

Elementen voor een Kwaliteitskader Opvang



1. Inleiding

Per 1 februari 2024 is de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, kortweg de Spreidingswet, in werking getreden. Al meerdere jaren is sprake van een ernstig tekort aan opvanglocaties. Deze wet maakt het mogelijk dat meer gemeenten meewerken aan het bieden van locaties of gebouwen voor opvang van asielzoekers, meer evenredig verspreid over het land. Ook stimuleert de wet meer duurzame locaties die voor een langere periode, minimaal vijf jaar, blijven bestaan. Daarnaast kunnen gemeenten mogelijk zelf opvanglocaties gaan exploiteren.

Bij de behandeling van de Spreidingswet is aangegeven dat een kwaliteitskader zal worden ontwikkeld met eisen waar opvanglocaties aan moeten voldoen.¹ Dit kwaliteitskader zou worden besproken "met de uitvoeringspartners alsook maatschappelijke partners."² Met deze notitie wil VluchtelingenWerk Nederland elementen daarvoor bieden. Belangrijk uitgangspunt voor het kwaliteitskader is de Opvangrichtlijn 2013/33/EU die de EU-lidstaten bindende normen oplegt waar de opvang van asielzoekers aan moet voldoen. Deze normen zijn uitgewerkt in richtsnoeren van het Europees Asielagentschap (EUAA). De Rechtbank Den Haag heeft in 2022 bepaald dat de Nederlandse staat zich ook aan deze richtsnoeren moet houden.³

Het COA kent daarnaast een Programma van Eisen⁴ voor opvanglocaties. Veel wat in de richtsnoeren is bepaald vindt zijn weerslag in dit Programma van Eisen. Hoewel niet bindend, is het een belangrijk document omdat hierin ook de ervaring van tientallen jaren opvang van asielzoekers door het COA tot uitdrukking komt.

Voor de invulling van het kwaliteitskader is ook de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen⁵ van belang. Hierin is de lange termijnvisie voor het Nederlandse asielopvangsysteem neergelegd en onderschreven door de bestuurlijke partijen aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT).⁶ Deze is in april 2024 geactualiseerd. Belangrijk uitgangspunt is dat opvang niet meer ondergeschikt is aan de asielprocedure om continuïteit en rust aan bewoners te bieden en het aantal verhuizingen tussen opvanglocaties tot een minimum terug te brengen. Dit was ook al een belangrijke aanbeveling van de Fundamentele Heroriëntatie, het advies dat in opdracht van het vorige kabinet is gemaakt om te komen tot een robuuster asielbeleid en asielstelsel.⁷ Daarnaast is in de Uitvoeringsagenda vastgelegd dat in de asielzoekerscentra, nadat de aanmeldfase is doorlopen, voor asielzoekers geldt dat integratie en participatie starten vanaf dag één.

Het belang van deze vroege start van integratie en participatie wordt al sinds een aantal jaren erkend. Ook in de herziene Opvangrichtlijn 2024/1346, die Nederland in 2026 moet hebben geïmplementeerd, wordt benadrukt dat het belangrijk is dat asielzoekers de taal leren en snel aan het werk kunnen gaan.

In deze notitie beschrijven wij de belangrijkste juridische kwaliteitsnormen waar de opvang aan moet voldoen. Hiervoor maken we overeenkomstig de Wet COA een onderscheid naar materiële (paragraaf 3) en immateriële (paragraaf 4) voorzieningen. De Opvangrichtlijn kent alleen een definitie van materiële opvangvoorzieningen, waarbij bedoeld wordt op huisvesting, voedsel en kleding.⁸ Bij immaterieel gaat het om toegang tot voorzieningen als zorg, onderwijs, werk, recreatie en ook vormen van persoonlijke begeleiding en ondersteuning. Voor de meeste van deze gebieden kent de Opvangrichtlijn ook eisen.

¹ TK 2022–2023, 36333, nr. 8, p. 79: "Ten behoeve van de uitvoering zal een kwaliteitskader geformuleerd en ontwikkeld worden voor zowel materiële als immateriële kwaliteitseisen waaraan opvangvoorzieningen moeten voldoen. Daarbij is de Opvangrichtlijn leidend."

² EK 2023–2024, 36 333, C, p.16.

³ Rb Den Haag, 6 oktober 2022, C/09/633760 / KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:10210>, r.o. 6.7; Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, C/09/633760 / KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:2429, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:2429> r.o. 9.11; zie voor nadere toelichting pagina 3-4 onder EUAA-richtsnoeren.

⁴ COA, Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen (RFPvE), 2020. Vervangt PvE 2016. Daarnaast kent het COA ook een Technisch Programma van Eisen (niet gepubliceerd).

⁵ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang en begeleiding naar huisvesting en integratie of terugkeer. April 2024

⁶ Dit zijn: de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de ministers van BZK en SZW, VNG, IPO, de vertegenwoordiger van de Commissarissen van de Koning en de bestuursvoorzitter van het COA.

⁷ Algemene Bestuursdienst Ministerie van BZK. Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel. 8 Februari 2024.

⁸ Artikel 2 onder g Opvangrichtlijn en artikel 2 lid 7 Herziene Opvangrichtlijn.

Deze juridische kwaliteitsnormen zijn in deze notitie aangevuld met belangrijke normen gebaseerd op jarenlange ervaring en op de uitgangspunten die VluchtelingenWerk Nederland hanteert voor asielopvang. En op recent onderzoek naar de ervaringen en behoeften van bewoners van opvanglocaties door heel Nederland (2024)⁹.

Per onderwerp zijn in een aparte alinea '*Belangrijk*' normen geformuleerd die VluchtelingenWerk, op basis van de bestaande juridische normen en praktijkervaring, het meest belangrijk acht. Deze normen zijn niet uitputtend, en zullen deels overeenkomen met en deels aanvullend zijn op de bestaande juridische normen.

De hoofduitgangspunten volgens VluchtelingenWerk voor asielopvang zijn:

- **Recht op goede en veilige opvang**

Asielzoekers hebben over het algemeen moeilijke omstandigheden achter de rug en vaak traumatische ervaringen.

Bij aankomst in Nederland hebben ze behoefte aan rust, ruimte en respect. De opvang moet dit kunnen bieden en hierbij rekening houden met bijzondere behoeften of kwetsbaarheden.

- **Regie over het eigen leven, meedoen en aldus ook bijdragen aan de samenleving**

Ook in de opvangfase, waarin zij wachten op de beslissing van hun asielverzoek, moeten asielzoekers de regie houden over hun eigen leven en zoveel mogelijke de kans krijgen om deel te nemen aan de samenleving en aldus ook daaraan bij te dragen.

VluchtelingenWerk heeft deze uitgangspunten samen met de UNHCR uitgewerkt in een position paper: '*Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl*'.¹⁰ Met het oog op de implementatie van de Spreidingswet gevolgd door een position paper '*Kansen voor menswaardige en duurzame opvang, overal in Nederland (door de Spreidingswet)*'.¹¹

In deze notitie geven wij bij de toelichting op de kwaliteitsnormen voorbeelden uit de praktijk die inkleuring geven aan het belang van de betreffende kwaliteitsnorm. VluchtelingenWerk doet regelmatig onderzoek onder asielzoekers en vluchtelingen naar hun ervaringen binnen de asielopvang.¹² Ook ontvangen we structureel signalen van medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk evenals van advocaten en andere organisaties die asielzoekers en vluchtelingen bijstaan tijdens hun verblijf in de asielopvang. De meeste recente onderzoeken van VluchtelingenWerk hebben betrekking op de (crisis)noodopvang. Momenteel bestaat de huidige asielopvang voor meer dan twee derde uit tijdelijke noodopvanglocaties waarin ongeveer de helft van de asielzoekers en statushouders verblijven.¹³ De kwaliteit van de huidige opvang laat vaak zeer te wensen over en zoals het Gerechtshof eerder al oordeelde, voldoet deze niet aan de Europeesrechtelijke verplichtingen.

Opvang van asielzoekers wordt doorgaans gezien als een vorm van tijdelijk verblijf. Helaas blijkt ook door de jaren heen dat asielzoekers vaak langdurig op uitsluit van hun asielverzoek moeten wachten en in die periode in de asielopvang moeten verblijven. Vanwege het huidige structurele gebrek aan woningen komt daarbij dat degenen die mogen blijven, en dat geldt voor het grootste deel, vervolgens ook langdurig als statushouder op een woning moet wachten in de asielopvang. In de praktijk is het verblijf in de asielopvang daardoor verre van tijdelijk.

Een ander aspect dat relevant is voor de kwaliteit van opvang is dat asielzoekers in de huidige opvang geheel afhankelijk zijn van het COA voor hun primaire levensbehoeften. De ACVZ (tegenwoordig de Adviesraad Migratie) wees hier in 2013 al op in hun advies '*Verloren tijd*' over het gebrek aan mogelijkheden voor activiteiten gedurende de opvangperiode.¹⁴ Buiten de opvang heeft een asielzoeker immers geen recht op verstrekkingen of onderdak.

⁹ '*We moeten het als ons thuis zien, maar zo voelt het niet*', Onderzoek naar ervaringen en behoeften van vluchtelingen in de opvang, VluchtelingenWerk Nederland, dec. 2024

¹⁰ VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en UNHCR, *Asielopvang nieuwe stijl, position paper VluchtelingenWerk en UNHCR*, juli 2022.

¹¹ VWN, *Kansen voor menswaardige en duurzame opvang, overal in Nederland (door de spreidingswet)*, september 2024.

¹² VWN, "*Quickscan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*," December 2021; "*Tweede quickscan*," Maart 2022; "*Derde quickscan*," Oktober 2022; "*Gevlucht en vergeten?*" september 2023; "*Gevlucht en vergeten? No. 2*" januari 2024; *We moeten het als ons thuis zien, maar zo voelt het niet*', Onderzoek naar ervaringen en behoeften van vluchtelingen in de opvang, VluchtelingenWerk Nederland, December 2024.

¹³ Capaciteitsoverzicht COA, peildatum 31 maart 2025.

¹⁴ ACVZ, *Verloren Tijd*, maart 2013.

Bovendien heeft het COA een grote invloed op het dagelijks leven van de asielzoeker. Zo bepaalt het COA in welke opvanglocatie je geplaatst wordt of je opnieuw naar een andere locatie moet verhuizen en met wie je een kamer en voorzieningen moet delen. Ook kan het COA sancties opleggen bij ernstige inbreuk van de huisregels.¹⁵

Het COA kent ook een wekelijkse meldplicht ('inhuysregistratie') die voor sommige groepen ook dagelijks kan zijn, zoals voor Dublinclaimanten.¹⁶ In hoeverre daarvan ontheffing kan worden verleend is bepalend voor de bewegingsvrijheid van een asielzoeker. Een asielzoeker heeft in de opvang dus beperkte 'eigen regie' over zijn dagelijks leven.

2. Juridisch kader

De basis voor deze elementen voor een kwaliteitskader ligt in het geldende juridische kader voor opvangomstandigheden. Hieronder worden verschillende bronnen toegelicht waarin dit juridisch kader vastgelegd is, of die belangrijk zijn voor de interpretatie ervan. Omdat de bestaande juridische normen uitgebreid zijn geformuleerd, is er voor dit kwaliteitskader per onderdeel een selectie gemaakt van de belangrijkste bestaande normen: de bestaande normen worden niet overal uitputtend genoemd.

2.1 Internationaal

Opvangrichtlijn

De Opvangrichtlijn (2013/33/EU) bevat de regels van de Europese Unie (EU) over de opvang van personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend.¹⁷ Deze groep omvat asielzoekers en in het Nederlandse systeem ook statushouders voor wie nog geen passende huisvesting beschikbaar is.¹⁸ In deze notitie wordt meestal de term asielzoekers gehanteerd als verwijzing naar de volledige doelgroep aangezien dit de groep is waar de focus van de Opvangrichtlijn op ligt. Aspecten die specifiek over statushouders gaan worden als zodanig benoemd. De Opvangrichtlijn (2013/33/EU) specificeert de plichten van lidstaten, maar ook rechten en plichten van de asielzoekers zelf. In de Opvangrichtlijn (2013/33/EU) zijn ten aanzien hiervan *bindende* doelen vastgelegd. Omdat het enkel een richtlijn is moeten lidstaten zelf de nationale wet- en regelgeving vaststellen om deze doelen te bereiken. In Nederland is dit hoofdzakelijk gedaan in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva).

Op 14 mei 2024 is in de EU een Pact over Migratie en Asiel aangenomen. Dit bevat verschillende wetgevende instrumenten, waaronder een nieuwe, herziene Opvangrichtlijn (2024/1346/EU).¹⁹ Vanaf 12 juni 2026 moeten de betrokken lidstaten (waaronder Nederland) aan de verplichtingen in de herziene Opvangrichtlijn voldoen, en hiervoor nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd hebben. Voor het te formuleren kwaliteitskader is dus van belang om al met deze nieuwe verplichtingen rekening te houden. De Opvangrichtlijn (2013/33/EU) bestaat uit een 'considerans' en de artikelen zelf. Beide zijn bindend, maar in de considerans wordt vaak meer nadruk gelegd op de redenen voor en bedoeling achter de verschillende bepalingen in het instrument. De herziene Opvangrichtlijn kent meer concrete bepalingen en ook is de considerans veel uitgebreider. De door VluchtelingenWerk in deze notitie voorgestelde elementen voor het kwaliteitskader zijn naast op de huidige Opvangrichtlijn ook gebaseerd op de herziene Opvangrichtlijn. Waar het gaat om (nieuwe) bepalingen uit de herziene Opvangrichtlijn is dit steeds expliciet aangegeven. De *huidige geldende* Opvangrichtlijn zal aangeduid worden als de 'Opvangrichtlijn (2013/33)', en de *nieuwe* Opvangrichtlijn als de 'herziene Opvangrichtlijn (2024/1346)'.²⁰ Daarnaast geldt wat betreft opvangomstandigheden dat zowel de Opvangrichtlijn als de herziene Opvangrichtlijn minimumnormen bevatten. Hetgeen betekent dat de geboden voorzieningen dus ook beter of uitgebreider mogen zijn.²¹

¹⁵ Artikel 10 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017959/2024-04-05>, in de komende verwijzingen: Rva.

¹⁶ Artikel 19 Rva.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2013/33 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180/96) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033> in de komende verwijzingen: Opvangrichtlijn (2013/33).

¹⁸ Artikel 3 lid 2 en lid 3 onder c Rva.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PbEU 2024, L) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401346; in de komende verwijzingen: herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

²⁰ Verder zijn ze ook te herkennen aan de wetgevingsnummers in de voetnoten: 2013/33/EU voor de Opvangrichtlijn, en 2024/1346 voor de herziene Opvangrichtlijn.

²¹ Artikel 4 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 4 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

Een belangrijk basisuitgangspunt voor kwaliteit is dat de herziene Opvangrichtlijn voorschrijft dat de materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg voor asielzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en hun rechten uit hoofde van het Handvest eerbiedigt. Deze bepaling is ook te vinden in de huidige Opvangrichtlijn (artikel 17, tweede lid), maar nieuw is dat de bepaling is uitgebreid met 'gezondheidszorg' en 'de rechten die het Handvest zijn vastgelegd'. In de huidige Opvangrichtlijn wordt ook een aantal grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de considerans benoemd. Het betreft de menselijke waardigheid, het verbod op onmenselijke behandeling, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op asiel, het verbod op discriminatie, eerbiediging van de rechten van het kind en recht op een doeltreffende voorziening in rechte wanneer deze Unierechten zijn geschonden.²² De expliciete verwijzing in dit artikel benadrukt het belang op eerbiediging van deze rechten die ook voor asielzoekers gelden. Al deze fundamentele rechten moeten in de opvang volledig verwezenlijkt worden.²³

Een van de veranderingen in de herziene Opvangrichtlijn is de duidelijke nadruk op de autonomie en zelfstandigheid van vreemdelingen.²⁴ Het zorgen voor autonomie van asielzoekers in het dagelijks leven en het bevorderen van hun zelfstandigheid wordt meermaals benoemd. Deze uitgangspunten van autonomie en zelfbeschikking of zelfstandigheid geven invulling aan het grondrecht van menselijke waardigheid.²⁵ Om op een waardige manier te leven is het immers van belang dat mensen zelf beslissingen kunnen nemen over hun leven.²⁶ Het recht op autonomie en zelfbeschikking benadrukt de vrijheid van individuen om zelf keuzes te maken over onder andere hun lichaam, welzijn, privacy en persoonlijke ontwikkeling zonder (ongewenste) inmenging van derden. Naast de menselijke waardigheid zijn deze uitgangspunten via het recht op privéleven en privacy ook verankerd in verschillende internationale mensenrechtenverdragen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.²⁷ In de herziene Opvangrichtlijn worden autonomie en zelfstandigheid specifiek genoemd in de context van een dagvergoeding²⁸, toegang tot de arbeidsmarkt²⁹ en taalvaardigheid.³⁰ Uit de ervaring van VluchtelingenWerk in opvanglocaties en bevestigd door recent onderzoek blijkt dat het in acht nemen en bevorderen van de autonomie en zelfstandigheid van vluchtelingen in bredere zin voor hen belangrijk is. Dit is aanleiding om het bevorderen van autonomie en zelfstandigheid als rode draad te gebruiken in het formuleren van de elementen voor een kwaliteitskader opvang.

EUAA-richtsnoeren

Het EUAA-richtsnoer voor opvangvoorzieningen uit 2016³¹ is een document van het asielagentschap van de EU³² waarin de minimumnormen uit de Opvangrichtlijn wat betreft opvangomstandigheden verder gespecificeerd en geoperationaliseerd worden. In het richtsnoer worden de minimumnormen uit de Opvangrichtlijn dus nader ingevuld, en wordt duidelijk gemaakt hoe dit er in de praktijk uit moet zien. Hiervoor bevat het richtsnoer specifieke *gemeenschappelijke normen* die op de nationale opvangsystemen van alle EU-lidstaten van toepassing zijn. Elke norm is gekoppeld aan relevante *indicatoren* aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of aan de norm is voldaan.³³ Hieronder zal waar relevant verwezen worden naar zowel de normen als de indicatoren. Deze normen en indicatoren zijn bedoeld als minimale 'benchmarks', en kunnen nooit gebruikt worden om bestaande standaarden te verlagen.³⁴

²² Het betreft artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21 en 24 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

²³ Zie 'De crisis voorbij', Kinderombudsman en Nationale Ombudsman (2023) waarin ook een toetsingskader wordt gegeven vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief.

²⁴ Preambule para 8, 50-52, 58 en artikel 8 en 18 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

²⁵ Artikel 1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

²⁶ Zie voor een nadere uiteenzetting ook Nationale Ombudsman en Kinderombudsman, De crisis voorbij, 27 juni 2023, KOM004/2023

<https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/de-crisis-voorbij>, p. 24.

²⁷ Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 17 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, artikel 12 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

²⁸ Autonomie; preambule para 8 en artikel 2 lid 8 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

²⁹ Zelfstandigheid; preambule para 50-52 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

³⁰ Zelfstandig handelen; preambule para 58 en artikel 18 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

³¹ EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren (september 2016) <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-on-Reception-Conditions-NL.pdf>; in de komende verwijzingen: EUAA-richtsnoer 2016.

³² Voorheen de European Asylum Support Office (EASO), nu de European Union Agency for Asylum (EUAA).

³³ EUAA-richtsnoer 2016, p. 9.

³⁴ EUAA-richtsnoer 2016, p. 9; Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, C/09/633760/ KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:2429, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:2429>, r.o. 9.10.

Op zichzelf is het richtsnoer niet bindend, maar het bevat wel een gezaghebbende interpretatie van de bepalingen uit de Opvangrichtlijn, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en internationaal erkende standaarden. In het kort geding van VluchtelingenWerk (waarover hieronder meer) heeft de Rechtbank Den Haag dan ook geoordeeld dat de Nederlandse autoriteiten zich aan de normen uit het richtsnoer moeten houden, en het Gerechtshof Den Haag achtte de richtsnoeren in hoger beroep gezaghebbend.³⁵

Het richtsnoer wordt nog aangepast om in overeenstemming gebracht te worden met de herziene Opvangrichtlijn.³⁶ Het richtsnoer uit 2016 ziet hoofdzakelijk op de verstrekking van opvangvoorzieningen. Het EU-asielagentschap heeft sinds het EUAA-richtsnoer voor opvangvoorzieningen uit 2016 ook verschillende aanvullende richtsnoeren gepubliceerd, onder andere met aanvullende opvangnormen en ten aanzien van kwetsbaarheid en minderjarigen.³⁷ Waar relevant zal hiernaar verwezen worden.

2.2 Nationaal

Regeling verstrekkingen asielzoekers

In Nederland is de Opvangrichtlijn hoofdzakelijk geïmplementeerd in de 'Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005' (Rva). De Rva is een ministeriële regeling. Dit betekent dat de bevoegde bewindspersoon – tot voor kort de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nu de minister van Asiel en Migratie – deze mag wijzigen.³⁸

Hiervoor is geen advies van de Raad van State of instemming van het Parlement nodig, wat bij andere vormen van beleid en wetgeving wel het geval is.³⁹ In de Rva is onder andere bepaald wie er in Nederland recht heeft op opvang, wat de verplichtingen van asielzoekers in de opvang zijn en wat de hoogte is van de wekelijkse financiële toelage.

Spreidingswet

Met de inwerkingtreding van de Spreidingswet (2024) hebben gemeenten de wettelijke taak gekregen om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken. Hoeveel asielzoekers een gemeente zou moeten opvangen is mede afhankelijk van het aantal inwoners en de sociaal-economische situatie van de gemeente. De wet zelf kent geen bepalingen over de kwaliteit van de opvang. Wel staat in artikel 4.1 Uitvoeringsbesluit⁴⁰ dat gemeenten de mogelijkheid hebben om zelf opvanglocaties te exploiteren en dat per ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden ten aanzien van de materiële en immateriële opvang. Met de Spreidingswet is ook op onderdelen de Wet COA aangepast. De bevoegdheid tot het plaatsen en overplaatsen van asielzoekers is uitdrukkelijk bij het COA belegd. De bepalingen die hieromtrent in de Rva stonden zijn nu in de Wet COA vastgelegd.

Rechtspraak

Eind 2022 heeft VluchtelingenWerk Nederland een rechtszaak aangespannen tegen de Staat en het COA omdat de wettelijke minimumnormen omtrent het opvangen van asielzoekers al meer dan een jaar werden geschonden. VluchtelingenWerk werd hierover in het gelijk gesteld, en het Gerechtshof oordeelde dat verschillende specifieke praktijken en omstandigheden in opvanglocaties in strijd waren met de juridische verplichtingen van de Rijksoverheid en het COA.⁴¹

³⁵ Rb Den Haag, 6 oktober 2022, C/09/633760 / KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:10210>, r.o. 6.17: 'breed gedragen inzichten in de wetenschap en internationaal aanvaarde standaarden (...) vinden blijkens de inleiding hun weerslag in het richtsnoer, reden waarom de Staat in beginsel aan de in het richtsnoer neergelegde normen kan worden gehouden, behoudens gevallen waarin sprake is van een noodsituatie'.

³⁶ 'The EUAA's New Pact Programme', EUAA, <https://euaa.europa.eu/euaas-new-pact-programme>.

³⁷ EUAA Guidance on Reception: Operational standards and indicators (21 May 2024) <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-operational-standards-and-indicators> (in komende verwijzingen: EUAA-richtsnoer opvang 2024); EUAA Guidance on Vulnerability in Asylum and Reception (22 May 2024) <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-vulnerability-operational-standards-and-indicators> (in komende verwijzingen: EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024); Zie overzicht website EUAA: <https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>.

³⁸ De bevoegdheid van minister om per ministeriële regeling de regels over opvang aan asielzoekers te bepalen is wettelijk vastgelegd in artikel 3 lid 3 van de Wet COA.

³⁹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving/ministeriële-regelingen-nr-207-218/1-algemeen-nr-207/nr-207-karakter-van-de-ministeriële-regeling>; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving/ministeriële-regelingen-nr-207-218/3-adviesaanvragen-georganiseerd-overleg-behandeling-de-ministerraad-notificatie-nr-211-213a/nr-211-adviesaanvragen>.

⁴⁰ Besluit gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. Stb. 2023, nr, 13.

⁴¹ Rb Den Haag, 6 oktober 2022, C/09/633760/KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:10210>; Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, C/09/633760/KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:2429, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:2429>.

Onder andere de geboden slaapgelegenheden en sanitaire voorzieningen, het gebrek aan toekenning van een financiële toelage, het gebrek aan speelvoorzieningen voor kinderen, aan toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, en de wijze van opvang van kwetsbaren en minderjarigen werden in strijd geacht met de verplichtingen die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn.⁴² Veel van deze praktijken en omstandigheden bestaan nog steeds.

3. Materiële opvangvoorzieningen

3.1 Ligging en omvang

Met betrekking tot kwaliteit is in de eerste plaats de ligging van de opvanglocatie van groot belang. De EUAA schrijft voor dat de opvangvoorziening zo gelegen moet zijn dat asielzoekers effectieve geografische toegang hebben tot relevante diensten, zoals overheidsdiensten, onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijk werk en juridische bijstand, een winkel voor dagelijkse benodigdheden, een wasserij en vrijetijdsactiviteiten.⁴³ Deze diensten dienen ofwel op locatie beschikbaar, ofwel op redelijke loopafstand, ofwel bereikbaar te zijn via het openbaar vervoer met een redelijke reistijd.⁴⁴ Bij het bepalen van wat een redelijke reistijd is kan onder andere worden gekeken naar het type dienst waartoe de asielzoeker toegang nodig heeft, de frequentie waarmee de asielzoeker deze dienst nodig heeft, en de frequentie van het openbaar vervoer zelf.⁴⁵ Voor asielzoekers met verminderde mobiliteit moeten de relevante diensten ook bereikbaar zijn en moeten waar nodig specifieke regelingen getroffen worden, met inachtneming van mogelijke obstakels om locaties te voet te bereiken of openbaar vervoer te gebruiken.⁴⁶ De EUAA noemt als 'goede praktijk' om te kiezen voor een locatie voor de lange termijn waar interactie met de lokale bevolking mogelijk is, om isolement te voorkomen en langtermijn-integratie te bevorderen.⁴⁷ De selectie van plaatsen en gebouwen voor gebruik als opvanglocatie moet gedaan worden aan de hand van de opvangbehoeften van de asielzoekers.⁴⁸

Het COA stelt in het Programma van Eisen (2020) dat opvangcentra in de buurt van voorzieningen gelegen moeten zijn.⁴⁹ Het COA hanteert hierbij de volgende afstanden als uitgangspunt:

- *Supermarkt*: 15 loopminuten van de locatie, acceptabel is 30 loopminuten;
- *Basisonderwijs*: 15 loopminuten van de locatie, acceptabel is 30 loopminuten;
- *Voortgezet onderwijs*: 30 fietsminuten van de locatie, acceptabel is 60 fietsminuten;
- *Aansluiting OV-net*: 5 loopminuten van de locatie, acceptabel is 15 loopminuten.⁵⁰

Ook geeft het COA aan in het Programma van Eisen dat een locatie in de buurt van open water niet wenselijk is omdat veel asielzoekers geen zwemdiploma hebben.⁵¹ Daarnaast stelt het COA in het Programma van Eisen dat de omvang van een opvang altijd moet worden afgestemd op het draagvlak van de lokale gemeenschap en van een menselijke schaal moet zijn, zoals 'wijkjes' die de massaliteit wegnemen.⁵²

Toelichting

Nabijheid van voorzieningen is cruciaal voor asielzoekers om autonoom invulling te geven aan hun dagbesteding en verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Daarnaast is nabijheid en toegankelijkheid van voorzieningen zoals een bibliotheek, een basisschool voor de kinderen en sportvoorzieningen van belang om te kunnen participeren in de (lokale) samenleving. Het gaat onder andere om taallessen te kunnen volgen, vrijwilligerswerk te doen en om te kunnen werken.

⁴² Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, C/09/633760 / KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:2429, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:2429>, r.o. 10.5, 10.10, 10.12, 10.13, 10.15, 11.7, 11.8, 12.4.

⁴³ EUAA-richtsnoer 2016, norm 1.

⁴⁴ *ibid*, indicator 1.2.

⁴⁵ Preamble para 50 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

⁴⁶ EUAA-richtsnoer 2016, indicator 1.1; EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024, norm 25, indicator 2, en norm 39.

⁴⁷ EUAA-richtsnoer 2016, p. 15.

⁴⁸ EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 2, indicator 1. Het gaat volgens de toelichting om het profiel van de asielzoekers die zullen worden opgevangen, zoals gezinnen, alleenstaanden of alleenstaande minderjarigen of andere asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften, de nabijheid van voorzieningen, de faciliteiten die in de locatie aanwezig moeten zijn en of er sprake is van kort of lang verblijf.

⁴⁹ COA, RFPvE (2020), p.17.

⁵⁰ *Ibid* p. 25.

⁵¹ *Ibid*, p.18.

⁵² *Ibid*, p. 17.

Bovendien is beschikbaarheid en nabijheid van openbaar vervoer met regelmatige frequentie cruciaal. Veel van de huidige opvanglocaties liggen juist ver van voorzieningen. Bijvoorbeeld in de bossen, op industrie- of kantorenterreinen of in een havengebied, aan de randen van de gemeente. Dit betekent in de praktijk vaak dat de mogelijkheden van openbaar vervoer beperkt zijn en kan het ook sociaal onveilig zijn, zeker in de avonduren.

In de EUAA-normen wordt benoemd dat voorzieningen ook bereikbaar moeten zijn voor asielzoekers met verminderde mobiliteit en dat daartoe zo nodig specifieke regelingen getroffen moeten worden. In de Nederlandse context kan daaraan toegevoegd worden dat het helpt als er fietsen beschikbaar zijn en ook de mogelijkheid om fietsles te krijgen.

De praktijk leert dat opvanglocaties dichtbij of binnen de gemeentekern de drempel voor asielzoekers verlagen om zelfstandig activiteiten in de omgeving te ondernemen: *"Ik zocht een plek in de buurt van de opvang waar ik kon studeren. Er is hier een bibliotheek op 10 minuten loopafstand. Ik heb daar gevraagd of ik Nederlandse les kon volgen. Nu krijg ik daar wekelijks een-op-een taalles van een vrijwilliger. De andere dagen ga ik daar ook heen. Het is fijn om weg te zijn van de locatie en ergens rustig te kunnen studeren. Ik lees boeken en ik werk aan mijn PhD-voorstel (asielzoeker, opvanglocatie Middelburg)."*

De kleinschalige crisisnoodopvang in Goirle ligt midden in een woonwijk, dichtbij het centrum van Goirle en op fietsafstand van het centrum van Tilburg. De ligging biedt asielzoekers de mogelijkheid om (taal)cursussen te volgen in de buurt en contacten te leggen in de omgeving: *"Ik ga twee dagen per week naar het MST in Tilburg, daar volg ik taalles. Ik volgde daar ook een computercursus, en nu sluit ik bij de cursus aan als assistent. We hebben ook een Somalisch voetbalteam opgericht in de buurt, daar train ik twee keer per week mee (asielzoeker, opvanglocatie Goirle)."*

Als asielzoekers langdurig op een geïsoleerde locatie verblijven ver weg van voorzieningen zonder goede verbinding met het openbaar vervoer, kunnen zij de tijd die ze in de opvang doorbrengen niet goed benutten. Zoals in een crisisnoodopvang op een passagiersschip in de haven van Stellendam, op 45 minuten loopafstand van het centrum en 20 minuten van het dichtstbijzijnde busstation. De bus gaat één keer per uur en asielzoekers voelen zich geïsoleerd op het schip: *"Als je wil studeren of op zoek wil gaan naar een baan, kan dat niet vanaf hier. We zijn het grootste deel van de dag op dit schip. (...) Niemand hier heeft een baan, mensen die een BSN-nummer hebben proberen kansen voor zichzelf te creëren, maar het is niet mogelijk omdat alles zo ver weg is (asielzoeker, opvanglocatie Stellendam)."*

Belangrijk

- De omvang van de opvang moet passen bij de grootte en het draagvlak van de lokale samenleving. Kleinschalige opvangvormen hebben voor draagvlak en leefbaarheid de voorkeur. De opvang moet in een leefbaar gebied (woonwijk) gelegen zijn.
- De opvang moet in de buurt van voorzieningen gelegen zijn. Belangrijke voorzieningen, zoals onderwijs, gezondheidszorg, mogelijkheden om te werken en activiteiten te ondernemen moeten op loop-/fietsafstand zijn. Voor supermarkt en basisonderwijs geldt een maximum loopafstand van 15 minuten. Voor middelbare scholen een maximum van 30 minuten fietsafstand.
- Bij de ligging van de opvang moet rekening worden gehouden met verschillen in de mobiliteit van asielzoekers, toegang tot gezondheidszorg, reizen in het kader van de asielprocedure en participatiemogelijkheden. Goede toegang tot het openbaar vervoer moet altijd gewaarborgd zijn. Dit moet op maximaal 15 minuten lopen toegankelijk zijn en een goede frequentie kennen. Zorg voor de beschikbaarheid van fietsen en fietsles om de mobiliteit te vergroten.

3.2 Huisvesting

De materiële opvangvoorzieningen, inclusief huisvesting, moeten een levensstandaard bieden die de bestaansmiddelen van bewoners garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.⁵³ Volgens de Opvangrichtlijn dient de huisvesting in opvanglocaties een 'toereikend huisvestingsniveau' te bieden.

⁵³ Artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33)

In de herziene Opvangrichtlijn is deze norm vervangen door 'een passende levensstandaard' en geldt deze niet alleen expliciet voor opvangcentra, maar voor alle ruimten waar asielzoekers worden gehuisvest, zoals ook particuliere huizen, appartementen en hotels.⁵⁴ Volgens de EUAA betekent 'een toereikend huisvestingsniveau voor opvangcentra' onder andere dat een slaapkamer moet bestaan uit vier muren, een plafond, een deur die kan worden afgesloten en een raam dat kan worden geopend.⁵⁵ Per slaapruiimte mag er maximaal één gezin of zes alleenstaanden (van hetzelfde gender) worden ondergebracht, waarbij elke persoon minimaal 4 m² slaapruiimte heeft.⁵⁶ In de opvanglocatie dient verder voldoende eetruimte en ruimte voor vrijetijds- en groepsactiviteiten te zijn.⁵⁷ Ook dient de huisvesting voldoende gemeubileerd te zijn, met per slaapkamer een eenpersoonsbed en een kast – met slot – per persoon, en voldoende tafels en stoelen in de gemeenschappelijke ruimte.⁵⁸ Ook moet de huisvesting voldoen aan nationale en lokale regelgeving omtrent bouw en huisvesting.⁵⁹ In slaapkamers en gemeenschappelijke ruimten moet voldoende daglicht en frisse lucht zijn, en deze ruimtes moeten worden beschermd tegen overlast van omgevingslawaai.⁶⁰ Verder moet temperatuurregulering mogelijk zijn.⁶¹ Huisvesting waarin asielzoekers met verminderde mobiliteit verblijven wordt aangepast aan hun behoeften, inclusief liften waar nodig, gangen en deuropeningen die breed genoeg zijn, en leuningen in kamers.⁶² Voor vrouwen en hun kinderen is in de herziene Opvangrichtlijn gespecificeerd dat zij een veilige plaats moeten krijgen in de opvanglocatie.⁶³ Ook moet in alle huisvestingsvormen rekening gehouden worden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van kwetsbare personen.⁶⁴

In het Programma van Eisen van het COA (2020) staat dat het uitgangspunt voor de opvang sober doch humaan is, maar niet onderdoet voor de kwaliteit van de voorzieningen zoals in Nederland in het algemeen gebruikelijk is. Hierin maakt het COA de vergelijking met sociale woningbouw: eenvoudig, betaalbaar en leefbaar.⁶⁵ Ook moeten opvanglocaties voldoen aan het Bouwbesluit. Dit kent een aantal specifieke uitzonderingen voor asielzoekers.⁶⁶ Dit betreft met name de minimumoppervlakte voor een woonfunctie in het kader van 'overbewoning'. In het Bouwbesluit bedraagt deze 12 m² voor een persoon per gebruiksoppervlakte met de aantekening dat het COA hiervan mag afwijken voor de opvang van asielzoekers.⁶⁷ Het COA hanteert 5 m² per persoon voor een verblijfsruimte.⁶⁸ Bij aanpassing van bestaande panden kunnen meer personen een kamer delen met een maximum van 4 personen.⁶⁹

Voor wat betreft de indeling van de slaapruiimtes gaat het COA bij nieuwbouw altijd uit van 1- of 2-persoons slaapruiimtes. COA hanteert hierbij twee modellen:

- De standaard 8-persoonswoning: bestaande uit drie 2-persoons slaapkamers en twee 1-persoonsslaapkamers die allen grenzen aan een gangzone. Via deze gangzone zijn zowel de gezamenlijke badkamer, toilet en huiskamer te bereiken die verbonden is met een open keuken.
- De "dubbel-4": bestaande uit drie 2-persoons slaapkamers en twee 1-persoonsslaapkamers die allen grenzen aan een gangzone. Via deze gangzone zijn zowel de gezamenlijke badkamer, toilet en huiskamer te bereiken die verbonden is met een open keuken.

⁵⁴ Artikel 18 lid 1 onder b Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 9 lid 1 Rva; 'passende levensstandaard' in artikel 20 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

⁵⁵ EUAA-richtsnoer 2016, p. 16.

⁵⁶ *ibid*, indicator 2.4, 5.1, 6.1 en 6.2.

⁵⁷ *ibid*, indicator 12.1 en 13.1.

⁵⁸ *ibid*, norm 7 en indicator 7.1-7.3.

⁵⁹ *ibid*, norm 9, indicator 9.1 en 9.2.

⁶⁰ *ibid*, indicator 9.3 en 9.5.

⁶¹ *ibid*, indicator 9.5.

⁶² *ibid*, norm 10 en indicator 10.1, 10.4 en 10.5.

⁶³ Artikel 20 lid 5 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

⁶⁴ Artikel 18 lid 3 Opvangrichtlijn (2013/33).

⁶⁵ COA RFPvE (2020), p. 19.

⁶⁶ *ibid*, p. 18.

⁶⁷ Artikel 7.18 lid 3 Bouwbesluit 2012

⁶⁸ COA RFPvE (2020), p. 17.

⁶⁹ *ibid*, p. 27.

Toelichting

Het EUAA heeft het minimum voor een 'toereikend huisvestingsniveau' concreet uitgewerkt in verschillende minimumnormen met bijvoorbeeld een maximum van zes mensen die een slaapruiimte delen. Opvallend is dat het COA – op basis van hun lange opvangervaring – voor nieuwbouw uitgaat van alleen 1- of 2-persoonsslaapruijntes waarbij de overige woonruimte wel met enkelen gedeeld wordt. In de praktijk blijkt hoe moeilijk het is en het vaak ook op gespannen voet staat met de bescherming van de geestelijke gezondheid om mensen langdurig de slaapruiimte met vreemden te laten delen, vooral wanneer dit ook de enige woonruimte is voor hen.

Noodopvanglocaties worden vaak ad-hoc ingericht in gebouwen die niet bedoeld zijn voor (langdurig) verblijf. Hier worden overwegend veel meer dan zes asielzoekers in één slaapruiimte opgevangen, zoals in een noodopvang in een oud bedrijfspand in Kampen, waar krappe slaapzalen zijn voor tien tot veertien mannen: *“Mijn kamergenoten zijn goede mensen, maar er is hier geen vrijheid, geen privacy. Met tien mensen in een ruimte slapen is echt heel moeilijk. Als je geluk hebt, heb je een bed bij het raam, dan heb je nog wat frisse lucht (asielzoeker, opvanglocatie Kampen).”*

Asielzoekers moet de mogelijkheid worden geboden om in de opvang hun privéruimte zelf in te richten. Bij langer verblijf ontstaat de behoefte om van een kamer een 'thuis' te maken. In veel noodopvanglocaties is hier echter geen mogelijkheid voor, zoals in een noodopvang in Groningen: *“Ik probeer onze kamer huiselijk in te richten, maar ik krijg geen toestemming om het mooi te maken. Mijn kind vindt het hier niet leuk. Ze zegt: dit is geen thuis. Ik had een kast neergezet, die moest weg. Hoe kan ik hier zo lang wonen op deze manier? Omdat ik hier nu ook in de winter woon, heb ik winterkleding nodig. Die kan ik in de kast van COA niet meer kwijt (asielzoeker, opvanglocatie Groningen).”* In de crisisnoodopvang in Schijndel kunnen asielzoekers hun slaapkamers zelf inrichten en de muren verven, zolang ze de kamer bij vertrek weer wit opleveren, net als bij een huurhuis.

In de crisisnoodopvang in Dordrecht is er een aparte woonkamer ingericht voor vrouwen. Ook worden regelmatig activiteiten voor alleen vrouwen op de locatie georganiseerd: *“De manager hier vraagt regelmatig of we ons veilig voelen en hoe het met ons gaat. Op ons verzoek heeft ze een aparte woonkamer voor vrouwen geopend, als je hier de trap op gaat. Mannen mogen daar niet naar binnen. Het is fijn, want veel van ons dragen een hijab en die kunnen we dan afdoen. Soms zijn er ook sportactiviteiten speciaal voor vrouwen (asielzoeker, opvanglocatie Dordrecht).”*

Belangrijk

- De opvang moet voorzien zijn van 1- of 2-persoons slaapruijntes met afsluitbare deuren, zodat iedereen een eigen ruimte heeft voor zich alleen of met een naast gezinslid deelt.
- Deze ruimte heeft voldoende daglicht en ramen die open kunnen om te luchten. Sanitair, huiskamer en keuken worden met maximaal 8 personen gedeeld.
- Asielzoekers moet de mogelijkheid worden geboden om zelf de eigen privéruimtes in te richten.
- In de opvang moeten voldoende extra ruimtes zijn voor recreatie: bijvoorbeeld een stilleruimte om te studeren en om huiswerk te maken, een ruimte om te bidden en (gezamenlijke) huiskamers.
- Specifiek voor vrouwen en kinderen moet er een aparte, eventueel beveiligde ruimte zijn op locatie.

3.3 Sanitaire voorzieningen

De sanitaire infrastructuur moet volgens het EUAA-richtsnoer toereikend, adequaat en werkend zijn.⁷⁰ Dit betekent onder andere dat er minimaal 1 toilet is per 10 personen, en 1 douche per 12 personen.⁷¹ De herziene Opvangrichtlijn schrijft voor dat er altijd aparte sanitaire voorzieningen moeten zijn voor vrouwen en kinderen.⁷² De privacy en veiligheid van asielzoekers bij het gebruiken van sanitaire voorzieningen moeten gewaarborgd worden.⁷³ Voor asielzoekers met verminderde mobiliteit is er aangepaste sanitaire infrastructuur.⁷⁴

⁷⁰ ibid, norm 8.

⁷¹ ibid, indicator 8.3-8.4.

⁷² ibid, indicator 8.6; artikel 20 lid 5 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

⁷³ ibid, indicator 8.5 en 8.7.

⁷⁴ ibid, indicator 10.6.

In het Programma van Eisen gaat het COA uit van maximaal 8 mensen die een gezamenlijke badkamer delen.⁷⁵ Deze maakt dan deel uit van de gezamenlijke woonunit. Wanneer meer mensen hetzelfde sanitair moeten delen kunnen al snel onhygiënische situaties ontstaan.

Toelichting

Bij asielzoekerscentra in bestaande gebouwen komt het voor dat bewoners om het sanitair te bereiken 's nachts door de gang moeten waar ook andere bewoners komen. Veel bewoners ervaren dit als onaangenaam of zelfs onveilig. Het delen van sanitair door meerdere mensen is problematisch, blijkt in de praktijk van de huidige noodopvang. In een noodopvang in Enschede delen circa 250 bewoners in totaal zes toiletten: *"De kinderen willen niet naar het toilet omdat het zo vies is. 's Nachts plassen ze in hun bed (asielzoeker, opvanglocatie Enschede)"*.

In een crisisonoodopvang in een voormalige zorgboerderij in Gieten heeft elk gezin aansluitend aan de slaapruijnte eigen sanitaire voorzieningen: *"Elke kamer heeft hier een eigen badkamer. Dat is het beste aan deze plek. Het maakt het voor ons zo veel comfortabeler, zeker voor de kinderen. We kunnen zelf zorgen dat de badkamer altijd schoon is voordat we hem gebruiken (asielzoekers, opvanglocatie Gieten)"*.

Belangrijk

- *Voor vrouwen en kinderen geldt dat er altijd aparte sanitaire voorzieningen moeten zijn. Hierbij kan het sanitair bij de gezinsunit als uitzondering gelden.*
- *Bied asielzoekers zo veel mogelijk eigen sanitaire voorzieningen, grenzend aan of in hetzelfde gebouw als de eigen slaapruijntes die met maximaal 8 personen worden gedeeld.*
- *Zorg dat kwetsbare asielzoekers, vrouwen en kinderen niet via een gang hoeven te lopen om de sanitaire voorzieningen te bereiken.*

3.4 Hygiëne

De handhaving van toereikende hygiënenormen is de verantwoordelijkheid van de autoriteiten.⁷⁶ Privé- en gemeenschappelijke ruimten worden schoongehouden.⁷⁷ De keuken en sanitaire zones worden zo vaak als nodig schoongemaakt, ten minste dagelijks.⁷⁸ In deze ruimten vindt ook regelmatig dieptereiniging plaats.⁷⁹ Ook kunnen asielzoekers ten minste één keer per week de was doen, of is er een wasserijdienst ter beschikking.⁸⁰ Waar asielzoekers betrokken worden bij het schoonmaken van andere ruimtes dan hun privévertrekken gebeurt dit op basis van vrijwilligheid.⁸¹ Wanneer asielzoekers worden gevraagd om schoon te maken hebben ze toegang tot de noodzakelijke schoonmaakproducten en beschermingsmiddelen.⁸²

Belangrijk

- *De handhaving van hygiënenormen is de verantwoordelijkheid van het locatiemanagement.*
- *Er dient aan asielzoekers zo veel mogelijk autonomie te worden gegeven om zelf eigen privéruimtes schoon te houden. Hiervoor moeten voldoende middelen beschikbaar zijn.*

3.5 Communicatie

Volgens de huidige en herziene Opvangrichtlijn moeten asielzoekers in opvanglocaties de mogelijkheid hebben om te communiceren met familieleden, juridisch adviseurs en vertegenwoordigers van relevante nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties.⁸³

⁷⁵ COA RFPvE (2020), p. 24.

⁷⁶ *ibid*, p. 23.

⁷⁷ *ibid*, norm 14.

⁷⁸ *ibid*, norm 15 en indicator 15.2.

⁷⁹ *ibid*, indicator 15.3.

⁸⁰ *ibid*, norm 16, indicator 16.2a en 16.2b.

⁸¹ *ibid*, p. 23.

⁸² *ibid*, indicator 14.4.

⁸³ Artikel 18 lid 2 onder b Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 20 lid 2 onder b herziene Opvangrichtlijn (2024/1346). Dezelfde tekst staat ook in artikel 9 lid 3 Rva.

Ook heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (het mensenrechtenorgaan van het Europees continent) benadrukt dat internet een essentiële rol speelt in het uitoefenen van verscheidene mensenrechten, en dat lidstaten daarom ieders recht op toegang tot het internet moeten waarborgen.⁸⁴

Er moet de mogelijkheid zijn om te telefoneren op een plaats waar het gesprek niet door andere bewoners kan worden gevolgd.⁸⁵ Ook moeten asielzoekers toegang hebben tot het internet op locatie of in de buurt, via een Wifi-netwerk en voldoende beschikbare computers.⁸⁶ Daarnaast moet er de mogelijkheid zijn om communicatieapparatuur op te laden, met ten minste één oplaadpunt per slaapkamer.⁸⁷

Toelichting

De communicatiemogelijkheden van asielzoekers in de opvang raken ook aan verschillende andere rechten en doelstellingen, zoals de bescherming van het gezinsleven, geïnformeerde betrokkenheid bij hun eigen procedure, autonomie, participatie en toegang tot de samenleving door het leren van de taal en het vinden van werk. Voor kinderen van middelbare schoolleeftijd geldt dat zij tegenwoordig toegang tot internet en een computer nodig hebben om huiswerk te kunnen maken. Deze bepalingen vormen een nadere onderstreping van het belang van goede communicatiemogelijkheden. Het is ook van belang dat er in iedere locatie plekken zijn waar asielzoekers privé kunnen bellen, bijvoorbeeld in verband met hun asielprocedure of medische zaken. Hun eigen verblijfsruimte moeten zij vaak met anderen of gezinsleden delen, die ook vaak in de ruimte aanwezig zullen zijn.

Op huidige noodopvanglocaties is goede toegang tot internet vaak niet gewaarborgd. Wifi-verbinding is er soms zelfs alleen in de gemeenschappelijke ruimtes, zoals in de noodopvang in Heumen: *“Soms wil ik bellen of facetimen met mijn familieleden die zijn achtergebleven. Maar er is geen wifi in de slaapkamers, alleen in de recreatieruimte. We zitten daar soms met 800 man en dan kan je geen privégesprek voeren (asielzoeker, opvanglocatie Heumen).”*

Op noodopvanglocaties is er vaak geen aparte ruimte voor bewoners om privé met familieleden in het land van herkomst te bellen: *“Alle mannen hier hebben familie thuis, maar ze kunnen niet met hen bellen op de kamers. Het weer is nu goed genoeg om buiten met je familie te bellen, maar dat gaat niet als het regent of koud is. Veel mensen spreken Arabisch, dus je kunt elkaar allemaal verstaan (asielzoeker, opvanglocatie Rosmalen).”*

Belangrijk

- *Er is goede toegang tot internet door beschikbare wifi overal op de locatie.*
- *Er is voldoende toegang tot computers op de locatie.*
- *Indien de bewoners hun privéruimte moeten delen, zorg dan voor een privéplek om te bellen.*

3.6 Voeding

De materiële opvangvoorzieningen die lidstaten bieden moeten de bestaansmiddelen van asielzoekers garanderen, en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermen.⁸⁸ Toegang tot voeding is een fundamenteel onderdeel van deze levensstandaard die lidstaten moeten waarborgen. Asielzoekers moeten dag en nacht toegang hebben tot drinkwater, en moeten toegang hebben tot voldoende en geschikt voedsel.⁸⁹

Dit betekent volgens de EUAA ten minste drie maaltijden per dag, en voor minderjarigen vijf maaltijden of tussendoortjes per dag, waaronder minstens één warme maaltijd.⁹⁰ Ook moeten maaltijden evenwichtig en gevarieerd zijn.⁹¹

⁸⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly, The right to Internet access, Resolution 1987 (2014), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20870&lang=en>.

⁸⁵ *ibid*, indicator 18.3.

⁸⁶ *ibid*, indicator 19.1.

⁸⁷ *ibid*, norm 20 en indicator 20.1.

⁸⁸ Artikel 17 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 19 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

⁸⁹ EUAA-richtsnoer 2016, norm 21 en 22; artikel 2 onder g Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 14 lid 8 Rva; Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022, C/09/633760 / KG ZA 22-733, ECLI:NL:RBDHA:2022:2429, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:2429>, r.o. 10.8.

⁹⁰ EUAA-richtsnoer 2016, norm 21, indicator 21.2.

⁹¹ *ibid*, indicator 21.3.

Voor asielzoekers met bijzondere voedingsbehoeften, zoals zwangere personen of personen met een bepaalde ziekte of allergie, moeten speciale regelingen worden getroffen.⁹² In de EUAA-richtsnoer wordt benadrukt dat asielzoekers geïnformeerd moeten worden over de samenstelling van maaltijden, en dat rekening moet worden gehouden met de eetvoorkeuren en voedingsvoorschriften van specifieke groepen, zowel met betrekking tot religieuze en culturele achtergronden als voor vegetarische of veganistische eetvoorkeuren.⁹³ Volgens het VN-Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) maakt voedsel onderdeel uit van het recht op cultuur, en moet het recht op voeding ingevuld worden op een manier die ook recht doet aan de cultuur van individuen en gemeenschappen, oftewel voeding moet cultureel passend zijn.⁹⁴

Dat asielzoekers zelf kunnen koken is de beste manier om dit te waarborgen. In de EUAA-richtsnoer wordt benadrukt dat het belangrijk is om asielzoekers zo veel mogelijk zelf te laten koken, omdat daardoor hun autonomie en gevoel van normaliteit wordt vergroot en structuur wordt gegeven aan hun dagelijks leven.⁹⁵

Het Programma van Eisen van het COA gaat uit van het principe van zelf koken. Dit houdt in dat de wooneenheden ieder een eigen kookfaciliteit hebben.

Toelichting

In alle reguliere asielzoekerscentra⁹⁶ in Nederland is het voor asielzoekers mogelijk om zelf maaltijden te bereiden. Zelf kunnen koken draagt ook bij aan het gevoel van autonomie en zelfstandigheid dat ook een belangrijk uitgangspunt vormt van de herziene Opvangrichtlijn. Ook heeft het voor elkaar koken een belangrijke sociale functie. Daarnaast is het voor de ontwikkeling van kinderen essentieel dat het eten adequaat is qua voedingswaarde. In de noodopvang waar het zelden mogelijk is om zelf te koken, eten veel kinderen minder goed omdat ze het eten niet gewend zijn en dit vaak eenzijdig is samengesteld. Het COA heeft voor zelf koken gekozen ook vanuit het oogpunt van veiligheid omdat lang in de rij staan voor maaltijden in de praktijk soms leidde tot incidenten.

Bij het verstrekken van alle maaltijden in de noodopvang blijkt in de praktijk dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met asielzoekers met bijvoorbeeld chronische diabetes. Zij krijgen daardoor vaak geen passende voeding wat schadelijk is voor hun gezondheid: *"Hij lijdt er heel erg onder. Hij koopt nu eten van zijn eigen geld en kookt zelf, maar dat kan niet altijd. Er is hier maar één gasfornuis voor honderdzeventig mensen en je moet reserveren, dus soms is er geen plek voor hem."* (bewoner, opvanglocatie Middelburg over kamergenoot). Ook de vaste eettijden zonder flexibiliteit kunnen ertoe leiden dat bewoners niet vrij uiting kunnen geven aan hun religie of culturele achtergrond. Zoals voor een christelijke bewoner in een crisisnoodopvang in Hulst: *"Soms vast ik, maar dat is nogal moeilijk hier. Soms wil ik na zeven of acht uur stoppen met vasten maar als het eten dan op is, kun je niets meer eten. Daarom zou ik graag zelf koken, zodat ik zelf kan bepalen wanneer ik eet (asielzoeker, opvanglocatie Hulst)."*

Belangrijk

- *Het principe van zelf koken moet op elke opvanglocatie gelden, zodat asielzoekers zelf alle eigen maaltijden kunnen bereiden.*
- *Alle wooneenheden moeten voorzien zijn van een eigen kookfaciliteit en koelkast(ruimte).*
- *Aan asielzoekers moet voldoende eetgeld worden verstrekt.*
- *Wanneer asielzoekers niet zelf kunnen koken, wordt rekening gehouden met speciale voedingsbehoeften, bijvoorbeeld vanwege medische situatie, of (geloofs)overtuiging. Bij aankomst op de locatie wordt hier expliciet naar gevraagd.*

⁹² ibid, indicator 21.5.

⁹³ ibid, indicator 21.4 en 21.6.

⁹⁴ Comité voor economische, sociale en culturele rechten (CESCR), *General Comment No. 21 on The right of everyone to take part in cultural life (article 15, par. 1(a))*, E/C.12/GC/21, 21 december 2009, p. 3, 5; CESCR, *General Comment No. 12 on The right to adequate food (article 11)*, E/C.12/1999/5, 12 mei 1999, p. 3.

⁹⁵ EUAA-richtsnoer 2016, p. 28.

⁹⁶ De enige uitzondering is azc Gilze Rijen. Na renovatie zullen ook in dit azc alle wooneenheden een kookfaciliteit krijgen.

3.7 Dagvergoeding en overige verstrekkingen

Asielzoekers ontvangen toereikende dagvergoeding gebaseerd op artikel 2, onder g Opvangrichtlijn.⁹⁷ Deze dagvergoeding moet altijd worden uitgereikt⁹⁸ en moet in ieder geval een geldbedrag bevatten.⁹⁹ De dagvergoeding moet op grond van de herziene Opvangrichtlijn een minimumniveau van autonomie geven.¹⁰⁰ Ook moet de dagvergoeding op grond van de herziene Opvangrichtlijn een basis hebben in relevante referenties voor een adequate levensstandaard voor staatsburgers, zoals minimuminkomen, -loon, -pensioen, werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen.¹⁰¹

De overige verstrekte voorzieningen in de opvang moeten op basis van de herziene Opvangrichtlijn (geld voor) voldoende en geschikte producten voor persoonlijke hygiëne bevatten, en asielzoekers dienen ook toegang te hebben tot andere essentiële non-foodproducten.¹⁰² Ook moet op basis van de herziene Opvangrichtlijn (geld voor) voldoende en geschikte kleding verstrekt worden.¹⁰³ Verder dienen kinderen de geschikte benodigheden voor school te krijgen.¹⁰⁴ Het Openbaar vervoer om diensten te bereiken omtrent gezondheidszorg, de asielprocedure, rechtsbijstand en onderwijs moet gratis zijn of vergoed worden.¹⁰⁵

Toelichting

De huidige hoogte van het bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, zoals vastgesteld in artikel 14 lid 4 Rva, bedraagt € 14,47 per persoon, per week. Daarnaast ontvangen asielzoekers eetgeld als zij zelf maaltijden kunnen bereiden. In de situatie dat een asielzoeker alleen zelf ontbijt en lunch verzorgt is dit op grond van artikel 14 Rva voor een alleenstaande € 38,64 pp, per week. Indien het gaat om alle maaltijden is dit € 58,24 pp, per week.¹⁰⁶

Nieuw in de herziene Opvangrichtlijn is dat voor de hoogte van de dagvergoeding gerelateerd moet worden aan een adequate levensstandaard voor staatsburgers zoals bijstandsuitkeringen (tekst richtlijn: 'relevante referenties'). Voor eetgeld is in het verleden als uitgangspunt genomen de berekeningen van het Nibud ten aanzien van de kosten van boodschappen en vervolgens zijn deze bedragen jaarlijks geïndexeerd.¹⁰⁷ Het bedrag van € 14,47 per week voor kleding en andere persoonlijke uitgaven is niet gebaseerd op dergelijke berekeningen van het Nibud. Het was tot op enkele jaren geleden meer dan vijftien jaar lang niet geïndexeerd. Met betrekking tot de voor de hand liggende vergelijking met de bijstandsnorm voor personen die opgenomen zijn in een inrichting (ook wel aangeduid als 'zak- en kleedgeld') geldt dat deze op grond van artikel 23 Participatiewet € 414,31 per maand bedraagt. Nu schrijft de herziene Opvangrichtlijn niet voor dat deze bedragen een-op-een moeten worden overgenomen, maar er gaapt wel een groot gat tussen € 14,47 en meer dan 100 euro per week.

Ook wanneer asielzoekers werken hebben zij niet veel bestedingsruimte omdat zij een aanzienlijk deel van hun salaris aan het COA moeten afdragen op basis van de Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (Reba).¹⁰⁸

Voor asielzoekers die in de eerste periode nog geen leefgeld ontvangen, verstrekt het COA de verzorgings- en persoonlijke hygiëneproducten in natura. Daarnaast kan de asielzoeker een aantal eenmalige verstrekkingen krijgen overeenkomstig de EUAA-normen zoals een vergoeding voor keukenspullen om zelf te kunnen koken en schoolkosten van leerplichtige kinderen.¹⁰⁹ Het COA kent ook een beleid ten aanzien van de toekenning van een vergoeding van buitengewone kosten,¹¹⁰ zoals reiskosten in het kader van de asielprocedure en medisch gerelateerde kosten.¹¹¹

⁹⁷ Artikel 2 onder g Opvangrichtlijn (2013/33); EUAA-richtsnoer 2016, norm 28.

⁹⁸ Tenzij deze met een specifieke grondslag in mindering is gebracht of is ingetrokken.

⁹⁹ Preambule para 8 en artikel 2 lid 7 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁰⁰ Preambule para 8 en artikel 2 lid 8 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁰¹ Preambule para 24 Opvangrichtlijn (2013/33); preambule para 60 en artikel 19 lid 7 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁰² Preambule para 60 en artikel 19 lid 7 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer 2016, norm 25 en 26.

¹⁰³ Preambule para 60 en artikel 19 lid 7 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer 2016, norm 23 en 24.

¹⁰⁴ Ibid, norm 27.

¹⁰⁵ Ibid, pagina 14.

¹⁰⁶ Voor kinderen en bij meerpersoonshuishoudens gelden lagere bedragen per persoon. Zie voor het complete overzicht de website van het COA: [COA - Het recht op opvang | www.coa.nl](https://www.coa.nl).

¹⁰⁷ Zie de website van het Nibud, huishoudelijke uitgaven/voeding: [Huishoudelijke uitgaven - Nibud](https://www.nibud.nl).

¹⁰⁸ wetten.nl - Regeling - Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 - BWBR0024733.

¹⁰⁹ Zie Rijksoverheid.nl: [Hoeveel geld krijgen asielzoekers in Nederland? | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl). Het verstrekkingenbeleid is niet gepubliceerd.

¹¹⁰ Rva, artikel 17.

¹¹¹ COA. Handleiding Vergoeding Buitengewone Kosten, juli 2018, zie www.coa.nl. Het is niet duidelijk of deze de meest recente versie is.

In de praktijk zien we dat de huidige dagvergoeding voor asielzoekers niet toereikend is. Het eet- en leefgeldbedrag is te laag om in voeding en andere basale behoeften te kunnen voldoen: *"We krijgen maar 35 euro per persoon per week. Twee maaltijden per dag voor mij, mijn man en de kinderen, schoonmaakspullen voor de kamers, hygiëneproducten, wasmiddel voor onze kleren en voor de afwas moeten we zelf betalen (bewoner, opvanglocatie Kampen)."* Asielzoekers geven ook aan dat het bedrag te laag is om nieuwe kleding aan te kunnen schaffen bij seizoenswisselingen: *"We krijgen wekelijks 14 euro, maar mensen hebben iets meer nodig. De winter komt eraan, mensen kwamen met niks aan in Nederland door de vlucht en hebben nu warme kleding nodig. Bij de weggeefwinkel is er niet voor iedereen de juiste maat (bewoner, opvanglocatie Nijmegen)."*

Met name de kosten van het openbaar vervoer vormen een belemmering in het dagelijkse leven van asielzoekers vanwege het beperkte leefgeld: *"Op de locatie zelf kun je niets anders doen dan eten en slapen. Als je naar het dichtstbijzijnde centrum wilt moet je minimaal 12 euro uitgeven en dat is al je wekelijkse geld (bewoner, opvanglocatie Stellendam)."*

Ook om te kunnen deelnemen aan de samenleving, bijvoorbeeld door taallessen te volgen, zijn hoge ov-kosten een drempel: *"De meesten van ons zitten op een taalcursus in Amsterdam Oost, maar dat is vanaf hier te ver om te fietsen. Iedereen heeft hier wel eens een boete gekregen voor zwart rijden. We rijden niet voor ons plezier zwart, maar we willen gewoon naar school gaan en niet onze tijd verdoen (bewoner, opvanglocatie Amsterdam)."*

Belangrijk

- De dagvergoeding die asielzoekers ontvangen moet een minimumniveau aan autonomie bieden en toereikend zijn. Gezien de huidige lage norm van het leefgeld zal deze bij de implementatie van de herziene Opvangrichtlijn – waar het bedrag moet relateren aan de bijstandsnorm voor verblijf in instellingen –, moeten worden verhoogd. Zolang dit leefgeld nog niet is verhoogd, moeten gezien het te lage bedrag vaker verstrekkingen zoals vervoerskosten vergoed worden.
- Gemeenten die zelf opvangvoorzieningen gaan exploiteren moeten minimaal dezelfde buitengewone kosten vergoeden als het COA doet, zoals bijvoorbeeld kosten in het kader van het doorlopen van de asielprocedure en daarnaast de mogelijkheid om lokaal invulling te geven aan participatiemogelijkheden zoals kosten ten aanzien van vrijwilligerswerk, het volgen van taallessen of het vervoer naar de werkplek.

4. Immateriële opvangvoorzieningen

4.1 Privacy

Asielzoekers hebben het recht op respect voor hun privé- en gezinsleven en hun woning.¹¹² De EUAA stelt als norm dat de privacy van asielzoekers gewaarborgd dient te worden en dat er in de collectieve opvangvoorzieningen maatregelen genomen moeten worden om de privacy te beschermen.¹¹³ Dit betekent dat onder andere slaapkamers en sanitair met een beperkte hoeveelheid personen kunnen worden gedeeld: de normen ten aanzien hiervan zijn uiteengezet onder 3.2 en 3.3. Voor asielzoekers met bijzondere behoeften moeten specifieke regelingen worden getroffen ter bescherming van de privacy. Ook moet er een aparte ruimte met voldoende privacy zijn voor gesprekken met een juridisch adviseur, een maatschappelijk werker of andere relevante actoren.¹¹⁴ Voor telefoongesprekken moet een plaats zijn waar het gesprek niet door andere asielzoekers kan worden gevolgd.¹¹⁵

In het Programma van Eisen van het COA wordt privacy verschillende keren genoemd: "Privacy: asielzoekers hebben behoefte aan privacy, dit is onder andere vertaald in het hebben van een eigen afsluitbare kamer, maar ook bijvoorbeeld in de toepassing van glas."¹¹⁶ Ten aanzien van slaapkamers staat er: "Privacy in de zin van inkijk, afsluitbaarheid en goede geluidsisolatie spelen een belangrijke rol."¹¹⁷

¹¹² Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

¹¹³ EUAA-richtsnoer 2016, norm 6.

¹¹⁴ *ibid*, indicator 6.3.

¹¹⁵ *ibid*, indicator 18.3.

¹¹⁶ COA, RFPvE (2020), p.19.

¹¹⁷ *ibid*, p. 27.

Toelichting

Het is belangrijk dat de privacy van alle asielzoekers beschermd wordt in de opvang. De behoeften aan privacy zijn voor asielzoekers verschillend, afhankelijk van hun persoonlijke situatie. Alleenstaande asielzoekers die hun slaapruimte moeten delen met anderen vertellen bijvoorbeeld dat ze het moeilijk vinden niet zelf te kunnen bepalen wanneer ze gaan slapen en wakker worden: *"We respecteren elkaars persoonlijke grenzen, maar het blijft moeilijk. We hebben eigen regels, bijvoorbeeld over wanneer het licht uit moet en wanneer je je telefoon op stil moet zetten. Zo kan iedereen redelijk slapen (bewoner, opvanglocatie Almere)."*

Ook beschrijven alleenstaande asielzoekers dat ze zich nergens in de slaapruimte privé om kunnen kleden en dit ongemakkelijk vinden: *"Ook al zijn we allemaal vrouwen, ik vind het beschamend om me uit te kleden voor anderen. Dus dat doe ik niet in de kamer (asielzoeker, opvanglocatie Ede)."* Verder hebben alleenstaande asielzoekers de behoefte om soms iets voor zichzelf te doen in de slaapruimte, zoals hun geloof uitoefenen omdat daar in de opvang geen speciale ruimte voor is: *"Als christen wil ik soms bidden in de kamer en naar christelijke muziek luisteren. Maar de kamer is niet alleen van mij, dus ik doe het niet. De kamer is te klein om te bidden en de man met wie ik woon houdt van stilte (asielzoeker, opvanglocatie Hulst)."*

Bij de opvang van gezinnen is het wenselijk dat ouders en kinderen eigen slaapruimtes hebben, zoals bij een standaard 8-persoonswoning die het COA beschrijft in het Programma van Eisen (2020). Ouders met kinderen in de puberleeftijd geven aan dat het belangrijk is voor hun kinderen om een eigen privéruimte te hebben: *"Mijn zoon heeft het soms nodig om even alleen te zijn. Hij is een puber, maar hij zit de hele dag op één kamer met zijn moeder (asielzoeker, opvanglocatie Rosmalen)."* Verder is het voor partners die samen in de opvang verblijven ook van belang dat zij een ruimte hebben om ongestoord samen te kunnen zijn. In dezelfde noodopvang in Rosmalen vertelt een asielzoeker dat zij hier al één jaar en vier maanden verblijft met haar man en kinderen in dezelfde ruimte. Ze geeft aan behoefte te hebben aan een plek waar ze tijd alleen met haar man kan doorbrengen: *"We delen een kamer met zijn allen"; we kunnen niets met zijn tweeën doen in de kamer. Ik wil soms alleen met mijn man kunnen zijn. Het is nu al een jaar en vier maanden dat we de kamer delen (asielzoeker, opvanglocatie Rosmalen)."* Bovendien is het belangrijk dat er in de opvang voor (schoolgaande) kinderen een ruimte is om te studeren en huiswerk te kunnen maken: *"mijn kind van 17 heeft geen eigen plek om te leren. Hij zit op de bank en op het bed om zijn huiswerk te maken. Er is geen plek in de kamer waar mijn kind rustig huiswerk kan maken (asielzoeker, opvanglocatie Gilze)."*

Het is van groot belang dat de privacy altijd wordt gewaarborgd bij de handhaving en omgang in de opvang. Veel asielzoekers ervaren dat hun recht op privacy soms onder moet doen aan veiligheidsmaatregelen. Dit geeft hen het gevoel dat hun privacy zomaar op elk moment kan worden geschonden, bijvoorbeeld omdat hun privéruimte soms zonder toestemming wordt betreden door het locatiemanagement: *"Medewerkers kloppen aan, maar ze doen meteen de deur open. Mijn vrouw heeft een hoofddoek, maar ze houden er geen rekening mee dat ze die hoofddoek moet op doen. Zelfs als ik erover klaag, zeggen ze dat ze op elk moment de deur moeten kunnen opendoen vanwege de veiligheid. Ik word daar zo kwaad van. Zelfs als ik hem van binnen op slot doe, doen ze hem gewoon open met een kaart (asielzoeker, opvanglocatie Amsterdam)."*

Belangrijk

- In de opvang dient de privacy van asielzoekers goed gewaarborgd te worden.
- Elke asielzoeker moet toegang hebben tot een eigen privéruimte om tot rust te komen, zich om te kleden en iets voor zichzelf te doen.
- Op elke locatie moeten voldoende gemeenschappelijke ruimtes zijn voor studie, stilte/bidden en recreatie.
- In de opvang moet voldoende ruimte zijn om maatwerk te kunnen leveren bij het indelen van de slaapruimtes om bijvoorbeeld medische redenen of gezinsleden zo nodig (tijdelijk) een privéruimte te geven; de 'bezettingsgraad' moet daarvoor beneden de 100% liggen.
- Respecteer als locatiemedewerker de privacy door altijd te kloppen, een korte pauze in acht te nemen en je voor te stellen en na reactie pas de deur te openen van iemands woonruimte.

4.2 Asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften ('kwetsbare personen')

In de opvang dient op grond van de Opvangrichtlijn rekening gehouden te worden met de behoeften van kwetsbare personen.¹¹⁸ In de herziene Opvangrichtlijn worden deze aangeduid als personen met bijzondere opvangbehoeften. Tot kwetsbare personen worden onder andere gerekend: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, LHBTI-ers, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen, inclusief PTSS, en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van gendergerelateerd geweld, vrouwelijke genitale verminking, kindhuwelijken of gedwongen huwelijken, of geweld met een seksueel, gender gebaseerd, racistisch of religieus motief.¹¹⁹ Dit is geen limitatieve opsomming maar een indicatie van categorieën asielzoekers die vaak bijzondere opvangbehoeften hebben.¹²⁰

Bij de verstrekking van materiële opvangvoorzieningen moet er rekening gehouden worden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften.¹²¹ Ook bij verstrekking van essentiële non-foodproducten moeten specifieke regelingen worden getroffen voor asielzoekers met bijzondere behoeften.¹²² Voor asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften moet de noodzakelijke medische of andere zorg, zoals noodzakelijke revalidatie en medische hulpmiddelen of passende geestelijke gezondheidszorg, verstrekt worden.¹²³ De bijzondere opvangbehoeften van een asielzoeker zijn ook van belang bij hun plaatsing: hierbij moet rekening gehouden worden met hun bijzondere behoeften, de infrastructuur van de locatie moet geschikt zijn, de omgeving van de locatie moet geschikt zijn en er moeten specifieke regelingen getroffen worden voor geografische toegang tot relevante diensten, voor privacy en voor veiligheid.¹²⁴ Indien op enig moment blijkt dat een asielzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft moet de mogelijkheid bestaan voor overplaatsing naar geschiktere huisvesting.¹²⁵ Ook waar het nodig is voor de veiligheid of gezondheid van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften moeten ze met prioriteit – zo snel mogelijk – herplaatst worden.¹²⁶ Aan bijzondere opvangbehoeften moet op een holistische wijze worden voldaan.¹²⁷

Zo snel mogelijk en op grond van de herziene Opvangrichtlijn uiterlijk binnen 30 dagen na de asielaanvraag moet beoordeeld worden of de asielzoekers bijzondere opvangbehoeften heeft.¹²⁸ Het rekening houden met de bijzondere opvangbehoeften van asielzoekers dient gedurende hun hele procedure plaats te vinden, ook als de bijzondere opvangbehoeften pas later aan het licht komen of als hun behoeften tussentijds wijzigen.¹²⁹ Hun situatie dient op gepaste wijze te worden gevolgd, met regelmatige follow-ups.¹³⁰ Indien op enig moment blijkt dat een asielzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft moet de mogelijkheid bestaan voor overplaatsing naar geschiktere huisvesting.¹³¹ De beoordeling vindt plaats door medewerkers die zijn opgeleid en voortdurend worden bijgeschoold om signalen te herkennen dat een asielzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft en om in die behoeften te voorzien wanneer deze zijn vastgesteld.¹³² De informatie over de aard van de bijzondere opvangbehoeften moet worden opgenomen in zijn persoonlijke dossier met vermelding van de maatregelen die zijn vastgesteld om in die behoefte te voorzien en van de autoriteiten die voor die behoeften verantwoordelijk zijn.¹³³

¹¹⁸ Artikel 21 Opvangrichtlijn (2013/33).

¹¹⁹ Artikel 24 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); ten opzichte van de Opvangrichtlijn (2013/33) zijn in de herziene Opvangrichtlijn de volgende categorieën expliciet aan deze definitie toegevoegd: LHBTI-ers, PTSS als mentale stoornis, en slachtoffers van gendergerelateerd geweld, kindhuwelijken of gedwongen huwelijken, of geweld met een seksueel, gendergebaseerd, racistisch of religieus motief.

¹²⁰ Artikel 24 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹²¹ Artikel 20 lid 3 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹²² EUAA-richtsnoer 2016, indicator 26.3.

¹²³ Artikel 22 lid 3 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA Guidance on Vulnerability in Asylum and Reception: Operational standards and indicators (May 2024) <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-vulnerability-operational-standards-and-indicators>, norm 26; in de komende verwijzingen: EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024.

¹²⁴ EUAA-richtsnoer 2016, norm 3, indicator 3.1-3.2, 6.4 en 11.6; EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024, norm 22 en 24-26.

¹²⁵ EUAA-richtsnoer 2016, indicator 3.2.

¹²⁶ EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024, norm 23.

¹²⁷ *ibid*, norm 24.

¹²⁸ Artikel 25 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); volgens artikel 22 lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33) moet dit binnen een 'redelijke termijn'.

¹²⁹ Artikel 25 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹³⁰ *Ibid*; EUAA-richtsnoer kwetsbaarheid 2024, norm 8.

¹³¹ EUAA-richtsnoer 2016, indicator 3.2.

¹³² Artikel 25 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹³³ Artikel 25 lid 2 onder b

Het COA heeft in het Programma van Eisen voorzien in een aantal aangepaste units voor minder valide asielzoekers die wel zelfredzaam zijn, zogenoemde 'miva-woningen', waar er per locatie met 400 opvangplekken twee van dergelijke woningen op de begane grond beschikbaar moeten zijn.¹³⁴

Toelichting

Onder de herziene Opvangrichtlijn zijn de eisen aanzienlijk aangescherpt ten aanzien van het vaststellen van bijzondere opvangbehoeften en de maatregelen die genomen moeten worden om daaraan tegemoet te komen. De huidige noodopvanglocaties zijn meestal niet geschikt voor personen met bijzondere opvangbehoeften. Dit kan zich echter ook voordoen in de reguliere opvang als het bijvoorbeeld gaat om een locatie met veel trappen of grote locaties waar veel drukte is. *"Ik heb diabetes en problemen met de aderen in mijn benen. De dokter heeft aanbevolen dat ik naar een reguliere opvang moet. Maar ik zit nog steeds hier. Ze helpen mij hier niet met mijn conditie. Ik heb last van het eten en de kleine bedden en trappen in de boot zijn oncomfortabel voor mij omdat ik slecht kan lopen (asielzoeker, opvanglocatie Stellendam)."* Ook asielzoekers met psychische klachten zoals PTSS of depressie hebben veel last van het verblijf in de noodopvang: *"Ik slik antidepressiva. Maar de omstandigheden hier maken het erger voor mij. In de locatie hiervoor was het beter omdat ik een aparte kamer had. Nu deel ik de slaapruijnte met anderen. Ik kan niet tegen drukke ruimtes. Ik voel daar veel druk van. Ik vroeg aan de locatiemanager of er een aparte kamer is waar ik kan slapen. Ik krijg geen psychische hulp en het wordt steeds erger. Ik slaap slecht, ik krijg medicatie om te slapen maar dat helpt niet meer. Ik voel me niet goed. Ik wil slapen maar het lukt niet. Het is een vicieuze cirkel (asielzoeker, opvanglocatie Hendrik-Ido-Ambacht)."*

Ook kunnen asielzoekers kwetsbaar zijn in de opvang vanwege de sociale groep waar ze deel van uitmaken, zoals de LHBTI-gemeenschap of alleenstaande vrouwen. Veel LHBTI-asielzoekers en alleenstaande vrouwen geven aan dat zij in de opvang te maken hebben met discriminatie en onheuse bejegening door medebewoners, waardoor ze zich niet veilig voelen: *"Zodra mensen weten dat je LHBTI bent, willen ze niet met je praten en roepen ze nare dingen naar je. Mannen en vrouwen, allebei. Mentaal voelen we ons niet goed. We durven hierdoor soms niet de kamer uit (asielzoeker, opvanglocatie Heumen)."* Alleenstaande vrouwen ervaren soms seksuele of seksistische bejegening door mannen op de locatie: *"Mijn mindset is anders dan die van de mannen hier. Ik heb het gevoel dat ze me steeds in de gaten houden. Ze roepen ook weleens dingen naar me, maar ze hebben me nog nooit aangeraakt gelukkig (asielzoeker, opvanglocatie Terneuzen)."*

Belangrijk

- Zo snel mogelijk (en maximaal binnen 30 dagen) na aankomst moeten alle asielzoekers voor plaatsing een adequate screening ontvangen op (medische) kwetsbaarheden en bijzondere opvangbehoeften. Bij plaatsing en begeleiding moet hier rekening mee worden gehouden.
- Er moet een vastgesteld beleid zijn op het regelmatig beoordelen van bijzondere opvangbehoeften en hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen.
- Opvangpersoneel moet regelmatig worden getraind in het herkennen van bijzondere opvangbehoeften.
- Voor specifieke groepen personen met bijzondere opvangbehoeften, zoals zwangere vrouwen, moeders met kleine kinderen, zieke mensen en ouderen moet een specifiek beleid vastgesteld worden zoals ten aanzien van verstrekkingen, bijvoorbeeld een kraampakket, of de mogelijkheid van een eenpersoonskamer. Bij eventuele verplaatsingen moet op de nieuwe locatie dezelfde voorzieningen worden geboden en bij medische trajecten of zwangerschappen moet de continuïteit van zorg worden geborgd.
- Met personeel van opvanglocaties die niet door het COA worden beheerd moet informatie kunnen worden gedeeld over de bijzondere opvangbehoeften en de te treffen maatregelen.
- Er dient een duidelijk en actief (her-)plaatsingsbeleid te zijn voor (medisch) kwetsbare personen aan wiens bijzondere behoeften niet kan worden voldaan in de opvanglocatie waar zij zich bevinden.
- Voor slachtoffers van gendergerelateerd geweld moet laagdrempelige toegang zijn tot informatie en hulp, zoals van de organisatie Veilig Thuis.

¹³⁴ COA PVE (2020) p.16

4.3 Gezondheidszorg

Lidstaten hebben de zorgplicht om met materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg asielzoekers een levensstandaard te bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.¹³⁵ Lidstaten hebben de zorgplicht dat asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen die ten minste spoedeisende en essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat.¹³⁶ In de herziene Opvangrichtlijn wordt daarbij ook benoemd de seksuele en reproductieve gezondheidszorg die nodig is om een ernstige fysieke aandoening te behandelen.¹³⁷ De gezondheidszorg moet van *toereikende kwaliteit* zijn.¹³⁸

De toegang tot gezondheidszorg omvat ook preventieve medische behandelingen zoals vaccinaties.¹³⁹ Asielzoekerskinderen moeten hetzelfde type gezondheidszorg ontvangen als minderjarige onderdanen.¹⁴⁰ Asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften moeten toegang hebben tot noodzakelijke medische zorg of andere zorg zoals noodzakelijke medische revalidatie en medische hulpmiddelen, waaronder passende geestelijke gezondheidszorg.¹⁴¹ Asielzoekers zijn medisch gescreend op bijzondere opvangbehoeften. Asielzoekers krijgen begrijpelijke informatie over organisaties die hulp kunnen bieden of informatie kunnen verstrekken over de beschikbare opvangvoorzieningen, waaronder gezondheidszorg.¹⁴²

Toelichting

In de herziene Opvangrichtlijn wordt het belang van goede gezondheidszorg en de zorgplicht voor de lidstaten veel steviger benoemd. Dit blijkt al uit de algemene kwaliteitsnorm voor materiële opvangvoorzieningen (art 19 lid 2) waarbij gezondheidszorg is toegevoegd. Ook moet de gezondheidszorg toereikend zijn en wordt een nog bredere omschrijving gegeven van behandelingen die aan asielzoekers ten minste geboden moet worden. Ook geldt voor kinderen expliciet dat de geboden gezondheidszorg gelijk moet zijn aan de gezondheidszorg die voor minderjarige onderdanen beschikbaar is.

De medische verstrekkingen die voor asielzoekers vergoed worden zijn omschreven in de Regeling Medische zorg Asielzoekers (RMA).¹⁴³ De dekking komt overeen met het algemene basiszorgpakket. Omdat de asielzoeker de zorg daadwerkelijk moet kunnen ontvangen, moet ook de toegang tot de zorg georganiseerd worden. Het uitgangspunt voor een asielzoeker om gezondheidszorg te kunnen krijgen is wezenlijk anders dan voor andere inwoners. Een asielzoeker spreekt de taal nog niet, heeft geen kennis van het Nederlandse zorgstelsel en relatief vaak speelt medische problematiek een rol gerelateerd aan de reden van de vlucht, zoals oorlog en (seksueel) geweld. Ook is er een grotere kans dat er sprake is van psychische en/of psychosociale problematiek vanwege de vluchtachtergrond en ten gevolge van de stress en onzekerheid van de lange asiel- en gezinsherenigingsprocedures. Daarnaast kunnen ook culturele aspecten een rol spelen die de communicatie tussen patiënt en zorgverlener kunnen bemoeilijken.

In opdracht van het COA organiseert het GZA (GezondheidsZorg Asielzoekers) de toegang tot de gezondheidszorg. Het GZA heeft daarvoor huisartsen, gespecialiseerde praktijkverpleegkundigen en doktersassistenten in dienst die werkzaam zijn in of in de buurt van de opvanglocaties. Daarnaast loopt de tolkenvoorziening via het COA en bestaat er de zogeheten Praktijklijn waar asielzoekers buiten de spreekuren naar kunnen bellen met medische vragen. Via de GGD-en wordt ook jeugdgezondheidszorg geboden in of in de buurt van opvanglocaties. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg.

Op basis van een landelijke overeenkomst tussen GGD GHOR en het COA verzorgt de PGA (Publieke Gezondheidszorg Asielzoekers) gezondheidsbevordering en voorlichting met collectieve bijeenkomsten in reguliere asielzoekerscentra.¹⁴⁴

¹³⁵ Artikel 19 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹³⁶ Artikel 19 lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33).

¹³⁷ Artikel 22 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹³⁸ Ibid, artikel. 22 lid 1.

¹³⁹ Ibid, preambule para 46.

¹⁴⁰ Ibid, lid 2.

¹⁴¹ Ibid, artikel 22 lid 3; artikel 19 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33).

¹⁴² Artikel 5 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346)

¹⁴³ [Regeling Medische zorg Asielzoekers](#).

¹⁴⁴ [Publieke Gezondheidszorg Asielzoekers - GGD GHOR Nederland](#).

Onder de Spreidingswet wordt het mogelijk voor gemeenten om zelf opvanglocaties te exploiteren. De RMA zal ook van toepassing zijn voor asielzoekers die verblijven in door een gemeente geëxploiteerde opvang.¹⁴⁵ Het is echter nog niet duidelijk hoe de toegang tot de gezondheidszorg geregeld zal worden. Ook zullen meer kleinschalige opvanglocaties worden gerealiseerd die mogelijk ver weg liggen van een locatie waar GZA-zorg beschikbaar is. Ook hiervoor moet nog worden gezien hoe gelijke toegang tot de gezondheidszorg gerealiseerd kan worden.

In de infosheet Spreidingswet en gezondheid biedt Pharos¹⁴⁶ adviezen aan gemeenten die de opvang van asielzoekers en de zorg zelf gaan organiseren. In de adviezen wordt ook aandacht besteed aan veelvoorkomende gezondheidsrisico's onder asielzoekers waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het organiseren van zorg, zoals diabetes, tandheelkundige problemen en psychische klachten.

Belangrijk

- *Alle asielzoekers krijgen begrijpelijke informatie over het recht op gezondheidszorg in Nederland en het gezondheidssysteem onafhankelijk wie deze locatie beheert.*
- *Naast toegang tot medische en psychosociale zorg wordt aan asielzoekers ook preventieve gezondheidszorg en preventieve geestelijke gezondheidszorg geboden om hun fysieke en geestelijke gezondheid te beschermen en gezondheids- en ontwikkelingsschade te voorkomen.*
- *Voor asielzoekers die verblijven in door gemeenten geëxploiteerde locaties of kleinschalige (COA-) opvang ver weg van een reguliere opvanglocatie moet een gelijke toegang tot de gezondheidszorg worden geboden zoals die nu in de reguliere asielzoekerscentra aanwezig is.*
- *Voor deze locaties moeten ook dezelfde zelfzorgmiddelen in natura en voorbehoedsmiddelen worden geboden of een extra financiële verstrekking omdat de dagvergoeding hiervoor niet toereikend is.¹⁴⁷*
- *De tolkenvoorziening moet ook beschikbaar zijn voor zorgverleners die zorg verlenen aan asielzoekers maar niet in dienst zijn bij GZA.*

4.4 Toegang tot onderwijs

Minderjarigen hebben op grond van de Opvangrichtlijn uiterlijk binnen drie maanden toegang tot onderwijs en op grond van de herziene Opvangrichtlijn binnen twee maanden.¹⁴⁸ Dit moet dezelfde toegang tot onderwijs zijn als de eigen staatsburgers van de lidstaat, onder vergelijkbare omstandigheden.¹⁴⁹ Het uitgangspunt hierbij is integratie met het onderwijs zoals dat aan kinderen van onderdanen wordt geboden en van dezelfde kwaliteit.¹⁵⁰ Voor maximaal één maand mag het kind onderwijs krijgen buiten het reguliere onderwijsstelsel.¹⁵¹ De autoriteiten stellen alles in het werk om de continuïteit van het onderwijs aan kinderen te waarborgen.¹⁵²

Toelichting

Leerplichtige kinderen gaan naar scholen in de gemeente of een school (locatie) op het terrein van het asielzoekerscentrum. Ouders mogen ook een andere school kiezen.¹⁵³ Het COA maakt met gemeenten afspraken over leerlingenvervoer of gebruik van een gebouw op het azc-terrein. In de herziene Opvangrichtlijn geldt als uitgangspunt dat het onderwijs is geïntegreerd met reguliere basisscholen. Daarvoor is het dus van belang dat opvanglocaties dichtbij basisscholen gelegen zijn. Jongeren van 12 tot 18 jaar gaan eerst naar de internationale schakelklas (ISK). Zodra ze voldoende Nederlands spreken gaan ze naar regulier middelbaar onderwijs.

¹⁴⁵ EK 2023-2024, nr. 36 333 C, p.58

¹⁴⁶ [Spreidingswet en gezondheid - Pharos](#).

¹⁴⁷ Zie ook 'goede praktijk' EUAA-richtsnoer 2016, p. 36 'het gratis verstrekken van voorbehoedsmiddelen en bepaalde geneesmiddelen, ook geneesmiddelen die niet door een arts zijn voorgeschreven'.

¹⁴⁸ Artikel 14 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 16 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁴⁹ Artikel 16 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁵⁰ Artikel 16 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁵¹ Preambule para 48 en artikel 16 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁵² Artikel 16 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁵³ Zie www.coa.nl, 'Onderwijs kinderen'.

Door de vele verplaatsingen van asielzoekers tussen opvanglocaties kan de continuïteit van het onderwijs momenteel vaak niet gewaarborgd worden: *“Kinderen wisselen ongeveer 4 of 5 scholen omdat ze steeds van opvang wisselen. Nu willen mijn kinderen niet naar school omdat het elke keer een nieuwe school is en een nieuwe leraar. Het is niet goed voor de binding (asielzoeker, opvanglocatie Avenhorn).”*

Belangrijk

- Kinderen moeten zo snel mogelijk (uiterlijk binnen twee maanden) toegang krijgen tot het reguliere onderwijssysteem. Opvanglocaties waar kinderen worden opgevangen moeten daarom dichtbij basisscholen worden gesitueerd.
- Kinderen worden niet overgeplaatst naar andere opvanglocaties om zo voor hen de continuïteit in het onderwijs te waarborgen, tenzij dit expliciet in hun belang is.

4.5 Participatie

De geactualiseerde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Opvang stelt: in de asielzoekerscentra, nadat de aanmeldfase is doorlopen, geldt dat integratie en participatie starten vanaf dag 1.¹⁵⁴

Toegang tot taalonderwijs en inburgeringscursussen

Er moet op grond van de herziene Opvangrichtlijn toegang zijn tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen die de lidstaat passend achten om mensen in staat te stellen zelfstandig te handelen, met de bevoegde autoriteiten te communiceren of werk te vinden.¹⁵⁵ Taalvaardigheden zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat asielzoekers een passende levensstandaard hebben. Daarom moeten de lidstaten toegang tot taalcursussen bieden of faciliteren voor zover zij dergelijke cursussen passend achten om een asielzoeker beter in staat te stellen zelfstandig te handelen en met de bevoegde autoriteiten te communiceren.¹⁵⁶ In de huidige Rva staat alleen dat het COA ervoor moet zorgen dat tijdens het verblijf in de opvangvoorziening de asielzoeker een programma voor educatie en ontwikkeling wordt geboden.¹⁵⁷

Toegang tot de arbeidsmarkt

Maximaal 6 maanden na de registratie van de aanvraag moet een asielzoeker toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.¹⁵⁸ Deze toegang moet effectief zijn. Dit betekent onder andere dat er geen voorwaarden opgelegd mogen worden die effectief verhinderen dat een asielzoeker werk zoekt, zoals de onnodige beperking van de toegang van een asielzoeker tot specifieke sectoren van de arbeidsmarkt of de arbeidstijd, of onredelijke administratieve formaliteiten.¹⁵⁹

Asielzoekers moeten gelijk behandeld worden met staatsburgers ten aanzien van o.a.:

- arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, salariering, werktijden, verlof en veiligheid;
- vrijheid van vereniging en lidmaatschap van vakbond;
- onderwijs en beroepsopleidingen, met inbegrip van bijscholing, praktische werkervaring op de arbeidsplaats en beroepskeuzebegeleiding;
- erkenning van diploma's, certificaten en andere opleidingstitels;
- toegang tot passende regelingen voor de beoordeling, validering en erkenning van de resultaten van eerder gevolgd onderwijs en de eerdere ervaring van de asielzoeker;¹⁶⁰
- praktische obstakels ten aanzien van de erkenning van diploma's, zoals valideren van documenten en het niet kunnen betalen van de erkenningsprocedure moeten aangepakt worden.¹⁶¹

¹⁵⁴ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, Samenwerken aan stabiele en flexibele opvang en begeleiding naar huisvesting en integratie of terugkeer. April 2024

¹⁵⁵ Artikel 18 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); de toegang tot pre-integratie activiteiten wordt ook benadrukt in EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 27.

¹⁵⁶ Preambule para 58 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346)

¹⁵⁷ Artikel 9 lid 3 Rva.

¹⁵⁸ Artikel 17 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); Asielzoekers waarvan het asielverzoek in aanmerking komt voor de versnelde procedure op grond van de Procedureverordening (2024/1348) krijgen geen toegang tot de arbeidsmarkt.

¹⁵⁹ Paragraaf 50 preambule en artikel 17 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁶⁰ Artikel 17 lid 3 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁶¹ Preambule para 54 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

Toelichting

In de herziene Opvangrichtlijn wordt voor het eerst een grote nadruk gelegd op het belang van het leren van de taal voor asielzoekers zodat zij in staat zijn om zelfstandig te handelen en snel, in ieder geval na uiterlijk zes maanden, toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen. In artikel 18 wordt ook de mogelijkheid van inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen voor asielzoekers genoemd met het oog op zelfstandig te handelen.

Dit uitgangspunt van de herziene Opvangrichtlijn gaat duidelijk veel verder dan de huidige bepaling in de Rva dat asielzoekers een programma voor educatie en ontwikkeling aangeboden krijgen. Het COA heeft hier de afgelopen jaren een bredere invulling aangegeven met zogenoemde 'meedoenbalies' waar asielzoekers gekoppeld kunnen worden aan vrijwilligerswerk in de gemeente en betaald werk en er ook meer mogelijkheden zijn voor taallessen.¹⁶² Deze professionele taallessen zijn echter alleen beschikbaar voor een kleine groep 'kansrijke asielzoekers'¹⁶³ en het gaat om een kortstondig traject van 24 uur les in ongeveer vier weken tijd en alleen in een procesopvanglocatie.¹⁶⁴ In de asielzoekerscentra wordt alleen 'basaal Nederlands' gegeven door vrijwilligers. In de vele noodopvanglocaties is ook dat lang niet altijd het geval. De taallessen op 'instapniveau' worden georganiseerd door vrijwilligers en er zijn weinig mogelijkheden voor asielzoekers met een hoger taalniveau. Gebrek aan voortgangsmogelijkheden maakt het voor hen moeilijk om hun taalvaardigheid verder te ontwikkelen: *"De lessen op deze locatie zijn niet goed georganiseerd. Wij willen een goed systeem, zoals A1, A2, B1. Er zijn maar twee lokalen voor iedereen, het is klein, soms is het te vol. De les is er gewoon om tijd te doden. Er zijn geen verschillende niveaus. De leraar is een vrijwilliger, geen taalleraar. Soms moet je zelfs staan omdat er geen zitplek is (asielzoeker, opvanglocatie Nijmegen)."*

Op grond van de herziene Opvangrichtlijn moet de toegang tot werk voor asielzoekers aanzienlijk worden verbeterd. Nadrukkelijk staat er dat de toegang na zes maanden effectief moet zijn. Dit betekent voor de Nederlandse situatie dat de BRP-inschrijving waarmee een BSN wordt verkregen al plaats moet vinden voordat de termijn van zes maanden is verstreken. Hoewel asielzoekers binnen zes maanden in de Basisregistratie Personen moeten worden ingeschreven, zijn velen door achterstanden zelfs na een jaar of langer nog niet geregistreerd.

Hierdoor kunnen zij niet werken en staan ze onnodig in de wachtstand: *"Ik probeerde een baan te krijgen, maar dat lukte niet vanwege de papieren, het hielp niet. Ik voel me een beetje geïsoleerd. Het is lastig, ik ben een jong mens met energie, ondertussen zit ik hier als een gepensioneerde oude man alleen maar te eten en te slapen (asielzoeker, opvanglocatie Hulst)."*

Een belangrijk uitgangspunt in de geactualiseerde Uitvoeringsagenda is de start van participatie en integratie vanaf dag 1. Zoals hiervoor bij 'ligging en omvang' al is aangegeven zouden asielzoekers moeten worden opgevangen in of bij de gemeente waar ze na statusverlening gehuisvest worden en heeft het de voorkeur dat ze gebruik kunnen maken van gemeentelijke voorzieningen, zoals taalscholen, vrijwilligerswerk, kinderopvang en deelname aan sport- en recreatieactiviteiten bij clubs. Daarmee ontstaat een grotere kans op persoonlijk contact en het treffen van mensen, hetgeen kan bijdragen aan een betere taalontwikkeling. Zo kunnen asielzoekers een persoonlijk sociaal netwerk opbouwen dat bij statusverlening niet verloren gaat.

Belangrijk

- Voor asielzoekers die in de asielopvang verblijven moet er vanaf dag één toegang zijn tot (vrijwilligers)werk en activiteiten in de omgeving.
- Om effectieve toegang tot de arbeidsmarkt en zonder administratieve belemmeringen te krijgen moet de uitreiking van het BSN zo snel mogelijk gerealiseerd worden en moet de asielzoeker die mag werken uiterlijk binnen zes maanden in bezit zijn van een BSN.
- Het moet voor asielzoekers mogelijk zijn om structureel gebruik te maken van voorzieningen in de omgeving van de opvang zoals de bibliotheek, winkels, kinderopvang en het wijkcentrum.

¹⁶² COA - Meedoen: samen aan de slag | www.coa.nl

¹⁶³ Het betreft alleen asielzoekers die op basis van hun nationaliteit tenminste 70% kans maken op een verblijfsvergunning en waarvan er per jaar meer dan 50 asielzoekers uit dat land een vergunning krijgen, zie www.coa.nl

¹⁶⁴ COA - Lessen Nederlands voor asielzoekers | www.coa.nl

- *Asielzoekers moeten toegang hebben tot opleidingsaanbod in de buurt van de opvang, zoals professionele taalles, rekenles of les in digitale vaardigheden. Deze moeten bij voorkeur op loopafstand zijn en anders goed bereikbaar met OV waarbij de reiskosten worden vergoed.*
- *Faciliteer voor asielzoekers het valideren van diploma's en erkenning van eerder verworven kwalificaties.*

4.6 Adviesraad bewoners

Via een representatieve adviesraad van bewoners kunnen asielzoekers worden betrokken bij het beheer van de materiële middelen en bij de immateriële aspecten van het leven in de opvanglocatie.¹⁶⁵ Asielzoekers moeten regelmatig de kans krijgen om hun mening te geven over zaken die hun dagelijks leven op locatie beïnvloeden, en hun deelname aan activiteiten op de locatie moet gestimuleerd worden.¹⁶⁶

Toelichting

Betrokkenheid van asielzoekers bij het beheer van de opvanglocatie wordt vanuit de Opvangrichtlijn en de EUAA aanbevolen. Daadwerkelijke invloed op verbeteringen van de opvanglocaties, veranderingen in beheer en aanbod van activiteiten dragen bij aan betere opvangomstandigheden en meer sociale veiligheid voor alle asielzoekers. Voor de betrokken asielzoekers zelf draagt het bij aan hun waardigheid en welzijn.¹⁶⁷

Op een beperkt aantal locaties worden momenteel bewonersraden georganiseerd, die asielzoekers de kans geven om mee te beslissen over zaken op locatie en activiteiten te organiseren. In een crisishulpopvang in Harlingen is door het locatiemanagement samen met de asielzoekers een raad opgezet: *"We hebben een groep met vijf personen, één uit Syrië, één uit Turkije, één uit Iran en nog twee van andere nationaliteiten. Die groep haalt bij mensen van zijn eigen nationaliteit op wat ze nodig hebben. Dat overleggen we met de manager tijdens een meeting een keer per maand. De manager vraagt wat wij nodig hebben en wij vragen wat de manager van ons nodig heeft. Dan schrijf ik een rapport over wat er is afgesproken. En elke maand rouleren we de posities in de groep. We werken hier heel hard aan goede communicatie (asielzoeker, opvanglocatie Harlingen)."*

Belangrijk

- *Effectieve participatie van alle asielzoekers in zowel het dagelijkse beheer van de opvanglocatie, als in de ontwikkeling van de opvang op de lange termijn moet gewaarborgd zijn.*
- *Organiseer structurele inspraak van bewoners in elke opvanglocatie (en neem dit op in het Programma van Eisen van het COA).*

4.7 Belang van het kind

Het belang van het kind (minderjarigen) staat voorop in alle beslissingen die mogelijk invloed hebben op het kind, waarbij hun welzijn, sociale ontwikkeling en behoefte aan stabiliteit en continuïteit in zorg moeten worden meegewogen.¹⁶⁸ De opvang moet een levensstandaard bieden die past bij de fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van kinderen en moet fysieke en emotionele zorg bieden op een wijze die hun ontwikkeling stimuleert.¹⁶⁹ Kinderen dienen dan ook, indien zij in de opvang verblijven, ondergebracht te worden in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen, of in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen.¹⁷⁰ Kinderen moeten verder kunnen deelnemen aan activiteiten in de opvang, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten en activiteiten in de open lucht.¹⁷¹ Dit houdt verband met het recht van het kind op ontwikkeling.¹⁷²

¹⁶⁵ Artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁶⁶ EUAA Guidance on Reception: Operational standards and indicators (May 2024) <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-operational-standards-and-indicators>, norm 26; in de komende verwijzingen: EUAA-richtsnoer opvang 2024

¹⁶⁷ EUAA-richtsnoer opvang 2024 Guidance on reception, p.69.

¹⁶⁸ Artikel 36 lid 1 en 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); artikel 3 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

¹⁶⁹ Artikel 23 lid 1 Opvangrichtlijn (2013/33); preambule para 39 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁷⁰ Artikel 24 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33).

¹⁷¹ Artikel 23 lid 3 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 26 lid 3 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁷² Artikel 6 IVRK.

In het Programma van Eisen stelt het COA dat het belang van het kind altijd een overweging vormt bij het nemen van beleids- en uitvoeringsbeslissingen.¹⁷³ Ook wordt benoemd dat kinderen een kwetsbare groep in de opvang is die extra aandacht verdient en dat het COA zorg moet dragen voor een omgeving waarin het kind zich kan ontwikkelen.¹⁷⁴

In het Programma van Eisen voor een asielzoekerscentrum is voorzien in een kinderspeelzaal voor kinderen tot 4 jaar¹⁷⁵ en op het terrein buiten een speeltuin met speeltoestellen en een apart veld voor sport en recreatie¹⁷⁶. Eisen voor een asielzoekerscentrum is voorzien in een kinderspeelzaal voor kinderen tot 4 jaar¹⁷⁷ en op het terrein buiten een speeltuin met speeltoestellen en een apart veld voor sport en recreatie¹⁷⁸.

Toelichting

Het COA kent een specifiek beleid voor de opvang van kinderen. Zo heeft ieder asielzoekerscentrum een 'contactpersoon kinderen (CPK)' die een coördinerende rol heeft bij het organiseren van activiteiten en voorlichting voor kinderen.¹⁷⁹

Deze activiteiten voor kinderen worden vaak door andere (kinder(rechten)organisaties georganiseerd. Soms zijn er ook mogelijkheden voor kinderen om deel te nemen aan activiteiten in de gemeente zoals deelname aan een sportclub. Dit is mede afhankelijk van de mogelijkheid of het kind een beroep kan doen op lokale fondsen om lid te kunnen worden. Ook liggen veel asielzoekerscentra te ver weg van de kinderactiviteiten in de gemeente om daaraan deel te nemen. Ieder azc kent een open leercentrum met computers (OLC) waar kinderen onder begeleiding hun huiswerk kunnen maken of een spelletje kunnen spelen.¹⁸⁰ In de praktijk zijn de openingstijden van een OLC specifiek voor kinderen beperkt en afhankelijk van beschikbare begeleiding.

Het COA heeft een uitwerking gegeven aan de eisen die specifiek voor kinderen gelden in het Programma van Eisen voor asielzoekerscentra en er worden voor kinderen activiteiten aangeboden die van belang zijn om zich te kunnen ontwikkelen. Echter het merendeel van de opvanglocaties bestaat momenteel uit (crisis)noodopvang die niet voldoen aan deze eisen. Er ontbreken specifieke voorzieningen voor kinderen en er zijn weinig kinderactiviteiten. Bij langdurig verblijf kunnen kinderen daardoor geschaad worden in hun ontwikkeling.

Ook moeten asielzoekerskinderen vaak verhuizen van de ene naar de andere tijdelijke locatie, waarbij ze van school moeten wisselen, vriendschappen kwijtraken en steeds opnieuw uit hun vertrouwde omgeving worden gehaald, terwijl al jarenlang bekend is dat de vele verplaatsingen aantoonbaar kunnen leiden tot gezondheidsschade.¹⁸¹

In de (crisis)noodopvang is meestal geen toegang tot veilige speelvoorzieningen en activiteiten voor kinderen: *"Mijn dagen breng ik grotendeels door met mijn 16-jarige zoon in de eetruimte. De rest van mijn kinderen zit vaak in onze kamer – de enige plek waar ze kunnen zijn. Er is hier niets voor hen. Geen plek om te spelen of zich te ontwikkelen. Mijn hart breekt als ik zie hoe ze zich vervelen (asielzoeker, opvanglocatie Enschede)."* Ouders zien hoe door langdurig verblijf in de noodopvang hun kinderen versomberen: *"Vroeger had mijn dochter een eigen kamer en wilde ze veel alleen doen zonder mij. Nu is ze heel afhankelijk en wil ze alleen bij mij zijn. De dokter zegt dat ze teruggaat naar baby-zijn (asielzoeker, opvanglocatie Groningen)."*

Op sommige opvanglocaties worden lokale vrijwilligers- en welzijnsorganisaties betrokken in het organiseren van een activiteitenaanbod voor kinderen.

¹⁷³ COA RFPvE (2020) p.16.

¹⁷⁴ Ibid, p.16.

¹⁷⁵ Zie voor de specifieke vereisten voor deze ruimte COA PvE p.28 en p.39.

¹⁷⁶ COA RFPvE (2020) p. 33.

¹⁷⁷ Zie voor de specifieke vereisten voor deze ruimte COA PvE p.28 en p.39.

¹⁷⁸ COA RFPvE (2020) p. 33.

¹⁷⁹ Zie www.coa.nl, 'Kinderen in de opvang'.

¹⁸⁰ Zie www.coa.nl 'kinderen in de opvang'. In het PvE (2020) p.28 wordt aangegeven dat het OLC tegenwoordig multifunctionele ruimte wordt genoemd om activiteiten voor doelgroepen te laten plaatsvinden, waar situationeel behoefte aan bestaat.

¹⁸¹ S. Goosen, 'Frequent relocations between asylum-seekers centres are associated with mental distress in asylum-seeker children' in: International Journal of Epidemiology, 2014, 43.

In een crisisonderopvang in Nijmegen wordt dit door asielzoekers positief ervaren: *“Mijn zoon vindt het hier leuk, hij heeft vrienden en gaat naar school. Er is oorlog in Soedan. In het begin vroeg hij voortdurend naar de oorlog. Hier in Nijmegen is het beter, omdat school hem afleidt. In de speelkamer leiden ze hem af met spelletjes. Het is hier heel goed voor de kinderen. Sinds we in dit kamp zitten, vragen ze me niet meer naar de oorlog (asielzoeker, opvanglocatie Nijmegen).”*

Waar wel activiteiten zijn, zijn deze met name gericht op kinderen onder de 18 jaar. Jongvolwassenen, die geen recht meer hebben op onderwijs, vallen mede daardoor tussen wal en schip. Zij mogen alleen hun school of opleiding afmaken die zij voor hun achttiende zijn begonnen. Terwijl zij in de periode zijn waarin ze zich verder willen ontwikkelen, staan ze door langdurig verblijf in de opvang een lange tijd stil: *“Mijn zoon is net 18 geworden. Er is niets voor hen te doen hier. Hij is depressief, hij mag niets doen, er zijn geen activiteiten voor hem, hij kan niet studeren. Drie dagen per week doet hij een uurtje vrijwilligerswerk bij de sportschool. Dat is het enige. Hij zit vaak alleen op zijn kamer. Een jongen van zijn leeftijd wil aanpakken. Het COA moet deze jonge jongens die blaken van de energie, aan de slag zetten. Hij zit hier opgesloten (asielzoeker, opvanglocatie Gilze).”*

Belangrijk¹⁸²

- Zorg voor duurzame opvanglocaties in of bij de gemeente waar een kind na statusverlening gehuisvest wordt.
- Zorg bij de inrichting van opvanglocaties waar kinderen zullen verblijven voor voldoende en veilige speelgelegenheid zowel binnen als buiten voor alle leeftijdscategorieën.
- Zorg voor voldoende activiteiten waar kinderen, passend bij hun leeftijd en ontwikkeling, aan deel kunnen nemen zowel in de locatie als in de gemeente.
- Bied ook jongeren boven de achttien toegang tot onderwijs, beroepsopleidingen, bijscholing, leer-werktrajecten en beroepskeuzebegeleiding.

4.8 Informatievoorziening

Asielzoekers moeten zo snel mogelijk en uiterlijk binnen drie dagen na hun asielverzoek informatie krijgen over de opvangvoorzieningen, en hun rechten en verplichtingen.¹⁸³ Verder moeten asielzoekers toegang hebben tot informatie over opvangvoorzieningen in een taal die ze begrijpen, in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm, in duidelijke en eenvoudige bewoordingen.¹⁸⁴ Ook moeten asielzoekers toegang hebben tot rechtskundig adviseurs en vertegenwoordigers van UNHCR en andere relevante nationale en internationale ngo's, en tot maatschappelijk werkers.¹⁸⁵ Locatiepersoneel moet een passende opleiding hebben.¹⁸⁶

In het Programma van Eisen van het COA staat: *“De asielzoeker die net in Nederland is aangekomen krijgt te maken met aspecten binnen de opvang en in de Nederlandse samenleving die hem vreemd zijn. Het COA besteedt aandacht aan de essentiële en basale aspecten binnen de opvang en de Nederlandse samenleving. Dit geeft duidelijkheid, rust en komt de leefbaarheid en veiligheid op de locatie ten goede.”¹⁸⁷*

Toelichting

In de Opvangrichtlijn wordt het belang van snelle en goede informatievoorziening benadrukt met als eis dat asielzoekers binnen drie dagen na het indienen van hun asielverzoek informatie krijgen over de opvangvoorzieningen en hun rechten en plichten daarin.

Dit wordt verder geconcretiseerd in de Herziene Opvangrichtlijn waarin staat dat informatie over opvangvoorzieningen plaats moet vinden in een taal die voor de asielzoeker begrijpelijk is en in beknopte, gemakkelijk toegankelijke vorm.

¹⁸² In dit kader verwijzen we ook naar de 'Uitgangspunten Kindvriendelijke en veilige asielopvang'. Handreiking van de Werkgroep Kind in azc; <https://kind-in-azc.nl/wp-content/uploads/2025/03/Kia-uitgangspunten-A4-PDF.pdf>

¹⁸³ Artikel 5 lid 1 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 8.

¹⁸⁴ Artikel 5 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁸⁵ Artikel 18 lid 2 onder b en c Opvangrichtlijn (2013/33); preambule para 4 en artikel 20 lid 2 onder b en c herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer 2016, norm 33.

¹⁸⁶ Artikel 18 lid 7 Opvangrichtlijn (2013/33); EUAA-richtsnoer 2016, norm 37-40.

¹⁸⁷ COA PvE (2020) p.9

Kort na aankomst in het azc voert een COA-medewerker een gesprek met de nieuwe asielzoeker over rechten en plichten en worden huisregels verstrekt. Deze zijn ook op de website te vinden en worden in de vorm van een video toegelicht.¹⁸⁸ Daarnaast biedt het COA programma's aan over het wonen en leven in een azc.¹⁸⁹ Ook heeft het COA een digitaal platform voor bewoners 'MyCOA' met informatie over het verblijf in de opvang. De informatie wordt in tien talen aangeboden.

Asielzoekers moeten op grond van de Opvangrichtlijn ook kunnen communiceren met juridisch adviseurs, advocaten, UNHCR en relevante ngo's. VluchtelingenWerk Nederland verzorgt, mede in opdracht van de Nederlandse overheid, voorlichting over de asielprocedure en over gezinshereniging op opvanglocaties.¹⁹⁰

In de praktijk van de noodopvang ervaren we de noodzaak van zorgvuldige overdracht van informatie over de opvangvoorzieningen, de huisregels en de rechten en plichten van asielzoekers bij aankomst. Regelmatig worden huisregels op locatie eenmalig plenair uitgelegd en uitgedeeld op een briefje. Het is daarbij belangrijk om niet alleen in te gaan op restricties, maar ook op de mogelijkheden en rechten van de asielzoekers. Daarnaast moet ruimte zijn voor vragen en gesprek. In een noodopvang in Stellendam werd een plenaire uitleg van de huisregels georganiseerd, waarbij vanaf het begin aandacht besteed aan restricties en sancties, iets wat bij asielzoekers een negatieve indruk achterliet: *"Ik vond het geen prettige bijeenkomst. Waarom moeten ze altijd beginnen met slechte dingen, waarom niet met goed nieuws? We zijn geen soldaten, behandel ons als mensen. Ze vertellen alleen over de regels, niet over onze rechten (asielzoeker, opvanglocatie Stellendam)."*

Belangrijk

- Zorg voor goede informatievoorziening over alle relevante aspecten van het verblijf in de opvang in Nederland.
- Geef evenwichtige voorlichting waar zowel rechten als plichten aan bod komen en met ruimte voor dialoog en gesprek.
- Bied asielzoekers die dit wensen ondersteuning in digitale vaardigheden voor de toegankelijkheid van online-informatie.
- Vast locatiepersoneel en hulpverleners in de opvang moeten voldoende toegerust zijn in het omgaan met de doelgroep, kennis hebben van de specifieke achtergrond en positie van vluchtelingen, omgaan met psychische klachten, cultuursensitief werken en het omgaan met taalbarrières.

4.9 Klachtenmechanisme

Er is een duidelijk klachten- en reactiemechanisme, voor elk aspect van het dagelijks leven van asielzoekers in een opvanglocatie voor zover dit binnen de verantwoordelijkheden van de opvangautoriteiten valt, inclusief toegang tot diensten, materiële opvangomstandigheden, het samenleven en de bejegening door medewerkers.¹⁹¹ Het klachtenmechanisme is een essentieel onderdeel van het kwaliteitssysteem voor opvang zoals vereist op basis van artikel 28 Opvangrichtlijn.¹⁹² Het klachtenmechanisme moet voorzien zijn van goed gedefinieerde verantwoordelijkheden, opschalingsmechanismen en reactietijden.¹⁹³ Het is altijd mogelijk om een klacht in te dienen, ook op anonieme of vertrouwelijke wijze.¹⁹⁴ Klachten worden op tijd geadresseerd en er wordt een klachtenregistratie bijgehouden.¹⁹⁵

Toelichting

Uit de praktijk blijkt dat er op locaties vaak geen duidelijk klachtenmechanisme is. Asielzoekers kunnen op locatie klachten over voorzieningen op locatie of over bejegening van medewerkers niet in vertrouwen melden. Het locatiemanagement vervult zowel de rol van de uitvoerder van opvang en begeleiding als van het klachtenmechanisme. Hierdoor komt het voor dat asielzoekers een klacht over een medewerker eerst met deze medewerker zelf moeten bespreken of met een directe collega.

¹⁸⁸ COA-huisregels.pdf en de video <https://www.mycoa.nl/wonen-bij-het-coa/welkom-in-deze-coa-locatie/huisregels/huisregels/>.

¹⁸⁹ Zie: www.coa.nl/begeleidingsprogramma's-voor-nu-en-later.

¹⁹⁰ Vreemdelingencirculaire 2000 (C).

¹⁹¹ EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 22 en p. 65.

¹⁹² EUAA-richtsnoer opvang 2024, p. 65; artikel 28 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 31 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁹³ EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 22.

¹⁹⁴ ibid, norm 23.

¹⁹⁵ ibid, norm 24 en 25.

In een crisisondopvang in Nijmegen vertellen asielzoekers hoe dit ertoe leidt dat klachten vaak niet worden opgelost: *“De communicatie met de medewerkers hier is niet goed. Als je een klacht bij iemand neerlegt dan wordt dit meteen besproken met de ander, soms over wie het gaat. Of soms komt de klacht nergens terecht en dan loopt datgene waar je over hebt geklaagd toch uit de hand. Er is geen duidelijke werkwijze. Ik vind dat er een anonieme klachtenbox moet komen (asielzoeker, opvanglocatie Nijmegen).”*

Belangrijk

- Toegang voor asielzoekers tot effectieve en efficiënte communicatiekanalen die het mogelijk maken om feedback en klachten in te dienen bij (onafhankelijke) partijen moet gewaarborgd zijn. Dit geldt zowel voor de exploitant van de opvanglocaties als een onafhankelijke partij.
- Feedback en klachten moeten tijdig in behandeling worden genomen en teruggekoppeld aan betrokkene(n).

4.10 Plaatsingsbeleid

Asielzoekers mogen alleen worden overgeplaatst als dit noodzakelijk is.¹⁹⁶ Ook genieten zij bescherming van hun privéleven, wat zowel interpersoonlijke relaties als iemands thuis omvat, en van hun gezinsleven.¹⁹⁷ De eenheid van het gezin moet zoveel mogelijk behouden worden bij het plaatsingsbeleid en bij eventuele verplaatsingen.¹⁹⁸ Voor zover mogelijk en gepast, wordt het beginsel van de eenheid van het gezin ook ten aanzien van de grootfamilie gehanteerd.¹⁹⁹ Met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen moeten broers en zussen voor zover mogelijk bij elkaar gehuisvest worden, rekening houdend met het belang van de betrokken minderjarige en in het bijzonder met zijn leeftijd en maturiteit. Veranderingen in de verblijfplaats van minderjarigen worden tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt.²⁰⁰ Bij het aanwijzen van een locatie of verplaatsen van een vreemdeling moeten objectieve factoren meegenomen worden: dit omvat de eenheid van het gezin, maar ook speciale opvangbehoeften.²⁰¹ Ook culturele, taal- en religieuze achtergrond, gender (bijvoorbeeld transgender) en individuele overwegingen in verband met bijvoorbeeld werk, beroepsopleiding of familiebanden kunnen objectieve gronden zijn in verband met de individuele situatie van de asielzoeker die bijzondere huisvesting rechtvaardigen.²⁰² Er dient een procedure te bestaan waarbij wordt nagegaan of er specifieke en objectieve gronden voor de toewijzing van bijzondere huisvesting zijn, en de meest geschikte locatie voor de vreemdeling moet worden gekozen op basis van diens speciale opvangbehoeften en individuele situatie.²⁰³

Toelichting

Asielzoekers en statushouders verblijven vaak langdurig in de opvang en hebben mede gezien het geringe leefgeld weinig mogelijkheden voor mobiliteit. Waar zij geplaatst worden en of ze vaak moeten verhuizen vormt een belangrijk element van kwaliteit. Met het plaatsingsbeleid wordt inhoud gegeven aan de eisen van de Opvangrichtlijn dat de eenheid van het gezin moet worden bewaard en overplaatsingen alleen wanneer deze noodzakelijk zijn mogen plaatsvinden.

Het beleid van het COA is om voor alle 'kansrijke asielzoekers'²⁰⁴ een screeningsgesprek te houden in de Procesopvanglocatie (POL), waar de asielzoekers in de beginfase van hun asielprocedure verblijven,²⁰⁵ om vervolgens 'kansrijk koppelen' toe te passen. In het screeningsgesprek wordt een asielzoeker gevraagd naar zijn opleiding en werkervaring in het land van herkomst, ambities en sociaal netwerk.

¹⁹⁶ Artikel 18 lid 6 Opvangrichtlijn (2013/33/EU) en artikel 20 lid 7 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346 EU).

¹⁹⁷ Artikel 8 EVRM; Registry of the European Court of Human Rights, "[Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights](#)", 9 April 2024, p. 27, 113-11; Artikel 18 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 20 lid 2 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer 2016, norm 2.

¹⁹⁸ Artikel 12 Opvangrichtlijn; artikel 7 lid 3 en artikel 14 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

¹⁹⁹ EUAA-richtsnoer 2016, indicator 2.3.

²⁰⁰ Artikel 24 lid 2 Opvangrichtlijn (2013/33); artikel 27 lid 9 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346).

²⁰¹ Artikel 7 lid 3 herziene Opvangrichtlijn (2024/1346); EUAA-richtsnoer opvang 2024, norm 22, indicator 2.

²⁰² EUAA-richtsnoer 2016, norm 4 inclusief toelichting.

²⁰³ EUAA-richtsnoer 2016, indicator 4.1; EUAA-richtsnoer 2024, norm 22, indicator 2 en 3.

²⁰⁴ Het gaat om asielzoekers uit Syrië, Jemen, Turkije, China, Eritrea en staatlozen. Vreemdelingenvisie 2020/7.

²⁰⁵ Gezien het huidige grote gebrek aan opvangplekken en de lange wachttijden bij de IND voor de asielprocedure is er eerder sprake van asielzoekers die in een willekeurige locatie in de 'POL-fase' verblijven dan dat zij fysiek in een procesopvanglocatie verblijven.

Naast deze zachte plaatsingscriteria gelden er een aantal harde plaatsingscriteria, zoals eerstegraads familie, medische bijzonderheden en het hebben van werk of volgen van een opleiding in Nederland.

Op basis van deze gegevens wordt bepaald in welke arbeidsmarktregio een asielzoeker uiteindelijk het beste terecht kan komen en wordt vervolgens voor deze asielzoeker een locatie in deze regio of in de buurt daarvan gezocht.²⁰⁶ Uit het onderzoek van het WODC naar de ervaringen van statushouders met het huisvestingsbeleid blijkt dat er bij de plaatsing te weinig rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van familie die elders in Nederland woont.²⁰⁷

Onderzoek toont aan dat overplaatsingen het welzijn van asielzoekers en hun Nederlandse taalverwerving en dus hun integratieproces negatief beïnvloeden.²⁰⁸ In de praktijk zien we dat asielzoekers vaak worden overgeplaatst door het hele land tussen verschillende opvanglocaties. Dit maakt hen terughoudend in het opbouwen van een leven in de omgeving:

"Voorheen zat ik in een opvang in Amersfoort, daar had ik veel vrienden en een leven opgebouwd. Nu ben ik hierheen verhuisd en binnenkort verhuis ik weer verder. Ik ben ook al gestopt met werken omdat ik niet weet wanneer ik verhuis. Ik wil ook niet moeite doen om hier vrienden te maken en activiteiten te ondernemen als ik weet dat ik hier binnenkort weer weg ben. Dat is heel frustrerend (asielzoeker, opvanglocatie Leiden)."

Zelfs nadat asielzoekers een verblijfsstatus hebben gekregen, worden zij vaak, door gebrek aan zelfstandige huisvesting in gemeenten, nog steeds ondergebracht in tijdelijke voorzieningen in een andere gemeente dan waar ze voor huisvesting aan gekoppeld zijn: *"Deventer is voor veel van ons niet de gemeente waar we gehuisvest zullen worden. We worden hier wel tijdelijk opgevangen. We zijn dus ver van onze gemeente en we zijn er nog nooit eerder geweest. Ik heb geen idee hoe mijn gemeente is, want het is zo ver hier vandaan. Ik kan er niet heen gaan om de gemeente te leren kennen, waar alles is, hoe het is, om de mensen die er wonen te leren kennen. Ik kan niets voorbereiden in de gemeente voordat mijn familie komt (asielzoeker, opvanglocatie Deventer)."*

In de praktijk zien we dat bij de plaatsing van asielzoekers alleen rekening wordt gehouden met het kerngezin. Veel asielzoekers geven aan dat ze graag in de buurt van andere familieleden (breder dan het kerngezin) in Nederland verblijven, omdat deze hen kunnen ondersteunen bij de noodzakelijke toegang tot de samenleving: *"Omdat ik nog geen Nederlands spreek voel ik me beperkt in mijn communicatie. Mijn familie kan me hiermee helpen. Het geeft me een veilig gevoel om in de buurt van mijn familie te zijn. Ik ben afhankelijk van hen, ze helpen mij met alles. Vooral mijn broer want hij kan goed Nederlands spreken, hij was jong toen hij in Nederland aankwam nu heeft hij zijn gezin, dus ik stel hem vragen hoe het zit met het systeem hier in Nederland. Mijn advocaat heeft zijn telefoonnummer, mijn advocaat belt mijn broer om te vertellen hoe het zit. Ik heb vooral aan mijn broer heel veel (asielzoeker, opvanglocatie Gilze)."*

Daarnaast wordt de eenheid van het gezin in de opvang van nareizigers niet altijd gewaarborgd. We zien dat nareizende gezinsleden vanwege het grote gebrek aan goede opvangplekken vaak ver van het gezinslid waarmee zij herenigd zijn, worden opgevangen: *"Ik ben hier gekomen voor gezinshereniging. Maar we zijn niet herenigd. Mijn man is in Den Haag en ik zie hem zelden omdat het drie uur reizen is. Ik ben nieuw hier, ik ken de taal niet, zelfs in het Engels ken ik geen woorden. Ik krijg allemaal brieven van de school van mijn kinderen, maar ik kan er niets mee doen omdat mijn man hier niet is. Als mijn man dichtbij me zou zijn, voor een uur of zelfs een half uur, zou dat me veel helpen. Hier is ook niets rondom dit kamp, alleen bomen. Dus er is nergens waar ik naartoe kan gaan om hulp te vragen. Ik ben nieuw in dit land, ik heb geen idee waar ik naartoe moet gaan en ik heb vijf kinderen (asielzoeker, opvanglocatie Gieteren)."*

Over overplaatsingen dienen asielzoekers ruim vooraf goed te worden geïnformeerd. In de praktijk zien we dat asielzoekers vaak pas vlak voordat zij worden overgeplaatst op de hoogte worden gebracht en dat de reden voor overplaatsing voor hen daarnaast ook niet duidelijk is. Hierdoor ontstaat onbegrip en kunnen asielzoekers zich niet goed voorbereiden op vertrek.

²⁰⁶ Zie ook: 'Een passende plak voor statushouders?'. Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum Cahier 2024-3 | 10.

²⁰⁷ Ibid p.11.

²⁰⁸ Damen, Dagevos en Huijink, "Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands," 2021.

In een noodopvang in Amsterdam werd een Syrisch echtpaar op vrijdag geïnformeerd over een overplaatsing naar Zutphen na het weekend: *“We kregen vandaag te horen dat we worden overgeplaatst naar Zutphen op maandag. Ik gebruik medicatie en die is bijna op. In het weekend is er hier geen arts en kan ik geen nieuw recept krijgen. Als ik nou eerder was geïnformeerd kon ik me op tijd voorbereiden. Ze weten dat ik medicatie gebruik, dus hier moeten ze ook rekening mee houden (asielzoeker, opvanglocatie Amsterdam).”*

Sommige asielzoekers hebben mogelijkheden om tijdelijk bij familie of bekenden te verblijven. Er bestaat een 'Logeerregeling' voor zowel asielzoekers als statushouders maar die wordt beperkt toegepast.

Belangrijk

- *Zorg, gezien de schadelijkheid van vele overplaatsingen, voor langetermijnbeleid en stabiele financiering zodat asielzoekers en zeker kinderen niet van locatie naar locatie hoeven te verhuizen.*
- *Ga uit van een reële, niet te hoge bezettingsgraad zodat er bij nieuwe plaatsingen ruimte is voor maatwerk.*
- *Zorg voor een professionele (sociale) intake voorafgaand aan de plaatsing in de asielopvang waarna een asielzoeker gericht kan worden geplaatst en na eventuele statusverlening in die gemeente of in de buurt van die gemeente wordt gehuisvest. Houd hierbij rekening met relevante criteria zoals reële kansen op werk, nabijheid van familie of bekenden die een belangrijke steun in het opbouwen van een nieuw bestaan kunnen vormen, reële mogelijkheden ten aanzien van (vervolg)opleidingen en bijzondere opvangbehoeften, zoals nabijheid van noodzakelijke medische zorg en/of een ziekenhuis.*
- *Breng van gezinnen alle relevante belangen in kaart en laat bij gezinnen bijzondere opvangbehoeften en sociale indicaties (aanwezigheid van bijvoorbeeld een familielid die belangrijke steun kan zijn) de doorslag geven bij plaatsing.*
- *Waarborg in het plaatsingsbeleid de eenheid van het gezin. Hanteer een ruimere definitie dan alleen eerstegraads gezinsleden wanneer andere familieleden belangrijk zijn voor een asielzoeker of asielzoekersgezin en bijvoorbeeld als steun voor de zorg van kinderen of meer sociale veiligheid voor een alleenstaande kwetsbare. Houdt ook rekening met de aanwezigheid van relevante gezinsleden buiten de opvang.*
- *Plaats gezinsherenigers in de gemeente of op maximaal 30 minuten reizen met een reiskostenvergoeding van de al aanwezige statushouder voordat zij gezamenlijk gehuisvest worden.*
- *Werk mee aan verzoeken tot overplaatsing indien dit in het belang is van de asielzoeker, bijvoorbeeld vanwege werk, de aanwezigheid van familieleden of vanwege een onveilige situatie in of bij de opvanglocatie.*
- *Zorg bij een overplaatsing dat asielzoekers ruim van tevoren worden voorgelicht zodat zij de gelegenheid hebben afscheid te nemen.*
- *Zorg bij schoolgaande kinderen dat zij alleen verhuizen in schoolvakantieperioden en dat de school ruim van tevoren wordt ingelicht en dat bij asielzoekers met medische behandelingen de behandelaars ruim van tevoren worden ingelicht.*
- *Verruim de mogelijkheden voor asielzoekers en statushouders om met goede waarborgen elders te logeren terwijl zij in afwachting zijn van de beslissing op hun asielverzoek of - in het geval van statushouders - in afwachting van zelfstandige woonruimte in een gemeente.*
