haarlemse vrijwilligersverzekering;
5. het college op te dragen de raad voor 1 september 2020 te informeren over de voortgang;

En gaat over tot de orde van de dag.

Frank Visser, ChristenUnie
Ziggy Klazes, GroenLinks

Bijlage 1: Definitie ongedocumenteerde

Dit initiatiefvoorstel heeft betrekking op een groep migranten die in Nederland een (deel van een) asielprocedure hebben doorlopen of zich daarin bevinden. Het betreft een groep die (nog) geen verblijfsvergunning heeft ontvangen. Voor deze groep worden verschillende definities gebruikt. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende benamingen en de overweging om in deze nota te kiezen voor 'ongedocumenteerden'.

Een definitie die men vaak tegenkomt is 'vreemdeling'. Volgens de Vreemdelingenwet verwijst dit naar ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld. De term vreemdeling raakt in toenemende mate verouderd. Als gevolg van de ontwikkeling van het unierecht wordt het belang van het onderscheid tussen burgers van de Unie en hun familieleden en mensen die de nationaliteit van een ander, derde, land bezitten steeds groter. Mensen die de nationaliteit van een derde land bezitten worden in het spraakgebruik vaak derdelanders genoemd (Lodder 2014 blz. 18).

Een andere term die gebruikt wordt is 'illegale migrant' of 'illegaal'. De Nederlandse overheid verstaat onder illegaliteit het verblijf in Nederland van mensen die niet beschikken over de Nederlandse nationaliteit (vreemdelingen) en die niet beschikken over een rechtsgeldige titel om in Nederland te mogen verblijven (een verblijfsvergunning). De term 'illegalen' wordt in de literatuur, de beleidsstukken van de overheid en in de volksmond vaak gebruikt. Er bestaan echter bezwaren tegen het gebruik van de term, daar een persoon niet onrechtmatig of illegaal kan zijn. Personen kunnen wel onrechtmatig in een land verblijven of illegale acties plegen (Kox 2009 blz. 8). Een andere reden om deze term te vermijden is dat het woord 'illegaal' verward kan worden met criminaliteit (Bouter 2013 blz. 7).

Een laatste, veelgebruikte term is 'ongedocumenteerde'. Deze term komt vanuit het Franse 'sanspapier'. Dit kan een enigszins misleidende term zijn omdat sommige migranten wel een aantal papieren hebben (Bouter 2013 blz. 7). Zij beschikken echter (nog) niet over de juiste documenten om tot een verblijfsvergunning te komen. Gezien de term ongedocumenteerde het meest neutraal is van bovengenoemde definities en daarbij in beleidsstukken van de gemeente Haarlem terugkomt, is besloten om voor dit initiatiefvoorstel de definitie ongedocumenteerde aan te houden.

Bijlage 2: Juridisch kader

Op dit initiatiefvoorstel is een aantal wetten en regels van toepassing. Hieronder zullen de verschillende juridische kaders geschetst worden die relevant zijn voor dit voorstel.

Landelijke wetgeving is leidend, maar deze mag nooit in strijd zijn met Europese of universele verdragen.

Universeel

Mensenrechtenverdragen, Verenigde Naties

Mensenrechten gelden voor 'een ieder' die zich binnen de rechtsmacht of in elk geval op het grondgebied van een verdragsstaat bevindt (Lodder 2014 blz. 22). Nationale wet- en regelgeving mag niet in strijd zijn met deze verdragen. Één van de universele mensenrechtenverdragen is het Vluchtelingenverdrag, oftewel het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève 1951, en het aanvullende Protocol 1967.

Vluchtelingenverdrag

De definitie van een vluchteling is niet in de Nederlandse wettekst opgenomen (zie artikel 29 lid 1 sub a Vw). In plaats daarvan is in artikel 1 onder 1 van de Vreemdelingenwet een vluchteling omschreven als een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag Genève van 1951. Voor toepassing van deze toelatingsproef is daarom het Vluchtelingenverdrag en de interpretatie die aan de belangrijkste bepalingen wordt gegeven van groot belang. Individuen kunnen zich voor de Nederlandse rechter beroepen op bepaling uit het Vluchtelingenverdrag, maar zijn voor toepassing afhankelijk van de Nederlandse rechtsorde (Lodders 2014 blz. 120).

Europees

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)

In tegenstelling tot het Vluchtelingenverdrag waar individuen voor de naleving van het verdrag uitsluitend afhankelijk zijn van de nationale rechtsorde, kent het EVRM aan individuen een internationaal klachtrecht toe. Wanneer alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput kan een individu een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Op grond van artikel 46 van het EVRM doet het hof juridisch bindende uitspraken (Lodder 2014 blz. 111).

Het recht op onderwijs

Het recht op onderwijs staat niet in de Nederlandse Grondwet, maar is wel geformuleerd in enkele verdragen waarbij Nederland partij is, zoals het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (art. 28) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (art. 13). Voor het recht op onderwijs wordt veelal verwezen naar artikel 2, Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (art. 2 EP EVRM), waarin is vastgelegd dat 'niemand het recht op onderwijs zal worden ontzegd'⁴⁵. Artikel 2 EP EVRM garandeert dat iedereen die zich bevindt binnen de jurisdictie van een verdragsstaat het recht heeft van toegang tot de bestaande onderwijsvoorzieningen.

⁴⁵ <https://wetten.overheid.nl/BW/BV0001001/1998-11-01>

Ook de nationale rechter heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over dit artikel. Zo oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat de eerste volzin van artikel 2 EP EVRM absoluut is geformuleerd en geen uitdrukkelijke beperkingenclausule kent. Aan het door artikel 2 gegarandeerde recht op onderwijs is echter inherent dat de effectuering ervan wordt gereguleerd. Bij die regulering mag het recht op onderwijs niet in de kern worden aangetast en mag er evenmin sprake zijn van schending van andere door het EVRM gegarandeerde rechten. Beperkingen van het recht op onderwijs moeten bovendien zijn gericht op een legitiem doel en er moet sprake zijn van proportionaliteit (Lodder 2014)

Terugkeerrichtlijn

In de Europese richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven⁴⁶, die in december 2008 door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement werd vastgesteld, staan gemeenschappelijke normen en procedures om de terugkeer van illegale vreemdelingen te bevorderen.

Landelijk

Vreemdelingenwet

De vreemdelingenwet, ook wel afgekort met Vw, is voor het laatst vastgesteld in 2000 en daarna diverse malen gewijzigd. Deze wet bevat onder andere informatie over toelating, verblijf, handhaving en vertrek⁴⁷.

Koppelingswet (artikel 10 Vw)

Het zogenaamde koppelingsbeginsel is neergelegd in artikel 10 Vw. In het eerste lid van dit artikel staat dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op toekenning van verstrekking, voorzieningen en uitkeringen door een overheidsorganisatie (Lodder 2014 blz. 34). Tot 1991 konden illegale migranten een sofinummer (nu Burgerservicenummer genoemd) aanvragen en was het mogelijk om als ongedocumenteerde migrant een semi-formele baan te hebben waarbij men ook belasting afdroeg (Van der Leun & Kloosterman 2006 blz. 64). Bij het invoeren van de koppelingswet in 1991 is het sofinummer echter gebonden aan de verblijfsstatus (Engbersen & Broeders 2009 blz. 872). Mensen zonder geldige verblijfsstatus kunnen nu geen Burgerservicenummer aanvragen waardoor de arbeidsmarkt wettelijk gezien afgesloten is voor ongedocumenteerde migranten en zij zich niet meer in kunnen schrijven in het bevolkingsregister (Van der Leun & Kloosterman 2006 blz. 61).

Wet arbeid vreemdelingen (WAV)

Migranten zonder verblijfsvergunning mogen sinds 1991 niet in loondienst werken en mogen ook geen vrijwilligerswerk doen. Loondienst wil zeggen dat er sprake is van een werkgeversrelatie waarin diegene waarvoor gewerkt wordt de opdrachten geeft, de werktijden bepaalt en/of gereedschap levert. Artikel 2 lid 1 van de Wav verbiedt de werkgever om een vreemdeling arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Die vergunning wordt geweigerd als de vreemdeling niet over een verblijfsvergunning beschikt (art. 8 lid 1, sub c Wav).

⁴⁶ <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:NL:PDF>

⁴⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2019-02-27>

Het doel dat de staat nastreeft met deze bepaling is dat vreemdelingen zonder verblijfsstatus geen arbeid verrichten (Lodder 2014 blz. 103). De wet arbeid vreemdelingen (WAV) schrijft voor dat werkgevers die een niet-Europese werknemer in dienst willen nemen, een vergunning aan moet vragen. Een vergunning wordt enkel afgegeven als er geen alternatieve arbeidskrachten binnen de EU beschikbaar zijn (Van der Leun 2003 blz. 37). Rechtspersonen die de wet overtreden krijgen een boete van €8.000 per illegale werknemer. Natuurlijke personen krijgen een boete van €2.000 als een ongedocumenteerde werkt voor een natuurlijk persoon, €4.000 als de natuurlijk persoon optreedt namens een organisatie⁴⁸.

In het recente verleden zijn stages in het kader van een mbo- of universitaire opleiding door verschillende bewindslieden én in de rechtspraak aangemerkt als arbeid in de zin van de Wav.¹⁷ De vraag is of dat terecht is en of jongeren zonder verblijfsvergunning stage ontzegd mag worden op grond van de Wav, terwijl de WEB, en de (jurisprudentie aangaande) verdragsartikelen met betrekking tot het recht op onderwijs uitgaan van de mogelijkheid om stage te lopen als wezenlijk onderdeel van de opleiding.

Een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft op grond van de regels met betrekking tot de vrije termijn (dat wil zeggen die op basis van EU-regels of verdragen zoals Schengen een tijd zonder visum in Nederland mag verblijven) heeft geen verblijfsvergunning. Toch kent de Wet arbeid vreemdelingen verschillende mogelijkheden voor een vreemdeling die in de vrije termijn wil werken. De verplichte tewerkstellingsvergunning geldt niet voor alle werkzaamheden en voor alle vreemdelingen. Er bestaan nogal wat uitzonderingen op het uitgangspunt van de Wav dat het een werkgever verboden is een vreemdeling te laten werken zonder tewerkstellingsvergunning. Voor mensen die kort in Nederland verblijven en incidenteel bepaalde werkzaamheden verrichten geldt een uitzondering op de verplichte tewerkstellingsvergunning. In artikel 1 lid 1 sub a van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen wordt een opsomming gegeven van de incidentele werkzaamheden waarvoor geen tewerkstelling nodig is. Het betreft hier onder meer de volgende werkzaamheden:

1. het monteren of repareren van door zijn, buiten Nederland gevestigde, werkgever geleverde werktuigen, machines of apparatuur, dan wel het installeren en aanpassen van door zijn, buiten Nederland gevestigde werkgever geleverde software of het instrueren in het gebruik daarvan;
2. het voeren van zakelijke besprekingen en het sluiten van overeenkomsten met bedrijven en instellingen voor een buiten Nederland gevestigde opdrachtgever;
3. het voorbereiden, inrichten, houden en afbreken van een tentoonstelling of stand voor een buiten Nederland gevestigde opdrachtgever;
4. het verzorgen van rapportages of het maken van documentaires voor een buiten Nederland gevestigd publiciteitsmedium;
5. het werkzaam zijn in de huishouding van toeristen;
6. het deelnemen aan sportwedstrijden;
7. het werkzaam zijn als artiest, musicus, beeldend kunstenaar, conservator (Lodder: 2014: 52)

⁴⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0038265/2016-07-15#Artikel12>

Buiten de vrije termijn, hebben ongedocumenteerde migranten twee mogelijkheden om toch een inkomen te genereren: werkzaamheden als zelfstandige (bijvoorbeeld verkoop straatjournaal) of inkomsten uit het illegale circuit (Van der Leun 2003 blz. 30).

Vreemdelingencirculaire

De voorwaarden voor toekenning van een vergunning op grond van 'buiten schuld' zijn opgenomen in de vreemdelingencirculaire (Vc B8/4) (Lodders 2014 blz. 124).

Wet op ketenaansprakelijkheid

De wet op ketenaansprakelijkheid is onderdeel van de Invorderingswet 1990⁴⁹. Deze beschouwt indirect dienstverband (bijvoorbeeld via een intermediair of uitwisseling van werknemers) van een non-EU migrant zonder verblijfsvergunning als een strafbaar feit (Van der Leun 2003 blz. 37).

⁴⁹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0004770/2017-09-01>

Bijlage 3: Bronnen

- Abilov, Atachan (2017) Basisrechten van ongedocumenteerden in theorie en praktijk, InHolland Hogeschool
- ACVZ (2013a) Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Advies 'Verloren Tijd', uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, maart 2013
- ACVZ (2013b) Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) Advies 'Waar een wil is, maar geen weg' uitgebracht aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, juli 2013
- Bouter, H. (2013) Giving Shelter: The logics and likelihood of irregular migrants receiving shelter from nongovernmental organizations in the Netherlands, Master Human Geography, Radboud Universiteit
- Chavez, L.R. (1994) The power of imagined community: The settlement of undocumented Mexicans and Central Americans in the United States, American Anthropologist, Vol. 96 (1), 52-73
- Davids, T., Ruben R. en van Houte, M (2009) What Determines Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the role of pre- and post-return assistance, IMR, volume 43 winter 2009, 908- 937
- Diepenhorst, D. (2012) Praktische maatregelen tegen illegale migratie in Nederland, Rijswijk, Europees Migratie Netwerk
- Engbersen, G., van der Leun, J., Staring, R. en Kehla, J., (1999) De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen, Boom, Amsterdam
- Frouws, B., de Ruig, L en Grijpstra, D. (2010) Illegaal aan de slag: onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland, Zoetermeer 15 december 2010, eindrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Frouws, B., Grimmius, T.K. en Bourdrez, L.B.F. (2011) Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer, Eindrapport, Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Zoetermeer, 2 februari 2011
- De Haas, H. en Fokkema, T. (2011) The effects of integration and transnational ties on international return intentions, Demographic Research, volume 25, article 24, pp 755-782
- Habets, R. (2012) Sustainable return migration, Radboud Universiteit Nijmegen
- Heckmann, F. (2004). Illegal migration: What can we know and what can we explain? The case of Germany. International Migration Review, 38(3), 1103-1125
- Van der Heijden, P., van Gils, G., Cruijff, M. en Hessen, D. Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005; in opdracht van het Ministerie van Justitie, 2006-2, IOPS-Utrecht Universiteit Utrecht 2006
- Heijnis, G. J. (2013) Tussen beleid en realiteit, Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie, Universiteit Leiden
- Van Houte, M. en de Koning, M. (2008) Towards better embeddedness? Report prepared for Bureau Maatwerk bij Terugkeer INDIAC (2007) Cohortanalyse asielprocedure 2001-2006, Rijswijk, ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken (2004) 29537,
- Illegalennota, Tweede Kamer der Staten-Generaal Klaver, J., S. Telli en Witvliet, M. (2015), Terugkeer van Vertrekplichtige Vreemdelingen, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, juli 2015
- Laemers, M. (2014) Illegaal verblijvende jongeren legaal op stage, Nijmegen Sociology of Law Working Papers series 2014/05

- Leerkes, A., van Os, R. en Boersema, E. (2016) What drives 'soft deportation'? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands, Popul Space Place 2017; 1-11
- Van der Leun, J. (2000) Embeddedness and exclusion. Undocumented immigrants in the Netherlands, Bulletin of the Royal Institute for Inter-faith Studies, Vol.2 (1) 71-95.
- Van der Leun, J. (2003) Looking for Loopholes, Amsterdam University Press
- Van der Leun, J. (2006) Excluding illegal migrants in The Netherlands: Between national policies and local implementation, West European Politics, Vol. 29, No. 2, 310 – 326, March 2006
- Van der Leun J. en Kloosterman, R. (2006) Going Underground: immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in the Netherlands, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, February 2006
- Lodder, G. (2014) Vreemdelingenrecht in vogelvlucht, Sdu Uitgevers: Den Haag.
- Van der Meulen (2015) Kansen creëren op verboden terrein, onderzoek naar sociale activering van ongedocumenteerde immigranten