

Visie op opvang



"Een mens heeft een plek nodig, hoe klein ook, waarvan hij kan zeggen:

Dit is van mij. Hier woon ik, hier heb ik lief, hier vind ik rust.

De kern van het vluchtelingenprobleem is heel eenvoudig: het vinden van een plek, een huis voor mensen die vanwege vervolging gedwongen zijn hun land te verlaten en daardoor thuisloos zijn geworden.

Vluchtelingenproblematiek heeft niets met liefdadigheid te maken.

Het is geen probleem van zielige mensen, eerder van sterke mensen die onze waardering verdienen. Het is het probleem van mensen die ergens, op een bepaald moment, de moed hadden hun gevoel van veiligheid op te geven in ruil voor vrijheid. Het is het probleem van het opnieuw opbouwen van een bestaan [...], ingewikkeld in alle aspecten, maar in essentie erg simpel: "Der Mensch braucht ein Plätzchen."

Van Heuven Goedhart, Nobelprijs speech 1955

Visie op opvang



Inhoud

Inleiding	5
1 Context	9
1.1 Juridisch kader	9
Internationaal recht	9
Europees recht	9
Nationaal recht	11
Conclusie	12
1.2 Beleid en praktijk	13
De overheid: visie op opvang	13
Opvang in de praktijk	14
Kenmerken	15
1.3 Trends en ontwikkelingen	18
1.4 Onderzoek	22
2 Visie op opvang	27
2.1 Onze principes	27
2.2 Opvangmodel van VluchtelingenWerk Nederland	31
2.3 Onze inzet	33
Uitgangspunten	33
Werkwijze	34

Inleiding

De missie van VluchtelingenWerk Nederland luidt als volgt:

'VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie, primair in Nederland.'

Uit deze missie volgt een aantal inhoudelijke uitgangspunten. Een daarvan is het recht op goede en veilige opvang. Asielzoekers komen in het algemeen uit moeilijke, traumatische omstandigheden. Bij aankomst in Nederland hebben ze behoefte aan rust, ruimte en respect. De opvang moet hierin voorzien en rekening houden met bijzondere kwetsbaarheden. Daarnaast moeten asielzoekers zoveel mogelijk zelf de regie en controle over hun eigen leven krijgen en een bijdrage leveren aan de samenleving waarin zij terechtkomen, ongeacht de duur van hun verblijf.¹

¹ VluchtelingenWerk Nederland, De Visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam, januari 2013, p. 9.





Onze ervaring is dat kwalitatief goede opvang niet alleen van belang is voor een soepel lopende asielpprocedure, maar bovenal om de asielzoeker voor te bereiden op de toekomst, of het nu gaat om integratie in Nederland of om re-integratie in het land van herkomst bij terugkeer.

Dat is de kern van onze visie op opvang. In dit document werken wij deze visie uit. Het maakt onderdeel uit van een serie visiedocumenten van VluchtelingenWerk Nederland.

Verbinding missie met uitvoering

De visie verbindt de missie met de uitvoering. In een werkveld dat gedomineerd wordt door incidenten en actualiteit, biedt het visiedocument context, uitgangspunten en handvatten voor de vereniging en haar medewerkers bij het maken van (operationele) keuzes. In dit document leggen we die keuzes dus niet in concreto vast; de visie die in dit document is neergelegd geeft houvast en richting aan degenen die in de dagelijkse praktijk geconfronteerd worden met de vragen: wat doen we wel? Wat doen we niet? En waarom? Deze visie gaat met name over de opvang van asielzoekers. Een klein gedeelte heeft betrekking op de fase na statusverlening; dan spreken we in dit document van vluchtelingen. Onze visie op opvang van mensen die na het doorlopen van de procedures geen verblijfsvergunning krijgen, zetten we uitvoerig uiteen in een ander document: de visie op terugkeer.

In de kern houdt deze visie in dat ook uitgeprocedeerde asielzoekers recht hebben op opvang: nadenken over toekomstperspectieven en werken aan terugkeer is niet mogelijk vanaf de straat, daarvoor heb je een dak boven je hoofd nodig. Onze visie op vreemdelingendetentie zullen we uitwerken in de visie op toelating. In een notendop: VluchtelingenWerk Nederland is ten stelligste van mening dat asielzoekers niet gedetineerd zouden mogen worden enkel en alleen omdat zij bescherming zoeken en via de buitengrenzen van de EU (in de praktijk met name via Schiphol) Nederland binnenkomen.

Ophbouw

Dit document is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 is gewijd aan de maatschappelijke context die op de opvang van asielzoekers en vluchtelingen van invloed is. In de eerste paragraaf bespreken we kort de toepasselijke wet- en regelgeving. Daarna gaan we in op de visie van de overheid, het toepasselijke beleid en de wijze waarop de opvang in de praktijk geregeld is. In de derde en vierde paragraaf geven we een overzicht van trends en onderzoek op het gebied van opvang. Na deze beschrijving van de omgevingsfactoren komen we in Hoofdstuk 2 toe aan de kern: de visie van VluchtelingenWerk Nederland op de opvang en onze inzet voor de toekomst.



1 Context

1.1 Juridisch kader

In deze paragraaf bespreken we de eisen die wet- en regelgeving stellen aan opvang. Als de praktijk niet met die normen overeenstemt, kan de asielzoeker of vluchteling dit bij de rechter aanvechten.

Internationaal recht

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt in algemene zin dat een ieder recht heeft op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin. Dit omvat voeding, kleding, huisvesting, geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten. Dit recht op een adequate levensstandaard vinden we ook terug in artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), dat op de UVRM is gebaseerd. Staten die partij zijn bij dit Verdrag moeten passende maatregelen nemen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren.

Vluchtelingenverdrag

Het Vluchtelingenverdrag kenmerkt zich door een structuur waarin asielzoekers/vluchtelingen al naar gelang de lengte van hun verblijf, en daarmee samenhangend hun status, steeds meer rechten opbouwen. Artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag gaat specifiek over de huisvesting van vluchtelingen: voor zover huisvesting is geregeld bij de wet of door voorschriften, dan wel onderworpen is aan overheidstoezicht, moeten staten de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.

Europees recht

EU Opvangrichtlijn

In de Opvangrichtlijn staan Europeesrechtelijke normen voor de opvang van asielzoekers die rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijven. De richtlijn bevat onder meer verplichtingen voor de overheid c.q. rechten voor de asielzoeker op het gebied van informatievoorziening, documentverstrekking, bewaring, onderwijs, arbeid en gezondheidszorg. Verder bevat de richtlijn ook het recht op een adequate levensstandaard.



Artikel 17, lid 2 zegt namelijk dat lidstaten ervoor zorgen dat de materiële opvangvoorzieningen voor asielzoekers een levenstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. Met materiële opvangvoorzieningen worden bedoeld: de opvangvoorzieningen (en dit zijn alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig de richtlijn voor asielzoekers treffen) met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding (artikel 2, onder g). De lidstaten moeten erop toezien dat die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van kwetsbare personen, zoals bijvoorbeeld (niet-begeleide) minderjarigen en slachtoffers van foltering en geweld

(zie voor een niet-limitatieve opsomming van kwetsbare personen artikel 21 van de richtlijn). Voor hen gelden extra eisen (artikelen 22–25). De hoogte van de materiële opvangvoorzieningen dient vastgesteld te worden op basis van het niveau dat ook geldt voor nationale onderdanen, maar het staat de lidstaten vrij asielzoekers minder gunstig te behandelen dan eigen onderdanen. Specifiek ten aanzien van huisvesting worden in artikel 18 aanvullende eisen gesteld. Zo moeten opvangcentra een toereikend huisvestingsniveau kennen en asielzoekers bescherming van hun gezinsleven bieden. Verder moeten lidstaten rekening houden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van kwetsbare personen, en moeten zij erop toezien dat overplaatsingen alleen geschieden wanneer dit noodzakelijk is.

EU Grondrechtenhandvest

Artikel 1 van het EU Grondrechtenhandvest bevat het recht op menselijke waardigheid. Ook dit is een norm die geëerbiedigd moet worden bij de opvang van asielzoekers. Voor de concrete invulling van dit recht kan aansluiting worden gezocht bij de aanbeveling van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa over het recht op huisvesting, waarin bijvoorbeeld staat dat opvang moet voldoen aan eisen van veiligheid, gezondheid en hygiëne.²

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

In het arrest M.S.S. tegen België en Griekenland (2011) oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat Griekenland het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling van artikel 3 EVRM had geschonden, onder meer vanwege de zeer slechte leefomstandigheden waaronder de asielzoeker M.S.S. in Griekenland had verbleven: geen informatie, geen dak boven zijn hoofd, geen financiële vergoeding. Het EHRM oordeelde dat M.S.S. als asielzoeker 'kwetsbaar' is en dat met name uit de Opvangrichtlijn volgt dat asielzoekers 'bijzondere bescherming' toekomt, zeker als ze vrij lang in die slechte leefomstandigheden moeten verkeren. De indiening van een asielaanvraag activeert dus volgens het EHRM een bijzondere zorgplicht voor de overheid.

² Council of Europe, Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of housing (CommDH(2009)5), Strasbourg 30 June 2009. Zie hierover ook: M. Reneman, Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: mogelijke betekenis voor het vreemdelingenrecht, A&MR 2010/566, p. 239.

In het Tarakhel-arrest (2014) oordeelde het EHRM dat een gezin met minderjarige kinderen (in het kader van het Dublinsysteem) niet zomaar aan Italië mocht worden overgedragen, omdat de reële kans aanwezig was dat zij aldaar geen opvang zouden krijgen dan wel terecht zouden komen in een overbevolkte opvanglocatie zonder enige vorm van privacy, of zelfs in ongezonde of gewelddadige omstandigheden. Overdracht mocht alleen als Italië individuele en concrete garanties zou afgeven dat geschikte opvang zou worden geboden.

Nationaal recht

Vreemdelingenwet

Artikel 11 Vreemdelingenwet bepaalt dat een asielzoeker aanspraak kan maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen als hem dit toekomt op grond van de Wet COA, een uitvoeringsregeling van die wet of een ander wettelijk voorschrift.

Wet COA

Deze wet bevat voornamelijk regels omtrent de instelling en organisatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. De regels die bepalen wat de materiële en immateriële opvang precies moet inhouden zijn te vinden in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva) 2005.³

³ Art. 3, lid 3 Wet COA.

Rva 2005

In deze ministeriële regeling staan inhoudelijke regels over opvang:

- In de artikelen 2-4 staat wie precies recht hebben op opvang;
- De artikelen 5-7 bepalen wanneer de opvang eindigt;
- In de artikelen 9-18 staat wat de opvang omvat;
- De artikelen 19-22 gaan over de verplichtingen van de asielzoeker tijdens de opvang.

Volgens artikel 9 omvat opvang in elk geval onderdak, een wekelijkse financiële toelage voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, openbaarvervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure, recreatieve en educatieve activiteiten, de dekking van medische kosten, een WA-verzekering en betaling van buitengewone kosten. Voor bijzonder kwetsbare personen omvat de opvang daarnaast ook specifieke begeleiding.

Artikel 10 bepaalt dat deze verstrekkingen aan de asielzoeker kunnen worden onthouden, bijvoorbeeld als hij overlast veroorzaakt of weigert deel te nemen aan programma's gericht op terugkeer. Ook kan het COA besluiten om verstrekkingen te beëindigen of te beperken als de asielzoeker zich niet houdt aan de huisregels of de wekelijkse inhuysregistratieplicht (artikelen 13, lid 1 onder b en 19, lid 1 onder e). Als de asielzoeker inkomsten heeft, of een vermogen dat ligt boven de vermogensgrens in de Wet Werk en Bijstand, dan is hij het COA een bijdrage verschuldigd in de kosten van de opvang (artikel 20, lid 2).

Behalve deze algemene regels in de Rva hanteert het COA ook interne regels, zoals het Reglement Onthouding Vertrekkingen (ROV) op grond van artikel 10 Rva, of de Handleiding Vergoeding Buitengewone Kosten op grond van artikel 17 Rva. Deze regels zijn echter lang niet altijd openbaar.

Conclusie

Het recht stelt voorwaarden aan de opvang. De belangrijkste zijn:

- de opvang moet een adequate levensstandaard bieden (voorzieningen);
- de menselijke waardigheid moet worden gewaarborgd (opvang moet voldoen aan eisen van veiligheid, privacy en gezondheid);
- bij de opvang moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare personen.

Als de opvang in de praktijk niet aan deze voorwaarden voldoet, kan de asielzoeker in een procedure naleving vorderen.

Wij nemen in onze visie dit juridisch raamwerk tot uitgangspunt. Daarbij is van belang dat veel van de omschreven voorwaarden minimum-eisen zijn. Nederland mag dus meer bieden, of op een andere manier aan de eisen voldoen dan op dit moment gebeurt. VluchtelingenWerk is van mening dat dat in een aantal opzichten ook nodig is. In Hoofdstuk 2 zetten we uiteen hoe de opvang er in onze ogen uit moet zien.



1.2 Beleid en praktijk

De overheid: visie op opvang

De overheid ziet opvang voor asielzoekers als haar verantwoordelijkheid. Zij heeft bij wet aan het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers opdracht gegeven de opvang te organiseren.

Missie en visie

Het COA verwoordt zijn missie en visie als volgt:

‘Wij zijn voor de Nederlandse samenleving dé opvangorganisatie in de vreemdelingenketen die zorgt voor opvang, begeleiding en uitstroom van asielzoekers. Dit doen wij met veilige huisvesting, verstrekking van middelen van bestaan en met gerichte programma's.’

En: ‘Wij huisvesten en begeleiden op een professionele manier mensen in een kwetsbare positie in een veilige en leefbare omgeving, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord.’⁴

Naar aanleiding van het rapport ‘Verloren Tijd’ van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)⁵ is het COA het project ‘Activeren van bewoners’ gestart. Ter afsluiting van dit project heeft het COA een aparte ‘visie op activeren’ geformuleerd om het gesprek te blijven aangaan over de kwaliteit van de opvang:

‘We begeleiden, ondersteunen en faciliteren

⁴ www.coa.nl, gezien 8 februari 2015.

⁵ Verloren tijd, advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen, ACVZ, Den Haag, maart 2013, www.acvz.org/publicaties/Advies36-web.pdf.

*onze bewoners om hun participatie te verhogen op alle terreinen van wonen, werken, leren, leven en recreëren met als doel de kwaliteit van leven te vergroten. Wij werken pro-actief en zijn gericht op het wegnemen van belemmeringen, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van alle betrokkenen benadrukt wordt. We hebben aandacht voor individuele interesses, wensen en competenties en een dagbesteding die voor die specifieke bewoner zinvol is.*⁶

Opvang in de praktijk

In principe heeft een asielzoeker in Nederland recht op opvang vanaf het moment dat hij asiel aanvraagt, tot hij een verblijfsvergunning krijgt of Nederland moet verlaten. In de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) staat waaruit de opvang in beginsel moet bestaan.

Tijdens de asielprocedure

Het recht op opvang geldt voor alle asielzoekers in de (eerste) asielprocedure. Asielzoekers die een herhaalde asielaanvraag indienen, hebben alleen recht op opvang als zij de verlengde asielprocedure (VA) ingaan. In de wachttijd tot het aanvragen van een herhaald asielverzoek hebben zij geen recht op opvang, evenmin als gedurende hoger beroep.

De asielzoeker wordt, gedurende de algemene asielprocedure (AA), eerst opgevangen op de centrale ontvangstlocatie (COL) en aansluitend op de procesopvanglocatie (POL).

Op deze locaties is de Rva niet van toepassing en geldt dus een lager voorzieningenniveau. Men heeft uitsluitend recht op medisch noodzakelijke zorg, geen recht op leefgeld, en geen mogelijkheid om zelf te koken. Na afloop van de AA wordt de asielzoeker overgeplaatst naar een AZC. Dit gebeurt als de aanvraag verder wordt behandeld in de VA, maar ook als aanvraag in de AA is toe- of afgewezen. In het AZC is de Rva van toepassing en krijgt de asielzoeker ook een ziektekostenverzekering. Vaak woont men met anderen samen in een wooneenheid: een aantal slaapkamers en een gedeelde woonkamer, keuken en sanitaire voorzieningen. Er zijn computervoorzieningen (open leercentra). Kinderen tot achttien zijn leerplichtig en gaan naar een school die gekoppeld is aan het AZC. Kinderen van middelbare schoolleeftijd gaan naar regionale Internationale Schakelklassen.

Asielzoekers die in afwachting zijn van een beslissing op de asielaanvraag kunnen programma's en begeleidingsgesprekken volgen, afgestemd op de fase van de procedure: oriëntatietrainingen, educatieve programma's zoals taallessen, dagelijkse werkzaamheden rondom het AZC, vrijwilligerswerk. Asielzoekers mogen maximaal 24 weken per jaar betaald werken. Eventuele inkomsten worden ingehouden op het leef- en kleedgeld. Bewoners die willen werken moeten zelf werk zoeken.

Na vergunningverlening

Na inwilliging van een asielaanvraag blijft de statushouder recht op opvang in het AZC houden totdat een Nederlandse gemeente hem een woning heeft toegewezen. Zolang de statushouder nog in het AZC woont, kan hij zich daar voorbereiden op zijn inburgering door middel van een training 'Kennis van de Nederlandse Samenleving', aanvullende Nederlandse taallessen en individuele gesprekken met COA-medewerkers ter voorbereiding op de verhuizing.

Na afwijzing van de asielaanvraag

Na afwijzing heeft men nog maximaal vier weken recht op opvang in het AZC. Wie bereid is mee te werken aan vertrek kan vervolgens nog maximaal twaalf weken op een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verblijven. Als na deze twaalf weken terugkeer nog niet in zicht is, of al eerder indien de (ex)asielzoeker zelf daartoe besluit, komt hij in principe op straat terecht, tenzij de gemeente de (humanitaire) situatie in strijd acht met de volksgezondheid of de openbare orde. Verder zijn er verschillende organisaties die noodopvangvoorzieningen treffen. Uitgeprocedeerde asielzoekers worden ook wel in vreemdelingendetentie gezet om te worden uitgezet. De rechter moet vervolgens toetsen of er daadwerkelijk zicht op uitzetting bestaat.

In het schema op pagina 16 en 17 is weergegeven hoe de opvang in Nederland er uit ziet.

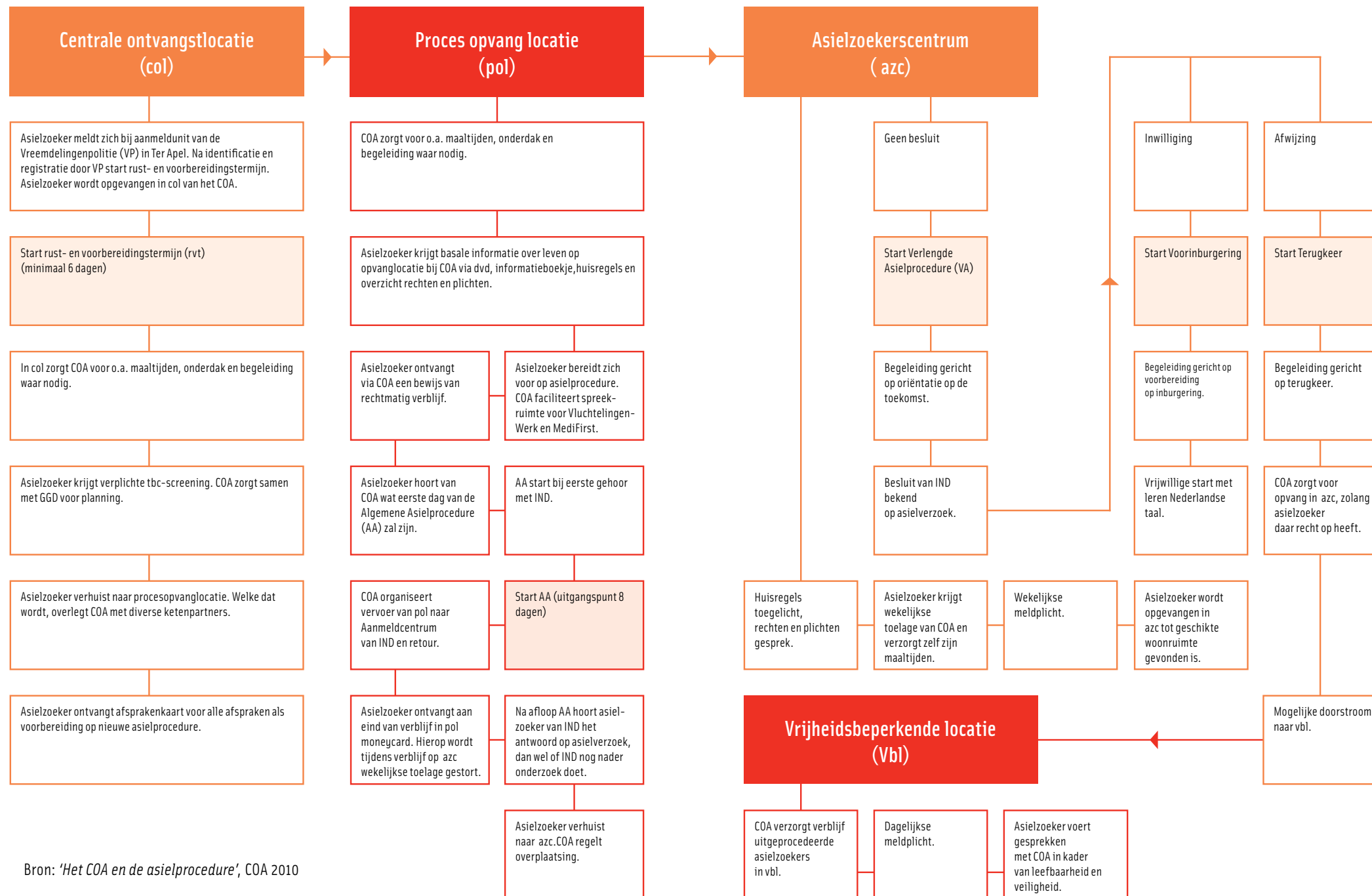
Kenmerken

Het opvangsysteem kenmerkt zich door een aantal factoren:

- De opvang is een taak van de rijksoverheid, die deze heeft belegd bij het COA. De opvang vindt voornamelijk plaats in centra waarin (grote) aantallen asielzoekers verblijven. Op basis van de Wet COA is het COA verantwoordelijk voor de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Het idee achter opvang door een centraal orgaan, in opvangcentra, is dat de opvang hierdoor systematischer en dus effectiever en efficiënter geregeld kan worden. Ook zou het zorgen voor meer overzicht en meer eenduidigheid in de uitvoering.
- Voor een ieder die recht op opvang heeft, moet een plek beschikbaar zijn. Flexibiliteit in grootte is daarom van belang.
- Wie recht heeft op opvang en welke materiële rechtspositie daaraan gekoppeld is, is vastgelegd in diverse wet- en regelgeving, en dus sterk gejuridiseerd.
- Opvang is sterk gekoppeld aan de asielprocedure: de fase van de procedure en daarmee de status van de asielzoeker/vluchteling bepaalt de opvangmodaliteit. Het doel van de opvang is het beschikbaar houden van mensen voor de procedure.
- Omdat in de opvang uiteenlopende mensen uit diverse culturen in een onzekere positie samenleven, zijn veiligheid en leefbaarheid essentieel. Hierbij wordt veel waarde gehecht aan de eigen verantwoordelijkheid van individuele asielzoekers: voor gedrag, naleving van huisregels, zorgen voor schone en veilige leefomgeving, respect voor anderen.

⁶ COA, EVF-project Activeren van bewoners. Zin geven aan tijd, Rijswijk, september 2014.

Opvang in schema



Bron: 'Het COA en de asielprocedure', COA 2010

Twee belangrijke zaken vallen op. Ten eerste dat de overheid de opvang van asielzoekers vooral ziet als een maatschappelijke taak, een opdracht ten dienste van de samenleving. Te leveren diensten aan individuen vloeien daaruit voort. Met andere woorden: niet de individuele asielzoekers en vluchtelingen staan centraal, maar de maatschappij.

Het tweede dat opvalt is dat de overheid 'beheersbaarheid' ziet als het doel van de opvang: instroom, doorstroom, uitstroom. Veilige huisvesting en voorzieningen dienen als middel om het doel (beheersing, controle) te bereiken. Het is daarmee een visie op een proces, een systeemdenken, en veel minder gericht op (rechten van) mensen.

Op deze twee punten heeft VluchtelingenWerk Nederland een andere visie. Daarop gaan we in Hoofdstuk 2 nader in.

1.3 Trends en ontwikkelingen

Uit de (maatschappelijke) ontwikkelingen rondom opvang is een aantal trends te identificeren die van belang zijn voor onze visie op de opvang van asielzoekers.

Opvang als keteninstrument

Bij opvang in centra ligt de focus op het beheersbaar maken en houden van de opvang, als onderdeel van het asielsysteem. Naast het beschikbaar houden van mensen ten behoeve van een efficiënte doorloop van de asielprocedure, is de opvang in de loop der jaren meer en meer gericht op terugkeer.

Om te voorkomen dat mensen tijdens de asielprocedure zich te zeer verbonden gaan voelen met de Nederlandse samenleving die zij mogelijk weer zullen moeten verlaten, voert de IND steeds vroeger in de procedure terugkeergesprekken en heeft de overheid het aanbod aan activiteiten en cursussen beperkt. Men wil er voor waken dat de opvangvoorzieningen in Nederland aanzuigende werking hebben.

Grootschaligheid versus leefbaarheid en draagvlak

De opvanglocaties waarover het COA beschikt, zijn verschillend. AZC's kunnen in een dorp of een stad staan. Het kunnen voormalige kloosters zijn, oude gevangenisgebouwen, caravanterreinen of kazernes. De omvang varieert van 200 tot 1200 plekken. Gemiddeld telt een AZC ongeveer 400 bewoners. De overheid zet in op meer grootschaligheid omdat dit voordelen oplevert voor COA/de overheid:

- minder gemeenten om afspraken mee te maken;
 - minder contracten waarvan de afloop in de gaten moet worden gehouden;
 - meer overzicht en betere beheersbaarheid.
- Grootschaligheid kent echter grenzen waar het gaat om kleinere gemeenten.

De trend is dat de maatschappelijke discussie die vaak ontstaat bij de opening of uitbreiding van AZC's zich met name richt op de schaalgrootte.

Duurzaamheid versus volume

De overheid zet daarnaast ook in op het ontwikkelen van duurzame locaties. Daaronder verstaat men aandacht voor materiaal- en energiegebruik, maar vooral dat locaties naast de functie van AZC, eventueel na verbouwing, ook te gebruiken zijn voor een ander doel, zoals een vakantiepark of verzorgingstehuis. Ook deze focus op duurzaamheid kent grenzen. Een plotselinge stijging van het aantal mensen dat in Nederland bescherming zoekt, maakt dat het creëren van zo veel mogelijk opvangplekken prioriteit krijgt boven duurzaamheid.

Flexibiliteit

Het COA heeft als doel om voldoende opvangplekken te creëren. Echter, zowel de vraag (aantallen asielzoekers) als het aanbod (beschikbaarheid van locaties alsmede toestemming van en afspraken met gemeenten) fluctueert. Het is zaak vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en daarbij een zekere buffercapaciteit in te bouwen.⁷ Dit blijkt keer op keer weer een uitdaging: van grote krimpoperaties en het sluiten van AZC's met alle gevolgen voor asielzoekers van dien, tot spoedoverleggen met gemeenten over (her) opening van centra en 'onconventionele' opvangvoorzieningen als boten, sporthallen en voormalige gevangenissen.

Fluctuerende verblijfsduur

Afhankelijk van de aantallen asielzoekers die in Nederland bescherming zoeken, de lengte van de asielprocedure en het aantal beschikbare woningen voor statushouders, fluctueert de gemiddelde duur van het verblijf in de opvang. Gevolg hiervan is dat de knelpunten ook variëren. Tot aan de invoering van Vw 2000, maar ook in de eerste jaren daarna, kende Nederland een relatief lange asielprocedure, gevolgd door enerzijds lange wachttijden op uitplaatsing naar gemeenten en anderzijds het gedogen van mensen zonder wettelijk recht op opvang in de opvanglocaties. De verblijfsduur in AZC's kon oplopen tot meer dan vijf jaar. Dit bracht zorgen met zich mee over ledigheid, hospitalisatie, gezondheidsklachten, gebrek aan zelfontplooiing en nuttige dagbesteding.

Nadat de aantallen asielzoekers na 2000 gestaag begonnen te dalen, de pardonregeling in 2007 werd uitgevoerd, er fors werd ingezet op de huisvestingstaakstelling en de vertrektermijn van 28 dagen werd gehandhaafd, daalde de gemiddelde verblijfsduur in de centrale opvang flink. Statushouders werden sneller uitgeplaatst, uitgedecedeerden sneller op straat gezet. De zorgen over de (kwaliteit van de) opvang verschoven mee: het accent kwam te liggen op de noodzaak voor, bij een positief besluit, een goede voorbereiding op deelname aan de samenleving, en, bij een negatief besluit: op het dilemma van terugkeer of illegaliteit (en dus op terugkeerbegeleiding en de gemeentelijke opvangdiscussie). Recente stijging van de aantallen asielzoekers en statushouders leidde vervolgens opnieuw tot langer verblijf in opvangcentra door gebrekkige doorstroming naar huisvesting.

⁷ Zie hierover ook Europees Migratienetwerk, De opvang van asielzoekers in Nederland, september 2013.



'Eigen verantwoordelijkheid'

De Nederlandse overheid legt sterk de nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid': de staat moet een aantal randvoorwaarden scheppen, maar het is aan de burger om de rest te doen. Als het gaat om asielzoekers en vluchtelingen schieten echter de randvoorwaarden vaak tekort. Bij de opvang van asielzoekers hecht COA weliswaar groot belang aan 'zelfredzaamheid' en het 'actief houden' van mensen, maar biedt men asielzoekers onvoldoende ruimte en gelegenheid hieraan invulling te geven. Bij de integratie van vluchtelingen ligt de inburgeringslat hoog, maar ontbreekt de ondersteuning die velen nodig hebben om die lat te halen.

Lobby en onderzoek: aandacht voor deelgebieden

Keer op keer blijkt dat maatschappelijke en wetenschappelijke aandacht voor knelpunten in de opvang veranderingen kunnen inzetten:

- Na jarenlange lobby van het maatschappelijk middenveld en een reeks aan onderzoeken, zoals van de VU en de ACVZ,⁸ heeft de overheid een programma over dagbesteding in de opvang opgezet, 'Activering' genaamd.
- De politieke agendering van de specifieke positie van kinderen in de opvang komt (grotendeels) door de inzet van de werkgroep Kind in het AZC en de bevindingen in het Unicef-rapport uit 2009.
- Een onderzoek van onder andere Pharos naar de veiligheid van vrouwen en meisjes in 2003 resulteerde in projecten van het COA om hun positie te verbeteren.
- Met de zorgen van onder andere VluchtelingenWerk over de vele verhuizingen en het 'omklappen' van locaties⁹ werd rekening gehouden in het implementatieproces rondom de herziene asielprocedure.
- De (toegang tot de) medische zorg in de opvanglocaties blijft door inspectierapporten en onderzoek van de Nationale ombudsman onderwerp van aandacht, ook politiek gezien.

Het gaat hierbij telkens om specifieke (sub) thema's binnen de opvang, die blijkbaar voldoende aanknopingspunten bieden voor concrete acties.

⁸ Zie paragraaf 1.4.

⁹ Bijvoorbeeld: een terugkeerlocatie gaat dienst doen als AZC.

De signaleringsrol van het maatschappelijk middenveld is hierbij cruciaal. Het opvangsysteem en de kwaliteit van de opvang in algemene zin zijn daarentegen geen onderwerp van discussie gebleken.

Recht op opvang breidt zich uit

Bestuurlijke en politieke keuzes, maar ook rechterlijke uitspraken leiden ertoe dat steeds meer mensen recht hebben op opvang (van rijkswege). In de loop der jaren is een aantal groepen 'gelijkgesteld' met asielzoekers, zodat voor hen een recht op opvang is ontstaan.

Te denken valt aan:

- mensen die een beroep doen op medische gronden;
- degenen voor wie een 'interim measure' geldt (voorlopige voorzieningsuitspraak Europees Hof Rechten van de Mens);
- voormalige asielzoekers die, weliswaar onder een andere regime dan de Rva, worden opgevangen in de Vrijheidsbeperkende Locatie om gedurende twaalf weken aan terugkeer te werken (beleidskeuze);
- uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen in de Gezinslocaties (gevolg van een rechterlijke uitspraak).

Verder komt het voor dat het Rijk of een gemeente opvang biedt, terwijl daartoe geen formeel recht bestaat. Te denken valt aan continuering van opvang van rijkswege in geval van ernstige medische problemen, of (nood) opvang door gemeenten met als doel perspectief te bieden (hetzij toelating, hetzij terugkeer). Zie hierover uitgebreider de Visie op terugkeer.

UNHCR: individuele opvang verdient voorkeur
UNHCR hanteert het uitgangspunt dat vluchtelingenkampen als opvangplek voor vluchtelingen een uitzondering moeten vormen en, als het echt niet anders kan, slechts tijdelijk zijn. Vluchtelingen moeten zo snel mogelijk een plek krijgen in de samenleving, waar zij beter in staat zijn aan hun rechten invulling te geven. UNHCR stelt dat het inrichten van kampen vooral logistieke voordelen biedt, maar niet de meest humane benadering voor vluchtelingen zelf is. Alternatieven voor vluchtelingenkampen, zoals onderdak in de stad, bieden mensen de mogelijkheid zelf keuzes te maken, hetgeen leidt tot een waardiger bestaan.¹⁰ Deze redenering kent een duidelijke analogie met opvang in AZC's versus opvang in gemeenten.

¹⁰ UNHCR, Policy on Alternatives to Camps, UNHCR/HPC/2014/9, Genève, 22 juli 2014.

Onderzoek

Op basis van wetenschappelijk onderzoek en andere rapporten is er een aantal conclusies te trekken over de opvang van asielzoekers en vluchtelingen die relevant zijn voor onze visie op opvang.

Effecten van de opvang op het individu

Onderzoek wijst uit dat een lange asielprocedure (en derhalve een lang verblijf in de opvang) een negatieve invloed heeft op de algehele gezondheidssituatie van asielzoekers. Deze slechte gezondheidssituatie betekent niet alleen veel leed voor de betrokkenen, maar heeft ook een negatieve impact op het integratieproces in Nederland of in een ander land.¹¹

¹¹ Dr C. Laban. *Dutch Study Iraqi Asylum Seekers. Impact of a long asylum procedure on health and health related dimensions among Iraqi asylum seekers in the Netherlands. An epidemiological study.* Vrije Universiteit Amsterdam. 2010. Zie ook Sociaal Cultureel Planbureau, *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), Den Haag, 2011, p. 17. Over negatieve effecten zoals de kans om betrokken te raken bij criminele activiteiten, zie W. de Haan en M. Althoff, *Vreemd en Verdacht. Een verkennend onderzoek naar criminaliteit in en om asielzoekerscentra*, Universiteit Groningen, 2003.



Het is daarom van groot belang om motivatie en veerkracht in stand te houden tijdens verblijf in de opvang. Uit onderzoek is gebleken dat bewoners van asielzoekerscentra van betekenis willen zijn tijdens hun wachttijd in het AZC en ook graag contact willen hebben met Nederlanders in de buurt. Echter door de taalbarrière, een gebrek aan sociale gelegenheden waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en negatieve beeldvorming over asielzoekers – onbekend maakt onbemind – is het erg lastig het contact ook daadwerkelijk te leggen.¹²

Onderzoek door het Refugee Studies Centre (RSC) van de Universiteit van Oxford wijst uit dat vluchtelingen die buiten opvangkampen een bestaan konden opbouwen, in korte tijd manieren vonden om zelfredzaam te worden en zich zelfstandig, zonder enige (materiële) ondersteuning, te onderhouden.¹³ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) pleit in haar advies 'Verloren tijd' voor meer mogelijkheden voor asielzoekers om actief te zijn tijdens hun verblijf in asielzoekerscentra. Het gedwongen niets doen dat voor veel asielzoekers dagelijkse praktijk is, sluit niet aan bij hun behoeften en heeft negatieve gevolgen voor hun gezondheid. Het leidt tot passiviteit en isolatie, en leidt er op termijn toe dat mensen niet langer in staat zijn na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie te brengen.

12 VU i.s.m. *De Werkelijkheid. Kleine stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers*, Amsterdam 2011.

13 RSC, *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*, Oxford 20 juni 2014. Dit rapport maakt onderdeel uit van een onderzoeksproject van het RSC: Humanitarian Innovation Project.

Aandacht voor kinderen, vrouwen en meisjes, en LHBT's

Blijkens onderzoek van onder meer UNICEF voldoet de situatie waarin kinderen opgroeien in een AZC niet aan de eisen die het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt: er is specifieke aandacht nodig voor de bijzondere positie en behoeften van kinderen in de asielopvang.¹⁴ Heel duidelijk is ook gebleken dat veelvuldige verhuizingen schadelijk zijn voor de ontwikkeling van kinderen.¹⁵ Vrouwen en meisjes vormen een kwetsbare groep binnen de asielopvang. Uit onderzoek is gebleken dat zij veelvuldig worden blootgesteld aan pesten, (seksuele) intimidatie, bedreigingen, verbale agressie en huiselijk geweld. Noodzaak is om hen een veilige woonomgeving te bieden.

Dit betekent onder andere dat zij recht hebben op goede en hygiënische, afsluitbare sanitaire voorzieningen in de nabijheid van hun leefomgeving en op de aanwezigheid van aparte vrouwenruimten.¹⁶

14 K. Kloosterboer. Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra. Den Haag: Unicef 2009. Zie hierover ook S. Manesh, 'Het recht van het kind op behoorlijke huisvesting en het BLOEM-model', scriptie Universiteit Maastricht 2008 en 'Asielzoekerscentra doorgelicht. Bed, bad, brood en BLOEM', Tijdschrift voor de Rechten van het Kind 2008/2, p. 2-6.

15 S. Goosen, K. Stronks, A. Kunst, 'Frequent relocations between asylum seekers centres are associated with mental distress in asylum seeker children: a longitudinal medical record study', in: *International Journal of Epidemiology*, 2014, 43.

16 Pharos, TransAct en Bureau Van Montfort (M. Brouns), *Het lange wachten op een veilige toekomst. Onderzoek naar veiligheid van vrouwen en meisjes in Asielzoekersopvang*, juni 2003.



Uit onderzoek is ook gebleken dat LHBT's zich vaak niet veilig voelen binnen de COA-opvang en zich met name bedreigd voelen door medebewoners die homofobie gedrag vertonen.¹⁷

Opvangvormen en draagvlak

Grootschalige opvang in kleine gemeenschappen kan schadelijk zijn voor het draagvlak voor de opvang van asielzoekers, zo bleek al uit onderzoek in 1998.¹⁸

17 Inmiddels hebben COC en COA een convenant getekend in mei 2014 t.a.v. verbeteringen binnen de opvang. Zie verder COC, Pink Solutions. Een inventarisatie naar de situatie van LHBT asielzoekers, 2013; www.stichtingsecretgarden.nl

18 J. Meloen. *De opvang van asielzoekers: een onderzoek naar het draagvlak voor de centrale opvang van asielzoekers in Nederland: Casus OC Leiden. Utrecht: Van Arkel* 1998.

Ander onderzoek¹⁹ concludeert dat de voordelen van opvang in centra, ongeacht of die groot- of kleinschalig zijn, niet opwegen tegen de nadelen ten aanzien van de kwaliteit en leefbaarheid. Voor de zelfredzaamheid van asielzoekers en voor draagvlak voor opvang in het algemeen, concludeerde het onderzoek dat een vorm van individuelere opvang in gemeenten het beste werkt. Als toch voor opvang in centra moet worden gekozen, verdienen kleinschaligheid en een centrale ligging de voorkeur. Deze factoren leiden tot betere contacten met de omgeving, en dus tot meer draagvlak.

19 M. Gastelaars, K. Geuijen, J. van der Horst en M. van Leeuwen, 'Tussen arena en netwerk: leefbaarheid en draagvlak in de opvang van asielzoekers', Amsterdam 2002.



2 Visie op opvang

2.1 Onze principes

'De vluchteling staat centraal.' Dat is een cruciaal uitgangspunt van onze missie en verenigingsvisie.²⁰ En daarmee ook van de visie op opvang. Iemand die vlucht en op zoek gaat naar bescherming tegen vervolging, onderdrukking, mensenrechtenschendingen of geweld, is een mens, een partner, een ouder. Iemand met ambities, vaardigheden en wensen. Maar vanaf het moment dat hij aankomt in Nederland is hij asielzoeker. Daarmee wordt hij in de huidige opzet onderdeel van een systeem waarin hij één lijkt te worden met zijn vluchtrelaas. Een dossier dat moet worden afgehandeld binnen 'case management'.²¹

Ons doel is dat vluchtelingen zelfredzaam zijn. Dat zij gebruikmaken van hun rechten en het leven in eigen hand hebben. Uit de verhalen van vluchtelingen, onze eigen ervaringen in de praktijk en uit onderzoek is gebleken dat de wijze van opvang zeer bepalend is voor de toekomst van asielzoekers en vluchtelingen en hun volwaardige participatie in de samenleving. Of deze nu de Nederlandse is of niet.

VluchtelingenWerk Nederland hanteert ten aanzien van de opvang van asielzoekers in Nederland de volgende vier principes:

1. Rechtenbenadering

Het Vluchtelingenverdrag gaat uit van een progressieve rechtenbenadering: hoe langer het verblijf in het land van toevlucht, hoe meer rechten men heeft. VluchtelingenWerk vertaalt dit in het kader van de opvang als volgt: Tijdens de eerste maand ligt de focus op het effectief functioneren van het asielproces. Na een maand verschuift de aandacht naar de de behoeften en vrijheden van de asielzoeker/vluchteling, zijn kracht en zijn mogelijkheden – ook als de toekomst niet in Nederland ligt. Na maximaal zes maanden verblijf in Nederland en na statusverlening moeten asielzoekers en vluchtelingen zo snel mogelijk gehuisvest worden in gemeenten.²² Zodra iemand recht op verblijf krijgt, wordt direct ten volle geïnvesteerd in volwaardige deelname aan de samenleving in het kader van duurzame bescherming.

2. Opvang in centra is zo kort mogelijk

Asielzoekers en vluchtelingen worden in de visie van VluchtelingenWerk maximaal zes maanden opgevangen in centra. Hierbij is het volgende van belang.

²⁰ VluchtelingenWerk Nederland, De Visie van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam januari 2013, p. 17.

²¹ Zie ook R. Weiler, 'Een labyrint zonder plattegrond', in: Fietsen met tegenwind. Over vluchtelingen en integratie, D. Engelhard en R. Weiler (red.), VluchtelingenWerk Nederland 2012.

²² Idem, p. 9.



Opvang is een overheidstaak

VluchtelingenWerk is, met de overheid zelf, van mening dat de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in afwachting van huisvesting in gemeenten een taak is van de rijksoverheid.

Het bieden van adequate en veilige opvang maakt onderdeel uit van de vluchtelingenbescherming waar Nederland zich als verdragspartij bij het Vluchtelingenverdrag en als lidstaat van de EU aan heeft gecommitteerd. Het is een taak die in eerste instantie belegd moet zijn bij een aan de rijksoverheid gelieerde uitvoeringsinstantie, zoals het COA.

Voordeel is dat hierdoor de (allereerste) opvang niet afhankelijk is van de geringe flexibiliteit op gemeentelijk niveau (financiën en woningaanbod) om de constante van pieken en dalen in het aantal asielzoekers op te vangen. Centrale organisatie van de opvang in de eerste periode na aankomst in Nederland zorgt voor een eenduidiger en overzichtelijker opvangbeleid. Er is één instantie verantwoordelijk, hetgeen ook de mogelijkheden van toezicht vergroot. Opvang door de centrale overheid hoeft niet te betekenen dat de opvang ook in centra plaatsvindt. Integendeel: opvang in een kleinschalige setting midden in de samenleving verdient de voorkeur. Waar opvang in centra echter onvermijdelijk is, moeten de nadelen daarvan worden ondervangen: zie de principes onder 3 en 4.

Loskoppeling van de asielpcedure

Opvang moet niet ten dienste staan van de asielpcedure, maar gaan om het welzijn van mensen. Alleen in de allereerste fase na aankomst in Nederland heeft centrale opvang, die is gericht op een zorgvuldig, efficiënt en snel asielproces, toegevoegde waarde vanuit het oogpunt van de asielzoeker. Er is direct een opvangplek beschikbaar, hij wordt zo min mogelijk geconfronteerd met reisbewegingen, hij komt in contact met en krijgt voorlichting van VluchtelingenWerk, hij heeft contact met een rechtsbijstandverlener en hij wordt medisch onderzocht. Na deze eerste fase verschuift de focus zo snel mogelijk naar het zoveel mogelijk actief houden van de mensen zelf.

3. Bescherming

Anders dan de overheid is VluchtelingenWerk van oordeel dat doel van de opvang niet is het 'beheersen', het beschikbaar houden van mensen ten behoeve van de procedure. Hoofddoel is bescherming, en vluchtelingenbescherming omvat niet alleen het verlenen van asiel, maar ook het bieden van de mogelijkheid een nieuw bestaan op te bouwen. Het is daarom van belang dat het denken in systemen (asielopvang als 'total institution')²³ wordt losgelaten. De tijd in de asielopvang markeert een nieuwe start in iemands leven, ongeacht of dat leven nu uiteindelijk hier of elders in de wereld ligt.

De opvang moet mensen voorbereiden op deze samenleving of op terugkeer. Hierbij is van belang dat mensen zo min mogelijk hoeven te verhuizen, zodat ze een sociaal netwerk kunnen opbouwen.

Bewegingsvrijheid en keuzevrijheid zijn fundamenteel voor de menselijke waardigheid. De opvang moet daarom als uitgangspunt hebben dat asielzoekers en vluchtelingen hun autonomie behouden en versterken. Daarnaast moet worden ingezet op zelfredzaamheid: wat willen mensen bereiken, en hoe dat in het kader van de opvang kan worden gefaciliteerd. Als het niet mogelijk is zelf te sturen op opleiding, werk en inkomen, wordt de zelfredzaamheid beperkt, en daarmee dus ook de toekomstige integratie of succesvolle terugkeer. Aangezien asielzoekers en vluchtelingen geen homogene groep vormen, vereist dit maatwerk. De ene vluchteling is getraumatiseerd en heeft rust en tijd nodig, de ander wil direct aan de slag.

²³ Met 'total institutions' wordt bedoeld het leven in 'eenheden' afgescheiden van de samenleving. Zie ook de bijdrage van K. Geuijen aan de VWN expertmeeting 'kwaliteit van de centrale opvang' 2 juni 2003.



4. Opvang moet voldoen aan kwaliteitseisen

De wijze waarop asielzoekers worden opgevangen moet voldoen aan de daaraan door het recht gestelde kwaliteitseisen (zie paragraaf 1.1) en het principe van menselijke waardigheid. De belangrijkste aspecten daarvan zijn (sociale) veiligheid en privacy.

Veiligheid

Kleinschaligheid is niet alleen van belang voor draagvlak, maar het draagt ook in belangrijke mate bij aan de (sociale) veiligheid en leefbaarheid in de opvang. Centra moeten bij voorkeur binnen de bebouwde kom liggen met goede openbaarvervoerverbindingen, zodat asielzoekers ook makkelijk buiten de centra activiteiten kunnen ontplooiën en contacten onderhouden.

De woonruimte zelf moet (brand)veilig zijn. Bovendien moet sprake zijn van een gezonde verhouding tussen gezinnen en alleenstaanden. Met name aan vrouwen en meisjes moet conform het hierboven genoemde onderzoek een veilige woonomgeving worden geboden. Dit betekent onder andere dat zij recht hebben op goede en hygiënische sanitaire voorzieningen in de nabijheid van hun leefomgeving en de aanwezigheid van aparte vrouwenruimten. Verder spelen zaken als beveiliging, geen lange toegangswegen, goede verlichting en camerabewaking een belangrijke rol. Overlast, drank- en drugsmisbruik en criminaliteit door medebewoners moeten streng worden aangepakt.

Privacy

Om zich optimaal te kunnen ontwikkelen moeten asielzoekers kunnen beschikken over een zelfstandige, gezonde en afsluitbare leefruimte. De woningen moet onderling beter van elkaar gescheiden zijn dan nu het geval is. Aan het delen van woningen met niet-gezinsleden moet een einde worden gemaakt. De woonruimte zelf moet bovendien voldoende privacy bieden. Dit betekent dat er in de woning afzonderlijke ruimtes moeten zijn van voldoende afmeting. Voor ouders en kinderen moeten er aparte slaapkamers zijn. Schoolgaande kinderen moeten zich kunnen terugtrekken in een ruimte met computer om bijvoorbeeld huiswerk te maken.

2.2 Opvangmodel van VluchtelingenWerk

Uitgaande van deze principes zien wij bij voorkeur de opvang als volgt vormgegeven.

Gedurende de eerste maand van hun verblijf worden asielzoekers opgevangen in centra op een wijze die ten goede komt aan een zorgvuldige en snelle beslissing in de asielprocedure, zonder dat daarbij de kwaliteitsnormen uit het oog worden verloren.

Daarna wordt er voorzien in een aantal varianten binnen de door de rijksoverheid geregelde opvang die als opties worden voorgelegd aan de asielzoeker:

- Verblijf in een AZC. De opvangcentra moeten voldoen aan kwaliteitsnormen en het verblijf is gemaximeerd tot zes maanden.
- Voorzieningen conform de gedachte van zelf-zorgarrangementen (waarbij asielzoekers zelf onderdak zoeken bij familie, vrienden etc. Voorwaarden hierbij zijn dat zij verstrekkingen ontvangen, verzekerd worden tegen ziektekosten en de mogelijkheid behouden naar een AZC terug te keren (eigen keuze).
- Opvang in gemeenten onder centrale verantwoordelijkheid. Gedacht kan worden aan constructies zoals de Centrale Opvang-woningen en andersoortige 'tussenvoorzieningen'. Deze optie dient de autonomie van de asielzoekers het beste waar het gaat om zelfredzaamheid, het creëren van een netwerk, de relatie met de gemeente en het draagvlak in de samenleving.

Na zes maanden verblijf in Nederland of (indien eerder) na statusverlening krijgen asielzoekers een woning aangeboden door een gemeente, desgewenst en zo mogelijk binnen de regio waarin men in het kader van de centrale opvang verbleef. Op deze manier kunnen vluchtelingen contact houden met (oud)medebewoners/buren en bijvoorbeeld scholen, gezondheidszorg, sport en recreatie. Dit bevordert hun verdere participatie. Provincies, die toezichthouder zijn op de uitvoering van de huisvestingstaak door gemeenten, kunnen hierin mogelijk een stimulerende en faciliterende rol spelen.



2.3 Onze inzet

De visie op opvang biedt de basis voor onze langeretermijn-agenda op dit terrein. Hieronder worden handvatten geboden voor keuzes die we in ons werk moeten maken, of het nu gaat om standpuntbepaling en lobby, om juridische advisering, om onze inzet in de uitvoering of om (strategische) samenwerking met anderen.

Uitgangspunten

Kerntaken VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk zet zich in voor vluchtelingenbescherming door middel van twee kerntaken: belangenbehartiging en begeleiding. Deze inzet is niet neutraal. We vergaren kennis om een bijdrage te leveren aan vluchtelingenbescherming. We begeleiden asielzoekers en vluchtelingen niet om een maatschappelijke dienst te verlenen, maar om bescherming te realiseren. We doen dit op een oplossingsgerichte manier, zowel individueel als collectief. De kracht van deze werkwijze ligt in de wisselwerking tussen persoonlijke begeleiding en kennis van de praktijk enerzijds en de collectieve belangenbehartiging (beleidsbeïnvloeding, draagvlakversterking, bemiddeling en interventie) anderzijds.²⁴

COA regelt materiële opvang

VluchtelingenWerk is geen opvangorganisatie. Het is de rol van het COA om de opvang in materiële zin te organiseren: zaken als woonruimte, leefgeld, ziektekostenverzekering. De woonvoorziening moeten voldoen aan kwaliteitseisen zoals veiligheid en privacy.

Immateriële opvang moet aansluiten bij bestaande voorzieningen

De 'immateriële' aspecten van opvang moeten zoveel mogelijk worden uitbesteed aan externe, bestaande instellingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reguliere voorzieningen (onderwijs, medische zorg, arbeidsmarkt). Dit past niet alleen in onze visie dat het de kwaliteit ten goede komt als organisaties aangesproken worden op hun kerntaken, maar bovenal bevordert het het welbevinden, de zelfredzaamheid en de ontwikkeling van asielzoekers als zij aan het gewone leven deelnemen.

Investeren in kwaliteit loont

Investeren in de kwaliteit van de opvang voorkomt gezondheidsproblemen en heeft positieve effecten op zowel integratie in de Nederlandse samenleving als terugkeer naar het land van herkomst. Een beetje meer investeren in het begin, rendeert op de langere termijn.

²⁴ Zie hierover uitgebreid de strategische beleidsnota 'Naar een Visie voor VluchtelingenWerk 2015', par. 5.3 en 6.

Werkwijze

Op basis van de hiervoor geschetste principes en uitgangspunten zet VluchtelingenWerk zich als volgt in binnen de opvang:

- In de centra zetten we allereerst in op juridische begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen, inclusief gezinshereniging.
- Bij onze individuele belangenbehartiging en begeleiding houden we goed in de gaten hoe mensen de opvang ervaren, waarbij we bijzondere aandacht hebben voor kwetsbare groepen. We signaleren knelpunten en geven die door binnen de organisatie zodat ze bij de collectieve belangenbehartiging kunnen worden betrokken.
- Bij het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten kan de wet- en regelgeving als basis dienen voor verdere collectieve belangenbehartiging (hetzij door beleidsbeïnvloeding, hetzij door strategisch procederen).
- Hoe langer de verblijfsduur in de opvang, hoe meer VluchtelingenWerk inzet – rechtstreeks, of in samenwerking met of via andere organisaties – op verbetering van de kwaliteit daarvan. Dit geldt ook ten aanzien van de verblijfsomstandigheden: hoe lager de kwaliteitsnormen van de opvang zijn (of hoe ongunstiger de opvanglocatie), hoe meer prioriteit wij geven aan verbetering van de kwaliteit.
- We maken ons sterk voor een eigen stem en eigen verantwoordelijkheid van asielzoekers en vluchtelingen ten aanzien van de gang van zaken in de opvangcentra.
- We informeren asielzoekers en vluchtelingen over alle onderwerpen die met asiel en integratie van vluchtelingen te maken hebben, zodat zij voor zichzelf de juiste keuzes weten te maken: via onze begeleiding zetten we in op zelfredzaamheid.
- Waar het gaat om het verschaffen van materiële en immateriële opvang vervullen wij een beperkte rol als 'makelaar' of 'bemiddelaar'. We initiëren en faciliteren samenwerking tussen de overheid en andere organisaties met specifieke kennis en expertise, zoals de Vrolijkheid.
- Na statusverlening en bij huisvesting in de gemeenten zetten we in op een goede overdracht van informatie door alle betrokkenen, onder andere ten aanzien van lopende gezinsherenigingsprocedures.
- We zetten ons in voor versterking van het draagvlak voor (opvang van) asielzoekers en vluchtelingen in gemeenten en prikkelen gemeenten daarin met ons samen te werken en hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doel is dat gemeenten zich inzetten voor contacten tussen asielzoekers/vluchtelingen en andere inwoners.

Colofon

Tekst	VluchtelingenWerk Nederland
Redactie	Trudeke Sillevius Smit
Eindredactie	Onno Yska
Foto's	Goedele Monnens
Vormgeving	Studio Stennis
Druk	Schotanus & Jens

Visie op opvang

In deze brochure vindt u de visie van VluchtelingenWerk Nederland op opvang. Het gaat om de opvang van asielzoekers tijdens het doorlopen van hun asielprocedure. In het eerste deel van deze brochure wordt de context geschetst die van invloed is op die opvang. Bijvoorbeeld de wetten en verdragen die een rol spelen bij de opvang. In dit deel wordt ook het huidige opvangsysteem geschetst. In het tweede deel staat de kern van deze uitgave: de visie van VluchtelingenWerk op de opvang en onze inzet voor de toekomst.



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

