

DAGVAARDING IN KORT GEDING

Heden, de zeventiende augustus tweeduizend tweeëntwintig, _____

op verzoek van:

de stichting **Stichting VluchtelingenWerk Nederland**, statutair zetelend te Amsterdam, kantoor houdend op het adres - - - - , die in deze zaak woonplaats kiest op het kantooradres van *Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers* aan de - - - - als zodanig optreden;

heb ik:

krachtens bevel van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag

in kort geding gedagvaard:

de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie en Veiligheid), zetelend te 's-Gravenhage, mijn exploit doende aan het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, zetelend in het gerechtsgebouw aan het - - - - - en afschrift dezes latende aan:

en

het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang Asielzoekers ("COA"), zetelend te 's-Gravenhage, kantoor houdend aan - - - - - , aldaar mijn exploit doende en afschrift dezes latende aan:

om:

op **15 september 2022 om 09.00 uur**, in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, op de zitting van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag, welke zitting wordt gehouden in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60 te 's-Gravenhage;

met aanzegging dat:

- a. indien een gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen die gedaagde verleent en de hierna omschreven vordering toewijst, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. indien ten minste één van de gedaagden in persoon of bij advocaat ter terechtzitting is verschenen, tussen alle partijen één vonnis wordt gewezen, dat als een vonnis op tegenspraak wordt beschouwd;
- c. bij verschijning in het geding van ieder van de gedaagden een griffierecht wordt geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- d. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website:
www.kbvg.nl/griffierechtentabel
- e. van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenden wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - 1^e een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2^e een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

- f. van gedaagden die bij dezelfde advocaat verschijnen en gelijklopende conclusies nemen of gelijklopend verweer voeren, op basis van artikel 15 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken slechts eenmaal een gezamenlijk griffierecht wordt geheven;

teneinde op voormelde zitting te horen eisen en concluderen conform het navolgende.

Inhoud

1	Inleiding	6
2	Partijen	9
2.1	Eiseres: VWN (ex artikel 3:305a BW)	9
2.2	Gedaagden: de Staat en het COA	11
2.2.1	De Staat	11
2.2.2	Het COA	12
3	De rol van gemeenten	14
4	Ontvankelijkheid VWN bij de civiele rechter	15
5	Feiten	16
5.1	Introductie	16
5.2	Tijdlijn 2015-2020	17
5.3	De opvangcrisis: september 2021 – heden	23
5.3.1	Gebrek aan opvang en mensonterende omstandigheden	23
5.3.2	Opvanglocaties nader uitgelicht	32
5.4	Reactie van de Staat en het COA op de opvangcrisis	35
5.5	Tussenconclusie	42
6	Het onrechtmatig handelen van de Staat en het COA	43
6.1	Introductie	43
6.2	Schending van de Opvangrichtlijn	44
6.2.1	Juridisch kader: Opvangrichtlijn	44
6.2.2	De (crisis)noodopvang voldoet niet aan minimumnormen en biedt geen menswaardige levenstandaard	47
6.2.3	De geboden huisvesting voldoet niet aan de minimumnormen	50
6.2.4	De vereiste gezondheidszorg is niet (altijd) beschikbaar	55
6.2.5	Er wordt niet voldaan aan minimumnormen voor voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding	56
6.2.6	Conclusie	57

6.3	Schending verbod op ongelijke behandeling	57
6.3.1	Juridisch ongelijke behandeling	59
6.3.2	Feitelijke ongelijke behandeling	63
6.3.3	Conclusie	65
6.4	Overige grondslagen van onrechtmatigheid	65
6.5	Veroordeling Belgisch Staat en Fedasil	67
6.6	Huidige aanpak zal de onrechtmatige situatie niet beëindigen	69
7	Schade	72
8	Spoedeisend belang	72
9	Bekende weren gedaagden	73
10	Bewijsaanbod	74
11	Wat de Staat moet doen / Toelichting op de eis	74
12	Eis	77
13	Productielijst	80

1 INLEIDING

1. **Stichting VluchtelingenWerk Nederland** (hierna: “VWN”, “eiseres”) daagt **de Staat der Nederlanden** (hierna: “de Staat”, “gedaagde”) en **het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers** (hierna: “COA”) in kort geding vanwege de erbarmelijke omstandigheden in de Nederlandse asielopvang sinds september 2021. VWN heeft sinds de problematiek in de asielopvang ontstond – en overigens ook al daarvoor – aan de bel getrokken en de Staat en het COA gewezen op hun verplichtingen om een menswaardige asielopvang conform de wettelijke minimumnormen te bieden. De noodsituatie duurt echter tot op de dag van vandaag voort, met als gevolg dat al bijna een jaar een grote groep asielzoekers en statushouders – onder wie veel kinderen – in mensonterende omstandigheden verblijft.
2. Naast VWN, hebben verschillende gezaghebbende organisaties, zoals Unicef, het Rode Kruis en UNHCR hun afschuw en verbazing uitgesproken over de omstandigheden waarin asielzoekers op dit moment in Nederland worden opgevangen.¹ Er is sprake van ondervoedingsverschijnselen bij kinderen, onvoldoende toegang tot medische zorg en onderwijs, er bestaat een groot gevoel van onveiligheid en er zijn schadelijke gevolgen voor de mentale gezondheid van de asielzoekers in de noodopvang.²
3. VWN wijst er op dat deze crisis niet het gevolg is van een hoge aantal asielzoekers, maar van structurele bezuinigingen bij zowel het COA als de IND, waarbij financiële overwegingen op korte termijn de voorkeur kregen boven een bestendig langetermijnbeleid. Door de jaren heen heeft de regering verschillende adviezen en waarschuwingen hierover naast zich neergelegd.³ Deze conclusies zijn bevestigd in een rapport van 14 juni jl. van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) waarin zij concluderen dat de bijna continue crisis in de opvang van asielzoekers door het Rijk zelf is gecreëerd en in stand wordt gehouden. Zij stellen in het rapport het volgende vast:

“De crises zijn het gevolg van een chronisch gebrek aan anticipatie en een krampachtig vasthouden aan een financieringssysteem en een bestuurlijke inrichting die niet werken. Daardoor zakt de kwaliteit van de opvang geregeld door de humanitaire ondergrens. Dat is Nederland onwaardig.”⁴
4. Op 16 juni jl. hebben de Inspecties van Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd in een brief aan de staatssecretaris de noodklok geluid over de situatie in de asielopvang en de schade die dit toebrengt aan (minderjarige) asielzoekers. Zij stellen vast dat de situatie onhoudbaar is geworden en dat er nog steeds “geen concreet vooruitzicht [bestaat] dat de

¹ Zie secties 5.3, 6.2 en 7 van deze dagvaarding.

² Zie bijv. VWN, ‘Tweede Quickscan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022 (productie 8).

³ Ook beschreven in NRC, ‘Deze crisis zag het COA al jaren aankomen’, 29 juli 2022 (productie 19); Zie nader sectie 5.2.

⁴ ACVZ en ROB, ‘Asielopvang uit de crisis’, 14 juni 2022, p. 3 (productie 10).

situatie op afzienbare termijn verbetert”.⁵ In dezelfde brief wijzen de Inspecties ook op het “opmerkelijke” onderscheid dat wordt gemaakt tussen asielzoekers uit Oekraïne enerzijds en asielzoekers uit andere landen anderzijds.⁶ Zij wijzen op de duizenden leegstaande opvangplekken voor asielzoekers uit Oekraïne die niet worden benut voor de overige asielzoekers en statushouders. De Inspecties achten het gemaakte onderscheid, waarbij voor slechts één groep staatsnoodrecht van toepassing is, niet objectief te rechtvaardigen.⁷

5. Tegen deze achtergrond heeft VWN de Staat en het COA op 6 juli 2022 aansprakelijk gesteld voor de schadelijke gevolgen van de onrechtmatige situatie en gesommeerd om de asielopvang uiterlijk op 1 augustus 2022 op orde te hebben (**productie 1**).⁸ De situatie is sindsdien echter alleen nog maar verslechterd waarmee de schadelijke situatie voortduurt. De staatssecretaris heeft – mede namens het COA – op 31 juli 2022 gereageerd op de sommatie (**productie 2**).⁹ Hij erkent dat de opvang de afgelopen periode niet toereikend is gebleken en wijst op de aanpak voor de korte en middellange termijn. Uit de brief volgt echter dat er op korte termijn geen resultaten te verwachten zijn. De regering zet met name in op nieuwe wetgeving, waarmee gemeenten kunnen worden gedwongen om asielzoekers op te nemen, maar deze wordt pas in het eerste kwartaal van 2023 verwacht. Daarmee accepteert de regering dat de onrechtmatige situatie nog zeker vijf maanden voortduurt, waaronder enkele wintermaanden. VWN ziet daarom geen andere mogelijkheid dan de Staat en het COA in rechte te betrekken.
6. VWN onderbouwt in deze dagvaarding dat de Staat een *resultaatsverplichting* heeft om asielzoekers menswaardig op te vangen, in ieder geval conform de minimumnormen neergelegd in onder meer de Unierechtelijke Opvangrichtlijn (“Ori”), het EU Handvest (“EUHV”) en de Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“EVRM”). Duidelijk is dat de Staat en het COA er sinds september 2021 niet in slagen om dit resultaat te garanderen.
7. Daarnaast hebben de Staat en het COA op grond van onder meer art. 1 Grondwet, het EVRM, het EU Handvest en het Verdrag inzake de rechten van het kind (“IVRK”), de plicht om het recht op opvang zonder ongerechtvaardigd onderscheid te garanderen aan vreemdelingen die in Nederland verzoeken om internationale bescherming. Zoals volgt uit voornoemde brief van de Inspecties worden voor asielzoekers die uit Oekraïne afkomstig zijn echter middelen ingezet die voor de andere asielzoekers onbenut blijven. Zij worden ongelijk behandeld enkel op grond van het feit dat zij niet uit Oekraïne zijn gevlucht,¹⁰ hetgeen betekent dat sprake is van een

⁵ Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 2 (productie 11).

⁶ Ibid., p. 7.

⁷ Ibid., p. 8.

⁸ Aansprakelijkstelling c.q. sommatie van de Staat der Nederlanden en het COA vanwege huidige omstandigheden in de asielopvang, 6 juli 2022 (productie 1).

⁹ Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022 (productie 2).

¹⁰ En inmiddels zelfs op grond van verblijfstatus in Oekraïne, zie sectie 6.3.

schending van het verbod op ongelijke behandeling in gelijke gevallen. Ook op deze grondslag is sprake van onrechtmatig handelen door de Staat en het COA.

8. VWN zal in deze dagvaarding onderbouwen dat de regering mogelijkheden onbenut heeft gelaten, en nog altijd laat, om acuut uit deze opvangcrisis te komen en daarmee accepteert dat deze onrechtmatige situatie nog maanden blijft voortduren. VWN verzoekt uw rechtbank daarom om de Staat en het COA te verplichten om zich te houden aan de wet, in dit geval de (inter)nationaalrechtelijke minimumnormen voor opvang – die te allen tijde gegarandeerd moeten worden – en uiterlijk op 1 oktober 2022 te zorgen voor opvangplekken die voldoen aan deze normen. Ook dient voor die tijd een einde te komen aan de ongelijke behandeling tussen asielzoekers uit Oekraïne enerzijds en de overige asielzoekers anderzijds, te meer daar dit concrete oplossingen in de weg staat.
9. Met de datum van 1 oktober 2022 anticipeert VWN mede op de aankondiging van het Veiligheidsberaad dat de veiligheidsregio's en gemeenten vanaf die datum de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de opvangcrisis weer volledig bij de Staat en het COA leggen.¹¹ VWN verwacht dat zonder acute maatregelen de problemen vanaf die datum alleen nog maar groter zullen worden.
10. VWN gaat hieronder eerst in op de partijen in deze procedure en de rol van de gemeenten (secties 2 en 3). De ontvankelijkheidsvereisten die gelden voor VWN worden besproken in secties 2.1 en 4. In sectie 5 worden de relevante feiten besproken, waarbij eerst aandacht is voor de gebeurtenissen die de voorafschaduwning vormen van deze asielopvangcrisis (sectie 5.2) en vervolgens voor de opvangcrisis zelf, de humanitaire noodsituatie van inmiddels bijna een jaar en de reactie van de Staat en het COA op deze crisis (secties 5.3 en 5.4). In sectie 6 wordt het onrechtmatig handelen van de Staat en het COA besproken (secties 6.1 t/m 6.4) en licht VWN toe dat de door de Staat geopperde oplossingen voor de huidige problematiek op korte termijn geen soelaas zullen bieden (sectie 6.6). De schade, het spoedeisend belang, de bekende weren van gedaagden en het bewijsaanbod worden behandeld in secties 7 t/m 10. In sectie 11 gaat VWN in op de mogelijkheden die de Staat heeft om de asielopvangcrisis wél op korte termijn te beëindigen, en licht zij tevens haar eis toe. In sectie 12 volgt tot slot de eis zelf.
11. In de voetnoten in deze zaak wordt verwezen naar een groot aantal bronnen, waaronder veel nieuwsberichten en andere openbaar toegankelijke bronnen. In het belang van de overzichtelijkheid is ervoor gekozen om niet al deze bronnen als productie bij te voegen en wordt in de meeste gevallen volstaan met een URL. Belangrijke rapporten en nieuwsberichten

¹¹ Brief Veiligheidsberaad aan minister-president over ontbrekend perspectief in asielcrisis, 19 juli 2022 (productie 25). Die taak berust wettelijk gezien ook bij de Staat en het COA, zie secties 2 en 3 van deze dagvaarding.

worden wel als productie bijgevoegd. Niet-openbare bronnen zijn uiteraard ook als productie bijgevoegd.

2 PARTIJEN

2.1 Eiseres: VWN (ex artikel 3:305a BW)

12. Een belangenorganisatie als VWN kan op grond van artikel 3:305a BW in rechte opkomen voor de belangen van een groep personen die gelijksoortige belangen hebben en wiens belangen de stichting ingevolge haar statuten behartigt. In dit geval komt VWN middels een collectieve vordering op voor de belangen van asielzoekers en statushouders die op dit moment in onrechtmatige omstandigheden worden opgevangen en/of nog opgevangen zullen worden.
13. Nu in dit geval sprake is van een vordering met een ideëel doel is conform artikel 3:305a lid 6 BW het 'milde' ontvankelijkheidsregime van toepassing. De vordering van VWN ziet op het beëindigen van een onrechtmatige situatie en het herstellen van individuele rechtsbescherming, waarbij geen schadevergoeding wordt gevorderd.¹² Dit betekent dat door VWN enkel aan de vereisten in art. 3:305a lid 1, 2 aanhef en 3 BW dient te worden voldaan.
14. VWN voldoet aan de eisen van artikel 3:305a lid 1 BW. Zij is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid, die als statutaire doelstelling onder meer heeft: "(a) het zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens inzetten voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door begeleiding en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang [...]. (b) het ondernemen van activiteiten gericht op de bescherming en de belangenbehartiging van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland, maar ook buiten Nederland [...]." ¹³ Ingevolge artikel 3.2 van haar statuten (**productie 3**) tracht VWN dit doel te bereiken door o.a. "(a) het (doen) behartigen van belangen van asielzoekers en vluchtelingen door bemiddeling en interventies; [...] (i) alle andere wettige middelen."¹⁴ Daaronder moet ook worden begrepen het voeren van juridische procedures. In artikel 3.3 staat voorts: "De stichting heeft mede ten doel het als belangenorganisatie collectief behartigen van belangen op het gebied van de bescherming, de begeleiding en de belangenbehartiging van asielzoekers en vluchtelingen, op grond waarvan de stichting de bevoegdheid heeft om een collectieve actie in te stellen."¹⁵
15. VWN stelt haar vordering in namens asielzoekers en statushouders die geen, of geen adequate, opvangplek wordt / zal worden aangeboden door de Staat en het COA. VWN is bij uitstek geschikt om de belangen van deze groep te behartigen (art. 3:305a lid 2 aanhef). Zij is een van

¹² Er wordt wel een dwangsom gevorderd, maar slechts om de resultaatsverplichting in de eis af te dwingen.

¹³ Statuten Stichting VluchtelingenWerk Nederland, artikel 3.1 (productie 3).

¹⁴ Ibid., artikel 3.2.

¹⁵ Ibid., artikel 3.3.

de meest prominente landelijke organisaties voor de ondersteuning van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland en heeft in het hele land lokale afdelingen die in nauw contact staan met de desbetreffende groep. In 2021 stond VWN 67.000 asielzoekers bij in hun asielprocedure en begeleidde zij 58.500 statushouders; ook beantwoordt VWN jaarlijks vele duizenden vragen via haar juridische helpdesk.¹⁶ VWN is ook nauw betrokken bij deze specifieke problematiek en heeft over de tekortschietende opvang meerdere rapportages en brandbrieven geschreven.¹⁷

16. De feitelijke vragen en de rechtsvragen die in dit geding aan de orde komen zijn voldoende gemeenschappelijk. Alle asielzoekers en statushouders maken aanspraak op opvang op grond van één juridische kader en ook de feitelijke vragen ten aanzien van de huidige opvang zijn voldoende gemeenschappelijk, al bestaan er natuurlijk verschillen per opvanglocatie.
17. VWN voldoet ook aan de eisen van lid 3 sub a t/m c van artikel 3:305a BW. Zo blijkt uit artikel 3.4 van de statuten van VWN dat de bestuurders en oprichters van VWN geen winstoogmerk hebben (sub a). Verder heeft de vordering een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer (sub b) nu zowel gedaagden (de Staat en het COA) en VWN in Nederland zijn gevestigd, de vordering ziet op opvangplekken in Nederland en de groep wiens belangen worden behartigd zich overwegend in Nederland bevindt.
18. Tot slot is voldoende getracht om het gevorderde middels overleg te bereiken (sub c). Sinds het begin van de opvangcrisis draagt VWN actief oplossingen aan voor de ontstane problematiek, in openbare publicaties,¹⁸ in brieven aan de Tweede Kamer, het COA en de regering,¹⁹ en in gesprekken met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het COA.²⁰ Uiteindelijk heeft VWN de Staat en het COA op 6 juli 2022 aansprakelijk gesteld en een sommatie gestuurd met dezelfde eisen als genoemd in deze dagvaarding, waarbij de kans is gegeven om hier uiterlijk

¹⁶ VWN, 'Over ons', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons (niet overgelegd); zie ook VWN, 'Publieksjaarverslag VluchtelingenWerk 2021' (productie 32).

¹⁷ Zie ook sectie 5.

¹⁸ Zie o.a. VWN, 'Eerste Quickscan: leefomstandigheden noodopvang asielzoekers', december 2021 (productie 7) en VWN, 'Tweede Quickscan: noodopvang: de rek is eruit bij duizenden bewoners', 9 maart 2022 (productie 8).

¹⁹ Bijv. Brief VWN t.a.v. rapport: 'Gevangen in een vastgelopen asielsysteem; gevolgen en verhalen uit de praktijk', dd 14 november 2019; Brief VWN t.b.v. AO Vreemdelingen- en asielbeleid, dd 10 februari 2020; Brief VWN t.b.v. AO Vreemdelingen- en asielbeleid, dd 10 maart 2020; Brief VWN, 'Inbreng schriftelijk overleg 'Uitwerking van de maatregelen in de asielketen met betrekking tot het coronavirus', dd 26 maart 2020; Brief VWN t.b.v. AO Vreemdelingen- en asielbeleid, dd 21 september 2020; Brief VWN, 'Inbreng Begroting Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021', dd 20 november 2020; Brief VWN t.b.v. AO Vreemdelingen- en asielbeleid, dd 14 januari 2021; Brief VWN, 'Inbreng Begroting Justitie en Veiligheid (VI) 2022', dd 18 november 2021; Brief VWN t.b.v. debat over de regeringsverklaring 18-19 januari 2022, dd 17 januari 2022; Brief VWN t.b.v. het commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid, dd 8 maart 2022; Brief VWN t.b.v. het commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid, dd 22 juni 2022. Deze stukken zijn niet als productie bijgevoegd en bekend bij de wederpartij, maar op verzoek te overleggen. Tevens is een selectie beschikbaar op:

www.vluchtelingenwerk.nl/nl/wat-wij-doen/brieven-van-vluchtelingenwerk-aan-de-tweede-kamer.

²⁰ Bestuurlijk overleg VWN, DRM en DMB, dd 25 februari 2020; Bestuurlijk overleg VWN en staatssecretaris J&V, dd 12 november 2020; Bestuurlijk overleg VWN en COA, dd 19 januari 2021; Bestuurlijk Overleg VWN, DMB en DRM, dd 25 februari 2021; Overleg VWN c.s. en COA inzake asielopvang, dd 8 november 2021; Overleg VWN c.s. en COA inzake asielopvang, dd 30 november 2021; Themaoverleg regeerakkoord VWN en DGM, dd 17 januari 2022; Bestuurlijk overleg VWN, DRM en DMB, dd 24 mei 2022. Deze stukken zijn niet als productie bijgevoegd en bekend bij de wederpartij, maar op verzoek te overleggen.

op 1 augustus 2022 aan te voldoen.²¹ Dit heeft niet geleid tot resultaten waarmee deze onrechtmatige situatie is beëindigd, of op korte termijn zal worden beëindigd. Van VWN kan derhalve niet worden verwacht dat zij nog langer via bemiddeling tracht het vereiste resultaat te bereiken.

19. Ten overvloede wordt opgemerkt dat door VWN – hoewel voor onderhavige vordering niet noodzakelijk – ook aan de vereisten van leden 2 en 5 van artikel 3:305a BW wordt voldaan.²²
20. Gezien het voorgaande voldoet VWN aan alle vereisten onder het milde en het strikte regime van artikel 3:305a BW.²³ Voorts voldoet deze dagvaarding aan de eisen van artikel 1018c lid 1 Rv sub a t/m d.²⁴

2.2 Gedaagden: de Staat en het COA

2.2.1 De Staat

21. De Staat (i.c. het Ministerie van Justitie en Veiligheid) is aansprakelijk voor de onrechtmatigheden die op dit moment optreden in de asielopvang, vanwege zijn wettelijke taak bij de opvang van asielzoekers en statushouders. Er rust een zelfstandige zorgplicht op de Staat uit hoofde van zijn verplichtingen onder verschillende mensenrechtenverdragen en Unierechtelijke verplichtingen. Die zorgplicht kan mede inhouden dat de Staat verplicht is om in te grijpen als de fundamentele rechten van inwoners door derden worden geschaad.

²¹ Aansprakelijkstelling c.q. sommatie van de Staat der Nederlanden en het COA vanwege huidige omstandigheden in de asielopvang, 6 juli 2022 (productie 1). Aan de in artikel 3:305a lid 3 sub c BW genoemde termijn van twee weken – overigens niet altijd van toepassing in spoedeisende zaken – is dus voldaan.

²² Voor wat betreft artikel 3:305a lid 2: VWN beschikt over a. een toezichthoudend orgaan (zie art. 14 Statuten VWN); b. passende en doeltreffende mechanismen voor de deelname aan of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt (zie o.a.: www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/bestuur-en-raad-van-toezicht-zo-zijn-wij-georganiseerd); c. voldoende middelen om de kosten voor het instellen van een rechtsvordering te dragen, waarbij de zeggenschap over de rechtsvordering in voldoende mate bij VWN ligt; d. een algemeen toegankelijke internetpagina, waarop de onder art. 3:305a lid 2 sub d genoemde informatie beschikbaar is; e. voldoende ervaring en deskundigheid ten aanzien van het instellen en voeren van de rechtsvordering (hetgeen moge blijken uit het feit dat VWN asielzoekers en statushouders ook juridisch bijstaat, en daarnaast een helpdesk en een website – *Vluchtweb* – beschikbaar heeft waar ook rechtsbijstandsverleners zich tot wenden). Voorts publiceert VWN haar jaarverslag en jaarrekening op haar website, zie www.vluchtelingenwerk.nl/nl/over-ons/publieksjaarverslag-en-jaarrekeningen-2021 (artikel 3:305a lid 5 BW).

²³ Waaraan in kort geding overigens minder streng wordt getoetst dan in een bodemprocedure. Voorbeelden summieri toetsing: Rechtbank Rotterdam 24 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:2518, r.o. 4.2; Rechtbank Amsterdam 6 december 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7113, r.o. 4.8; Rechtbank Den Haag 1 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:13165 (Stichting Privacy first/Staat), r.o. 4.1; Rechtbank Gelderland 5 augustus 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4488 (VGZ/Zorgverzekeraars), r.o.4.1. De voorzieningenrechter overweegt zelfs geen aanleiding te zien om te toetsen aan leden 2 en 3, omdat het een kort geding is; Rechtbank Midden-Nederland, 8 januari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:23, r.o. 4.1; Rechtbank Amsterdam 7 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:24, r.o. 14; Rechtbank Den Haag 10 april 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3551 (Women on Waves/Staat), 4.1.

²⁴ Alleen art. 1018c lid 1 Rv is van toepassing in kort geding (zie art. 1018b lid 1 Rv). Sub e en f van dat art. 1018c lid 1 missen toepassing in kort geding, zie Rechtbank Den Haag 29 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12992, r.o. 4.5-4.6; Rechtbank Noord-Nederland 22 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3583, r.o. 4.3.

22. Om aan zijn wettelijke zorgplicht te voldoen heeft de Staat enkele taken in dit kader uitbesteed aan het COA. Vanzelfsprekend doet dat niet af aan de zelfstandige zorgplicht die op de Staat rust om te bewerkstelligen dat zijn verplichtingen op grond van mensenrechtenverdragen en Unierechtelijke wetgeving worden nageleefd. Bovendien houdt de Staat aanzienlijke invloed op het beleid en de mogelijkheden van het COA, zoals in deze dagvaarding nader zal worden onderbouwd. De Staat verstrekt namelijk subsidie aan het COA voor de uitvoering van de haar opgedragen taken.²⁵ Tevens kan de Staat beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het COA.²⁶ Als het COA zijn taak naar oordeel van de minister van Justitie en Veiligheid ernstig verwaarloost, dan kan deze noodzakelijke voorzieningen treffen.²⁷ Deze noodzakelijke voorzieningen kunnen in spoedeisende gevallen direct getroffen worden.²⁸
23. De regering heeft in december 2021 erkend dat de Nederlandse Staat moet voldoen aan de Europees- en internationaalrechtelijke verplichting om aan asielzoekers menswaardige opvangvoorzieningen te bieden en dat er een risico is dat hier niet aan wordt voldaan.²⁹ Zij spreekt van een situatie van acute nood rond de opvang van asielzoekers. In deze dagvaarding wordt onderbouwd dat het ontstaan van deze situatie verwijtbaar is aan de Staat – hetgeen ook met zoveel woorden is erkend door de staatssecretaris³⁰ – en bovendien dat de Staat sindsdien te weinig heeft gedaan (en doet) om de situatie op te lossen.

2.2.2 *Het COA*

24. Hoewel het COA sterk wordt aangestuurd vanuit de regering c.q. de Staat is het een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: “zbo”) in de zin van art. 1 sub a Kaderwet zelfstandige bestuursorganen:

“zelfstandig bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister;”

²⁵ Artikel 16 lid 1 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

²⁶ Artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

²⁷ Artikel 23 lid 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

²⁸ Artikel 23 lid 2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

²⁹ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 december 2021, *Kamerstukken II 2021-22*, 19637, nr. 2806, p. 3 (productie 2, bijlage 9).

³⁰ Zie bijv. een interview met staatssecretaris Van der Burg op 1 juli 2022 in De Telegraaf: “[W]ij zijn zelf na 2015 voorzieningen gaan afbouwen. Dat is gewoon niet goed geweest. Je moet gewoon zorgen dat je een flexibele schil hebt: capaciteit voor als de instroom toeneemt”, www.telegraaf.nl/nieuws/457030390/geen-leefgeld-meer-voor-asielzoekers-uit-veilige-landen (niet overgelegd).

25. Het COA ontleent haar status als zbo aan art. 2 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: “Wet COA”), en bezit volgens datzelfde artikel (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid.³¹
26. Het COA heeft de wettelijke taak om te zorgen voor de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.³² Daarnaast heeft het COA een taak met betrekking tot de uitstroom van verblijfsgerechtigden (statushouders) naar door gemeenten beschikbaar gestelde huisvesting.³³
27. De taken van het COA zijn nader uitgewerkt in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: “Rva”), waarin ook de Opvangrichtlijn is geïmplementeerd. Daaruit volgt dat statushouders die nog in afwachting zijn van hun woning voor wat betreft hun recht op opvang gelijk worden gesteld aan asielzoekers zonder verblijfsvergunning.³⁴
28. De Staat verstrekt, zoals vermeld, het COA de financiële middelen om diens taak uit te voeren. Het COA dient bij onvoorziene kosten door bijzondere omstandigheden een aanvullende begroting in te dienen bij de minister van Justitie en Veiligheid die daar instemming voor geeft.³⁵ Het COA kan subsidies verstrekken aan gemeenten ten behoeve van kosten, verband houdende met de opvang van asielzoekers door het COA.³⁶ Middels het ‘Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties’ verstrekt het COA ook een toelage per gevestigde vreemdeling aan gemeenten om tijdelijk extra opvang te creëren.³⁷
29. Zoals nader zal worden besproken in sectie 6 beseft VWN terdege dat de speelruimte van het COA is beperkt door beleidskeuzes van de Staat, in het bijzonder door de bezuinigingen op het personeel en het terugbrengen van het aantal azc’s. VWN wil daarnaast benadrukken dat veel COA-medewerkers zich met hart en ziel inzetten voor een kwalitatief volwaardige opvang en de huidige crisis met lede ogen aanzien. Gezien de wettelijk toebedeelde zelfstandige taak van het COA, die thans niet meer goed wordt uitgevoerd, acht VWN het echter noodzakelijk ook het COA te dagvaarden.

³¹ Bij een schending van haar wettelijke taak, of andere wettelijke verplichtingen of een handelen dat in strijd is met de maatschappelijke betamelijkheid kan het COA daarom zelfstandig aansprakelijk worden gesteld.

³² Art. 3 lid 1 sub a t/m c Wet COA.

³³ Art. 3 lid 1 sub d Wet COA.

³⁴ Art. 3 sub c Rva, Art. 12 jo. art. 9 lid 1 Rva (indien het COA instemt).

³⁵ Artikel 17 lid 2 Wet COA.

³⁶ Artikel 6 lid 1 Wet COA (o.a. toewijzen van een woning en begeleiding bij inburgering).

³⁷ Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties.

3 DE ROL VAN GEMEENTEN

30. Anders dan de Staat en het COA hebben gemeenten (op dit moment) geen wettelijke verplichting tot het opvangen van asielzoekers.³⁸ Hun wettelijke verplichting strekt zich enkel tot het opnemen van statushouders in hun gemeente.³⁹
31. In het huidige opvangsysteem, worden gemeenten slechts verzocht door het COA (of de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) asielzoekers op te vangen. Middels een bestuursovereenkomst wordt dan tussen het COA en de gemeente afspraken gemaakt over o.a. het aantal asielzoekers, de locatie van het opvangcentrum en het type opvangcentrum (opvanglocatie of noodopvang).⁴⁰ Omdat gemeenten geen wettelijke taak hebben is sprake van vrijblijvendheid, wat een belangrijke oorzaak is van de huidige crisis. Ook voor de veiligheidsregio's geldt dat zij geen wettelijke taak hebben om asielzoekers op te vangen in crisisnoodopvang, dit gebeurt dus vrijwillig op humanitaire gronden.
32. Zoals zal blijken uit sectie 5 van deze dagvaarding is door onder meer de Commissarissen van de Koning (hierna: "CdK's") en het Veiligheidsberaad aangedrongen op het verplichten van gemeenten tot het opnemen van asielzoekers, bijvoorbeeld door het inzetten van staatsnoodrecht. Anders dan bij asielzoekers uit Oekraïne heeft de Staat echter steeds vastgehouden aan het overlegmodel, hetgeen aantoonbaar niet heeft gewerkt. Daarnaast hebben de Staat en het COA vele azc's gesloten in de laatste jaren, zodat er geen buffercapaciteit over was. Nu de gemeenten op dit moment geen wettelijke taak hebben, ligt de verantwoordelijkheid voor deze situatie dus primair bij de Staat en het COA. Op grond van de wetgeving waaraan de regering op dit moment werkt, zal dit mogelijk in de toekomst veranderen, maar deze wetgeving zal in ieder geval dit jaar nog niet worden aangenomen.
33. Voorts is duidelijk dat het gebrek aan doorstroom van statushouders naar woningen in gemeenten een knelpunt is, waardoor een relatief groot aantal statushouders in de opvang verblijft. Dat deze doorstroom ingewikkeld is wordt door VWN beschouwd als een gegeven waar de Staat tijdig op had moeten anticiperen. Deze doorstroom verloopt immers al enkele jaren moeilijk, en gezien de bestaande wooncrisis was voorzienbaar dat dit voor de asielopvang ook voor problemen zou gaan zorgen. Het uitgangspunt van VWN in deze dagvaarding is dat statushouders die wachten op een woning dezelfde opvang verdienen als asielzoekers. VWN vordert daarom eveneens namens deze groep dat zij – zolang zij in afwachting van reguliere

³⁸ Hier kan de wettelijke taak voor gemeenten die mogelijk in 2023 zal komen verandering in brengen, zie o.a. Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901 (productie 2, bijlage 2); ACVZ en ROB, 'Asielopvang uit de crisis', 14 juni 2022 (productie 10).

³⁹ Artikel 28 Huisvestingswet 2014; Artikelen 13-17 Wet inburgering 2021.

⁴⁰ Zie Model bestuursovereenkomst inzake de vestiging van een opvanglocatie, versie 8 juni 2021 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/sites/default/files/2021-06/Model%20bestuursovereenkomst%208-6-2021.pdf (niet overgelegd).

huisvesting onder de verantwoordelijkheid van de Staat en het COA vallen – in ieder geval conform de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers worden opgevangen.

4 ONTVANKELIJKHEID VWN BIJ DE CIVIELE RECHTER

34. VWN legt deze zaak voor aan de civiele rechter op grond van artikel 3:305a BW om een adequate *kwaliteit* van opvang te garanderen voor alle asielzoekers en statushouders die thans én in de nabije toekomst in deze opvang (zullen) verblijven. Daarbij is tevens de *kwantiteit* van de opvangplekken van belang, nu er te weinig opvangplekken zijn. Het feitencomplex van deze zaak laat zien dat deze opvang zowel in kwaliteit als in kwantiteit op dit moment niet wordt geboden, waarmee sprake is van een onwettige situatie. Het doel van dit kort geding is om via de rechter te bewerkstelligen dat de Staat en het COA zich weer houden aan hun wettelijke taken en zodoende de onrechtmatige situatie te beëindigen.
35. Het falen van met name de Staat sinds 2015 (zie sectie 5) heeft gezorgd voor omstandigheden waarin het COA niet in staat is om asielzoekers en statushouders aanvaardbare opvang aan te bieden. Dat maakt dat het op dit moment voor individuele asielzoekers en statushouders niet mogelijk is om het COA effectief te vragen om overplaatsing of anderszins via bestuursrechtelijke weg het resultaat te bereiken dat in dit kort geding wordt gevorderd. Nu via de bestuursrechtelijke weg niet het beoogde resultaat kan worden bereikt – niet door individuele eisers en niet door VWN – geldt dat VWN door de burgerlijke rechter moet worden ontvangen in haar vorderingen.⁴¹
36. Daar komt bij dat de situatie die is ontstaan zich bij uitstek leent voor een collectieve vordering. Er is een afgebakende (maar nog deels onbekende) groep die schade lijdt en nog zal lijden als gevolg van de crisis in de opvang, waarbij de schade waartegen met dit kort geding bescherming wordt gezocht direct optreedt op het moment dat een asielzoeker aankomt in Ter Apel. Deze vordering dient ook uitdrukkelijk om schade bij die toekomstige groep asielzoekers – die op dit moment direct bij aankomst geconfronteerd worden met een onaanvaardbare en schadeveroorzakende situatie – en van statushouders die in de noodopvang worden geplaatst, te voorkomen. Iets dergelijks valt via de bestuursrechter niet te bewerkstelligen.
37. Deze collectieve vordering bij de voorzieningenrechter is – kortom – bij uitstek de manier om dit acute probleem op een proceseconomische wijze aan de kaak te stellen, ook in het licht van de spoedeisende belangen die in het geding zijn.
38. VWN wijst bovendien ook nog op haar eigen belang dat is gemoeid met het beëindigen van de onrechtmatige situatie in de asielopvang. Sinds de crisis draaien haar werknemers en

⁴¹ Vgl. HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (*Changoe/Staat*), r.o. 3.2; HR 28 maart 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC0256, NJ 2008/475 (*Asha/Amersfoort*); Hoge Raad 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (*Staat / Privacy First*). En zie ook: Rechtbank Den Haag 23 april 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:AF7654, r.o. 4.2.

vrijwilligers overuren om asielzoekers en statushouders in de (nood)opvang bij te staan, onder meer door het uitdelen van voedsel en dekens en het verstrekken van informatie. Daarbij vervult VWN regelmatig taken die eigenlijk berusten bij de Staat en het COA.

39. Bovenstaande maakt dat VWN ontvankelijk is in haar vorderingen bij de civiele rechter.

5 FEITEN

5.1 Introductie

40. In deze sectie wordt eerst de aanloop van de huidige asielopvangcrisis weergegeven aan de hand van een tijdlijn van 2015 tot en met 2020. Ten tweede wordt de opvangcrisis uiteengezet voor de periode september 2021 tot heden, met bijzondere aandacht voor het gebrek aan opvangplekken en de mensonterende omstandigheden in de opvanglocaties. Ten derde wordt de reactie van de Staat en het COA op de opvangcrisis toegelicht en tot slot volgt een tussenconclusie over de feiten.
41. Alvorens daartoe over te gaan wordt een algemene schets gegeven van het asielsysteem in Nederland. Een persoon die in Nederland asiel wil aanvragen moet zich melden bij het aanmeldcentrum (AC) van de IND in Ter Apel of in Budel.⁴² Daar registreert de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) de persoonlijke gegevens van de asielzoeker en worden diens vingerafdrukken af genomen. De asielzoeker dient vervolgens opgevangen te worden in de centrale ontvangstlocatie (col) van het COA. Daar wordt een medische intake gedaan door de Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) en kan een tuberculosecontrole worden gedaan door de GGD. Daarna dient het aanmeldgehoor met de IND plaats te vinden. Vervolgens moet de asielzoeker opvang krijgen in een procesopvanglocatie (pol) van het COA. Zowel in Ter Apel als in Budel is er ook een pol. Er zijn daarnaast nog 6 pol locaties. Als door achterstanden bij de IND een asielzoeker niet direct kan starten met de asielprocedure wordt er eerst opvang in een pre-procesopvanglocatie (pre-pol) geboden. Vanaf de beslissing op de asielaanvraag door de IND wordt de asielzoeker opgevangen in een asielzoekerscentrum (azc) van het COA; als er sprake is van de verlengde asielprocedure, omdat de IND meer tijd nodig heeft, dan wordt de asielzoeker al eerder in een azc opgevangen. Asielzoekers met een verblijfsvergunning, ook wel 'statushouders' genoemd, mogen in het azc wonen totdat zij een woonruimte krijgen in een gemeente. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) is er een speciale 'centrale ontvangstlocatie voor amv' in Ter Apel en er zijn ook speciale pol's voor amv's. In sectie 5.3.2 wordt nader ingegaan op de situaties in de opvang en (crisis)noodopvang.

⁴² Voor asielzoekers die per vliegtuig of boot aankomen geschiedt de aanmelding op AC Schiphol. Zie www.coa.nl/nl/asiel [geraadpleegd op 8 augustus 2022].

5.2 Tijdlijn 2015-2020

42. Om een beeld te krijgen van de besluitvorming en omstandigheden die hebben geleid tot de huidige asielopvangcrisis volgt hieronder een – niet-uitputtende – tijdlijn met relevante gebeurtenissen vanaf 2015 tot en met 2020. Hieruit blijkt dat de huidige crisis het gevolg is van beleidskeuzes van de Staat en in mindere mate het COA. Sinds 2015 is het aantal voorzieningen in rap tempo afgeschaald en is tegen de adviezen in zwaar bezuinigd bij zowel het COA als de IND. Ook blijkt dat in deze jaren – onder meer door VWN – vaak aan de bel is getrokken over het risico van het gekozen beleid, en dat er meerdere inspecties zijn geweest van opvanglocaties die niet voldeden aan de minimumeisen. Dit feitenoverzicht laat, kortom, zien dat de Staat door de jaren heen voldoende is gewaarschuwd, maar desondanks het risico heeft geaccepteerd dat de kwaliteit van de asielopvang onder de wettelijke minimumnormen zou zakken.

2015

43. Door het verhoogde aantal van asielzoekers is 2015, volgens het COA, “mogelijk het meest hectische jaar in de geschiedenis van het COA, met een ongekende en vooral snelle groei”.⁴³ Omdat het voor het COA ondanks de opschaling moeilijk is zijn wettelijke taak uit te voeren, heeft de minister van Justitie en Veiligheid in september 2015 gemeenten opgeroepen om 72-uurs crisisnoodopvang in te richten.⁴⁴ In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom worden afspraken gemaakt om de opvangcapaciteit van de reguliere opvang en de noodopvang uit te breiden.⁴⁵ Aan het einde van het jaar zijn er 191 opvanglocaties waarvan 81 asielzoekerscentra (azc’s) en 9 crisisnoodopvanglocaties die goed waren voor een opvangcapaciteit van 54.479.⁴⁶ In totaal verblijven er dan 47.636 mensen in de opvang.⁴⁷
44. Het College voor de Rechten van de Mens concludeert in december 2015 na inspectie van zeven opvanglocaties dat de toegang tot basisvoorzieningen voor kinderen in de (crisis)noodopvang onvoldoende is en dat voor hen “niet alle mensenrechten gewaarborgd zijn.”⁴⁸ Het College

⁴³ COA, ‘Tijdlijn 25 jaar COA’ (productie 33).

⁴⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, ‘De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep’, 11 november 2015, p. 30 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.inspectie-jenv.nl/binaries/inspectie-venj/documenten/rapporten/2015/11/11/de-tijdelijke-opvangvoorzieningen-voor-asielzoekers-onder-de-loep/20151111+01+De+tijdelijke+%28opvang%29+voorzieningen+voor+asielzoekers+onder+de+loep+-+Schouwrapport.pdf (niet overgelegd).

⁴⁵ Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015 [geraadpleegd 8 augustus 2022]:

www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2015/20151127-bestuursakkoord-asiel.pdf (niet overgelegd).

⁴⁶ COA, ‘Financiële verantwoording 2015’, p. 73 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/sites/default/files/2019-12/financiële_verantwoording_2015.pdf (niet overgelegd).

⁴⁷ Ibid., p. 71.

⁴⁸ College voor de Rechten van de Mens, ‘Aanbevelingen mensenrechten in (tijdelijke) opvanglocaties’, 8 december 2015, p. 3 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/b30176f1-ce3a-46da-aa81-180165956830.pdf> (niet overgelegd).

beveelt aan dat het verblijf in noodopvang zo veel mogelijk beperkt moet worden tot maximaal zes maanden en dat het aantal verhuizingen zoveel mogelijk moet worden beperkt.⁴⁹

2016

45. In 2016 waarschuwden al meerdere instanties voor problemen in de asielopvang die heden ten dage zeer herkenbaar zijn. De Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens brengen in februari 2016 een gezamenlijk rapport uit over hun bezoek aan de noodopvang Heumensoord.⁵⁰ Zij concluderen onder andere dat het verblijf in Heumensoord veiligheids- en gezondheidsrisico's meebrengt en dat deze situatie niet langer kan voortduren.⁵¹
46. In dezelfde maand uit ook de Kinderombudsman stevige kritiek op het COA.⁵² Hij concludeert dat de leefomstandigheden van kinderen in noodopvanglocaties op veel punten afwijken van de normen die maatschappelijk acceptabel zijn.⁵³ Ook schrijft hij dat de verhuizingen van kinderen ontwrichtend zijn en ontwikkeling van deze kinderen schaden.⁵⁴ Ook Werkgroep Kind in azc (o.a. UNICEF en VWN) komt met aanbevelingen voor een betere opvang van kinderen.⁵⁵
47. Uiteindelijk stagneert in 2016 de komst van nieuwe asielzoekers en sluit de laatste (crisis)noodopvang.⁵⁶ Het Ministerie van Justitie en Veiligheid besluit op dat moment dat weer afgeschaald en bezuinigd kan worden.⁵⁷ In deze periode is het beleid dat zodra een aantal bedden leegstaat, asielzoekers worden overgeplaatst naar andere azc's, zodat locaties gesloten kunnen worden om kosten te besparen.⁵⁸ De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid maakt kenbaar de flexibilisering van de asielopvang en -keten te zullen gaan verkennen.⁵⁹

⁴⁹ College voor de Rechten van de Mens, 'Aanbevelingen mensenrechten in (tijdelijke) opvanglocaties', 8 december 2015, p. 9.

⁵⁰ Nationale Ombudsman en College voor de Rechten van de Mens, 'Rapport bezoek noodopvang Heumensoord', 10 februari 2016 [geraadpleegd op 8 augustus]: [www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapportage bezoek noodopvang Heumensoord_0.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Rapportage%20bezoek%20noodopvang%20Heumensoord_0.pdf) (niet overgelegd).

⁵¹ Ibid., p. 3-4.

⁵² Kinderombudsman, 'Rapport: Wachten op je toekomst - Kinderen in de noodopvang in Nederland', 24 februari 2016 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.kinderombudsman.nl/system/files/publications/2019-Publicatie%20aanmaken/2016.KOM008.Wachtenopjetoekomst.pdf (niet overgelegd).

⁵³ Ibid., p. 34.

⁵⁴ Ibid., p. 35; De schadelijke effecten voor de mentale gezondheid van kinderen door regelmatige verhuizing is al geruime tijd wetenschappelijk aangetoond. Zie bijv. 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* 2013.

⁵⁵ Werkgroep Kind in azc (o.a. UNICEF en VWN), 'Zo kan het ook: aanbevelingen voor een betere situatie van kinderen in asielzoekerscentra', 18 november 2016 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.kind-in-azc.nl/wp-content/uploads/2016/11/Rapport-Zo-kan-het-ook.pdf (niet overgelegd).

⁵⁶ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2015-16, 19637, nr. 2223, p. 1-2.

⁵⁸ VWN, 'Grote zorgen over de kwaliteit van de opvang van asielzoekers', 12 oktober 2021 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/nieuws/grote-zorgen-over-de-kwaliteit-van-de-opvang-van-asielzoekers (niet overgelegd).

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2016-17, 19637, nr. 2261.

2017

48. In 2017 brengt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de Staatssecretaris een advies uit over de eisen waaraan een efficiënt, toekomstbestendig Nederlands opvangsysteem moet voldoen (**productie 4**).⁶⁰ De ACVZ laat de Staatssecretaris weten:

“Op basis van die knelpunten en systeemzwaktes concludeert de commissie dat het opvangsysteem, en feitelijk alle daarmee samenhangende beleidsterreinen, niet zijn ingericht om op proactieve wijze snelle en significante toe- en afnames van het aantal asielzoekers op soepele wijze te verwerken, snel tot afdoening van aanvragen te komen en asielzoekers op een effectieve en efficiënte wijze voor te bereiden op hun toekomst.”⁶¹ (onderstreping adv.)

49. De ACVZ komt ook tot de conclusie dat er een permante buffercapaciteit moet zijn:

“Een flexibel opvangsysteem moet, tot op zekere hoogte, kunnen mee-ademen met fluctuatie in het aantal asielzoekers. Er moet dus altijd een zekere buffercapaciteit zijn die snel aangewend kan worden als het aantal asielzoekers plotseling toeneemt en die bij een afname van het aantal asielzoekers weer voor andere doeleinden kan worden gebruikt.”⁶²

50. In reactie op het advies geeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat het Ministerie de aanbevelingen uit het advies zou betrekken bij de verkenning van de flexibilisering van de asielopvang en -keten die in 2016 was aangekondigd (hierna: “Flexibilisering Asielketen”) wat uiteindelijk niet gebeurt, zoals hieronder wordt toegelicht.⁶³
51. Op 1 juli 2017 treedt de *Wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders in werking*. Als gevolg van deze wet behoren statushouders niet meer tot de verplichte categorie van urgente woningzoekenden. Dat houdt in dat gemeenten niet langer verplicht zijn statushouders aan te merken als een verplichte voorrangscategorie in hun urgentieregeling en dat zijzelf in hun huisvestingsverordening kunnen bepalen of ze al dan niet het recht op voorrang bij sociale huurwoningen aan statushouders verlenen.⁶⁴ Dit leidt tot kritiek van onder meer de vereniging van woningcorporaties, Aedes, die stelt dat het

⁶⁰ ACVZ, ‘Pieken en dalen - rapport over opvang, huisvesting en integratie’, deel 1, zonder bijlages, 24 mei 2017 (productie 4).

⁶¹ Ibid., p. 3.

⁶² Ibid., p. 20.

⁶³ *Kamerstukken II 2016-17*, 19637, nr. 2330. Zie nader onder kopje ‘2018’.

⁶⁴ Wet van 14 december 2016 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 inzake de huisvesting van vergunninghouders (*Staatsblad* 2016, 534).

onthouden van een voorrangsregeling aan statushouders ertoe zal leiden dat zij kansloos zijn op de woningmarkt.⁶⁵ Met als gevolg dat statushouders langer in de opvang zullen verblijven.⁶⁶

52. In datzelfde jaar kondigt het COA aan de opvangcapaciteit gefaseerd te gaan verlagen, omdat geen sprake meer is van een verhoogd aantal asielzoekers.⁶⁷ De opvangcapaciteit moet van 48.700 naar 31.000 worden gebracht voor eind 2017.⁶⁸ Er worden in 2017 45 azc's gesloten en van 19 bestaande locaties wordt de opvangcapaciteit verminderd.⁶⁹ Ook het aantal medewerkers van het COA wordt meer dan gehalveerd, van 4700 naar 2200.⁷⁰

2018

53. Het programma 'Flexibilisering Asielketen', waarin de staatssecretaris de aanbevelingen van het ACVZ -advies uit 2017 zou betrekken, gaat in 2018 van start. Over de aanbevelingen van de ACVZ geeft de staatssecretaris aan:

"[O]mdat het programma de komende tijd nog wordt uitgewerkt, zijn de betreffende aanbevelingen uit het advies van de ACVZ nog niet geïmplementeerd, maar worden ze nader uitgewerkt binnen de onderdelen van het programma".⁷¹ (onderstreping adv.)

54. In de eerste maanden van 2018 worden door het COA tot 20.000 mensen opgevangen.⁷² Omdat de behoefte aan opvangcapaciteit daalt en lager ligt dan de beschikbare opvangcapaciteit, krimpt het COA verder van 31.000 naar 27.000 opvangplaatsen.⁷³ Nog eens 11 azc's worden voor eind 2018 gesloten.⁷⁴ Daarnaast wordt er bezuinigd op de IND.
55. Door een "iets hogere instroom, lagere uitstroom van vergunninghouders en een langere doorlooptijd bij de IND" neemt het aantal bewoners later dat jaar weer licht toe.⁷⁵ Het COA ziet zich genoodzaakt te onderhandelen over het heropenen van net gesloten opvanglocaties.⁷⁶

⁶⁵ Aedes, 'Voorrang voor vergunninghouders na 1 juli 2017', 4 juli 2018 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.aedes.nl/aandachtsgroepen/voorrang-voor-vergunninghouders-na-1-juli-2017 (niet overgelegd). Aedes constateert: "Vergunninghouders zijn daarbij grotendeels aangewezen op sociale huurwoningen. Ze beschikken niet over opgebouwde wachtduur of een eigen netwerk, waardoor ze zonder voorrang zo goed als kansloos zijn en voornamelijk in kwetsbare wijken terecht zullen komen (daar is de kans op een woning het grootst vanwege het relatief hoge aantal verhuizingen)."

⁶⁶ Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en het College voor de Rechten van de Mens waren kritisch op deze wijziging, *Kamerstukken II 2015-2016*, 34454, nr. 3.

⁶⁷ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁶⁸ COA, 'Opvangcapaciteit COA voor eind 2017 naar 31.000 plaatsen', 26 april 2017 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/nieuws/opvangcapaciteit-coa-voor-eind-2017-naar-31000-plaatsen (niet overgelegd).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Trouw, 'En ineens is het azc leeg', 29 december 2017 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.trouw.nl/nieuws/en-ineens-is-het-azc-leeg~be739a6b/ (niet overgelegd).

⁷¹ *Kamerstukken II 2018-19*, 19637 en 30573, nr. 2442, p. 1.

⁷² COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁷³ COA, 'Elf asielopvanglocaties dicht voor eind 2018', 29 maart 2018 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/nieuws/elf-asielopvanglocaties-dicht-voor-eind-2018 (niet overgelegd).

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁷⁶ NOS, 'Vluchtelingenwerk: volle asielcentra door personeelstekort IND', 2 november 2018 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2257486-vluchtelingenwerk-volle-asielcentra-door-personeelstekort-ind (niet overgelegd).

VWN waarschuwt dat jaar dat de personeelstekorten bij de IND – eveneens als gevolg van een beleidskeuze van de regering – wegens de vertraagde behandeling van asielaanvragen zullen leiden tot een overvolle asielopvang in de toekomst.⁷⁷

2019

56. Eind 2019 verblijven 27.300 mensen in azc's, onder wie 5.440 statushouders.⁷⁸ Aan het eind van 2019 en begin 2020 wordt al bericht dat de asielopvang vol zit: de 27.000 plekken blijken onvoldoende.⁷⁹ Bovendien worden asielaanvragen niet binnen de vastgestelde tijd afgehandeld, waardoor asielzoekers langer dan nodig in een de opvang zitten. In totaal verblijven er 7.799 asielzoekers in een pre-procesopvanglocatie in afwachting van de start van hun asielprocedure.⁸⁰
57. VWN heeft in meerdere brieven de Staat aangespoord om met urgentie de doorlooptijden van asielaanvragen drastisch te verkorten en daarmee de situatie in de opvang enigszins te verbeteren.⁸¹ VWN brengt eind 2019 ook een rapport uit over de gevolgen van de oplopende wachttijden voor o.a. de opvang. Zij signaleert “groeïende onrust in opvanglocaties door de ontbrekende informatievoorziening, onnodige verhuizingen, onveilige woonsituaties en een tekort aan zinvolle dagbesteding en ontwikkelingsmogelijkheden.”⁸²

2020

58. In de eerste maanden van 2020 blijkt het aantal eerste asielverzoeken hoger dan de prognose. De opvang zit vol en de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT)⁸³ benadrukt daarom begin maart nog de urgentie voor extra opvangplekken.⁸⁴ Zowel de LRT als de Ombudsman constateren dat de doorlooptijden bij de IND oplopen waardoor asielzoekers langer in de

⁷⁷ NOS, 'Vluchtelingenwerk: volle asielcentra door personeelstekort IND', 2 november 2018.

⁷⁸ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁷⁹ NOS, 'Asielopvang vol: COA zoekt 1800 slaapplekken', 12 februari 2020 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2322734-asielopvang-vol-coa-zoekt-1800-slaapplekken (niet overgelegd); NRC, 'Interview Het is crisis in de asielzoekerscentra', 3 november 2019 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nrc.nl/nieuws/2019/11/03/het-is-crisis-in-de-asielzoekerscentra-a3979015?t=1655202229 (niet overgelegd).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Bijv. Brief VWN aan woordvoerders asiel en migratie van de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid, 6 november 2019 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]:

www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/Vluchtelingenwerk/Publicaties/191106_brief_aanvulling_ao_vreemdelingen_asielbeleid_7_nov_2019.pdf (niet overgelegd) en 19 november 2019 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]:

www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/Vluchtelingenwerk/Publicaties/191119_reactie_vwn_brief_doorlooptijden.pdf (niet overgelegd).

⁸² VWN, 'Gevangen in een vastgelopen asielsysteem. Gevolgen en verhalen uit de praktijk', november 2019, p. 3 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]:

www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/Vluchtelingenwerk/Publicaties/gevangen_in_eeen_vastgelopen_asielsysteem.pdf (niet overgelegd).

⁸³ De LRT is een structureel overleg met o.a. verschillende ministers en staatssecretarissen, het COA en de VNG. Hiertoe werd besloten in het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom in 2015.

⁸⁴ Rijksoverheid, 'Landelijke regietafel benadrukt urgentie voor extra opvangplekken asielzoekers', 4 maart 2020 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/04/landelijke-regietafel-benadrukt-urgentie-voor-extra-opvangplekken-asielzoekers (niet overgelegd).

opvang moeten blijven.⁸⁵ Sommige asielzoekers wachten twee jaar voor de start van hun asielaanvraag.⁸⁶ De locaties waar asielzoekers wachten op de aanvang van hun procedure bieden een lager voorzieningenniveau dat alleen gerechtvaardigd zou zijn bij een kort verblijf, constateert de Ombudsman.⁸⁷ Het COA staat op het punt twee evenementenhallen te openen voor noodopvang, maar door de uitbraak van de Covid-19 pandemie gaat dit op het laatste moment niet door.⁸⁸

59. Als gevolg van de pandemie is het aantal eerste asielverzoeken in 2020 uiteindelijk ook een stuk lager.⁸⁹ Halverwege 2020 is het aantal bewoners iets gedaald, naar 27.100, van wie 5.800 statushouders.⁹⁰ De opvang zit echter nog steeds vol, waarmee duidelijk is dat een crisis enkel door de pandemie is afgewend. Het moment wordt desondanks niet gebruikt om nieuwe opvangplekken te creëren voor na de pandemie, wanneer het aantal asielzoekers weer zal toenemen.
60. In december 2020 wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: "WODC") een rapport uitgebracht over de zogenaamde Meerjarige Productie Prognose (hierna: "de MPP") (**productie 5**).⁹¹ De MPP is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses opgesteld door de migratieketen zelf, op basis waarvan onder meer de begroting voor o.a. het COA en de IND wordt bepaald. De MPP is gebaseerd op het principe dat de opvangcapaciteit moet worden afgeschaald als er minder asielverzoeken wordt verwacht. In de praktijk vallen de prognoses van de MPP echter vaak te laag uit. Dit zorgt ervoor dat het COA en de IND een valse start maken aan het begin van het jaar en problemen krijgen met de uitvoering. Zij krijgen bij een te lage prognose minder geld dan nodig is en daardoor kunnen niet de benodigde investeringen worden gedaan voor aanvullende opvangcapaciteit of het wegwerken van achterstanden. Dat de prognose kan worden bijgesteld halverwege het jaar maakt dit mechanisme niet minder problematisch. Er bestaat dan immers al een achterstand die moeilijker in te halen is. Het geld komt dan te laat en het COA loopt achter de feiten aan. Uit het onderzoek van WODC komt bovendien de volgende conclusie naar voren:

⁸⁵ Rijksoverheid, 'Landelijke regietafel benadrukt urgentie voor extra opvangplekken asielzoekers', 4 maart 2020.

⁸⁶ Brief Nationale Ombudsman en Kinderombudsvrouw aan staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 9 maart 2020

[geraadpleegd op 8 augustus 2022]:

www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20Nationale%20ombudsman%20aan%20staatssecretaris%20van%20JenV%20%289%20maart%202020%29.pdf (niet overgelegd).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁸⁹ IND, 'Asielinstroom in 2020', 18 januari 2021 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.ind.nl/nl/nieuws/asielinstroom-in-2020 (niet overgelegd).

⁹⁰ COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA' (productie 33).

⁹¹ Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van de WODC), 'Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen', 17 december 2020 (productie 5).

“In de interviews met de ketenpartners is de verzameling en verwerking van de productiegegevens als het meest kwetsbare onderdeel aangemerkt. Respondenten achten het mogelijk dat ze door politiek wensdenken worden gekleurd en hun betrouwbaarheid is voor de (andere) ketenpartners moeilijk te beoordelen. Daarin is onder meer aandacht voor de oneigenlijke beïnvloeding van prognoses (waarbij de conclusie luidt dat het systeem hier kwetsbaar voor is), wat in de praktijk toe kan leiden tot te lage inschattingen en budgettering als gevolg van politiek gekleurde prognoses.”⁹² (onderstreping adv.)

61. Zo kan de MPP ertoe leiden dat in 2022, als de asielopvangcrisis inmiddels in volle gang is, volgens de prognose automatisch moet worden bezuinigd op het COA en de IND (zie hieronder). Gecombineerd met het beleid waarbij opvanglocaties worden gesloten als er tijdelijk minder asiolverzoeken worden ingediend en het negeren van de adviezen van experts, zijn hiermee belangrijke oorzaken van het ontstaan van de asielopvangcrisis in 2021 gegeven.

5.3 De opvangcrisis: september 2021 – heden

62. Enigszins arbitrair gezien het voorgaande wordt het begin van ‘de asielopvangcrisis’ in september 2021 geplaatst, want hoewel verschillende opvanglocaties reeds voor dit moment niet voldeden aan de minimumnormen, neemt de crisis op dat moment voor het eerst een semi-permanente vorm aan. Ook komt het vanaf dat moment voor dat asielzoekers op de grond, op stoelen of buiten moeten slapen. Hieronder wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen sinds september 2021, waarbij aandacht wordt besteed aan het gebrek van opvang, de mensonterende omstandigheden en de wijze waarop de Staat en het COA hiermee om zijn gegaan.

5.3.1 Gebrek aan opvang en mensonterende omstandigheden

63. VWN signaleert vanaf augustus 2021 dat er geen plek meer is in de azc's.⁹³ In oktober 2021 zijn er geen bedden meer over, mensen slapen op de vloer, in stoelen en buiten in tenten.⁹⁴ Er zijn op dat moment 35 noodopvanglocaties open, waar duizenden asielzoekers en statushouders verblijven.⁹⁵ VWN uit dan ook grote zorgen over de kwaliteit van de opvang en stelt dat door “jarenlange bezuinigen op zowel het COA als de IND [...] er op allerlei fronten achterstanden [zijn] ontstaan.”⁹⁶

⁹² Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van de WODC), “Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen”, 17 december 2020, citaat uit de samenvatting, zie ook pp. 24-29 (productie 5).

⁹³ VWN, ‘Tweede Quickscan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022, p.1 (productie 8).

⁹⁴ NOS, ‘Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets’, 12 mei 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/collectie/13898/artikel/2428523-noodkreet-na-noodkreet-maar-in-ter-apel-verandert-er-bijna-niets (niet overgelegd). Zie video van NOSop3 aan het eind van het artikel.

⁹⁵ VWN, ‘Eerste Quickscan: leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, december 2021, p. 1 (productie 7).

⁹⁶ VWN, ‘Grote zorgen over de kwaliteit van de opvang van asielzoekers’, 12 oktober 2021.

64. In november 2021 constateren de Nationale Ombudsman en College voor de Rechten van de Mens wederom, na een eerder bezoek in 2016, dat de opvang in Heumensoord volstrekt ongeschikt is (**productie 6**).⁹⁷
65. In december 2021 beschrijft VWN de schrijnende omstandigheden in de noodopvang: geluidsoverlast, gebrek aan privacy, onveiligheid, onmogelijkheden om te koken, beperkte toegang tot gezondheidszorg en meerdere verhuizingen in korte tijd (**productie 7**).⁹⁸ Voorts gaan kinderen niet, of veel later naar school.⁹⁹ VWN stelt dat de leefomstandigheden zo snel mogelijk verbeterd moeten worden. Ook stelt VWN:
- “De noodopvang moet zo snel mogelijk worden beëindigd. Daarvoor moet met grote urgentie de komende maanden de structurele opvang voor asielzoekers worden uitgebreid. Hiervoor moet voldoende structurele financiering beschikbaar zijn, en in de huidige azc’s moeten meer reguliere opvangplekken worden vrijgemaakt.”¹⁰⁰
66. Op 24 februari 2022 valt Rusland Oekraïne aan. In de dagen en weken erna worden speciale opvangplekken gecreëerd voor de asielzoekers uit Oekraïne. Dit gebeurt buiten het COA om. Op 9 maart wordt de structuur voor nationale crisisbesluitvorming geactiveerd specifiek ten behoeve van de opvangopgave voor vluchtelingen uit Oekraïne.¹⁰¹ De staatssecretaris meldt op 17 maart dat er op korte termijn gewerkt wordt om 50.000 opvangplekken te creëren voor vluchtelingen uit Oekraïne. Door gemeenten en veiligheidsregio’s zijn er op dat moment 23.000 opvangplekken gerealiseerd, waarvan ongeveer 8000 bezet zijn.¹⁰² Dit gebeurt op dat moment zonder wettelijke verplichting, waardoor de staatssecretaris aangeeft dat het kabinet voornemens is noodrecht in te zetten zodat er een wettelijke taak voor de opvang van asielzoekers bij de gemeenten kan worden gelegd.¹⁰³
67. Met betrekking tot niet uit Oekraïne gevluchte asielzoekers stelt VWN in maart 2022 vast dat de omstandigheden in de noodopvang in de maanden sinds december 2021 over het algemeen verder zijn verslechterd (**productie 8**).¹⁰⁴ De noodopvang heeft “zijn tijdelijke karakter

⁹⁷ Nationale Ombudsman en College voor de Rechten van de Mens, ‘Brief Bezoek aan noodopvang Heumensoord’, 8 november 2021, pp. 1-2 (productie 6): “Tijdens ons bezoek en tijdens gesprekken met evacués, constateerden wij een groot gebrek aan privacy. De slaapkamers hebben geen plafond, maar alleen dunne scheidingswanden. Alle leefgeluiden, waaronder gesprekken en huilende kinderen, zijn voor iedereen hoorbaar. Ongestoord slapen is daarmee onmogelijk en er is geen ruimte voor mensen om zich terug te trekken. Gevoegd bij de onduidelijkheid over de duur van het verblijf en de onzekerheid over de toekomst leidt dat tot psychische en gezondheidsproblemen zoals stress, slapeloosheid en depressie. Heumensoord is bovendien niet geschikt voor verblijf tijdens de wintermaanden. Verlenging van de opvangperiode tot na december 2021 is ook om deze reden onacceptabel.”

⁹⁸ VWN, ‘Eerste Quicksan: leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, december 2021, p. 1 (productie 7).

⁹⁹ Ibid., p. 2.

¹⁰⁰ Ibid., p. 4.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2021-2022, 19637, nr. 2829, p. 2.

¹⁰² Kamerstukken II 2021-2022, 19637, nr. 2834, p. 1.

¹⁰³ Ibid., p. 2. Zie voor de toepassing van het staatsnoodrecht en de ongelijke behandeling die hieruit volgt sectie 6.3.

¹⁰⁴ VWN, ‘Tweede Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022, p. 6 (productie 8).

verloren”, en “de mentale en fysieke conditie van bewoners verslechtert”.¹⁰⁵ In de noodopvang verblijven nu zowel asielzoekers als statushouders.¹⁰⁶ VWN constateert:

“Vooral de situatie in de grootschalige hallen en tenten waar ook kinderen verblijven is alarmerend. Veel vrouwen en kinderen voelen zich niet veilig, iedereen slaapt slecht vanwege de gehorigheid, veel kinderen eten slecht en er zijn geen goede speelmogelijkheden voor kinderen. Een andere zorgelijke ontwikkeling is dat de wachttijden in de asielpcedure aan het oplopen zijn. Daardoor leven de asielzoekers in grote onzekerheid en is, vanwege de langere verblijfsduur, er ook steeds meer opvang nodig.”¹⁰⁷

68. VWN dringt opnieuw aan op acuut ingrijpen om de situatie te verbeteren, onder meer door het:

“Uitbreiden van de reguliere opvang zodat de noodopvang zo snel mogelijk kan worden beëindigd. Bij voorkeur in de vorm van kleinschalige opvanglocaties en vooral in de regio’s waar nu nog geen opvanglocaties zijn. [...]”

“Sluiten van de grootschalige noodopvang in tenten en hallen, zo snel mogelijk en zeker voor kinderen. Vóór de meivakantie moeten alle 250 kinderen met hun ouders overgeplaatst worden naar reguliere azc’s en de gezinnen met een vergunning alvast naar (tijdelijke) huisvesting in de gemeente.”

“Meer plekken in de reguliere asielopvang vrijmaken door: actief vluchtelingen/statushouders te huisvesten en dus het wegwerken van de achterstanden in de huisvestingstaakstelling; het uitbreiden van de Hotel- en accommodatieregeling met gezinnen [...]; het voor asielzoekers - net als nu geldt voor statushouders - mogelijk maken om met goede waarborgen tijdelijk bij familie en vrienden te verblijven.”¹⁰⁸

69. Op 21 maart 2022 luidt ook het COA zelf de noodklok over de opvang van niet-Oekraïense vluchtelingen. De NOS bericht hier als volgt over:

“Binnen anderhalve week moeten 1500 nieuwe plekken gevonden worden voor asielzoekers uit landen zoals Syrië en Afghanistan. In Ter Apel melden zich dagelijks nieuwe vluchtelingen, maar daar verblijven nu al honderden mensen in slechte leefomstandigheden. [...] COA-directeur Milo Schoenmaker heeft burgemeesters vandaag in het Veiligheidsberaad op het hart gedrukt om ook te zorgen voor opvang van deze groep vluchtelingen, zei hij na de bijeenkomst. “We merken nu dat het heel lastig is om de reguliere groep ergens te plaatsen, want vrijwel

¹⁰⁵ VWN, ‘Tweede Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022, p. 1 (productie 8).

¹⁰⁶ Ibid., p. 1.

¹⁰⁷ Ibid., p. 6.

¹⁰⁸ Ibid., p. 6.

alles wordt gereserveerd voor Oekraïners", zei de COA-directeur. "We hebben echt een probleem, in Ter Apel loopt het nu over".¹⁰⁹

70. Als gevolg van de verwachte hoge aantallen vluchtelingen uit Oekraïne zet het kabinet het staatsnoodrecht in op 1 april 2022 door artikelen in de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) in werking te stellen, waardoor burgemeesters de wettelijke taak krijgen om te voorzien in opvang van ontheemden uit Oekraïne.¹¹⁰ Op basis daarvan is de Regeling ontheemden opvang Oekraïne vastgesteld.¹¹¹

71. Op 10 april 2022 zegt burgemeester Schuiling van Groningen na een bezoek aan Ter Apel:

"Kinderen spelen er tussen het afval. [...] Er hangt een penetrante rioollucht in de opvangtenten, en urinoirs zitten vol met urine en bruine drab. Er is kans op besmettingen en infectieziekten, er is nul privacy en het is brandgevaarlijk."¹¹²

"Op een festivalterrein zijn oneindig betere sanitaire voorzieningen. Het is een andere categorie mensen of zo, ik weet het niet. Aan alle kanten overtreden we de wet. Het is beschamend.' En wat net zo beschamend is, is dat nogal wat van zijn eerbiedwaardige collega's in den lande zien dat de opvang in Groningen mensonwaardig is, zelf genoeg opvangmogelijkheden hebben, maar geen vinger uitsteken. [...] Daarom zei ik vorige week ook tijdens het veiligheidsberaad: kom kijken, haal je wijsheid niet uit de dossiers. Dan zie je met eigen ogen ons eigen Lampedusa. En daar word je dus echt beroerd van."¹¹³

72. Kinderombudsvrouw Margrite Kalverboer stelt in april 2022 dat kinderen in Ter Apel mentaal verwaarloosd worden (**productie 9**):¹¹⁴

"Ze komen uit een situatie van acute stress. Vervolgens stel je ze bloot aan totale verwaarlozing. Wat denk je dat er dan gebeurt? Je verergert hun problemen. Daar is de overheid verantwoordelijk voor."¹¹⁵

73. Het COA erkent dat de kinderen "te lang in Ter Apel moeten verblijven en dat we door een ondergrens zakken qua begeleiding".¹¹⁶ Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) horen binnen zes dagen vanaf het aanmeldcentrum in Ter Apel naar een opvanglocatie te gaan, maar deze termijn wordt nooit gehaald: zij zitten weken of maanden in Ter Apel.¹¹⁷ Toch zal het

¹⁰⁹ NOS, 'COA luidt noodklok over opvang niet-Oekraïense vluchtelingen', 21 maart 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2422188-coa-luidt-noodklok-over-opvang-niet-oekraïense-vluchtelingen (niet overgelegd).

¹¹⁰ Besluit van 31 maart 2022, houdende inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (*Stb.* 2022, 133); *Kamerstukken II* 2021-2022, 19637, nr. 2907, pp. 1-2. Zie nader sectie 6.3.

¹¹¹ Regeling opvang ontheemden Oekraïne (*Stcrt.* 2022, 9469).

¹¹² NOS, 'Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets', 12 mei 2022.

¹¹³ Binnenlands Bestuur, 'Burgemeester Koen Schuiling: 'We moeten ons schamen'', 9 april 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/het-een-beschaafd-land-onwaardig (niet overgelegd).

¹¹⁴ NRC, 'Kinderen in Ter Apel worden verwaarloosd', 14 april 2022 (productie 9).

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 2; NOS, 'Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets', 12 mei 2022.

COA, zo stelt VWN in maart 2022 al vast, ten minste 16 noodlocaties sluiten tussen maart en juni 2022. Het gaat daarbij vooral om kleinere opvang, geschikt voor gezinnen.¹¹⁸

74. Op 10 mei 2022 wordt volgens het COA zelf een “indrukwekkend dieptepunt” bereikt: tientallen asielzoekers moeten voor de hekken van het aanmeldcentrum in Ter Apel op een grasveld slapen. Uiteindelijk kunnen ze wel naar de wachtruimtes binnen, en hebben ze een dak boven hun hoofd, maar er zijn geen bedden.¹¹⁹
75. In de noodopvang in Haarlem, op een boot, zijn de drinkwatervoorzieningen gevaarlijk.¹²⁰ De GGD Kennemerland concludeert dat er een buiktyfusuitbraak heeft kunnen plaatsvinden omdat de drinkwatertanks waren vervuild door ontlasting uit de vuilwatertank. 66 mensen (bewoners en medewerkers) werden ziek en een deel moest opgenomen worden in het ziekenhuis.
76. Het Rode Kruis plaatst tenten in Ter Apel waar in de periode van 12 tot 20 juni asielzoekers in overnachtten.¹²¹
77. Op 14 juni 2022 brengen de ACVZ en de ROB, zoals in de inleiding van deze dagvaarding reeds vermeld, een nieuw advies uit over de opvang van asielzoekers (**productie 10**). Hierin staat onder andere:

“De laatste jaren is sprake van een bijna continue crisis in de opvang van asielzoekers. Dat is een crisis die het Rijk zelf creëert en in stand houdt. De financiering van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is te veel afhankelijk van de aantallen asielzoekers en dus onvoldoende stabiel. Het Rijk houdt bovendien te lang vast aan vrijwilligheid als basis van de samenwerking met gemeenten. In perioden waarin het aantal asielzoekers na een afname weer snel en fors toeneemt, of de uitstroom van statushouders uit de opvang stagneert, duurt het vaak veel te lang om opvanglocaties te vinden die voor langere tijd beschikbaar zijn. De langdurige crisisaanpak en focus op de korte termijn gaat ten koste van de kwaliteit van de opvang. Dat bezorgt mensen in de opvang een valse start. Daarnaast zet de crisismodus de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten voortdurend onder druk. Door de crisisaanpak brokkelt bovendien het maatschappelijk en politiek draagvlak af.”¹²²

“Het voortdurend op- en afschalen van de opvang- en beslis capaciteit is niet kostenefficiënt en maakt het voor het COA en de IND buitengewoon ingewikkeld om hun werk goed te doen. Het

¹¹⁸ VWN, ‘Tweede Quickscan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022, p. 5 (productie 8).

¹¹⁹ NOS, ‘Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets’, 12 mei 2022.

¹²⁰ GGD Kennemerland, ‘Grote stap in brononderzoek uitbraak van buiktyfus noodopvang asielzoekers Haarlem’, 18 mei 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.ggdkennerland.nl/nieuws/2022/05/Grote-stap-in-brononderzoek-uitbraak-van-buiktyfus-noodopvang-asielzoekers-Haarlem (niet overgelegd).

¹²¹ Rode Kruis, ‘Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel’, 16 juni 2022 (productie 12).

¹²² ACVZ en ROB, ‘Asielopvang uit de crisis’, 14 juni 2022, p. 2 (productie 10).

doet ook afbreuk aan het draagvlak voor het asielbeleid en de uitvoering daarvan. Het zet bovendien de samenwerking tussen het Rijk en de gemeenten voortdurend onder druk.”¹²³

“Ondanks het voornemen te leren van die ervaringen, verkeert het opvangsysteem opnieuw, en nu al bijna twee jaar, in een gecreëerde crisis.”¹²⁴

78. Op 16 juni jl. sturen de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd gezamenlijk een brandbrief aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid waarin zij de erbarmelijke situatie van minderjarige asielzoekers in de opvang uiteenzetten (**productie 11**).¹²⁵ In deze brief trekken de Inspecties op basis van eigen onderzoek zorgwekkende conclusies:

“Door locatiebezoeken aan verschillende soorten opvanglocaties, gesprekken en bestudering van documentatie en cijfers oordelen de inspecties dat de asielopvang zich in een staat van crisis bevindt en dat het functioneren van het asielopvangstelsel ernstig is verstoord. De geldende opvangnormen worden vanwege gekozen noodoplossingen op de korte termijn losgelaten. Hierdoor is de leefbaarheid in de COA-opvanglocaties onder de maat en kunnen ook de rechten van en de veiligheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kinderen in de asielopvang niet worden gewaarborgd.”¹²⁶

“Een [...] maatregel vanwege de capaciteitsdruk is dat het COA (crisis-)noodopvanglocaties heeft opgestart. Hier verblijven de kinderen in gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in afwachting zijn van het aanmeld- of nader gehoor. Op deze locaties moeten kinderen soms lang wachten op onderwijs en is beperkt jeugdgezondheidszorg beschikbaar. De (crisis-)noodopvanglocaties zijn van tijdelijke aard waardoor er continu doorplaatsingen zijn. Het gevolg van deze overplaatsingen tussen COA-locaties is een onderbroken doorlopende leerlijn en geen continuïteit in de begeleiding en de zorg. In de noodopvang in Leeuwarden is sprake van een schrijnende situatie. Deze noodopvanglocatie is een massale hal op een bedrijventerrein, waar kamers zijn gerealiseerd door middel van wandjes zonder plafond en deuren. In de hal is geen daglicht, sanitaire voorzieningen zijn gedeeld, en bewoners hebben geen privacy. Kinderen slapen slecht door alle onrust 's nachts, waardoor zij op school weinig concentratie hebben. [...]. De opvang is geschikt voor verblijf van maximaal enkele weken en niet voor een langere periode. Een verblijf van zeven maanden komt echter regelmatig voor.”¹²⁷

¹²³ ACVZ en ROB, ‘Asielopvang uit de crisis’, 14 juni 2022, p. 3 (productie 10).

¹²⁴ Ibid., p. 4.

¹²⁵ Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 2 (productie 11); NRC, ‘Samenleving zal prijs betalen voor gebrekkige zorg en onderwijs aan jonge vluchtelingen’, 20 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nrc.nl/nieuws/2022/06/20/kinderrechten-worden-geschonden-a4134113 (niet overgelegd).

¹²⁶ Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 3 (productie 11).

¹²⁷ Ibid., pp. 4-5.

“De inspecties vinden het van belang dat, met inachtneming van de bevindingen en met de ervaring uit het verleden dat de asielinstroom in de zomer toeneemt, de situatie van kinderen snel verbeterd moet worden. Hoe langer deze situatie duurt, hoe schadelijker dat kan zijn voor hun ontwikkeling zoals ook blijkt uit wetenschappelijk onderzoek.”¹²⁸

“De risico’s die kinderen en jongeren momenteel lopen in de reguliere asielopvang vanwege de capaciteitsproblematiek maken het naar het oordeel van de inspecties niet langer mogelijk te wachten op de eventuele uitkomsten van de huidige ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ van landelijke, regionale en lokale overheden om tot een oplossing te komen.”¹²⁹

79. In de brief gaan de Inspecties ook in op de in hun ogen ongerechtvaardigde, ongelijke behandeling van asielzoekers afkomstig uit Oekraïne enerzijds en overige asielzoekers anderzijds:

“Opmerkelijk is dat er in de praktijk en volgens het recht een onderscheid wordt gemaakt tussen de opvang van asielzoekers enerzijds, en de opvang van vreemdelingen die de situatie in Oekraïne zijn ontvlucht en eveneens asiel moeten gaan aanvragen, anderzijds. Van deze opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne staan er nu duizenden leeg. Daartegenover staat dat voor de personen in het reguliere asielproces de toegang tot alle vormen van opvanglocaties op zich laat wachten en de bezetting van de opvanglocaties veelal groter is dan 100%. Hierdoor komen zowel het opvangpersoneel als de bewoners en met name de kwetsbare groep van kinderen, ernstig in de knel met reële risico’s voor hun lichamelijke en geestelijke welzijn.”¹³⁰

“De inspecties vragen zich af of het onderscheid, dat nu wordt gemaakt in de behandeling van asielzoekers waarbij voor de ene groep staatsnoodrecht wel van toepassing is en voor de andere groep niet, objectief te rechtvaardigen is. Zij wijzen daarbij in het bijzonder op de plicht van Nederland om de rechten uit het kinderrechtenverdrag – waaronder artikel 22 IVRK - te eerbiedigen en te waarborgen zonder discriminatie van welke aard ook, inclusief op grond van nationale, etnische of maatschappelijke afkomst (artikel 2 IVRK).”¹³¹

80. Op 16 juni 2022 schrijft het Rode Kruis — dat sprake is van een onmenselijke situatie in Ter Apel (**productie 12**).¹³² Asielzoekers zitten lange tijd zonder eten, drinken en een slaapplek. De situatie wordt als dermate nijpend beoordeeld, dat het Rode Kruis zelf is overgegaan tot het neerzetten van tenten voor noodopvang en – samen met VWN – tot het uitdelen van voedsel en water. Het Rode Kruis besloot evenwel snel daarna de tenten weer weg te halen, om niet zelf bij te dragen aan een ondermaatse opvang:

¹²⁸ Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 5 (productie 11).

¹²⁹ Ibid., p. 7.

¹³⁰ Ibid., p. 6.

¹³¹ Ibid., p. 7.

¹³² Rode Kruis, ‘Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel’, 16 juni 2022 (productie 12).

“Omdat de situatie onhoudbaar is, heeft het Rode Kruis besloten om de tenten over enkele dagen weer weg te halen. Dat klinkt misschien gek, want het Rode Kruis is een noodhulporganisatie die mensen in nood ondersteunt. Vandaar dat we inderdaad tenten hebben opgezet en voor eten en drinken hebben gezorgd. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid voor het fatsoenlijk opvangen van asielzoekers bij de Nederlandse overheid. “Het Rode Kruis kan dit niet oplossen”, concludeert Marieke [van Schaik, directeur van het Rode Kruis, adv.]. “Dit kan zo niet langer.”¹³³

81. Op 17 juni veroordeelt UNHCR Nederland de situatie bij het aanmeldcentrum in Ter Apel en noemt deze “onhoudbaar en onacceptabel”.¹³⁴ Op 17 juni 2022 stuurt VWN aan de woordvoerders asielbeleid in de vaste commissie voor Justitie een nieuwe brandbrief (**productie 13**). Daarin stelt VWN nogmaals vast dat er geen objectieve redenen zijn aan te voeren voor de opvangcrisis en doet zij een aantal aanbevelingen om deze op te lossen.
82. Werkgroep kind in azc (met o.a. als leden UNICEF en VWN) brengt op 20 juni 2022 een rapport uit over de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang (**productie 14**).¹³⁵ Daarin wordt geconcludeerd:

“In de noodopvang worden kinderrechten voortdurend met voeten getreden. Kinderen vinden in de noodopvang geen veilige leefomgeving, noch fysiek, noch sociaal. [...] Wat betreft de reguliere opvang is het hoge aantal verhuizingen al langer bekend als een groot probleem voor kinderen. Kinderen die in de noodopvang verblijven, verhuizen noodgedwongen nog vaker; ze verhuizen van de ene tijdelijke locatie naar de andere. Het gevolg is dat kinderen in de noodopvang ernstige ontwikkelings- schade oplopen doordat zij slecht slapen, nauwelijks tot geen goede begeleiding krijgen en het bieden van goed onderwijs en goede zorg onmogelijk is.”¹³⁶

83. Ook VreemdelingenVisie, een magazine van IND, COA en DT&V, schrijft in die maand dat de opvang niet menswaardig is (**productie 15**).¹³⁷
84. Het lukt de Staat en het COA dan al enige tijd niet meer om bij alle asielzoekers een medische intake te doen alvorens ze naar een crisisnoodopvang worden gebracht. De intake is nodig om te voorkomen dat kwetsbaren in de crisisnoodopvang terecht komen. In Ter Apel moet de GZA (Gezondheidszorg Asielzoekers) deze intake doen, maar dat lukt niet voor iedereen. De staatssecretaris erkent dat dit gebeurt in zijn brief van 28 juni 2022: "Hoewel onwenselijk, is

¹³³ Rode Kruis, ‘Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel’, 16 juni 2022 (productie 12).

¹³⁴ RTL Nieuws, ‘UNHCR: we zijn door ondergrens gezakt met opvang Ter Apel’, 17 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5315771/vn-vluchtelingenorganisatie-unhcr-situatie-ter-apel-onmenselijk (niet overgelegd).

¹³⁵ Werkgroep kind in azc, ‘Noodsituatie op Noodlocaties – Quickscan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang’, 20 juni 2022 (productie 14).

¹³⁶ Ibid., p. 5.

¹³⁷ VreemdelingenVisie, ‘Noodopvang: ‘Bewoners hebben totaal geen privacy’’, 30 juni 2022 (productie 15).

het de afgelopen periode voorgekomen dat ongeregistreerde en ongeïdentificeerde asielzoekers zijn uitgeplaatst naar de CNO.¹³⁸ VWN is bekend met gevallen van een hoogzwangere vrouw en een meisje met ernstig beperkte niercapaciteit die medische behandeling nodig had die in de crisishulpverlening zijn geplaatst.

85. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd brengt eind juni een factsheet naar buiten over de leefomstandigheden in zes noodopvanglocaties en AC Ter Apel die zij bezocht heeft in mei en begin juni (**productie 16**). Daarin wordt geconstateerd dat de leefomstandigheden in noodopvanglocaties uiteenlopen en op plaatsen “schrijnend, zorgelijk en ongezond” zijn en dat dit “onvermijdelijk [leidt] tot een vergroot risico op gezondheidsschade.”¹³⁹ Voorts concludeert de inspectie dat voor alle asielzoekers geldt dat zij een gebrek aan perspectief hebben op hun procedure.¹⁴⁰ Ook is toegang tot medische zorg, ondanks de inspanningen van de GZA en andere organisaties, niet altijd gewaarborgd.¹⁴¹
86. Op 2 juli slapen weer meerdere asielzoekers op stoelen.¹⁴² In de nacht van 11 op 12 juli is dit aantal opgelopen tot 128 mensen.¹⁴³
87. Het College voor de Rechten van de Mens roept het kabinet 13 juli 2022 op om de minimumverplichtingen voor asielopvang zo snel mogelijk na te komen (**productie 17**).¹⁴⁴
88. Vanaf 13 juli 2022 slapen er weer asielzoekers in de buitenlucht bij Ter Apel. Op 14 juli 2022 zijn dit er al ruim 100,¹⁴⁵ en op 16 juli 2022 slaapt een recordaantal van 300 asielzoekers buiten de muren van Ter Apel.¹⁴⁶ In de nacht van 19 op 20 juli verblijven nog altijd zo'n 150 asielzoekers 's nachts buiten.¹⁴⁷

¹³⁸ Brief staatssecretaris Van der Burg aan de Tweede Kamer, 28 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2913, p. 2 (productie 2, bijlage 7).

¹³⁹ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Factsheet noodopvang asielzoekers', 29 juni 2022, p. 2 (productie 16).

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴² De Gelderlander, 'Asielzoekers moeten wederom op stoelen slapen in aanmeldcentrum Ter Apel', 2 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.gelderlander.nl/binnenland/asielzoekers-moeten-wederom-op-stoelen-slapen-in-aanmeldcentrum-ter-apel~a4ebe87c/ (niet overgelegd).

¹⁴³ AD, '300 asielzoekers sliepen vannacht niet in een bed bij aanmeldcentrum Ter Apel, honderd mensen lagen buiten', 14 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.ad.nl/binnenland/300-asielzoekers-sliepen-vannacht-niet-in-een-bed-bij-aanmeldcentrum-ter-apel-honderd-mensen-lagen-buiten~aac9e779/ (niet overgelegd).

¹⁴⁴ College voor de Rechten van de Mens 'College roept het kabinet op om minimumverplichtingen voor asielopvang zo snel mogelijk na te komen', 13 juli 2022 (productie 17).

¹⁴⁵ AD, 'Opnieuw slapen ruim 100 asielzoekers buiten bij aanmeldcentrum Ter Apel: 'Dit kan zo niet langer'', 15 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.ad.nl/groningen/opnieuw-slapen-ruim-100-asielzoekers-buiten-bij-aanmeldcentrum-ter-apel-dit-kan-zo-niet-langer~a7ceacbf/ (niet overgelegd).

¹⁴⁶ NRC, '300 asielzoekers sliepen zaterdagavond buiten in Ter Apel, hoogste aantal in jaren', 17 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nrc.nl/nieuws/2022/07/17/300-asielzoekers-sliepen-zaterdagavond-buiten-in-ter-apel-hoogste-aantal-in-jaren-a4136667 (niet overgelegd).

¹⁴⁷ NU.nl, 'Zo zag het vluchtelingenkamp in Ter Apel eruit', 21 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nu.nl/294231/video/zo-zag-het-vluchtelingenkamp-in-ter-apel-eruit.html#nujij (niet overgelegd).

89. Op 28 juli 2022 meldt het NRC dat het COA op instorten staat (**productie 18**).¹⁴⁸ Het COA geeft aan asielzoekers niet meer op een humanitaire wijze op te kunnen vangen. Een dag later publiceert NRC een artikel waaruit volgt dat de crisis voorzienbaar was en het gevolg is van noodlottige beleidskeuzes, zoals eerder het ACVZ en de ROB al constateerden (**productie 19**).¹⁴⁹
90. Op 29 juli 2022 roept het College voor de Rechten van de Mens de staatssecretaris op om geen discriminerend opvangbeleid van gemeenten te legitimeren, nadat het kabinet had laten weten te willen toestaan dat gemeenten mogen aangeven dat ze alleen Oekraïense asielzoekers willen opvangen (**productie 20**).¹⁵⁰
91. Op 3 augustus 2022 informeert de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd staatssecretaris Van der Burg en minister Kuipers dat de medische zorg aan asielzoekers in crisisnoodopvanglocaties ernstig lijdt onder de huidige crisissomstandigheden (**productie 21**). Zij meldt: “[i]n de crisisnoodopvang kunnen zorgverleners vaak niet werken volgens de gebruikelijke normen en richtlijnen.”¹⁵¹
92. Eind juli en begin augustus slapen asielzoekers in Ter Apel opnieuw buiten het hek in het gras, in de wachtruimte op een stoel en in de sporthal.

5.3.2 *Opvanglocaties nader uitgelicht*

93. De Staat en het COA hanteren een onderscheid tussen reguliere opvang, tijdelijke opvang, noodopvang en crisisnoodopvang.¹⁵² Voor alle geldt overigens hetzelfde wettelijke kader dat onder sectie 6 nader uitgewerkt wordt.
94. Volgens de laatst beschikbare gegevens verblijven er (op 1 augustus 2022) 44.014 bewoners in de asielopvang van het COA, dit is dus zonder de asielzoekers uit Oekraïne.¹⁵³ De mensen in de crisisnoodopvang in beheer van gemeenten, provincies of veiligheidsregio's zijn hier eveneens niet bij inbegrepen, net zoals de Afghaanse evacuees in defensie-opvanglocaties.¹⁵⁴ De groep in COA opvang bestaat uit 16.471 statushouders en 27.543 asielzoekers. Sinds juli 2021 is het

¹⁴⁸ NRC, 'Het COA staat op instorten', 28 juli 2022 (productie 18).

¹⁴⁹ NRC, 'Deze crisis zag het COA al jaren aankomen', 29 juli 2022 (productie 19).

¹⁵⁰ College voor de Rechten van de Mens, 'Oproep legitimeer geen discriminerend opvangbeleid van gemeenten', 29 juli 2022 (productie 20).

¹⁵¹ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Medische zorg in crisisnoodopvang asielzoekers onder enorme druk', 3 augustus 2022 (productie 21).

¹⁵² Het COA definieert deze verschillende soorten als volgt: “Tijdelijke opvanglocaties: kortlopende opvanglocaties van het COA met een normaal kwaliteits- en voorzieningenniveau, zoals recreatieparken. Noodopvang: tijdelijke opvanglocaties van het COA met een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau, zoals evenementenhallen. Crisisnoodopvang (cno): kortdurende opvang in accommodaties die het Rijk normaal inzet voor burgeropvang bij incidenten, rampen of crises. Denk aan sporthalen. De gemeenten en veiligheidsregio's coördineren deze crisisnoodopvang.” [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/tijdelijke-opvang-noodopvang-en-crisisnoodopvang (niet overgelegd).

¹⁵³ COA, 'Weekcijfers capaciteit', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/weekcijfers-capaciteit (niet overgelegd).

¹⁵⁴ Ibid.

aantal statushouders dat in de opvang verblijft toegenomen met bijna 5.000.¹⁵⁵ Voor eind 2022 zijn er in totaal 51.000 opvangplekken nodig.¹⁵⁶ Er zijn meer dan 7.000 plekken nodig plus 7.000 voor opvangplekken die voor het einde van het jaar verdwijnen.

95. Op het moment heeft het COA 74 reguliere opvanglocaties en 66 noodopvanglocaties.¹⁵⁷ De exacte cijfers zijn lastig te achterhalen nu het aantal noodopvang en met name crisisnoodopvang locaties een hoge doorloop kent. Op 1 augustus 2022 waren er in de crisisnoodopvang bijna 2.700 plaatsen, waarvan het voortbestaan voor het overgrote deel onzeker is na 1 oktober.¹⁵⁸ Op 1 augustus 2022 zijn er ruim 7.200 plekken in de noodopvang van het COA.¹⁵⁹ In de noodopvanglocaties van de provincies, gemeenten of veiligheidsregio's zijn er nog eens 778 opvangplekken.¹⁶⁰ In totaal verblijven er op dat moment dus ruim 10.600 mensen in een vorm van noodopvang. Op 5 augustus publiceert het NRC over de ongelijke verdeling van asielzoekers over Nederlandse gemeenten (waarbij de crisisnoodopvang en de opvang voor uit Oekraïne gevluchte mensen buiten beschouwing is gelaten) (**productie 22**).¹⁶¹
96. Momenteel ontstaan de grootste problemen in het aanmeldcentrum Ter Apel, waar zoals gezegd, geregeld mensen buiten overnachten in erbarmelijke omstandigheden.

Ter Apel

97. De opvang in Ter Apel bestaat uit verschillende soorten opvanglocaties: een centrale ontvangstlocatie (col), procesopvanglocatie (pol), een locatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) en een vrijheidsbeperkende locatie (vbl). Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Normaliter krijgen asielzoekers na hun aanmelding in het aanmeldcentrum opvang in de centrale ontvangstlocatie en stromen zij vervolgens door naar een locatie elders. Voor de doorstroom van de asielzoekers die zich in Ter Apel aangemeld hebben, zijn echter wel opvangplekken in de rest van Nederland nodig. Omdat er te weinig plekken zijn om naar door te stromen, is Ter Apel overbelast geraakt.
98. Door deze situatie is er geen opvangplek voor asielzoekers toen zij zich meldden in Ter Apel. Dit zijn asielzoekers die nog niet zijn toegelaten tot de centrale ontvangstlocatie (col) en dus buiten de reguliere opvanglocaties in Ter Apel verblijven. Een deel van hen is al wel geregistreerd bij

¹⁵⁵ COA, 'Capaciteit en bezetting', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting (niet overgelegd).

¹⁵⁶ COA, 'Tijdelijke opvang, noodopvang en crisisnoodopvang,' [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/tijdelijke-opvang-noodopvang-en-crisisnoodopvang (niet overgelegd). Op basis van de prognose in mei 2022.

¹⁵⁷ COA, 'Weekcijfers capaciteit', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/nl/weekcijfers-capaciteit (niet overgelegd).

¹⁵⁸ COA, 'Realisatielijst opvanglocaties', 26 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.coa.nl/sites/default/files/2022-07/220726%20Realisatielijst%20voor%20verzending%20communicatie_1.pdf (niet overgelegd).

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ NRC, 'Asielopvang ongelijk verdeeld', 5 augustus 2022 (productie 22).

de IND en/of Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), een deel van hen wacht op registratie. Bij het registreren zijn namelijk ook achterstanden ontstaan.

99. Elke dag was de situatie in Ter Apel voor asielzoekers verschillend: enkele dagen stonden er tenten van het Rode Kruis, soms waren er verdeeld over Nederland toch plekken waar (een deel van) de asielzoekers op het laatste moment terecht kon, soms werd ruimte gemaakt in de sporthal of de wachtruimte van de IND in Ter Apel en geregeld hebben asielzoekers buiten op straat geslapen. Een deel van de asielzoekers worden al wekenlang heen-en-weer gestuurd van Ter Apel naar crisisnoodopvang en weer terug. De situatie wordt getekend door onzekerheid en chaos. Er is een gebrek aan informatievoorziening. Ook is er te weinig eten en drinkwater en de sanitaire voorzieningen zijn zeer onhygiënisch en volstrekt ontoereikend voor de aantallen die in Ter Apel aankomen. In **productie 23** is door VWN een overzicht gemaakt van de situatie in verschillende opvanglocaties, en is ook in meer detail de situatie in Ter Apel weergegeven.
100. Ook de noodopvang en de crisisnoodopvang kent een aantal structurele gebreken die, voor zover niet reeds aan bod gekomen, hieronder nader worden toegelicht.

Noodopvang

101. Noodopvang wordt ingezet als de reguliere asielopvangcapaciteit van het COA volledig benut is. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het COA en wordt beschikbaar gesteld door gemeenten, provincies en veiligheidsregio's. Het COA omschrijft noodopvanglocaties als tijdelijke locaties met een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau. Noodopvang komt voor het grootste gedeelte voor in de vorm van evenementenhallen, tenten en kazernes. In maart 2022 volgde uit een onderzoek op 22 noodopvanglocaties door VWN dat de voorzieningen ondermaats waren.¹⁶² Sommige bewoners verbleven op dat moment al een halfjaar in de noodopvang en waren meermaals verhuisd van noodopvang naar noodopvang.
102. In de grootschalige locaties is er geen sprake van rust, zowel overdag als in 's nachts. Er is een gebrek aan privacy omdat de units niet gescheiden zijn. Alle bewoners in de noodopvang moeten kamers of units met andere onbekende bewoners delen. Bewoners ervaren sommige locaties als onveilig, omdat alle doelgroepen door elkaar wonen en er geen afsluitbare ruimtes zijn.
103. In de meeste noodopvanglocaties krijgen de bewoners geen leefgeld, kunnen ze niet zelf koken en zijn ze afhankelijk van het eten dat hun aangeboden wordt. In sommige gevallen was er sprake van te weinig voedsel voor iedereen. Sanitaire voorzieningen moeten met veel mensen gedeeld worden.

¹⁶² VWN, 'Tweede Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers', 9 maart 2022 (productie 8).

104. Op sommige noodopvanglocaties is het voor kinderen niet mogelijk om naar school te gaan. Het ontbreekt aan binnenruimte voor kinderactiviteiten. De gezondheidszorg is beperkt beschikbaar in de noodopvanglocaties.
105. In productie 23 zijn er gedetailleerde beschrijvingen te vinden van de noodopvang in Goes (Zeelandhallen), Haarlem (Conradkade), Zeist (Kampweg), Leeuwarden (Frieslandhallen), Schinnen, Venray (Oostrum), Almere en Zoutkamp.

Crisisnoodopvang

106. Crisisnoodopvang wordt door gemeenten, provincies en veiligheidsregio's beschikbaar gesteld op verzoek van het COA als zelfs de noodopvang volledig bezet is. De wettelijke plicht voor opvang blijft echter liggen bij het COA. Uit de handreiking die door o.a. het COA is opgesteld voor crisisnoodopvang volgt dat deze vorm van opvang bedoeld is voor opvang van maximaal één week.¹⁶³ Asielzoekers verblijven echter langer in crisisnoodopvang dan één week.
107. In crisisnoodopvang bevinden zich gezinnen met kinderen, statushouders, mensen die geen medische screening hebben gehad of die ongeregistreerd zijn. De locaties zijn niet geschikt voor kinderen. Er zijn geen aparte ruimtes of voorzieningen om te spelen en er is geen mogelijkheid tot onderwijs.
108. De huisvesting vindt plaats in bijvoorbeeld brandweerkazernes en sporthallen. Daar wordt geslapen in tenten in een sporthal of niet afsluitbare ruimtes. Privacy ontbreekt, omdat ruimtes moeten worden gedeeld met meerdere onbekenden. Er zijn slechte of te weinig sanitaire voorzieningen. Douches kunnen niet afgesloten worden of zijn niet gescheiden. Bewoners kunnen niet zelf koken en zijn afhankelijk van wat hen wordt aangeboden. Er is geen of niet afdoende gezondheidszorg beschikbaar op de locaties.
109. Een gedetailleerdere omschrijving van de crisisnoodopvang in Almere en de crisisnoodopvang in Haarlem (Beijneshal/Stationsplein) wordt weergegeven in productie 23.

5.4 Reactie van de Staat en het COA op de opvangcrisis

110. In augustus 2021 roept de staatssecretaris alle commissarissen van de Koning, colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders op om de Provinciale Regietafels (PRT's) bij elkaar te brengen. In oktober komt het aan de orde bij het Veiligheidsberaad en worden de veiligheidsregio's verzocht opvangplekken te realiseren. Het kabinet doet in oktober ook een dringend beroep op de commissarissen van de Koning om per provincie extra opvang te realiseren. In november wordt de periodieke taakstelling aan

¹⁶³ COA, 'Handreiking crisisnoodopvang,' 2 december 2020, p. 8 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.vng.nl/sites/default/files/2021-10/handreiking-crisisnoodopvang.pdf (niet overgelegd).

gemeentes gegeven, maar al deze verzoeken op vrijwillige basis resulteren niet in het vereiste aantal opvangplekken.

111. Op 14 december 2021 informeert staatssecretaris Broekers-Knol de Tweede Kamer over de “met de dag” verslechterende opvangproblematiek en de situatie van acute nood die is ontstaan.¹⁶⁴ De staatssecretaris stelt dat zonder verdergaande maatregelen in de komende weken een situatie ontstaat waarbij asielzoekers niet langer kunnen worden opgevangen.¹⁶⁵

112. Het kabinet geeft daarom op dat moment een aanwijzing aan drie gemeenten en een regio “om alle maatregelen te treffen om locaties gereed te maken voor de opvang en begeleiding van asielzoekers.”¹⁶⁶ Het kabinet geeft aan dat de aanwijzing het laatste middel zou zijn om de inzet van crisisnoodopvang te voorkomen. De Staat geeft te kennen dat de crisisnoodopvang zeer onwenselijk is:

“[D]e kans [is] groot dat asielzoekers in een dergelijke situatie voor langere tijd van crisisnoodopvanglocatie naar crisisnoodopvanglocatie zullen moeten verhuizen. Dit zou veel vragen van een veel groter aantal gemeenten, die telkens opnieuw een locatie gereed moeten maken en afbreken, en asielzoekers, waaronder kinderen, die wekelijks zouden moeten verhuizen. Dit is voor gemeenten, inwoners en asielzoekers een zeer onwenselijke situatie die geen stabiliteit biedt.”¹⁶⁷

113. Hoewel de Staat hiermee dus de noodzaak van acuut ingrijpen en een aanwijzingsbevoegdheid erkent, blijkt het niet mogelijk om de gemeenten te dwingen, omdat de opdracht om noodopvanglocaties gereed te maken wettelijk gezien bij het COA ligt.¹⁶⁸

114. Te midden van de opvangcrisis wordt duidelijk dat er in 2022 €128 miljoen op het COA bezuinigd gaat worden en ook dat op de IND wordt bezuinigd.¹⁶⁹ De staatssecretaris houdt echter vol dat de opvangcapaciteit bij het COA permanent wordt uitgebreid.¹⁷⁰ De bezuiniging is het gevolg van de MPP van februari 2021 die een te lage prognose bevatte. Dit zou worden bijgesteld aldus de staatssecretaris. In reactie op de vraag of gezien de situatie in de asielopvang

¹⁶⁴ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 december 2021, *Kamerstukken II 2021-22*, 19637, nr. 2806, p. 3 (productie 2, bijlage 9).

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 1-2. Feitelijk gezien was dit echter al het geval.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 3; Rijksoverheid, ‘Asielopvang in acute nood: kabinet geeft aanwijzing’, 14 december 2021 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/nieuws/2021/12/14/asielopvang-in-acute-nood-kabinet-geeft-aanwijzing (niet overgelegd).

¹⁶⁷ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 14 december 2021, *Kamerstukken II 2021-22*, 19637, nr. 2806, p. 4 (productie 2, bijlage 9).

¹⁶⁸ Trouw, ‘De bluf van Broekers-Knol: ‘aanwijzing’ voor gemeenten om asielzoekers op te vangen had geen wettelijke grondslag’, 10 januari 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.trouw.nl/binnenland/de-bluf-van-broekers-knol-aanwijzing-voor-gemeenten-om-asielzoekers-op-te-vangen-had-geen-wettelijke-grondslag~b029e4cf (niet overgelegd).

¹⁶⁹ Behandeling wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022 (*Handelingen I 2021-2022*, 35925-VI) (**productie 34**), waarbij zeer kritische vragen worden gesteld over deze besluitvorming.

¹⁷⁰ *Ibid.*

het in het voorjaar van 2022 niet te laat is voor het COA om uit te breiden en het hoofd te bieden aan de opvangcrisis, antwoordt de staatssecretaris:

“de opvangcapaciteit bij het COA wordt permanent uitgebreid. De [sic] COA kan dat doen, alleen de financiën worden vastgesteld bij de Voorjaarsnota. Daar mogen we niet op vooruitlopen.”¹⁷¹

115. Met andere woorden: het COA wordt geacht met minder middelen de opvangcapaciteit uit te breiden in afwachting van een eventuele latere verhoging van de financiële middelen.
116. De nieuw aangetreden staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Eric van der Burg geeft in maart 2022 aan dat het vinden van plekken noodzakelijk is, “anders slapen mensen op straat”.¹⁷²
117. Op 30 maart 2022 verzoeken het Veiligheidsberaad en de commissarissen van de Koning het kabinet om een juridisch instrumentarium te creëren zodat zij een aanwijzingsbevoegdheid krijgen en een mogelijkheid tot het vorderen van opvangmogelijkheden bij gemeenten. Deze zijn volgens hen nodig “om deze immense opgave succesvol op te kunnen pakken” (**productie 24**).¹⁷³ Staatssecretaris Van der Burg benadrukt echter dat gemeenten – behoudens hun taak tot opvang van ontheemden uit Oekraïne (op grond van staatsnoodrecht)¹⁷⁴ – geen wettelijke taak hebben in de opvang van asielzoekers.¹⁷⁵ Hij wil voorsnog blijven inzetten op “de huidige politiek-bestuurlijke samenwerking”, en dit “zo nodig, uitwerken met passend juridisch instrumentarium”. De staatssecretaris streeft ernaar om het Veiligheidsberaad en de CdK’s “voor de zomer te voorzien van de uitkomsten van de verkenning”.¹⁷⁶ Het uitvaardigen van een koninklijk besluit op grond van staatsnoodrecht, zoals in het geval van de Oekraïners op 31 maart 2022,¹⁷⁷ wordt blijkens de brief niet overwogen door de staatssecretaris.
118. Het kabinet geeft gemeenten en provincies op 8 april 2022 de taakstelling om 13.500 statushouders te voorzien van huisvesting, om zo de doorstroom te verbeteren.¹⁷⁸
119. In april zoekt het COA weer naar opvanglocaties voor 300 asielzoekers, die anders op straat moeten slapen. Uiteindelijk stellen Amsterdam, Oss, Nijmegen en Alkmaar ruimte

¹⁷¹ Behandeling wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022 (*Handelingen I 2021-2022*, 35925-VI) (productie 34).

¹⁷² NOS, ‘Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets’, 12 mei 2022.

¹⁷³ Brief staatssecretaris aan Veiligheidsberaad en CdK, 12 april 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2856 (productie 24). Citaat uit de reactie van staatssecretaris Van der Burg.

¹⁷⁴ O.g.v. het koninklijk besluit van 31 maart 2022 (*Stb. 2022*, 133).

¹⁷⁵ Brief staatssecretaris aan Veiligheidsberaad en CdK, 12 april 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2856 (productie 24).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Koninklijk besluit van 31 maart 2022 (*Stb. 2022*, 133).

¹⁷⁸ Rijksoverheid, ‘Komend halfjaar voor 13.500 statushouders huisvesting nodig’, 8 april 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/nieuws/2022/04/08/komend-halfjaar-voor-13.500-statushouders-huisvesting-nodig (niet overgelegd).

beschikbaar.¹⁷⁹ Weer later die maand, op 25 april, stelt het COA dat er niet genoeg perspectief is om uit de acute capaciteitsnood te komen, en dat er op zeer korte termijn enkele grotere opvanglocaties moeten komen die voor langere tijd gebruikt kunnen worden.¹⁸⁰

120. Op 22 april 2022 stuurt het COA een brief aan de staatssecretaris, waarin zij aangeeft dat de kwaliteit van de opvang door de ondergrens van leefbaarheid en veiligheid zakt, en vraagt om structurele oplossingen.¹⁸¹ VWN heeft deze brief op grond van de Wet open overheid (“Woo”) opgevraagd bij het COA. Op 25 april vraagt het COA via haar website voorts:

“om het opvangvraagstuk van Oekraïense vluchtelingen en de opvang van asielzoekers meer in samenhang met elkaar invulling te geven en onuitlegbare verschillen in de behandeling van vluchtelingen te voorkomen”.¹⁸²

121. Op 25 mei jl. sturen staatssecretaris Van der Burg en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening De Jonge een brief aan de Tweede Kamer waarin de aanpak van het kabinet voor de ‘kritische opvangsituatie’ uiteen wordt gezet.¹⁸³ Daarin laten zij weten dat er nu wel wordt gewerkt aan een juridisch dwingend instrumentarium:

“Anders dan bij de huisvesting van vergunninghouders hebben gemeenten momenteel geen wettelijke taak tot het opvangen van asielzoekers, met uitzondering van de ontheemden uit Oekraïne (op basis van staatsnoodrecht). Daarom wordt gewerkt aan een wettelijke taak voor gemeenten om locaties beschikbaar te stellen voor de opvang van asielzoekers, evenwichtig verspreid over het land.”¹⁸⁴

122. De voorgestelde wettelijke taak zou een einde moeten maken aan de vrijblijvendheid voor gemeenten in het huidige opvangsysteem. Hierdoor is “een gezamenlijke aanpak van de opvang en een andere manier van werken van alle ketenpartners” nodig:

“Dit vraagt dat ook de gemeenten en provincies die dat nu nog niet doen, hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers. Het kabinet verkent daarbij de mogelijkheden voor een juridisch instrumentarium om – als ultimum remedium – die gemeenten de medewerking af te kunnen dwingen.”¹⁸⁵

123. Ook na het invoeren van een wettelijke taak voor gemeenten om asielzoekers op te vangen, zullen er nog steeds “in gezamenlijkheid en dialoog” wederzijdse bestuurlijke afspraken komen

¹⁷⁹ NOS, ‘Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets’, 12 mei 2022.

¹⁸⁰ NOS, ‘Noodkreet na noodkreet, maar in Ter Apel verandert er (bijna) niets’, 12 mei 2022.

¹⁸¹ Dit blijkt uit de Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 1 (productie 11). COA publiceert op 25 april een bericht op haar website met een gelijkaardige tekst.

¹⁸² COA, ‘Meer opvangplekken en structurele oplossingen nodig’, 25 april 2022 (**productie 35**).

¹⁸³ Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901, p. 1 (productie 2, bijlage 2).

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 1.

rondom het vormgeven van nieuwe opvanglocaties,¹⁸⁶ zoals in het huidige opvangsysteem. Het verschil lijkt te zijn dat gemeenten dan moeten meewerken met de Staat en het COA, in plaats van dat ze enkel verzocht worden om mee te helpen. Voor toezicht op deze wettelijke taak zal de nieuwe wet een escalatieladder bevatten voor het geval dat gemeenten toch geen medewerking vertonen. In dat geval zullen de provincies de uitvoering van de wettelijke taken kunnen overnemen. Er wordt nog verkend of er ook een aanwijzingsbevoegdheid zal komen binnen dit systeem, waardoor gemeenten een aanwijzing kunnen krijgen waardoor ze binnen een redelijke termijn moeten voldoen aan hun wettelijke verplichtingen.¹⁸⁷

124. Of de wettelijke taak voor gemeenten er ook daadwerkelijk komt is ook nog niet zeker. Hoewel wordt gesproken over een 'spoedwet' staat in de brief van de minister en staatssecretaris dat de mogelijkheden om een wettelijke plicht te creëren nog verkend worden door het kabinet.¹⁸⁸ In media heeft de staatssecretaris benadrukt dat "[d]ie wet [...] nog wel een tijd [duurt]".¹⁸⁹ Als de wet er komt, zal dit naar verwachting pas in 2023 het geval zijn. Dat terwijl in het verleden regelmatig in zeer korte tijd spoedwetten zijn aangenomen door de regering.¹⁹⁰

125. In de brief noemen de staatssecretaris en minister nog een aantal andere mogelijke maatregelen die op de korte en/of langere termijn moeten bijdragen aan een oplossing, zoals "effectieve maatregelen die bijdragen aan terugkeer of vertrek".¹⁹¹ Ook bespreken zij de "inzet van het bestaande juridisch instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening" om voldoende asielopvang beschikbaar te maken.¹⁹² Een van de daarbij genoemde opties is dat het COA zonder bestuursovereenkomst met de gemeente een locatie in gebruik neemt. Zij verwachten daar echter geen grootschalige resultaten van.¹⁹³

¹⁸⁶ Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901, p. 7 (productie 2, bijlage 2).

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 7.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 7. Alhoewel de staatssecretaris de voorgestelde wet in de kamerbrief niet duidt als een spoedwet, geeft hij in de media aan dat dit wel een oplossing is: vgl. Volkskrant, 'Om opvangplekken te regelen voor vluchtelingen praat de staatssecretaris zich 'de blaren op de tong'', 8 april 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/om-opvangplekken-te-regelen-voor-vluchtelingen-praat-de-staatssecretaris-zich-de-blaren-op-de-tong~be7bd9d8/ (niet overgelegd).

¹⁸⁹ RTVNoord, 'Kabinet wil gemeenten wettelijk dwingen asielzoekers op te vangen', 25 mei 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rtvnoord.nl/nieuws/926103/kabinet-wil-gemeenten-wettelijk-dwingen-asielzoekers-op-te-vangen (niet overgelegd).

¹⁹⁰ In sectie 11 volgt hierop een nadere toelichting.

¹⁹¹ Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901, p. 2 (productie 2, bijlage 2).

¹⁹² *Ibid.*, p. 8.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 8.

126. Op 25 mei geeft minister De Jonge ook aan dat hij voor statushouders vastgoed van het Rijk op het oog heeft, maar dat het kabinet op dat moment nog niet zo ver is om de eigen gebouwen in te zetten.¹⁹⁴
127. Op 8 juni 2022 wordt concreter dat het kabinet wil dat er op termijn vier grote opvanglocaties voor asielzoekers komen, waarin steeds ten minste 1.000 mensen kunnen verblijven.¹⁹⁵
128. Op 17 juni 2022 wordt het landelijk crisisorganisatieteam ingesteld, omdat het kabinet vaststelt dat de situatie van de opvang verslechtert en er “bij herhaling mensen opgevangen [zijn] in tenten en de buitenlucht.”¹⁹⁶ Die dag spreekt het kabinet ook met burgemeesters over de situatie bij Ter Apel. Dit gesprek zou moeten leiden tot een oplossing voor de komende paar dagen.¹⁹⁷ Vanaf oktober denkt het kabinet dat statushouders beter moeten kunnen doorstromen naar tijdelijke woningen in bijvoorbeeld oude kantoorpanden.¹⁹⁸
129. In een brief van 28 juni 2022 reageert de staatssecretaris op het onderzoek en de brandbrief van de Inspecties van de Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd. Hij erkent dat de “huidige opvangsituatie in de noodopvanglocaties [...] voor veel kinderen onder de maat [is]”.¹⁹⁹
130. Op 1 juli stuurt de staatssecretaris een brief naar de Tweede Kamer met een uiteenzetting van de opvangproblematiek.²⁰⁰ Daarin wordt geconstateerd dat de achterstanden bij de IND oplopen en zullen blijven oplopen voor de komende tijd, dat er een beperkte uitstroom is en er een hoog aantal statushouders in de opvang verblijft. De staatssecretaris geeft o.a. aan te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de opvangvoorzieningen verder te versoberen voor bepaalde groepen asielzoekers. Overwogen wordt dat bij het COA nog steeds een groot deel van de middelen variabel is.²⁰¹ Dit ondanks de nieuwe structurele middelen voor het COA en

¹⁹⁴ NOS, ‘Kabinet blijft worstelen met asielopvang, hoop gevestigd op nieuwe ‘dwangwet’’, 25 mei 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2430192-kabinet-blijft-worstelen-met-asielopvang-hoop-gevestigd-op-nieuwe-dwangwet (niet overgelegd).

¹⁹⁵ NOS, ‘Kabinet wil op termijn vier grote opvanglocaties voor asielzoekers’, 8 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2431892-kabinet-wil-op-termijn-vier-grote-opvanglocaties-voor-asielzoekers (niet overgelegd).

¹⁹⁶ Brief minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 17 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2906, p. 1 (productie 2, bijlage 3); NOS, ‘Kabinet pakt vastgelopen asielopvang aan als nationale crisis’, 17 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/collectie/13898/artikel/2433059-kabinet-pakt-vastgelopen-asielopvang-aan-als-nationale-crisis (niet overgelegd).

¹⁹⁷ NOS, ‘Kabinet spreekt burgemeesters over asielopvang voor komende dagen’, 17 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2433023-kabinet-spreekt-burgemeesters-over-asielopvang-voor-komende-dagen (niet overgelegd).

¹⁹⁸ NOS, ‘Precies 30 (in plaats van 2500) extra statushouders wonen nu in een hotel’, 21 juni 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/artikel/2433509-precies-30-in-plaats-van-2500-extra-statushouders-wonen-nu-in-een-hotel (niet overgelegd).

¹⁹⁹ Brief staatssecretaris Van der Burg aan de Tweede Kamer, 28 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2913, p. 2 (productie 2, bijlage 7).

²⁰⁰ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan Tweede Kamer 1 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2914 (productie 36).

²⁰¹ *Ibid.*, p. 13.

ondanks het in het regeerakkoord uitgesproken voornemen om de financiering van onder andere het COA en de IND stabiel te maken.

131. Op 6 juli worden de Staat en het COA aansprakelijk gesteld door VWN. Op dezelfde dag informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de maatregelen die genomen worden. Daaruit blijkt o.a. dat één van de zogenaamde Grootschalige Tijdelijke Noodvoorzieningen (waar minstens 1000 mensen onder gebracht moeten worden) de opvang op cruiseschepen is voor de duur van 6 maanden.²⁰²
132. Op 8 juli 2022 volgt een nieuwe brief met de nadere uitwerking van het voorgestelde dwingend juridisch instrumentarium.²⁰³ De staatssecretaris opent de brief met de erkenning dat het “al langere tijd niet [lukt] om voldoende (structurele en duurzame) asielopvang te realiseren.”²⁰⁴ Ook wordt vastgesteld dat sinds november 2019 duidelijk was dat het COA duurzaam extra opvangvoorzieningen nodig had.²⁰⁵ Naast de onhoudbaarheid van de situatie in Ter Apel geeft de staatssecretaris aan dat “in de noodopvang vaak niet de gewenste kwaliteit van opvang en begeleiding [kan] worden geboden.”²⁰⁶ Uit de brief volgt dat het kabinet de voorkeur heeft voor het invoeren van een wettelijke taak voor de gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken op basis van een provinciale verdeelsleutel waardoor de asielopvang evenwichtig over de provincies wordt verspreid.²⁰⁷ COA blijft verantwoordelijk voor de opvang. Deze optie wordt in de zomer uitgewerkt aldus de staatssecretaris.
133. De staatssecretaris besluit op 18 juli 2022 om de groep asielzoekers die uit Oekraïne is gevlucht en die daarom opvang krijgt in de gemeenten te beperken.²⁰⁸ Vanaf 19 juli zijn mensen die een tijdelijke verblijfvergunning hadden in Oekraïne, bijvoorbeeld omdat ze daar studeerden of werkten, die zich nog melden uitgesloten van de gemeentelijke opvang. Deze mensen komen dus in de asielopvang van het COA terecht.
134. Per brief van 19 juli 2022 aan de minister-president laat de voorzitter van het Veiligheidsberaad weten dat gemeenten en veiligheidsregio's per 1 oktober de crisisnoodopvang niet meer garanderen (**productie 25**). Een van de redenen daarvoor is dat “het ook niet humaan [is] deze vorm van opvang voort te zetten.”²⁰⁹

²⁰² Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 6 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z14291, p. 3 (productie 2, bijlage 8).

²⁰³ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 8 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z14880, p. 1 (productie 2, bijlage 9).

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 1.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 2.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 2.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 11.

²⁰⁸ *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2945, p. 1-2.

²⁰⁹ Brief Veiligheidsberaad aan minister-president over ontbrekend perspectief in asielcrisis, 19 juli 2022 (productie 25).

135. De staatssecretaris informeert op 28 juli 2022 de Tweede Kamer over de actuele situatie in Ter Apel en de maatregelen asielopvang.²¹⁰ Hij bevestigt dat de situatie in Ter Apel ernstig is en er mensen buiten hebben moeten slapen. De situatie zal zeker tot eind dit jaar alarmerend blijven aldus de staatssecretaris.²¹¹ Aan de aankondiging dat de veiligheidsregio's na 1 oktober de crisisnoodopvang niet garanderen gaat de staatssecretaris volledig voorbij. Enkel wordt vermeld dat er tot 1 oktober hard wordt gewerkt aan opschaling. Ten aanzien van de tijdelijke grootschalige opvanglocaties wordt aangegeven dat i) een locatie in eigendom van het Rijk wordt gezocht waar naast grootschalige opvang ook het identificatie- en registratieproces kan worden verricht, ii) er drie cruiseschepen worden gehuurd voor asielopvang die in beginsel aan wal liggen en niet op open water, waarvan de eerste op zijn vroegst 1 september operationeel is en de tweede mogelijk op 1 oktober, en iii) het COA een aantal grotere opvanglocaties opent binnen 2 weken. Over het beleggen van een wettelijke taak bij gemeenten wordt nog steeds nader onderzoek gedaan.
136. Op 29 juli 2022 erkent het COA bij *Nieuwsuur* niet te kunnen voldoen aan haar wettelijke taak.²¹²
137. Op 1 august 2022 ontvangt VWN een reactie van de staatssecretaris namens de Staat en het COA. Erkend wordt dat de opvang niet altijd aan de minimumnormen voldoet. In sectie 9 wordt hier nader op ingegaan.
138. De staatssecretaris kondigt op 9 augustus 2022 aan dat hij de veiligheidsregio's heeft gevraagd een deel van de opvangplekken voor Oekraïners die niet gebruikt worden, de komende periode te benutten voor de noodopvang van reguliere asielzoekers.²¹³ Tevens wordt gemeld dat het COA vastgoed gaat aanschaffen dat door toepassing van het RO-instrumentarium voor opvang kan worden gebruikt. Op korte termijn wordt ook ingezet op het gebruik van tenten en paviljoens.²¹⁴

5.5 Tussenconclusie

139. De Staat heeft de huidige opvangcrisis veroorzaakt door geen lering te trekken uit de asielcrisis van 2015. Hij heeft adviezen om noodzakelijke fundamentele wijzigingen door te voeren in de wind geslagen en bezuinigd op het COA, met als gevolg dat het medewerkersbestand is uitgedund en vele opvanglocaties gesloten zijn op basis van kortetermijndenken. Gelijktijdig aan het afbouwen van de opvangcapaciteit heeft de Staat de asielaanvraagprocedure volledig

²¹⁰ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 28 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2948 (productie 2, bijlage 10).

²¹¹ *Ibid.*, p. 2.

²¹² *Nieuwsuur*, 'Het asielsysteem loopt vast', 29 juli 2022, vanaf min. 3:20 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.nos.nl/nieuwsuur/video/2438781-het-asielsysteem-loopt-vast (niet overgelegd).

²¹³ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 9 augustus 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z15491 (**productie 37**).

²¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

laten vastlopen met als gevolg dat de wachttijden bij de IND enorm opliepen, waardoor asielzoekers nog langer in de opvang moesten verblijven. De opvangcrisis hing al sinds 2019 in de lucht, en is enkel uitgesteld door het uitbreken van de pandemie.

140. Ook sinds het uitbreken van de opvangcrisis talmt de Staat met het bieden van oplossingen die de situatie op korte termijn verbeteren en weigert hij adviezen op te volgen van experts en gespecialiseerde overheidsorganen. Zo hebben o.a. de ACVZ, ROB, de CdK's en het Veiligheidsberaad en de Inspecties van Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd aangedrongen op het acuut beëindigen van het 'overlegmodel' en het creëren van een instrumentarium waarmee opvangplekken bij gemeenten kunnen worden afgedwongen. De Staat heeft daar lange tijd niet naar geluisterd. Nu de noodzaak eindelijk wordt erkend, blijft *daadwerkelijke* spoedwetgeving uit. Ook de andere mogelijkheden die zijn geopperd door deze instanties – zoals het harmoniseren van de aanpak voor asielzoekers uit Oekraïne en overige asielzoekers en statushouders, bijvoorbeeld door het toepassen van staatsnoodrecht²¹⁵ – zijn niet benut. Het gevolg is dat duizenden leegstaande opvangplekken voor asielzoekers uit Oekraïne niet werden gebruikt. Thans staan nog honderden van deze plekken leeg.
141. Hieronder wordt in sectie 6.6 nader toegelicht waarom de door de Staat aangekondigde maatregelen niet op korte termijn tot een oplossing zullen leiden. In sectie 11 licht VWN toe wat de Staat wel moet doen (en al had moeten doen) om de onrechtmatige situatie te beëindigen.

6 HET ONRECHTMATIG HANDELEN VAN DE STAAT EN HET COA

6.1 Introductie

142. Uit het voorgaande blijkt dat er in ieder geval sinds september 2021 structureel sprake is van asielopvang die ondermaats is en schadelijk voor de asielzoekers en statushouders die hieraan worden onderworpen, hetgeen jegens hen onrechtmatig is. Deze omstandigheden zijn immers in strijd met hun rechten op grond van internationaal-, Europees- en nationaalrechtelijke minimumnormen, onder meer neergelegd in de EU-Opvangrichtlijn uit 2013 (hierna ook: "Ori"), het EU Handvest, het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna ook: "IVRK") en de Rva. Dit is eveneens onrechtmatig jegens VWN.
143. Dit onrechtmatige doen en nalaten kan aan de Staat en het COA worden toegerekend. Zij zijn immers (wettelijk) verantwoordelijk voor de asielopvang. Daarbij benadrukt VWN nogmaals dat de speelruimte van het COA in deze kwestie is beperkt door de beleidskeuzes van de Staat de laatste jaren (onder meer door het terugschroeven van het budget van het COA en de bezuinigingen bij de IND). Desalniettemin maken de wettelijke verantwoordelijkheid van het

²¹⁵ In sectie 6.3 volgt een nadere uitwerking.

COA voor de asielopvang,²¹⁶ haar status als zelfstandig bestuursorgaan,²¹⁷ en het feit dat zij als zodanig gebonden is aan dezelfde verplichtingen als de Staat, dat ook het COA onrechtmatig handelt jegens de personen die thans het slachtoffer zijn van de ondermaatse asielopvang of nog daaraan worden blootgesteld.

144. Voorts is sprake van een ongelijke behandeling door de Staat – en dientengevolge het COA – van asielzoekers c.q. verblijfsgerechtigden uit Oekraïne en asielzoekers c.q. verblijfsgerechtigden uit andere landen,²¹⁸ zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Ook op die grondslag is sprake van onrechtmatig handelen jegens de huidige en toekomstige asielzoekers in de (nood)opvang.

145. Uit het onderstaande volgt dat de Staat en het COA op dit moment in strijd handelen met de wet, en met de rechten van de asielzoekers en statushouders die te maken krijgen met ondermaatse opvang. Bovendien geldt dat onderstaande normen ook de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm c.q. zorgplicht inkleuren die de Staat en het COA hebben jegens asielzoekers en statushouders. Ook die norm wordt door de Staat en het COA geschonden. Derhalve is ook op die grondslag sprake van onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW.

6.2 Schending van de Opvangrichtlijn

6.2.1 Juridisch kader: Opvangrichtlijn

146. De Unierechtelijke Opvangrichtlijn²¹⁹ bevat een overzicht van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Deze normen zijn derhalve van toepassing op de asielzoekers die zich in de asielopvang bevinden. Eveneens zijn ze van toepassing op de asielzoekers die in Ter Apel wachten op registratie en nog geen asielaanvraag hebben gedaan.²²⁰ De artikelen 17, 18 en 19 Ori bevatten algemene en specifieke bepalingen over de materiële opvang en gezondheid(szorg) van asielzoekers, welke deels zijn uitgewerkt in de richtlijn.

147. Voornoemde bepalingen in de Opvangrichtlijn hebben als doel het waarborgen van verscheidende fundamentele rechten die zijn opgenomen in internationale

²¹⁶ Art. 3 lid 1 Wet COA.

²¹⁷ Art. 2 Wet COA.

²¹⁸ Hierna zal steeds verwezen worden naar asielzoekers uit Oekraïne, waaronder moet worden begrepen iedereen die is gevlucht uit Oekraïne en in Nederland verzoekt om internationaalrechtelijke bescherming. De andere groep zal aangeduid worden als overige asielzoekers, waarmee ook wordt bedoeld op personen die in Nederland internationaalrechtelijke bescherming verzoeken, maar die niet gevlucht zijn uit Oekraïne. Dit omvat ook de statushouders die nog in de asielopvang verblijven.

²¹⁹ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

²²⁰ In de zaak *VL* oordeelde het HvJ EU dat de Opvangrichtlijn al van toepassing is vanaf het moment dat de wens om asiel te willen aanvragen wordt geuit en niet pas vanaf het moment dat het asielverzoek is geregistreerd of formeel is ingediend: HvJ EU, *Ministerio Fiscal / VL*, C-36/20 PPU, 25 juni 2020, paras. 89, 94.

mensenrechtenverdragen en het EU Handvest. Deze fundamentele rechten bieden het kader waarbinnen de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de Opvangrichtlijn zijn uitgewerkt. Ze zijn dan ook onverkort van toepassing in dit geding. De considerans van de Opvangrichtlijn bespreekt specifiek de soorten rechten die de Opvangrichtlijn beoogt te beschermen, zoals de rechten en belangen van het kind conform onder meer het IVRK,²²¹ het recht op familieleven,²²² en verschillende rechten neergelegd in het EU Handvest.²²³ Blijkens considerans 35 heeft de Opvangrichtlijn specifiek als doel de volgende rechten uit het Handvest te beschermen:

- a. Artikel 1 (recht op menselijke waardigheid);
- b. Artikel 4 (verbod onmenselijke behandeling);
- c. Artikel 6 (recht op vrijheid en veiligheid);
- d. Artikel 7 (eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven);
- e. Artikel 18 (recht op asiel);
- f. Artikel 21 (verbod op discriminatie);
- g. Artikel 24 (rechten van het kind), en;
- h. Artikel 47 (doeltreffende voorziening in rechte).

148. Deze fundamentele rechten dienen volledig in acht genomen te worden door de Staat en het COA. Daarbij zijn de corresponderende rechten uit het EVRM – en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: “EHRM”) ten aanzien van deze rechten – van overeenkomstige toepassing op grond van artikel 52 lid 3 EU Handvest.²²⁴

149. De normen van de Opvangrichtlijn zijn nationaalrechtelijk geïmplementeerd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva). Op grond van de

²²¹ Considerans 9 en 22 Ori; Artikelen 23-24 Ori. Relevant in dit kader zijn onder meer: artikel 22 IVRK, waaruit de verplichting voor de Staat en het COA volgt om minderjarige asielzoekers passende begeleiding, bescherming en bijstand te bieden teneinde hun rechten te verzekeren, artikel 2 IVRK, dat de Staat en het COA verplicht om te waarborgen dat kinderen in zijn rechtsgebied niet gediscrimineerd worden (zie nader sectie 6.3), artikel 6 IVRK, waaruit de verplichting volgt dat de Staat in de ruimst mogelijke mate de ontwikkeling van het kind waarborgt, en het recht op onderwijs, neergelegd in artikel 28 IVRK.

²²² Considerans 9 Ori; Artikel 12 Ori.

²²³ Considerans 35 Ori. En zie ook considerans 11 Ori (het waarborgen van de menselijke waardigheid).

²²⁴ Art. 52 lid 3 EU Handvest: “Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.” Zo dienen bijvoorbeeld verplichtingen uit artikel 8 EVRM geëerbiedigd te worden ten aanzien van o.a. de privacy, het familieleven en de gezondheid van asielzoekers en statushouders.

Rva gelden de normen uit de Opvangrichtlijn ook voor statushouders die in de asielopvang verblijven in afwachting van huisvesting.²²⁵ Voor zover de normen uit de Opvangrichtlijn niet of onjuist zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving kunnen asielzoekers een direct beroep op deze normen uit de Ori doen. De Ori-minimumnormen vormen dan ook het uitgangspunt in deze procedure.

150. Het European Asylum Support Office (hierna ook: "EASO", thans European Union Agency for Asylum "EUAA") heeft een richtsnoer uitgevaardigd met concrete normen en indicatoren voor de opvangvoorzieningen, die de minimumnormen van de Ori nader invullen (**productie 26**).²²⁶ Dit richtsnoer beoogt de norm weer te geven van een algemeen aanvaarde praktijk die in het gehele nationale opvangsysteem dient te worden gegarandeerd. In considerans 11 Ori is overwogen dat er dergelijke normen moeten worden vastgesteld voor de opvang van asielzoekers die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen. Daartoe is het EASO-richtsnoer ontwikkeld. De richtsnoeren van het EASO komen in de praktijk een groot gewicht toe en worden actief toegepast door zowel het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: "HvJ EU") en het EHRM.²²⁷ Deze normen worden derhalve in deze dagvaarding gebruikt als concretisering van de rechten die de personen in de asielopvang aan de Opvangrichtlijn kunnen ontleenen.
151. Hieronder worden de minimumnormen van asielopvang thematisch besproken en gebruikt om de huidige situatie in de (crisis)noodopvang te toetsen. Het gaat daarbij om de toepasselijke normen voor i) een menswaardige levensstandaard, ii) huisvesting, iii) gezondheidszorg, en iv) voedsel, kleding en dagvergoeding. Daarbij zal duidelijk worden dat de minimumnormen niet voor niets minimumnormen heten: hiervan mag onder geen beding worden afgeweken, ook niet bij een overbelasting van het asielsysteem. Het door de regering gemaakte onderscheid tussen reguliere opvang en (crisis)noodopvang bestaat op grond van de Opvangrichtlijn dan ook niet. De enige afwijkingsmogelijkheid is genoemd in artikel 18 lid 9 Ori en ziet op het tijdelijk bieden van een ander soort huisvesting. Om deze uitzonderingsmogelijkheid in te roepen moet

²²⁵ Art. 3 sub c Rva, Art. 12 jo. art. 9 lid 1 Rva. Statushouders hebben conform het Unierecht nog uitgebreidere rechten op grond van de Definitierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten – "Dri"), zie artt. 20 t/m 35 Dri (o.a. toegang tot onderwijs en huisvesting). Deze dagvaarding richt zich echter op de minimumnormen van de opvang en niet het recht op reguliere huisvesting van statushouders (zie secties 2 en 3 van deze dagvaarding).

²²⁶ EASO, 'EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren', september 2016 (productie 26).

²²⁷ In het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) zijn verschillende bepalingen opgenomen, die het EASO een belangrijke rol geven met betrekking tot het opstellen van richtsnoeren en rapporten bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming. Zo is in de Procedurerichtlijn (richtlijn 2013/32/EU) expliciet opgenomen dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening moeten houden met de door EASO ontwikkelde relevante richtsnoeren. Dat groot gewicht toekomt aan EASO-richtsnoeren blijkt bovendien uit rechtspraak van het HvJ EU en het EHRM. Het HvJ EU verwijst naar het EASO ter onderbouwing van de uitleg van bepaalde Unierechtelijke bepalingen: vgl. HvJ EU 13 september 2018, C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713, punt 56 (*Ahmed*). Ook het EHRM verwijst ter onderbouwing naar EASO-richtsnoeren: vgl. EHRM 21 juli 2022, *Darboe en Camara t. Italië*, nr. 5797/17, r.o. 83-87.

echter aan verschillende voorwaarden zijn voldaan, die – zo zal hieronder worden onderbouwd – door de Staat en het COA niet zijn vervuld.²²⁸

152. Zoals hieronder zal blijken schiet de (crisis)noodopvang in meerdere opzichten zwaar tekort, hetgeen de Staat en het COA overigens ook zelf al met zoveel woorden hebben erkend.²²⁹

6.2.2 *De (crisis)noodopvang voldoet niet aan minimumnormen en biedt geen menswaardige levensstandaard*

153. De Ori maakt duidelijk dat een asielzoeker altijd moet beschikken over huisvesting, voedsel en kleding. Artikel 17 lid 1 Ori verplicht de Staat ervoor te zorgen dat materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn voor asielzoekers wanneer zij een verzoek tot internationale bescherming indienen. Onder materiële opvangvoorzieningen wordt ingevolge artikel 2(g) Ori verstaan: “opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding [...], alsmede een dagvergoeding”.

154. Met betrekking tot de kwaliteit van deze materiële opvangvoorzieningen schrijft artikel 17 lid 2 Ori voor dat “lidstaten [...] ervoor [zorgen] dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt”.

155. Het HvJ EU wijst in haar uitspraken over de opvang van asielzoekers consequent naar artikel 1 EU Handvest dat voorschrijft dat de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd. Dit betekent dat een asielzoeker te allen tijde behandeld moet worden conform de minimumnormen van de Opvangrichtlijn. Zo overwoog het HvJ EU in de *Haqbin*-zaak – over het waarborgen van de menselijke waardigheid in het kader van de mogelijkheid om als sanctie opvangvoorzieningen te onthouden aan asielzoekers – het volgende:

“Wat meer in het bijzonder het vereiste van het behoud van een waardige levensstandaard betreft, blijkt uit overweging 35 van richtlijn 2013/33 dat deze richtlijn tot doel heeft te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd alsook te bevorderen dat onder meer artikel 1 van het Handvest van de grondrechten wordt toegepast, en dat zij dienovereenkomstig dient te worden uitgevoerd. In dit verband vereist de eerbiediging van de menselijke waardigheid als bedoeld in dit artikel dat de betrokkene niet in een toestand van zeer verregaande materiële behoefte terecht komt waardoor hij niet in staat zou zijn om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften zoals wonen, eten, zich kleden en zich wassen, hetgeen zijn fysieke of mentale gezondheid zou schaden dan wel hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid (zie in die zin

²²⁸ Zie nader hieronder. Dat betekent dat de normen voor huisvesting uit het EASO-richtsnoer van toepassing zijn, zie EASO, ‘EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren’, september 2016, p. 8 (productie 26).

²²⁹ Hieronder besproken, en zie ook sectie 9 van deze dagvaarding.

arrest van 19 maart 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).²³⁰

156. Het HvJ EU overwoog in de *Cimade*-uitspraak:

“[...] de algemene opzet en het doel van richtlijn 2003/9 [de voorganger van de huidige richtlijn 2013/33/EU, adv.] alsook de in acht te nemen grondrechten, met name de vereisten van artikel 1 van het Handvest, volgens hetwelk de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd, [verzetten] zich ertegen dat een asielzoeker de bescherming wordt ontnomen die door de in deze richtlijn vastgestelde minimumnormen wordt geboden [...]”.²³¹

157. Hiermee heeft het HvJ EU willen benadrukken dat te allen tijde opvangvoorzieningen moeten worden geboden die voldoen aan de eisen van artikel 17 Ori.

158. Voorts dienen lidstaten op grond van artikelen 21-25 Ori rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare asielzoekers, zoals kinderen, personen met een handicap, zwangere vrouwen en personen met trauma's en andere psychische problemen (zie artikel 21 Ori). Daarbij is van belang dat bij aanvang van de opvang wordt beoordeeld of er bijzondere opvangbehoeften zijn, wat betekent dat een screening plaats moet vinden (artikel 22 Ori). Verder volgt uit artikel 23 lid 1 Ori dat de lidstaten ervoor moeten zorgen “dat kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling”.

159. Van de minimumnormen van de Ori kan niet worden afgeweken wanneer het asielsysteem overbelast is. In dat geval moet een andere oplossing worden gezocht waardoor tóch aan de minimumnormen van de Ori – i.h.b. artikel 17 lid 2 Ori – wordt voldaan, zo volgt onder meer uit het arrest *Saciri*:

“48. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de lidstaten, wanneer zij de materiële opvangvoorzieningen niet in natura kunnen verstrekken, die materiële opvangvoorzieningen volgens richtlijn 2003/9 [de voorganger van de huidige richtlijn 2013/33/EU, adv.] in de vorm van een uitkering mogen verstrekken. Die uitkering moet echter volstaan om te waarborgen dat wordt voldaan aan de fundamentele behoeften van de asielzoekers en dat hun een menswaardige levensstandaard wordt geboden die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren.

49. Aangezien de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken aangaande de wijze waarop zij de materiële opvangvoorzieningen verstrekken, mogen zij voor de betaling van die uitkering een beroep doen op instellingen die onder het algemene stelsel van openbare

²³⁰ HvJ EU 12 november 2019, C233/18, ECLI:EU:C:2019:956 (*Haqbin*), r.o. 46.

²³¹ HvJ EU 27 september 2012, C-179/11 (*Cimade*), r.o. 56.

hulpverlening vallen, mits die instellingen ervoor zorgen dat de in genoemde richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd.

50. In dat verband dient erop te worden gewezen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat die instellingen de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers eerbiedigen, daar de verzadiging van het opvangnetwerk niet kan rechtvaardigen dat op enigerlei wijze van die normen wordt afgeweken.²³² (onderstreping adv.)

160. Kortom, een lidstaat heeft altijd de resultaatsverplichting om de minimumnormen van de Ori te garanderen. Lukt dat niet binnen de gebruikelijke opvangstructuren, dan dient een alternatief bedacht te worden, waarbij ook het verstrekken van financiën om in deze basisbehoeften te voorzien een mogelijkheid is. Dit dient echter altijd voldoende te zijn om een asielzoeker een levensstandaard te bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.
161. Nationaalrechtelijk zijn de minimumnormen van artikel 17 Ori uitgewerkt in artikel 3 lid 1 Rva dat voorschrijft dat het COA zorgdraagt voor de centrale opvang van asielzoekers door erin te voorzien dat hun opvang wordt geboden in een opvangvoorziening. Voorts bevat artikel 9 Rva een omschrijving van wat de opvang in een opvangvoorziening in elk geval omvat, namelijk o.a.: onderdak in een opvangvoorziening; een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven; dekking van kosten van medische vestrekkingen; educatieve en recreatieve activiteiten; en betaling van buitengewone kosten. Ook zorgt het COA ervoor dat de asielzoeker bescherming van zijn gezinsleven geniet.
162. Toegepast op de situatie in de (crisis)noodopvang blijkt uit tal van hierboven genoemde rapporten, brandbrieven en onderzoeken – zoals van de Inspecties van Justitie en Veiligheid en van Gezondheidszorg en Jeugd, het Rode Kruis, UNHCR en VWN – dat de minimumnormen niet worden nageleefd en dat er zelfs *geen* sprake is van een menswaardige levensstandaard in de (crisis)noodopvang en in Ter Apel. Uit de opsomming die is gegeven in sectie 5.3 blijkt onder meer:
- a. Dat de fysieke en geestelijke gezondheid van de daar verblijvende vreemdelingen op dit moment in veel (crisis)noodopvanglocaties én bij het aanmeldcentrum in Ter Apel wordt geschaad vanwege de gebrekkige opvangomstandigheden.
 - b. Dat in veel gevallen sprake is van een onveilige situatie in de opvang, waarbij de opvangvoorzieningen de fysieke en geestelijke gezondheid niet beschermen, maar daarvoor juist een gevaar vormen, in strijd met artikel 17 lid 2 Ori.

²³² HvJ EU, 27 februari 2014, C-79/13 (*Saciri*), r.o. 47-51.

- c. Dat de Staat en het COA er op dit moment niet in slagen om – zoals vereist op grond van artikel 21-25 Ori – rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare asielzoekers. Uit onderzoek van o.a. VWN, de Kinderombudsman, UNICEF²³³ en de Inspecties van de Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid blijkt dat kinderen psychische schade oplopen in de huidige opvang, met een risico op ontwikkelingsachterstanden en her-traumatisering. Zo schrijft Unicef: “de huidige vorm van opvang voldoet niet aan de minimumnormen voor opvang, al helemaal niet voor kinderen die een stabiele, rustige en veilige omgeving nodig hebben voor een gezonde ontwikkeling. [...] Door verblijf in grootschalige en massale noodopvanglocaties, veelvuldig verhuizen van opvang naar opvang en achterblijvende aandacht voor zorg en psychosociale hulp neemt het risico op trauma en schade in de ontwikkeling en gezondheid aanzienlijk toe.”²³⁴
- d. Dat hoe langer de situatie voortduurt dat er geen menswaardige levensstandaard wordt geboden des te groter de schade is en zal zijn.

163. De Staat en het COA handelen derhalve in strijd met artikel 17, en artikel 17 jo. 21-23 Ori en artikel 6 en 22 IVRK door geen menswaardige levensstandaard te garanderen en (kwetsbare) asielzoekers te onderwerpen aan een situatie die schade toebrengt aan hun fysieke en geestelijke gezondheid. Zoals opgemerkt is er *geen* uitzondering mogelijk op deze normstelling.

6.2.3 De geboden huisvesting voldoet niet aan de minimumnormen

164. Wanneer huisvesting in natura wordt verstrekt, gebeurt dit op grond van artikel 18 lid 1 van de Opvangrichtlijn in één van de volgende vormen of een combinatie daarvan:

“in ruimten die gebruikt worden om verzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone is ingediend;

in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden;

in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van verzoekers aangepaste ruimten.”²³⁵

165. Van belang is dat wanneer huisvesting wordt verstrekt in natura, dan wel in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen of een combinatie daarvan, de lidstaat hoe dan ook moet verzekeren dat de asielzoeker daadwerkelijk over huisvesting kan beschikken waarbij aan de

²³³ UNICEF, ‘Vluchtelingenkinderen in de noodopvang’, 11 mei 2022 (**productie 38**).

²³⁴ Ibid., p. 2.

²³⁵ Dit vereiste is geïmplementeerd in artikel 9 lid 1 sub a Rva.

minimumnormen van artikel 17 lid 2 Ori wordt voldaan en rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van kwetsbare asielzoekers. Ook dat volgt uit het arrest *Saciri*:

“[W]anneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om de materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, [moet] die uitkering [...] beantwoorden aan de in artikel 13, lid 2 [artikel 17 lid 2 in de huidige richtlijn, adv.] van genoemde richtlijn vastgestelde minimumnormen. Die lidstaat moet ervoor zorgen dat het totale bedrag van de uitkeringen die de materiële opvangvoorzieningen dekken, volstaat om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en de asielzoekers bestaansmiddelen te waarborgen door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bescherming van het belang van personen met bijzondere behoeften in de zin van artikel 17 [huidig artikel 21, adv.] van die richtlijn.”²³⁶

166. Ingevolge artikel 18 lid 3 Ori moet rekening worden gehouden met gender- en leeftijdspecifieke problemen en met de situatie van kwetsbare personen in opvangcentra. Voorts schrijft artikel 18 lid 6 Ori voor dat asielzoekers alleen worden overgeplaatst wanneer dit noodzakelijk is.

167. Het al eerdergenoemde EASO-richtsnoer geeft de volgende normen waarmee de minimumnormen uit de Ori voor huisvesting van asielzoekers worden uitgewerkt:

NORM 5: Slaapkamers in voorzieningen voor collectieve huisvesting bieden voldoende ruimte. Onder slaapkamer wordt verstaan een afzonderlijke kamer bestaande uit vier muren en een deur die kan worden afgesloten, een raam dat kan worden geopend en een plafond). Elke verzoeker beschikt over minimaal 4 m² slaapruijnte.²³⁷

NORM 6: In voorzieningen voor collectieve huisvesting worden maatregelen genomen ter bescherming van de privacy.²³⁸

NORM 7: De huisvesting is voldoende gemeubileerd. Elke slaapkamer is ten minste voorzien van één eenpersoonsbed per persoon en één kast per persoon of gezin, groot genoeg voor het opbergen van de persoonlijke bezittingen (zoals kleding, medicijnen of documenten).²³⁹

168. Zoals hierboven opgemerkt voldeed de opvang in Nederland vóór september 2021 grotendeels aan deze minimumnormen (met uitzondering van een deel van 2015 en een periode in 2016), maar is dit inmiddels al bijna een jaar niet meer het geval in de meeste (crisis)noodopvanglocaties. Zoals beschreven in met name secties 5.3.1 en 5.3.2, en ook in productie 23, geldt in de meeste (crisis)noodopvanglocaties de volgende situatie:

²³⁶ HvJ EU, 27 februari 2014, C-79/13 (*Saciri*), r.o. 46. Zie ook r.o. 42.

²³⁷ EASO, ‘EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren’, september 2016, p. 16 (productie 26).

²³⁸ *Ibid.*, p. 17.

²³⁹ *Ibid.*, p. 18.

- a. Er is geen sprake van slaapkamers met vier muren en een afsluitbare deur. Integendeel, mensen slapen veelal in grote hallen met vaak enkel schotjes tussen de bedden of in 'paviljoens'. Dit leidt tot gebrek aan rust, onder meer vanwege geluidsoverlast.
 - b. Mede door het ontbreken van een slaapkamer ontbreekt enige vorm van privacy. Men moet slaapruidtes regelmatig delen met grote groepen onbekenden. Ook is geen sprake van meubilering, conform de EASO-normen, zodat er geen of onvoldoende gelegenheden zijn om persoonlijke spullen veilig op de bergen.
 - c. Er wordt geen rekening gehouden met gender- en leeftijdspecifieke problemen en kwetsbare groepen, zoals vereist op grond van artikel 18 lid 3 Ori. Gezinnen met kinderen worden samen met volwassenen geplaatst.
 - d. Asielzoekers worden om de haverklap overgeplaatst, in strijd met artikel 18 lid 6 Ori, met bewezen schadelijke effecten in het bijzonder voor kinderen.
169. Op verschillende opvanglocaties zijn de opvangvoorzieningen op nog meer aspecten niet conform de minimumnormen. Zo zijn er locaties waar de sanitaire voorzieningen, zoals douches, niet gescheiden zijn voor mannen en vrouwen en komt het geregeld voor dat douches niet kunnen worden afgesloten.
170. Bij het aanmeldcentrum in Ter Apel slapen asielzoekers met regelmaat in de gangen, op stoelen, in tenten, of zelfs in de buitenlucht.

Er is geen sprake van een uitzonderingssituatie ex artikel 18 lid 9 Ori

171. Voor huisvesting die in natura wordt verstrekt bestaat er een uitzonderingsgrond om af te wijken van de vereisten voor het type huisvesting die ingevolge artikel 18 lid 1 Ori wordt voorgeschreven en verder ingevuld is door het EASO-richtsnoer. Op grond van artikel 18 lid 9 Ori kan van de vereisten in artikel 18 worden afgeweken als "de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is". In dat geval mag tijdelijk een ander type huisvesting worden aangeboden. De bepaling luidt:

"In naar behoren gemotiveerde gevallen mogen de lidstaten bij wijze van uitzondering andere dan de in dit artikel genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, indien: [...]

b) de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is.

Deze afwijkende voorzieningen moeten in elk geval de basisbehoeften dekken."²⁴⁰

²⁴⁰ Onderstreping adv. Deze uitzonderingsgrond is geïmplementeerd in artikel 4 lid 1 Rva, al is het vereiste van een zo kort mogelijke redelijke termijn uit de Ori niet opgenomen. Dit artikel bepaalt dat de minister in naar behoren gemotiveerde gevallen het COA de bevoegdheid kan verlenen om bepaalde categorieën asielzoekers uit te sluiten van opvang indien de

172. Als de uitzondering van toepassing zou zijn, dan mogen asielzoekers tijdelijk in een ander type huisvesting opgevangen worden (lid 1), kan afgeweken worden van de vereisten dat een asielzoeker alleen verhuisd mag worden als het noodzakelijk is (lid 6) en dat er rekening moet worden gehouden met kwetsbare personen (lid 3). Er gelden ingevolge de bepaling drie voorwaarden voor de toepassing van deze uitzondering, namelijk (1) dat de situatie 'naar behoren' gemotiveerd is, (2) dat dit slechts voor een 'zo kort mogelijke redelijke termijn' plaatsvindt en (3) dat de beschikbare huisvesting 'tijdelijk' uitgeput is. Voorts geldt dat zelfs als aan deze voorwaarden is voldaan, de afwijkende voorzieningen (die in artikel 18 Ori staan, zoals huisvesting in natura) in elk geval de basisbehoeften moeten dekken. Dit betekent dat in ieder geval moet worden voldaan aan de standaard neergelegd artikel 1 EU Handvest. Deze minimumnorm dient blijkens de jurisprudentie van het HvJ EU immers te allen tijde gewaarborgd te worden.
173. De Staat en het COA beroepen zich in de reactie op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie – terecht – niet op deze uitzonderingsgrond. Wel wordt de uitzonderingsgrond door de staatssecretaris genoemd in zijn brief aan de Tweede Kamer van 8 juli jl.²⁴¹ Daarin wordt echter ook erkend dat de plaatsing in een noodopvanglocatie aan voorwaarden is gebonden en dat ten aanzien van deze voorwaarden zorgen bestaan:
- “Noodopvanglocaties zijn tijdelijke opvangvoorzieningen die een sober, doch adequaat kwaliteits- en voorzieningenniveau zouden moeten hebben, zoals evenementenhallen (zie artikel 18, lid 9 Opvangrichtlijn). Op het moment van schrijven zijn zowel de duur als de kwaliteit van de opvang een aanhoudend punt van zorg.”²⁴² (onderstreping adv.)
174. Zoals reeds opgemerkt kunnen de Staat en het COA zich niet op de uitzonderingsgrond beroepen voor het bieden van een alternatief type huisvesting in natura. Er wordt niet aan de voorwaarden van artikel 18 lid 9 Ori voldaan. Daarbij doet het niet ter zake dat de Staat een eigen indeling hanteert tussen reguliere opvang (azc's, col's en pol's), noodopvang en crisisonoodopvang. De vraag is of aan een van de drie cumulatieve voorwaarden is voldaan. In dit geval is aan geen van deze drie voorwaarden voldaan. Mogelijk ten overvloede worden deze voorwaarden hieronder besproken.
175. Ten eerste is er geen goede onderbouwing ('motivering') te geven voor het invoeren van de uitzonderingssituatie. Er zijn immers geen bijzondere omstandigheden die de het gebruik van noodopvanglocaties legitimeren. Zo zijn er niet significant meer asielaanvragen dan in normale jaren. De Staat heeft in reactie op kritiek van VWN en andere partijen onder meer gewezen op

gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is. Lid 2 bepaalt dat vervangende verstrekkingen moeten worden verleend aan de uitgesloten asielzoeker, die in elk geval de basisbehoeften dekken.

²⁴¹ Kamerstukken II 2021-2022, 19637, nr. 2943, pp. 3 en 4.

²⁴² Ibid., p. 4. Zie ook p. 2.

de omstandigheid dat gemeenten hun taakstellingen voor het huisvesten van statushouders niet halen en dat dit komt door de krappe woningmarkt. Dit doet echter niet af aan de voorzienbaarheid van dit probleem en het feit dat de crisis niet was ontstaan als de Staat en het COA niet – tegen de adviezen in – de asielcapaciteit hadden afgeschaald. De Staat stelt bovendien ook zelf dat sprake is van een structureel probleem,²⁴³ en heeft zijn hand in eigen boezem gestoken over het ontstaan daarvan.²⁴⁴ Dit staat nog los van de mogelijkheden die de Staat *niet* heeft benut om de situatie op te lossen c.q. te verbeteren, zoals het te laat benutten van de capaciteit die beschikbaar was voor asielzoekers uit Oekraïne.²⁴⁵

176. Ten tweede moet sprake zijn van een *tijdelijke uitputting* van de reguliere asielopvang. Kortom, de uitzondering is bedoeld om het hoofd te bieden aan kortstondige noodsituaties. Hierboven is al gewezen op het feit dat de Staat de opvangcrisis ook zelf een *structureel* probleem noemt,²⁴⁶ en dat is vastgesteld dat de crisis voornamelijk het gevolg is geweest van beleid. Zou sprake zijn geweest van een significant hoger aantal asielaanvragen dan gebruikelijk – zoals in 2015 – dan is een objectieve reden gegeven voor het tijdelijk uitgeput zijn van de reguliere opvang. Daar is echter geen sprake van. De noodopvang is op dit moment geen tijdelijke oplossing voor een tijdelijk probleem, maar een semi-permanent lapmiddel voor een structureel probleem. Daar is deze uitzonderingsgrond niet voor bedoeld.
177. Ten derde dient de opvang – los van de vraag of er sprake is van een tijdelijke of structurele crisis – enkel te worden gebruikt voor “een zo kort mogelijke redelijke termijn”. Zoals beschreven in sectie 5 verblijven veel asielzoekers en statushouders echter al ruim een half jaar en soms zelfs langer in (crisis)noodopvang.²⁴⁷ Dat is op grond van artikel 18 lid 9 Ori niet acceptabel.²⁴⁸ Dat lijkt de Staat ook zelf te erkennen in voornoemde brief van 8 juli jl. door te wijzen op de problematische *duur* van de noodopvang.
178. Nu aan geen van de drie vereisten voor het invoeren van de uitzonderingsgrond is voldaan kan de uitzonderingsgrond van artikel 18 lid 9 Ori niet worden ingeroepen.

²⁴³ Brief minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 6 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-22*, 36081, nr. 6 (productie 2, bijlage 1).

²⁴⁴ De Telegraaf, ‘Geen leefgeld meer voor asielzoekers uit veilige landen’, 1 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.telegraaf.nl/nieuws/457030390/geen-leefgeld-meer-voor-asielzoekers-uit-veilige-landen (niet overgelegd). En zie ook de bevindingen van onder meer de ACVZ en ROB, in: ‘Asielopvang uit de crisis’, 14 juni 2022 (productie 10).

²⁴⁵ Dit is nader uitgewerkt in secties 6.3, 6.6 en 11.

²⁴⁶ *Kamerstukken II 2021-22*, 36081, nr. 7, p. 6.

²⁴⁷ VWN, ‘Tweede Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers’, 9 maart 2022 (productie 8).

²⁴⁸ Het feit dat noodopvanglocaties kort open zijn, waardoor asielzoekers vaak moeten verhuizen naar een andere noodopvang, maakt uiteraard niet dat deze termijn opnieuw gaat lopen bij aankomst op de nieuwe locatie. Wat onder een zo kort mogelijke termijn moet worden verstaan wordt door hoogleraar Slingenberg benaderd aan de hand van de Procedurerichtlijn. Deze termijn zou dan vier weken bedragen, aangezien dit in artikel 41 van de Procedurerichtlijn wordt gegeven als een redelijke termijn om asielzoekers op een afwijkende wijze te huisvesten. L. Slingenberg, ‘Tentenkampen in Nederland’, 27 oktober 2021, [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.verblijfblog.nl/tentenkampen-in-nederland/ (niet overgelegd): “aangezien beide richtlijnen deel uitmaken van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem, moeten ze in overeenstemming met elkaar worden geïnterpreteerd”. Deze maand is dus ruimschoots overschreden.

179. Overigens voldoen de huidige omstandigheden in de (crisis)noodopvang en in Ter Apel zelfs niet aan de normen die zouden gelden als de uitzonderingssituatie wél van toepassing zou zijn. Zo moet de alternatieve huisvesting in ieder geval voldoen aan de minimumnorm van artikel 17 lid 2 Ori zodat de geestelijke en fysieke gezondheid in voldoende mate wordt beschermd en dient te worden voorzien in de basisbehoeften.²⁴⁹ Dit is hierboven al beschreven in sectie 6.2.2, en in sectie 5 is beschreven dat de huidige opvang ronduit gevaarlijk is voor de geestelijke gezondheid van de daar aanwezige asielzoekers, en in sommige gevallen ook voor de fysieke gezondheid, simpelweg omdat er in de locaties geen afgesloten ruimten zijn en er geen screening van kwetsbare asielzoekers plaatsvindt. Het COA en andere overheidsinstanties onderkennen deze inhumane omstandigheden:

“Op 22 april 2022 heeft het COA aan u aangegeven dat de kwaliteit van de opvang op deze wijze door de ondergrens van leefbaarheid en veiligheid zakt en de menselijke maat voor bewoners van het COA maar ook voor de medewerkers niet meer gewaarborgd is.”²⁵⁰

180. Ook in de brief van 8 juli jl. erkent de staatssecretaris dat de kwaliteit van de opvang een aanhoudend punt van zorg is.

6.2.4 De vereiste gezondheidszorg is niet (altijd) beschikbaar

181. De Staat moet ervoor zorgen dat asielzoekers de nodige medische zorg ontvangen. Dit volgt uit artikel 19 lid 1 Ori. Onder de nodige zorg vallen ten minste spoedeisende behandelingen en essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen. Ook moet de Staat de noodzakelijke medische of andere zorg verstrekken aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften, inclusief, indien nodig, passende geestelijke gezondheidszorg (lid 2).

182. In artikelen 21-25 Ori is uitgewerkt welke groepen bijzonder opvangbehoeften kunnen hebben en dat met hun specifieke situatie rekening moet worden gehouden. Zoals vermeld dient een screening plaats te vinden om te beoordelen of een asielzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft.

183. De norm in het EASO-richtsnoer luidt als volgt:

NORM 29: Verzoekers hebben toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg, in ieder geval voor spoedeisende hulp en voor essentiële behandeling van ziekten en ernstige geestelijke stoornissen.²⁵¹

²⁴⁹ Daarbij wordt opgemerkt dat het voor in principe onbeperkte tijd aanbieden van vervangende verstrekkingen die de basisbehoeften dekken aan een bepaalde groep asielzoekers veel verder gaat dan het voor een zo kort mogelijke termijn aanbieden van een ander type huisvesting.

²⁵⁰ Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 1 (productie 11).

²⁵¹ EASO, ‘EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren’, september 2016, p. 35 (productie 26).

184. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heeft in augustus 2022 geconstateerd dat er niet volgens de normen en richtlijnen medische zorg wordt aangeboden.²⁵² Gezondheidszorg wordt beperkt aangeboden of in een andere vorm dan vereist. Op crisisnoodopvanglocaties is er niet altijd volwaardige medische zorg beschikbaar. De medische zorg op deze locaties staat enorm onder druk, met als gevolg dat niet de nodig medische zorg wordt aangeboden.
185. Het ontbreken van de nodige medische zorg klemt te meer nu de Inspectie ook heeft geconstateerd dat de leefomstandigheden en het gebrek aan perspectief in de noodopvang zorgen voor lichamelijke en mentale gezondheid risico's.
186. Ook met betrekking tot de gezondheidszorg worden de minimumnormen van de Opvangrichtlijn geschonden.

6.2.5 *Er wordt niet voldaan aan minimumnormen voor voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding*

187. Ten aanzien van voedsel en kleding volgt uit artikel 2(g) Ori dat deze in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen kunnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie.
188. In artikel 9 lid 1(b) Rva is voorgeschreven dat een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven onderdeel is van de opvang. Overigens geldt voor asielzoekers wier asielaanvraag in het aanmeldcentrum in Ter Apel wordt behandeld dat diegene enkel een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel ontvangt indien in de opvangvoorziening kookvoorzieningen aanwezig zijn om zelf het eigen eten te verzorgen (artikel 9 leden 5 en 6 Rva).
189. Het EASO-richtsnoer noemt o.a. de volgende normen die gelden voor de voorziening van voedsel, kleding en dagvergoeding:

NORM 21: Verzoekers hebben toegang tot voldoende en geschikt voedsel.²⁵³

NORM 22: Verzoekers hebben dag en nacht toegang tot drinkwater.²⁵⁴

NORM 25: Verzoekers hebben toegang tot voldoende en geschikte producten voor intieme hygiëne.²⁵⁵

NORM 28: Verzoekers ontvangen een toereikende dagvergoeding.²⁵⁶

²⁵² Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Medische zorg in crisisnoodopvang asielzoekers onder enorme druk', 3 augustus 2022 (productie 21). Zie ook: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Factsheet noodopvang asielzoekers', 29 juni 2022, p. 2 (productie 16).

²⁵³ EASO, 'EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren', september 2016, p. 27 (productie 26).

²⁵⁴ Ibid., p. 28.

²⁵⁵ Ibid., p. 30.

²⁵⁶ Ibid., p. 33.

190. Aan de vereisten voor de materiele opvangvoorzieningen voor voedsel, kleding en dagvergoeding wordt niet voldaan. In de (crisis)noodopvanglocaties kunnen asielzoekers niet zelf eten koken. Ze zijn krijgen eten via een cateraar of magnetronmaaltijden. Op de meeste locaties kunnen asielzoekers niet zelf hun porties bepalen waardoor het voorkomt dat mensen te weinig eten.
191. Grote groepen asielzoekers krijgen al maanden geen leefgeld. Op sommige plekken krijgen asielzoekers wel geld voor ontbijt en lunch, maar dit is niet altijd toereikend.
192. De sanitaire voorzieningen zijn vaak ontoereikend. Het aantal douches en toiletten is onvoldoende voor het aantal gebruikers. Hierdoor worden ze, ook al zijn er periodiek schoonmakers, snel weer vies. Een groot aantal douches is niet afsluitbaar waardoor ze niet of veel minder gebruikt (kunnen) worden.
193. In Ter Apel is het op al deze punten zeer dramatisch gesteld. Mensen die buiten moeten slapen krijgen weinig of geen eten en het gebrek aan drinkwater en sanitaire voorzieningen was voor het Rode Kruis een reden om de door hun geplaatste tenten af te breken.²⁵⁷ De sanitaire voorzieningen zijn afwezig of volstrekt ontoereikend en onhygiënisch. Zo zijn er geen douches en maar acht DIXI-toiletten die overvol en vies zijn.²⁵⁸

6.2.6 Conclusie

194. Op grond van bovenstaande is evident dat de Staat en het COA in strijd handelen met de minimumnormen die op Europees niveau zijn vastgesteld met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Dat de Staat en het COA zich hiervan bewust zijn, blijkt uit de uitlatingen die zij hier zelf over doen. De Staat kan geen beroep doen op de uitzonderingsgrond die alternatieve huisvesting in natura mogelijk maakt. Bovendien geldt dat zelfs als de uitzonderingsgrond van toepassing zou zijn, ook niet aan de minimale normen die gelden in die situatie wordt voldaan.
195. Hiermee handelen de Staat en het COA in meerdere opzichten onrechtmatig jegens asielzoekers en statushouders die thans in de (crisis)noodopvang en in Ter Apel worden opgevangen.

6.3 Schending verbod op ongelijke behandeling

196. Naast de ontoereikende en ondermaatse opvang is ook sprake van een schending van het verbod op ongelijke behandeling neergelegd in onder meer artikel 1 Grondwet, artikel 1 van het Twaalfde Protocol van het EVRM, artikel 26 IVBPR, artikel 20 en 21 EU Handvest en artikel

²⁵⁷ Rode Kruis, 'Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel', 16 juni 2022 (productie 12).

²⁵⁸ VWN, 'Situatieschets noodopvang', 27 juli 2022 (productie 23).

2 IVRK en zoals ook volgt uit het gelijkheidsbeginsel. Van een schending hiervan is sprake nu 'reguliere' asielzoekers en statushouders in juridische en feitelijke zin anders worden behandeld dan asielzoekers uit Oekraïne, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat.

197. Op grond van artikel 1 van het Twaalfde Protocol van het EVRM dient het genot van elk in de wet neergelegd recht – zoals het recht op opvang – te worden verzekerd zonder ongelijke behandeling op welke grond dan ook.²⁵⁹ Dit betekent blijkens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ("EHRM") – en overigens ook de Hoge Raad – dat personen in een gelijke situatie, gelijk moeten worden behandeld. Voor een ongelijke behandeling dient een objectieve rechtvaardigingsgrond te bestaan.²⁶⁰
198. Vastgesteld moet worden dat de asielzoekers die niet uit Oekraïne afkomstig zijn, op dit moment ongelijk worden behandeld enkel op grond van het feit dat zij niet uit Oekraïne zijn gevlucht. Dit terwijl beide groepen op zoek zijn naar internationaalrechtelijke bescherming en naar Nederlands recht de status van asielzoeker hebben. Kortgeleden is daar zelfs bijgekomen dat binnen de groep asielzoekers die gevlucht is uit Oekraïne een onderscheid wordt gemaakt. Voor niet-Oekraïners met tijdelijke verblijfsvergunning gelden de bijzondere voorzieningen niet als zij zich niet voor 19 juli jl. hebben ingeschreven bij een gemeente (**productie 27**).²⁶¹
199. VWN wil alvorens dit verder uit te werken stilstaan bij de lovenswaardige inspanning en resultaten van de gemeenten en veiligheidsregio's in het opvang bieden aan uit Oekraïne gevluchte mensen. Dit heeft een enorme inzet gevergd van allerlei verschillende partijen, waarbij snel, daadkrachtig en creatief te werk is gegaan. Dit heeft het mogelijk gemaakt dat er binnen een paar maanden al tienduizenden asielzoekers uit Oekraïne adequaat konden worden opgevangen. De voortvarendheid van de Staat in het voorstellen en aannemen van een tijdelijke wet zodat uit Oekraïne gevluchte kinderen onderwijs konden genieten in Nederland is daarbij te prijzen geweest. De keerzijde van deze prestatie is dat het ontegenzeggelijk aantoonde dat er bij het oplossen van de problemen ten aanzien van andere asielzoekers geen sprake is van onmacht.
200. Op geen enkele wijze beoogt VWN af te doen aan de huidige standaard en beschikbaarheid van opvang voor uit Oekraïne gevluchte mensen. Alle asielzoekers hebben immers recht op opvang

²⁵⁹ In het artikel staat – niet-limitatief – vermeld: "zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status".

²⁶⁰ Zie bijv. EHRM, *Molla Sali t. Griekenland* [GC], nr. 20452/14, 19 december 2018, r.o. 136: "[the prohibition of discrimination, adv.] affords protection against different treatment, without an objective and reasonable justification, of persons in similar situations". De zgn. discriminatietest op grond van artikel 14 EVRM is dezelfde als op grond van artikel 1 Twaalfde Protocol, EHRM 15 juli 2014, nr. 3681/06 (*Zornić t. Bosnië en Herzegovina*), r.o. 26-27. Nu de overige discriminatiebepalingen een vergelijkbaar toetsingskader kennen, wordt hiervan uitgegaan.

²⁶¹ IND, 'Mensen met een tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning niet langer recht op gemeentelijke opvang', 19 juli 2022 (productie 27).

die voldoet aan de minimumnormen. Op dit moment is er echter een enorm verschil in de beschikbaarheid en kwaliteit van opvang voor beide groepen.

201. De ongelijke behandeling tussen de twee groepen heeft twee pendanten, namelijk de juridische en de feitelijke behandeling van de asielzoekers. Deze twee pendanten worden hieronder achtereenvolgens nader uitgewerkt.

6.3.1 Juridisch ongelijke behandeling

202. Sinds 1 april 2022 is een ander juridisch kader van toepassing op asielzoekers uit Oekraïne dan op asielzoekers uit andere landen. Dit is het gevolg van de toepassing van het staatsnoodrecht – middels het activeren van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb) – op asielzoekers uit Oekraïne.²⁶² Op grond daarvan is de wettelijke taak tot de opvang van deze groep, waarvoor normaalgesproken het COA verantwoordelijkheid zou dragen, opgedragen aan de burgemeesters.²⁶³ Het doel van deze toepassing van het staatsnoodrecht is ervoor te zorgen dat de taak die burgemeesters op vrijwillige basis al op zich hadden genomen kon worden gecontinueerd en van een wettelijke grondslag werd voorzien.²⁶⁴
203. Toepassing van de Wvb is slechts mogelijk in geval van ‘buitengewone omstandigheden’ (art. 2 lid 1 Wvb). Hiervan is sprake als een vitaal belang bedreigd wordt en die dreiging niet met het normale recht het hoofd kan worden geboden. In de onderhavige situatie gaat het om de bedreiging van het vitale belang van de openbare veiligheid. Bij het vitale belang van de openbare veiligheid gaat het om de fysieke veiligheid van personen (en zaken): “[h]et ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving”.²⁶⁵
204. De Staat heeft ervoor gekozen om de toepassing van het staatsnoodrecht te beperken tot asielzoekers uit Oekraïne. De minister heeft aangevoerd dat er enkel ten aanzien van asielzoekers uit Oekraïne sprake is van buitengewone omstandigheden en niet ten aanzien van andere asielzoekers. De buitengewone omstandigheden, die als de redenering van de Staat wordt gevolgd enkel een bedreiging vormen voor de fysieke veiligheid van Oekraïense asielzoekers, zijn het hoge aantal vluchtelingen uit Oekraïne, de noodzaak om in korte tijd een zeer groot aantal opvangplekken te realiseren, en de “onmiddellijke bedreiging van de fysieke veiligheid” van de vluchtelingen.²⁶⁶ Voorts overweegt de Staat dat het COA kampt met een landelijk tekort aan opvangplekken en het “bij de huidige instroom, bezetting, en uitstroom van

²⁶² De Staat heeft op 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking (Wvb) in werking gesteld (*Stb.* 2022, 133). Op basis van art. 4 lid 2 Wvb is de Regeling ontheemden opvang Oekraïne vastgesteld (*Stcrt.* 2022, 9469).

²⁶³ Zie *Stb.* 2022, 133 en *Stcrt.* 2022, 9469.

²⁶⁴ *Kamerstukken II* 2021-2022, 36081, nr. 7 (*Nota n.a.v. het verslag*), par. 1

²⁶⁵ Zie expert opinion Laurens van Apeldoorn, ‘Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis’, 26 juli 2022, pp. 1-3 (productie 28); *Kamerstukken II* 2021-2022, 36081, nr. 4 (Nader rapport, reactie op het advies van RvS).

²⁶⁶ *Kamerstukken II* 2021-2022, 36081, nr. 4 (*Nader rapport, reactie op het advies van RvS*).

reguliere asielzoekers, niet in de positie [is] om daarnaast ook nog in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien".²⁶⁷

205. Als argument voor het beperken van de toepassing van het staatsnoodrecht tot asielzoekers uit Oekraïne verwijst de minister voorts naar de structurele aard van de problemen in de asielopvang. Volgens de regering is het staatsnoodrecht niet bedoeld voor het oplossen van dergelijke problemen en kan het om die reden niet worden toegepast op andere asielzoekers.²⁶⁸

206. Het standpunt van de Staat kan om de volgende redenen echter niet worden gevolgd:

- a. Er zijn op grond van het staatsnoodrechtelijke kader geen juridische belemmeringen om het staatsnoodrecht toe te passen op andere asielzoekers.
- b. Er is geen objectieve rechtvaardiging te geven voor het onderscheid dat is gemaakt tussen asielzoekers uit Oekraïne en overige asielzoekers bij het toepassen van staatsnoodrecht.
- c. Het gemaakte onderscheid is ongerechtvaardigd, nu dit leidt tot een andere (slechtere) behandeling van asielzoekers die niet afkomstig zijn uit Oekraïne (zie nader sectie 6.3.2).

207. VWN overlegt ter onderbouwing van deze standpunten een *expert opinion* van Laurens van Apeldoorn, universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit, en specialist op het gebied van staatsnoodrecht (**productie 28**).²⁶⁹ Hij komt daarin tot de conclusie dat uit het staatsnoodrecht geen principiële reden volgt om het staatsnoodrechtelijke opvangregime te beperken tot Oekraïense vluchtelingen.

208. Het staatsnoodrecht kan ook worden toegepast op andere dan Oekraïense asielzoekers, omdat de buitengewone omstandigheden die het inzetten van staatsnoodrecht voor Oekraïense vluchtelingen rechtvaardigt zich ook voordoen bij andere vluchtelingen. Ook voor deze groep geldt immers dat een vitaal belang wordt bedreigd namelijk de fysieke veiligheid van deze personen in de afwezigheid van gepast onderdak en verzorging. Van Apeldoorn licht dit als volgt toe:

²⁶⁷ Kamerstukken II 2021-2022, 36081, nr. 4 (*Nader rapport, reactie op het advies van RvS*).

²⁶⁸ Brief minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 6 mei 2022, *Kamerstukken II*, 2021-22, 36081, nr. 6 (productie 2, bijlage 1). Hetzelfde standpunt is terug te vinden in de Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022 (productie 2). Dit standpunt werd gedeeld door de Raad van State, die stelt dat problemen die "voortvloeiën uit al langer bestaande knelpunten in de opvang dienen langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving te worden aangepakt": *Kamerstukken II 2021-2022*, 36081, nr. 4, p. 4.

²⁶⁹ Expert opinion Laurens van Apeldoorn, 'Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis', 26 juli 2022 (productie 28). Hij is mede-auteur van het rapport *Modernisering van het staatsnoodrecht* (Den Haag: WODC, 2021).

“De inwerkingstelling en toepassing van art. 2c en 4 Wvb is gerechtvaardigd gegeven het oordeel dat de fysieke veiligheid van instromende Oekraïense vluchtelingen bij de opvang in Nederland niet kan worden gegarandeerd via de reguliere wegen en dat het proportioneel is om de toevlucht te zoeken tot het staatsnoodrecht. In andere woorden, het bedreigde vitale belang (waarvoor de betreffende buitengewone bevoegdheid in werking is gesteld) is *de fysieke veiligheid van deze personen in Nederland in de afwezigheid van gepaste onderdak en verzorging*. Het gaat dus niet, of niet primair, om de bedreiging van de fysieke veiligheid van de Oekraïense vluchtelingen in hun thuisland als gevolg van de onvoorziene Russische invasie. Dat laatste lijkt wel geïmpliceerd in de overweging van de betrokken ministers (herhaald door de Raad van State), dat de buitengewone omstandigheden gelegen zijn in ‘een onmiddellijke bedreiging van de fysieke veiligheid van personen die een veilig onderkomen zoeken als gevolg van oorlog.’ Dat het zou gaan om een buitengewone omstandigheid die specifiek ziet op de fysieke veiligheid van Oekraïense vluchtelingen in hun thuisland zou de conclusie kunnen rechtvaardigen dat het staatsnoodrecht ook enkel kan worden ingezet om deze groep vluchtelingen onderdak en verzorging te verlenen. Echter, de bevoegdheid van de burgemeester krachtens art. 4 Wvb ziet op het waarborgen van de fysieke veiligheid van de vluchtelingen in Nederland. En in de afwezigheid van staatsnoodrechtelijke maatregelen zou de onverwacht hoge instroom van ontheemden uit Oekraïne niet enkel de fysieke veiligheid van deze Oekraïense vluchtelingen maar eveneens de fysieke veiligheid van vluchtelingen cq. asielzoekers uit andere landen in gevaar hebben gebracht.”²⁷⁰

209. De buitengewone omstandigheden die de activering van het staatsnoodrecht rechtvaardigen zijn dus niet slechts gelegen in de komst van grote aantallen Oekraïense asielzoekers, maar tevens in de onmogelijkheid van het bieden van toereikende opvang binnen de gebruikelijke kaders. Hoogleraar Slingenberg wijst hier ook op in een *position paper* gericht aan de Tweede Kamer (**productie 29**):

“Gelet op de implementatie van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn is deze motivering voor activering van staatsnoodrecht niet overtuigend. Sinds 2004 is het immers wettelijk geregeld dat als de tijdelijke beschermingsrichtlijn wordt geactiveerd op grond van een ‘massale toestroom van ontheemden’, het COA verantwoordelijk is, in die ‘buitengewone omstandigheden’, voor het vinden van voldoende (extra) opvangplaatsen. Het hoge aantal asielzoekers uit Oekraïne kan op zichzelf daarom geen dringende reden vormen voor activering van het staatsnoodrecht.

De buitengewone omstandigheden die activering van het staatsnoodrecht nu noodzakelijk kunnen maken kunnen m.i. wel gelegen zijn in de combinatie van de plotselinge en onvoorziene aankomst van een hoog aantal vluchtelingen uit Oekraïne met de al langer bestaande structurele problemen bij het COA. Hoewel ook deze structurele problemen bij het COA op zichzelf de inzet van staatsnoodrecht niet kunnen legitimeren, kan dat m.i. wel het geval zijn

²⁷⁰ Expert opinion Laurens van Apeldoorn, ‘Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis’, 26 juli 2022, p. 3 (productie 28).

als die problemen worden gezien in combinatie met de onvoorziene aankomst van een groot aantal vluchtelingen uit Oekraïne. [...]

Aangezien de noodzaak voor het activeren van het staatsnoodrecht gelegen is in de combinatie van twee factoren, kan en moet het noodrecht ook een oplossing bieden voor beide factoren. Dit klemmt temeer nu duizenden beschikbare bedden voor asielzoekers uit Oekraïne niet worden gebruikt, terwijl er tegelijkertijd asielzoekers uit andere landen de nacht op een stoel of in een tent van het Rode Kruis door moeten brengen.”²⁷¹

210. Nu de fysieke veiligheid van asielzoekers door de komst van asielzoekers uit Oekraïne in gelijke mate op het spel staat, kan het betoog van de Staat dat het staatsnoodrecht enkel voor Oekraïense vluchtelingen kan worden ingezet niet worden gevolgd. De Inspecties van Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd concludeerden in hun brief van 16 juni jl. dan ook terecht dat voor deze ongelijke behandeling geen objectieve rechtvaardiging te geven is:

“De inspecties kunnen deze ongelijke behandeling van in materiële zin gelijke groepen mensen, namelijk vluchtelingen, niet volgen en niet onderschrijven. Immers, ook de vluchtelingen uit Oekraïne moeten asiel aanvragen om de beschermde status te verkrijgen. Daar komt bij dat de maatregelen die nu getroffen worden voor de reguliere asielopvang niet voorzien in doorzettingsmacht en regie van het Rijk om in ieder geval de kinderen met een verblijfstatus door te plaatsen naar opvang in de gemeente. Hetzij door gebruik te maken van opvangplekken die in eerste instantie voor vluchtelingen uit Oekraïne zijn ontwikkeld, hetzij door voorrang op huisvesting.”²⁷²

211. Van Apeldoorn wijst eveneens op de juridisch gelijke status als ‘asielzoeker’ van beide groepen op grond van de Vreemdelingenwet.²⁷³
212. En ook het COA zelf spreekt, in zijn verzoek aan de regering om het opvangvraagstuk van Oekraïense vluchtelingen en de opvang van asielzoekers meer in samenhang vorm te geven, van “onuitlegbare verschillen in de behandeling van vluchtelingen”.²⁷⁴
213. Hier komt nog bij dat de Staat per 19 juli 2022 zogenaamde derdelanders die uit Oekraïne gevlucht zijn, en mensen betreft die daar een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, heeft uitgesloten van het recht op gemeentelijke opvang.²⁷⁵ Hiermee wordt de groep waarvoor het staatsnoodrecht wordt ingezet nog beperkter. Waarom er voor deze groep geen sprake meer

²⁷¹ L. Slingenbergh, ‘Gespreksnotitie t.b.v. rondetafelgesprek commissie voor Justitie en Veiligheid over de consequenties van activering van het noodrecht middels de Wet verplaatsing bevolking’, 20 juni 2022 (productie 29).

²⁷² Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, ‘Signaalbrief Kinderen in de asielopvang’, 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022), p. 6 (productie 11). Zie ook de reeds genoemde citaten in sectie 5.3.1.

²⁷³ Expert opinion Laurens van Apeldoorn, ‘Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis’, 26 juli 2022, p. 4 (productie 28).

²⁷⁴ COA, ‘Meer opvangplekken en structurele oplossingen nodig’, 25 april 2022 (productie 35).

²⁷⁵ IND, ‘Mensen met een tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning niet langer recht op gemeentelijke opvang’, 19 juli 2022 (productie 27).

zou zijn van een bedreiging van hun fysieke veiligheid en er ten aanzien van hun dus geen bedreiging van een vitaal belang zou zijn wordt niet onderbouwd. Het onhoudbare standpunt van de Staat dat er enkel ten aanzien van uit Oekraïne gevluchte mensen sprake zou zijn van bijzondere omstandigheden wordt met dit besluit verder ondergraven. Bovendien is nu niet alleen meer sprake van een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op basis van het land waaruit de asielzoeker is gevlucht, maar ook op basis van verblijfstatus in Oekraïne.

214. Dat er geen objectieve rechtvaardigingsgrond is voor het juridische onderscheid klemt te meer, omdat het leidt tot een feitelijk slechtere behandeling van de groep asielzoekers die niet afkomstig zijn uit Oekraïne.

6.3.2 Feitelijke ongelijke behandeling

215. De regering heeft aangegeven dat geen sprake is van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling, omdat er geen verschil is in behandeling tussen groepen asielzoekers, maar slechts van een verschil in verantwoordelijkheid.²⁷⁶ Zij stelt, kortom, dat het gemaakte juridische onderscheid niet leidt tot een feitelijk onderscheid. Dit standpunt vindt geen steun in de feiten. Waar asielzoekers uit Oekraïne in algemene zin worden opgevangen in relatief goede omstandigheden onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, kan het COA ten aanzien van de asielzoekers uit andere landen immers niet voldoen aan haar wettelijke taken, zoals hierboven is vastgesteld. VWN kent gevallen waarbij Oekraïense asielzoekers in hetzelfde gebouw worden opgevangen als asielzoekers uit andere landen, waarbij het verschil in voorzieningenniveau tot schrijnende situaties leidt. Ook zijn (en worden) leegstaande plekken voor asielzoekers uit Oekraïne niet gebruikt voor andere asielzoekers.²⁷⁷ Al met al is de kwaliteit van opvang van asielzoekers en statushouders die onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen evident veel minder hoog dan die van Oekraïense asielzoekers, en bovendien strijdig met de wettelijke minimumnormen.

216. Van Apeldoorn concludeert in zijn *expert opinion* dat het staatsnoodrecht momenteel al wordt gebruikt om de fysieke veiligheid van een specifieke groep asielzoekers te beschermen en ziet geen beletsel voor het inzetten van staatsnoodrecht op de gehele groep asielzoekers wier fysieke veiligheid op dit moment wordt bedreigd.²⁷⁸ Het toepassen van staatsnoodrecht voor de gehele groep asielzoekers zou ervoor zorgen dat kwalitatief en kwantitatief voldoende opvang kan worden gegarandeerd, omdat het mogelijk is om dit af te dwingen bij de

²⁷⁶ Kamerstukken II 2021-2022, 36081, nr. 7 (*Nota n.a.v. het verslag*), p. 6.

²⁷⁷ Sinds 3 maart 2022 zijn er altijd minder bedden in gebruik geweest dan dat er beschikbaar waren voor Oekraïense asielzoekers. Er was dus altijd een overschot aan opvangplekken. Rijksoverheid, 'Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland (niet overgelegd).

²⁷⁸ Expert opinion Laurens van Apeldoorn, 'Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis', 26 juli 2022, p. 5 (productie 28).

gemeenten.²⁷⁹ Die mogelijkheid is er nu niet voor de 'reguliere' asielzoekers, voor wie de noodzakelijkheid van een dergelijke aanpak net zo groot is als voor de asielzoekers uit Oekraïne.

217. Gesteld kan worden dat de Staat, door toepassing van het staatsnoodrecht en het vinden van een alternatieve wijze van opvang die voldoet aan de minimumnormen, handelt conform de Opvangrichtlijn en de jurisprudentie daarover van het HvJ EU,²⁸⁰ maar dit in het geval van de andere asielzoekers nalaat.

218. Los van voornoemde verschillen in opvangomstandigheden en het verschil in mogelijkheden om adequate opvang af te dwingen, zijn er nog verschillende andere praktische gevolgen van de andere juridische behandeling. Slingenberg constateert bijvoorbeeld dat zowel bij de verstrekking van leefgeld als de hoogte van het bedrag voor voedsel sprake is van een ongelijke behandeling tussen beide groepen:

“Leefgeld tijdens eerste periode in Nederland

Asielzoekers uit Oekraïne hebben vanaf het moment van registratie in de gemeente recht op leefgeld. Dit leefgeld bestaat uit een bedrag voor voeding (205 euro per maand) en een bedrag voor kleding en andere persoonlijke uitgaven (55 euro per maand). Asielzoekers uit andere landen krijgen tijdens de eerste fase van de asielprocedure (rust- en voorbereidingstermijn en algemene asielprocedure) geen financiële vergoeding voor kleding en andere persoonlijke uitgaven. Deze fase kan maanden, of soms zelfs jaren duren.

Hoogte bedrag voor voeding

Asielzoekers uit Oekraïne krijgen 205 euro per maand voor voeding. Dit bedrag geldt voor zowel volwassenen als kinderen en geldt ongeacht de omvang van het huishouden. Volwassen asielzoekers uit andere landen krijgen 203,54 euro per maand voor voeding, en kinderen krijgen 168,65 euro per maand.²⁸¹ Bovendien worden deze beide bedragen lager bij een drie- of meerpersoonshuishouden. Een rekenvoorbeeld: Een moeder met twee kinderen uit Oekraïne krijgt 615 euro per maand voor voeding, terwijl een moeder met twee kinderen uit een ander land 432,86 per maand krijgt. Dat is een aanzienlijk verschil.”²⁸²

²⁷⁹ Vgl. Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022, pp. 2-3 (productie 2): “Bij de komst van ontheemden uit Oekraïne was het nodig burgemeesters een formele opvangtaak te geven. Dat kon via het staatsnoodrecht.”

²⁸⁰ Zie met name sectie 6.2.2 en daar geciteerde jurisprudentie (i.h.b. het arrest *Saciri*). Lidstaten moeten – linksom of rechtsom – de vereiste minimumnormen bieden. Als dat niet lukt binnen de reguliere opvang, dan moet een alternatief worden gevonden. Overbelasting van het asielsysteem kan niet worden ingeroepen als geldig excuus voor inadequate opvangvoorzieningen.

²⁸¹ Art. 14, lid 2 Rva.

²⁸² L. Slingenberg, ‘Gespreksnotitie t.b.v. rondetafelgesprek over de consequenties van activering van het noodrecht middels de Wet verplaatsing bevolking en de achtergrond van deze wet’, 20 juni 2022, pp. 3-4 (productie 29).

6.3.3 Conclusie

219. Er is sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen twee groepen personen die verzoeken om internationaalrechtelijke bescherming, terwijl in beide gevallen sprake is van een noodsituatie die noopt tot het inzetten van buitengewone middelen omdat de fysieke veiligheid van deze mensen in het gedrang komt. De gevolgen daarvan zijn – in de woorden van de Inspecties – “reële risico’s voor hun lichamelijke en geestelijke welzijn” bij de groep die thans onder de verantwoordelijkheid valt van het COA en wordt blootgesteld aan de ondermaatse asielopvang.²⁸³ De ongelijke behandeling leidt, kortom, tot schade bij de groep die in negatieve zin ongelijk wordt behandeld. Zoals hierboven beschreven zijn er geen objectieve rechtvaardigingsgronden voor deze ongelijke behandeling.
220. In sectie 11 zal nog nader worden toegelicht dat een mogelijke oplossing voor het beëindigen van de asielopvangcrisis ligt in het opheffen van deze ongelijke behandeling.

6.4 Overige grondslagen van onrechtmatigheid

221. Volledigheidshalve wijst VWN erop dat de Staat en het COA ook direct in strijd handelen met verschillende rechten uit het EVRM, EU Handvest, IVBPR en IVRK. Dit is al deels onderbouwd in het kader van de Opvangrichtlijn en de daar aangehaalde rechten. Voorts handelen de Staat en het COA in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. In aanvulling op hetgeen reeds naar voren is gebracht wijst VWN nog op enkele relevante rechten en normen die het onrechtmatig handelen van de Staat en het COA onderstrepen.
222. Zoals besproken in sectie 6.2.1 is een van de rechten die de Opvangrichtlijn beoogt te beschermen het verbod op onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM en artikel 4 EU Handvest). Uit de vaste jurisprudentie van het EHRM omtrent artikel 3 EVRM volgt dat de Staat een positieve verplichting heeft om de fysieke gezondheid van mensen in een kwetsbare positie te beschermen die zich onder de controle van de autoriteiten bevinden:

“However, it has been the Court’s constant approach that Article 3 imposes on States a duty to protect the physical well-being of persons who find themselves in a vulnerable position by virtue of being within the control of the authorities, such as, for instance, detainees or conscripted servicemen [...]”.²⁸⁴

223. Ook asielzoekers bevinden zich in een sterke afhankelijkheidspositie van de autoriteiten van het land waar zij bescherming zoeken. De kwetsbaarheid van deze groep is erkend door het EHRM:

²⁸³ L. Slingenberg, ‘Gespreksnotitie t.b.v. rondetafelgesprek over de consequenties van activering van het noodrecht middels de Wet verplaatsing bevolking en de achtergrond van deze wet’, 20 juni 2022, p. 6 (productie 29).

²⁸⁴ EHRM 10 februari 2011, nr. 44973/04 (Premininy t. Rusland), r.o. 73.

“The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection.”²⁸⁵

224. In het Nederlandse asielsysteem is de afhankelijkheid van asielzoekers van de Staat en het COA groot. Zij moeten zich immers melden in Ter Apel, omdat zij anders hun recht op asiel kunnen verliezen. Zij zijn voorts verplicht zich te melden in de opvanglocatie als ze die aangewezen krijgen, omdat ze anders hun recht op opvang verliezen. Ook bevinden asielzoekers zich dikwijls in een positie van totale afhankelijkheid van de Staat om in hun eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Deze en andere omstandigheden maken dat zij onder de controle van de autoriteiten vallen en dat deze daarom verplicht zijn hun fysieke gezondheid te beschermen. Gezien de lange duur van de opvangcrisis, de steeds verdere verslechtering van de opvangsituatie en het gebrek aan concrete en effectieve maatregelen op de korte termijn bestaat er een wezenlijk risico op schendingen van artikel 3 EVRM, in het bijzonder daar waar het kinderen en andere kwetsbare groepen betreft. De Staat heeft kennis van deze situatie en van dit risico. De Staat en het COA dienen dan ook maatregelen te treffen die kunnen voorkomen dat een schending van artikel 3 EVRM zich manifesteert. Daarbij is relevant dat eerder een schending van artikel 3 EVRM wordt aangenomen als het gaat om kinderen, zie bijvoorbeeld de zaak *Darboe en Camara t. Italië*, waarin het EHRM specifiek ingaat op de rechten van kinderen in de asielopvang.²⁸⁶ Het EHRM overweegt daarin onder meer:

“In particular, the reception conditions for children seeking asylum must be adapted to their age, to ensure that those conditions do not create for them a situation of stress and anxiety, with particularly traumatic consequences. Otherwise, the conditions in question would attain the threshold of severity required to come within the scope of the prohibition under Article 3 of the Convention (see Tarakhel, cited above, § 119, ECHR 2014 (extracts)).”²⁸⁷

225. Voorts roept het EHRM in dat arrest de bijzonder kwetsbare positie van kinderen in herinnering:

“It is also important to bear in mind that a child's extreme vulnerability is the decisive factor and takes precedence over considerations relating to his or her status as an illegal immigrant (see Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga, cited above, § 55). Children have specific needs that are related not only to their age and lack of independence, but also to their asylum-seeker status. The Court has also observed that the Convention on the Rights of the Child (see paragraph 57 above) encourages States to take appropriate measures to ensure that a child who is seeking to obtain refugee status enjoys protection and humanitarian assistance, whether alone or accompanied by his or her parents (see, in this connection, Popov, § 91, and Tarakhel, § 99, both cited above).”²⁸⁸

²⁸⁵ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (M.S.S. t. België en Griekenland (GC)), r.o. 251.

²⁸⁶ EHRM 21 juli 2022, C5797/17 (Darboe en Camara/ Italië), r.o. 171-172.

²⁸⁷ *Ibid.*, r.o. 167.

²⁸⁸ *Ibid.*, r.o. 173.

226. Zoals blijkt uit het beschrevene in sectie 5.3 en 6.2 is zeker in het geval van kinderen op dit moment in enkele opvanglocaties en in Ter Apel sprake van een situatie die strijdig is met artikel 3 EVRM en artikel 4 EU Handvest. Voorts voldoet de Staat niet aan de positieve verplichting om een dergelijke schending te voorkomen. Een schending is op dit moment minst genomen reëel.²⁸⁹ Gezien het absolute verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling dat volgt uit voornoemde bepalingen,²⁹⁰ dient de Staat deze situatie per direct te beëindigen.

227. Ook het reeds genoemde fundamentele recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM en artikel 7 EU Handvest brengt positieve verplichtingen voor de Staat met zich mee.²⁹¹ De Hoge Raad overwoog hieromtrent in het *Urgenda*-arrest:

“De verplichting om op grond van [...] 8 EVRM passende maatregelen te nemen, houdt mede in dat staten gehouden zijn om preventief maatregelen te nemen tegen het gevaar, ook als niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken. Dit strookt met het voorzorgsbeginsel. Als duidelijk is dat het [...] ‘real and immediate risk’ bestaat, hebben de staten, zonder dat hun daarbij een ‘margin of appreciation’ toekomt, een verplichting tot het nemen van passende maatregelen. De staten hebben wel vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen, zij het dat deze daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn.”²⁹²

228. Voorts handelen de Staat en het COA in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Zoals blijkt uit bestendige jurisprudentie wordt de open norm van de maatschappelijke zorgvuldigheid ingekleurd door alle omstandigheden van het geval, onder meer de fundamentele rechten van het individu en andere algemene en specifieke plichten van de Staat, alsmede de specifieke feiten en belangen van de zaak.²⁹³ Ook uitspraken van buitenlandse rechters over vergelijkbare gevallen kunnen een relevante omstandigheid zijn voor de invulling van de open norm.²⁹⁴ Daarnaast zijn ook de normen uit de Opvangrichtlijn en de het EASO-richtsnoer van toepassing in het kader van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Uit hetgeen in deze dagvaarding is besproken volgt dat ook deze norm door de Staat en het COA wordt geschonden.

6.5 Veroordeling Belgisch Staat en Fedasil

229. VWN wijst uw rechtbank er nog op dat een aantal maatschappelijke organisaties in België via een kort geding de Staat en Fedasil (het Belgische COA) hebben gedwongen om asielopvang te

²⁸⁹ Wederom zij verwezen naar de conclusies van de Inspecties van Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd dienaangaande (productie 11).

²⁹⁰ EHRM 21 juli 2022, C5797/17 (Darboe en Camara/ Italië), r.o. 168.

²⁹¹ Zie in het kader van positieve verplichtingen onder artikel 2 en 8 EVRM: HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.2.1-5.5.3.

²⁹² HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.3.2.

²⁹³ Zie bijv. HR 19 juli 2019, ECLI:HR:2019:1223, r.o. 4.2.5; Conclusie AG 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 r.o. 2.19, 2.30; Rb Den Haag 27 december 2017, ECLI:RBDHA:2017:15380, r.o. 4.91; Rb Den Haag 4 februari 2015, ECLI:RBDHA:2015:1061, r.o. 5.50, 5.53.

²⁹⁴ Zie sectie 6.5.

verzorgen die aan de Opvangrichtlijn voldoet (ook in België is sprake van een opvangcrisis). Deze maatschappelijke organisaties behartigen de belangen van asielzoekers die geen toegang hebben tot de asielopvang in België. De Franstalige Rechtbank van eerste aanleg Brussel heeft hierover twee vonnissen gewezen (**producties 30 en 31**).²⁹⁵ Gezien de grote overeenkomsten met de onderhavige procedure zijn deze vonnissen relevant.

230. In België is de asielopvang eveneens sinds september 2021 vol.²⁹⁶ Fedasil liet vervolgens per dag alleen zoveel mensen toe in het aanmeldcentrum als dat er plekken beschikbare waren in de asielopvang. Alleen deze mensen konden dus hun asielaanvraag presenteren en alleen aan hen werd opvang geboden. Later werd ook de groep mensen die binnen was gelaten geen opvang geboden. De overige mensen werden helemaal aan hun lot overgelaten en moesten zelf onderdak zien te regelen of meerdere dagen buiten slapen.
231. De rechtbank oordeelde in het eerste vonnis dat dit in strijd was met de Procedure- en Opvangrichtlijn nu daarmee asielzoekers het recht werd ontnomen een asielaanvraag te presenteren en te registreren, en hun recht op opvang te doen gelden.²⁹⁷ Als gevolg hiervan werden de fundamentele rechten van asielzoekers geschonden, in het bijzonder die van waardig leven. Tevens overwoog de rechtbank dat het gegeven dat de asielopvang vol is niet maakt dat van het recht op opvang en waardig leven afgeweken mag worden.²⁹⁸ Op de Belgische Staat rust immers een resultaatsverplichting om opvang en waardig leven te garanderen. Alle 'bijzondere omstandigheden' die de Belgische Staat en Fedasil aanvoerden als redenen voor het niet kunnen voldoen aan hun verplichtingen werden door rechtbank aan de kant geschoven.²⁹⁹
232. De rechtbank heeft beide vorderingen van de belangenorganisaties toegewezen. Ten eerste is de Belgische Staat bevolen om alle noodzakelijke maatregelen te treffen om een einde te maken aan de huidige onmogelijkheid van een onbepaald aantal aanvragers van internationale bescherming om hun aanvraag voor internationale bescherming te presenteren en in te dienen. Ten tweede is Fedasil bevolen om materiële hulp te verlenen aan iedere aanvrager van internationale bescherming vanaf het moment van zijn aanvraag, zonder voorwaarden en vertraging. Onder materiële hulp wordt begrepen opvang met huisvesting, voedsel, kleding en medische zorg.

²⁹⁵ Rechtbank van eerste aanleg Brussel 19 januari 2022 (21/164/C) en 25 maart 2022 (22/13/C). In het Frans overgelegd als (producties 30 en 31).

²⁹⁶ Rechtbank van eerste aanleg Brussel 19 januari 2022 (21/164/C), r.o. 5 (productie 30).

²⁹⁷ Ibid., r.o. 27-31.

²⁹⁸ Ibid., r.o. 32-36.

²⁹⁹ Ibid., r.o. 36-37.

233. De rechtbank overwoog nog dat het uitvaardigen van een dergelijk bevel geen schending oplevert van de scheiding der machten nu de Belgische Staat en Fedasil vrij waren om zelf invulling te geven aan de maatregelen om het resultaat te bereiken (vgl. sectie 11 hieronder).
234. Aan deze bevelen zijn dwangsommen gekoppeld. Dit betekent dat Fedasil € 5.000 moet betalen voor iedere dag dat ten minste één persoon wordt geweigerd, die een aanvraag voor internationale bescherming had gepresenteerd en die het recht op opvang wil uitoefenen. De rechtbank maximeerde de dwangsom tot € 100.000. Ondanks de beloofde verbeteringen, overwoog de rechtbank, dat er een aanzienlijk risico bestond dat de Staat en Fedasil zich niet aan hun internationale verplichtingen zouden houden. Gezien de aard van de fundamentele rechten in het geding was een dwangsom daarom gerechtvaardigd.³⁰⁰
235. De opvolgende procedure zag op het verhogen van de dwangsom tot €20.000 en het wegnemen van de maximering tot €100.000 en in plaats daarvan de duur van de dwangsom te beperken tot een periode van 3 maanden.³⁰¹ De belangenbehartigers voerden daartoe aan dat reeds meer dan €70.000 aan dwangsommen was verbeurd en dat er nog steeds niet genoeg plekken waren in de asielopvang. Fedasil betwistte niet dat het vonnis van 19 januari 2022 niet (volledig) was nageleefd. De rechtbank heeft de dwangsom vervolgens verhoogd tot €10.000 per dag voor een maximumperiode van 3 maanden.
236. Een vonnis van een buitenlandse rechter bindt de Nederlandse rechter uiteraard niet, maar de Opvangrichtlijn en fundamentele rechten die de Belgische rechtbank heeft getoetst zijn ook in de onderhavige zaak van toepassing. Nu de feiten ook sterk overeenkomen met de onderhavige zaak bieden de overwegingen van de rechtbank nuttige uitgangspunten voor de Nederlandse voorzieningenrechter. Ook in het kader van richtlijnconforme interpretatie biedt de bovenstaande procedure een interessant aanknopingspunt.

6.6 Huidige aanpak zal de onrechtmatige situatie niet beëindigen

237. De door de Staat aangekondigde maatregelen – beschreven in sectie 5.4 en in de reactie op de aansprakelijkstelling van 31 juli 2022 – zullen de onrechtmatige situatie niet op de noodzakelijke korte termijn beëindigen. De aangekondigde maatregelen miskennen ook de mate van schadelijkheid voor de asielzoekers en statushouders die thans in de (nood)opvang verblijven. Ook miskennen de Staat en het COA dat zij een resultaatsverplichting hebben en derhalve de plicht om er per direct voor te zorgen dat de onrechtmatige en schadelijke situatie wordt beëindigd. Daarbij merkt VWN op dat de Staat en het COA al bijna een jaar de tijd hebben gehad om de crisis op te lossen, nog los van de mogelijkheden die de Staat had om deze voor te zijn.

³⁰⁰ Rechtbank van eerste aanleg Brussel 19 januari 2022 (21/164/C), r.o. 43 (productie 30).

³⁰¹ Rechtbank van eerste aanleg Brussel 25 maart 2022, (22/13/C) (productie 31).

238. Ondanks dat op 25 mei, 17, 20, 24 en 28 juni jl., 1, 6, 8, 20 en 28 juli jl. en 9 augustus jl. maatregelen zijn aangekondigd om de situatie te verbeteren en de situatie is verheven tot crisissituatie, heeft VWN er onvoldoende vertrouwen in dat deze maatregelen daadwerkelijk op de vereiste korte termijn een oplossing zullen bieden voor de huidige problemen.
239. Hoewel er tijdens de Staat wordt gesproken over een wet met een juridisch dwingend instrumentarium voor gemeenten, zal deze wet – voor zover hij er al komt – niet op korte termijn van kracht worden. In de media is door de staatssecretaris wat dat betreft al kenbaar gemaakt dat er geen extreme spoed wordt betracht, en dat voorlopig nog wordt ingezet op vrijwilligheid.³⁰² Als de wet er komt, zal dit pas in 2023 het geval zijn. Dat is ten enenmale te laat, zeker nu het Veiligheidsberaad heeft aangekondigd op 1 oktober 2022 de verantwoordelijkheid voor de (crisis)noodopvang weer bij de Staat en het COA te leggen.
240. Daar komt bij dat het nog maar zeer de vraag is of deze beoogde wet wel de mogelijkheden biedt om doortastend te handelen. Dat lijkt namelijk niet het geval. Voorsnog heeft het kabinet de voorkeur voor het invoeren van een wettelijke taak voor de gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken op basis van een provinciale verdeelsleutel waardoor de asielopvang evenwichtig over de provincies wordt verspreid. Middels een taakstelling moeten specifiek aangewezen gemeenten een bepaald aantal opvangplekken beschikbaar maken voor asielopvang die onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen. Die taakstelling wordt door de gedeputeerde staten (GS) in iedere provincie vastgesteld. In de LRT wordt dan afgesproken wat per provincie de provinciale asielopgave wordt. Voorsnog lijkt er geen mogelijkheid van doorzettingsmacht te zijn als er bij de LRT een bestuurlijke impasse ontstaat. Daar komt nog bij dat een nadeel van deze variant is, zoals de Staat zelf ook onderkent, dat de gedeputeerde staten op dit moment geen enkele rol hebben bij de asielopvang en de kennis daarover ontbreekt.³⁰³ Als voordeel noemt de Staat dat wordt aangesloten bij de verdeling over de provincies binnen de Uitvoeringsagenda, maar daarover constateert de staatssecretaris, dat deze na ruim twee jaar nog altijd onvoldoende is geïmplementeerd.³⁰⁴ Deze mankementen bieden voorsnog weinig reden tot vertrouwen in de voorgestelde wet.
241. De maatregelen die het kabinet op 20 juli 2022 voorstelde voor het creëren van extra opvangplekken kunnen evenmin op korte termijn de oplossing bieden.³⁰⁵ Het kabinet stelde voor dat i) drie cruiseschepen kunnen worden ingezet, ii) het COA leegstaande hotels of

³⁰² Zie bijv.: RTVNoord, 'Kabinet wil gemeenten wettelijk dwingen asielzoekers op te vangen', 25 mei 2022; De Telegraaf, 'Geen leefgeld meer voor asielzoekers uit veilige landen', 1 juli 2022.

³⁰³ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 8 juli 2022, Kamerstukken II 2021-2022, 2022Z14880, p. 6 (productie 2, bijlage 9).

³⁰⁴ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 28 juli 2022, Kamerstukken II 2021-2022, 19637, nr. 2948, p. 4 (productie 2, bijlage 10).

³⁰⁵ COA, 'Extra maatregelen hard nodig voor perspectief in asielopvang', 22 juli 2022 (productie 39).

kantoren sneller kan inzetten als opvang door de inzet van het RO-instrumentarium door het Rijk, iii) Defensie eigen locaties gaat identificeren voor opvang en iv) opvangplekken voor Oekraïense vluchtelingen slimmer worden gebruikt, waardoor ruimte ontstaat voor reguliere asielzoekers.

242. VWN constateert dat op dit moment alleen de gemeente Velsen-Noord nog beschikbaar lijkt als reële potentiële locatie voor een cruiseschip. Het door de staatssecretaris geopperde idee dat cruiseschepen ook op zee afgemeerd kunnen worden, is gelukkig niet meer aan de orde.³⁰⁶ De optie dat het COA leegstaande hotels of kantoren kan inzetten als opvang door de inzet van RO-instrumentarium is vaker geopperd, maar vooralsnog is het onduidelijk wat hier verder mee bedoeld wordt, hoe dit zou gaan werken, en vooral ook per wanneer. Ook het Ministerie van Defensie is al geruime tijd betrokken bij de opvang van asielzoekers, maar tot nu toe is het beeld dat het Ministerie van Defensie steeds heeft aangegeven dat er geen mogelijkheden zijn om een verdere bijdrage te leveren. Met het vierde voorstel wordt, zo blijkt uit latere toelichting, de facto tegemoetgekomen aan de wens van sommige gemeenten om alleen Oekraïners op te vangen en geen andere vluchtelingen. Dit is, zoals ook het College voor de Rechten van de Mens reeds constateerde, discriminerend en onrechtmatig.³⁰⁷ VWN ziet in dit voorstel niet terug dat de door de Inspecties beschreven ongelijke behandeling tussen asielzoekers uit Oekraïne en overige asielzoekers in praktische en juridische zin wordt opgeheven.
243. De maatregel om een extra aanmeldcentrum te realiseren speelt al sinds november 2021 en zal niet op korte termijn operationeel kunnen zijn. Nog los van de vraag of het geplande aanmeldcentrum in Bant er überhaupt komt, nu de burgermeester en de gemeenteraad zich kritisch hebben uitgelaten over dit plan en zij moeten instemmen.
244. De staatssecretaris verwijst ook naar de verlening van de Hotel- en accommodatieregeling (HAR) als maatregel om de huisvesting van 7.500 statushouders in de gemeenten te versnellen. Deze maatregel, die sinds 5 november 2021 operationeel is, komt echter niet van de grond. In de periode van eind maart tot 21 juni 2022 waren er precies 30 i.p.v. de beoogde 2500 statushouders via deze regeling in hotels opgevangen.³⁰⁸ Deze maatregel biedt in deze vorm dus ook op de korte termijn geen uitkomst.
245. Om deze redenen verwacht VWN niet dat de door de Staat aangekondigde maatregelen op afzienbare termijn tot een oplossing zullen leiden. In ieder geval is onvoldoende zeker dat de

³⁰⁶ Ook het aan wal opvangen van asielzoekers in cruiseschepen is verre van ideaal, zo blijkt zeeziekte daar een probleem te zijn, zie ook: The Guardian, 'Calls for Ukrainians living on cruise ship in Scotland to be quickly rehoused', 28 juli 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.theguardian.com/uk-news/2022/jul/28/rehouse-ukrainian-refugees-cruise-ship-scotland-welfare-groups-say (niet overgelegd.)

³⁰⁷ College voor de Rechten van de Mens, 'Oproep legitimeer geen discriminerend opvangbeleid van gemeenten', 29 juli 2022 (productie 20).

³⁰⁸ NOS, 'Precies 30 (in plaats van 2500) extra statushouders wonen nu in een hotel', 21 juni 2022.

Staat op korte termijn zal voldoen aan zijn plichten op grond van de Opvangrichtlijn en de relevante mensenrechtenverdragen, hetgeen de vorderingen – ook gelet op de grote belangen van de betrokken asielzoekers en statushouders – toewijsbaar maakt.

246. In sectie 11 wordt de eis nog nader toegelicht, mede in het licht van de mogelijkheden die tot op heden onbenut zijn gebleven.

7 SCHADE

247. Zowel de gebrekkige opvang als de discriminatoire behandeling leidt tot concrete schade bij de asielzoekers en statushouders die in de (crisis)noodopvang zitten of niet terecht kunnen in Ter Apel. De gevolgen van het nog maanden in stand blijven van de huidige situatie zullen ernstig zijn en raakt de lichamelijke integriteit en menselijke waardigheid van de desbetreffende asielzoekers en statushouders.

248. Hierboven is reeds gewezen op verschillende rapporten en bevindingen van gezaghebbende instanties die concluderen dat de huidige situatie in de opvang leidt tot fysieke en psychische schade. Die schade is niet alleen acuut – het enkele verblijf in dergelijke opvang is een dagelijkse beproeving – maar kan tevens langetermijnevolgen hebben, zoals (her)traumatisering en andere psychische problemen. Daarnaast zet het deze groep asielzoekers en statushouders op achterstand, hetgeen hun uiteindelijke integratie in de Nederlandse samenleving bemoeilijkt, en in die zin voor hen ook mogelijke financiële gevolgen zal hebben op de korte en lange termijn.

249. Ook geldt dat er in de noodopvang onhygiënische situaties ontstaan door het niet voldoen aan de minimumnormen. Dit is schadelijk voor fysieke en mentale gezondheid van de asielzoekers. Daarnaast worden sommige groepen asielzoekers aan hun lot overgelaten door blootgesteld te worden aan de weersomstandigheden doordat er geen plek in de asielopvang is. Het gebrek aan autonomie en privacy in veel opvanglocaties is eveneens een schadelijke omstandigheid. De nadelige effecten van het bovenstaande worden versterkt naarmate de situatie langer voortduurt. Het steeds moeten verplaatsen van de ene noodopvang locatie naar de andere verergert de nadelige gevolgen ook nu er hierdoor geen houvast en duidelijkheid is voor asielzoekers en voor kinderen betekent dit bovendien dat zij moeilijker kunnen deelnemen aan onderwijs, als dat al aangeboden wordt.

8 SPOEDEISEND BELANG

250. Er is sprake van een spoedeisend belang nu de huidige opvangomstandigheden tot acute en mogelijk blijvende schade leiden bij in (crisis)noodopvang verblijvende asielzoekers en statushouders. In deze dagvaarding is gewezen op de normen die vereisen dat de situatie *per direct* wordt beëindigd.

9 BEKENDE WEREN GEDAAGDEN

251. De staatssecretaris heeft in zijn brief van 31 juli 2022 een aantal verweren gevoerd in reactie op de aansprakelijkstelling. Deze worden hieronder besproken en weerlegd.
252. Voorop wordt gesteld dat de staatssecretaris, namens de Staat en het COA, in de reactie op de aansprakelijkstelling erkent dat de opvang niet altijd aan de minimumnormen voldoet:
- “Hoewel er hard aan wordt gewerkt om iedereen met een recht op opvang van een bed te voorzien, is het helaas voorgekomen dat mensen zijn opgevangen in ruimtes die daar niet voor bedoeld zijn. Helaas is het ook voorgekomen dat zelfs die locaties niet beschikbaar waren en een grote groep mensen daarom de nacht buiten heeft moeten doorbrengen. [...] De afgelopen periode is gebleken dat [...] de opvang van asielzoekers in Nederland niet toereikend is gebleken.”³⁰⁹
253. Ook op andere momenten hebben de Staat en het COA erkend dat de opvang niet aan de vereisten voldoet, zoals hierboven reeds behandeld. Op 1 augustus laat het COA weten dat zij net als VWN zo snel mogelijk fatsoenlijke opvang wil.³¹⁰ Ook beaamt het COA dat de situatie in Ter Apel onder een humanitaire ondergrens is gezakt.³¹¹ Het Ministerie van Justitie en Veiligheid laat die dag aan ANP weten te snappen dat VWN naar de rechter stapt om naleving van de wettelijke minimumnormen voor de opvang van asielzoekers af te dwingen.³¹²
254. Het voornaamste verweer dat de staatssecretaris aanvoert is dat het staatsnoodrecht niet kan worden ingezet voor asielzoekers die niet afkomstig zijn uit Oekraïne. Hierboven is onder 6.3.1 reeds besproken dat dit onjuist is en dat de Staat wel degelijk het staatsnoodrecht kan inzetten om gemeenten een wettelijke taak te geven om ook niet-Oekraïense asielzoekers op te vangen die niet door het COA conform de minimumnormen kunnen worden opgevangen.
255. De staatssecretaris voert voorts aan dat de oplossing niet met één druk op de knop kan worden bereikt, dat er geen snelle oplossing mogelijk is. Zo wordt aangevoerd dat de aangekondigde wet voor een wettelijke taak voor gemeenten ten aanzien van asielopvang niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd.³¹³ De inzet van de wet is een grootschalige stelselwijziging, aldus de staatssecretaris. VWN betwist dit standpunt en wijst op de mogelijkheden, onder meer hieronder genoemd in sectie 11, die niet benut zijn / nog benut kunnen worden. Bovendien

³⁰⁹ Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022, p. 1 (productie 2).

³¹⁰ Het Parool, 'VluchtelingenWerk naar de rechter voor oplossing asielcrisis', 1 augustus 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.parool.nl/nederland/vluchtelingenwerk-naar-de-rechter-voor-oplossing-asielcrisis~bfb94499/ (niet overgelegd).

³¹¹ Ibid.

³¹² ANP, 'Ministerie snapt gang naar de rechter om opvangcrisis', 1 augustus 2022 [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: via bijv. www.rd.nl/artikel/985197-ministerie-snapt-gang-naar-rechter-om-opvangcrisis (niet overgelegd).

³¹³ Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022, p. 2 (productie 2).

gaat dit standpunt voorbij aan het feit dat de Staat en het COA zich aan de wet dienen te houden en op grond daarvan een resultaatsverplichting hebben.

256. De bij VWN bekende weren van de Staat en het COA kunnen gezien het bovenstaande geen standhouden.

10 BEWIJSAANBOD

257. De producties worden niet meebetekend, maar zullen tijdig worden verstuurd naar de Staat, het COA en uw rechtbank.

258. VWN biedt, voor zover de bewijslast op haar zou rusten, bewijs aan voor al haar stellingen, met alle middelen rechtens.

11 WAT DE STAAT MOET DOEN / TOELICHTING OP DE EIS

259. Het juridische uitgangspunt in dit geschil is de internationaal- en Europeesrechtelijke resultaatsverplichting van de Staat en het COA om humane asielopvang te garanderen. Dat lukt de Staat en het COA nu al bijna een jaar niet. VWN wijst erop dat reeds dit gegeven volstaat voor toewijzing van de vorderingen. Immers de Staat en het COA zijn simpelweg verplicht om zich aan de wet te houden. Niettemin wijst VWN in deze sectie op een aantal mogelijkheden die door de Staat en het COA kunnen worden benut om aan hun wettelijke plichten te voldoen.

260. Toen de opvangcrisis een permanente vorm begon aan te nemen is door verschillende overheidsinstanties – zoals het Veiligheidsberaad, de CdK's en de Inspecties van Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd – aangedrongen op het zo snel mogelijk creëren van een juridisch dwingend instrumentarium, zodat het mogelijk zou worden om plekken af te dwingen bij gemeenten. Dit kan door het toepassen van staatsnoodrecht op alle asielzoekers c.q. verblijfgerechtigden en/of via het aannemen van een spoedwet. De regering heeft het advies van deze overheidsinstanties te creëren echter lange tijd in de wind geslagen en doet dat in zekere zin nog altijd.

261. Tot het toepassen van staatsnoodrecht is de staatssecretaris blijkens de reactie op de aansprakelijkstelling niet bereid, terwijl in sectie 6.3 is uitgelegd dat dit wel degelijk mogelijk is en dat de regering hier zelfs toe gehouden is als de juridisch ongelijke behandeling betekent dat één groep asielzoekers fundamenteel slechter wordt behandeld dan de andere groep.

262. In algemene zin wordt het aannemen van een juridisch dwingend instrumentarium inmiddels wel als noodzakelijk aanvaard door de regering. Echter, het aannemen van (spoed)wetgeving is aangekondigd, maar duurt in de praktijk veel te lang, nu deze – zoals besproken in secties 5.4 en 6.6 – op zijn vroegst begin 2023 van kracht zal worden. In de tussentijd houdt de staatssecretaris vast aan het overlegmodel. Het Veiligheidsberaad heeft echter al laten weten

per 1 oktober 2022 de crisisnoodopvang niet te kunnen garanderen en de verantwoordelijkheid weer volledig neer te leggen bij de Staat en het COA.³¹⁴ Vanaf 1 oktober 2022 dreigt dus nog een veel grotere crisis.

263. VWN wijst erop dat spoedwetgeving veel sneller kan worden aangenomen dan de Staat thans van plan is. Ook is het mogelijk om eerst een tijdelijke wet te introduceren – in afwachting van een duurzame oplossing – hetgeen eveneens op korte termijn een oplossing biedt. De Staat heeft van deze mogelijkheid bijvoorbeeld gebruik gemaakt om de onderwijscapaciteit uit te breiden zodat alle kinderen uit Oekraïne onderwijs krijgen.³¹⁵ De komst van deze tijdelijke wet is op 20 april 2022 aangekondigd door de staatssecretaris als een spoedwet.³¹⁶ Een maand later, op 20 mei, werd het wetsvoorstel ingediend.³¹⁷ De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel op 9 juni aan en de Eerste Kamer op 5 juli.³¹⁸ Op 13 juli is de wet in werking getreden.
264. De mogelijkheid van een wet om gemeenten een wettelijke taak in de asielopvang te geven werd, ter vergelijking, op 12 april 2022 voor het eerst gesuggereerd door de staatssecretaris als hij aangeeft dat het kabinet verkent of een juridisch instrumentarium daartoe nodig is.³¹⁹ Vervolgens kwam er op 25 mei een eerste brief waarin een verkenning van de mogelijkheden werd aangekondigd.³²⁰ Het duurde tot 8 juli voordat de uitkomst van de verkenning werd gedeeld en een nadere uitwerking hiervan werd aangekondigd.³²¹ Vier maanden later is er nog altijd geen wetsvoorstel ingediend.
265. Als er politieke wil is dan kan een wet binnen korte tijd worden ingediend. Er zijn meerdere voorbeelden van andere (tijdelijke) wetten die in een vergelijkbare of zelfs kortere periode zijn ingevoerd. Bijvoorbeeld de Verzamelspoedwet COVID-19, waarvan het wetsvoorstel op 12 mei 2020 werd ingediend, die werd aangenomen op 26 mei en 16 juni door respectievelijk de Tweede Kamer en Eerste Kamer en op 22 juni 2020 in werking trad. Een ander voorbeeld is de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 die op 13 juli 2020 werd ingediend en op 1 december 2020 in werking trad. Een niet-corona gerelateerd voorbeeld is de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd die op 5 juni 2012 is ingediend en op 18 juli 2012 is afgekondigd.

³¹⁴ Het Veiligheidsberaad heeft zelf ook gewezen op de noodzaak van een juridisch dwingend instrumentarium.

³¹⁵ De 'Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden' waarmee ten eerste scholen juridisch in staat worden gesteld om tijdelijke onderwijsvoorzieningen in te richten en ten tweede de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs gemeentebesturen en scholen kan verplichten het onderwijsaanbod uit te breiden.

³¹⁶ *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2857 p. 6.

³¹⁷ Eerste Kamer, 'Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36106_wet_tijdelijke (niet overgelegd).

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ Brief staatssecretaris aan Veiligheidsberaad en CdK, 12 april 2022, bijlage bij *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2856 (productie 24).

³²⁰ Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901, p. 7 (productie 2, bijlage 2).

³²¹ Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 8 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z14880 (productie 2, bijlage 9).

266. De Staat had eerder en met meer urgentie moeten inzetten op een tijdelijk wet. Dat dat niet is gebeurd kan de Staat nu niet aanvoeren als argument om onder zijn verplichting uit te komen. Dat dit niet is gebeurd brengt tevens met zich dat de Staat afhankelijk is gebleven van de bereidheid van gemeenten en veiligheidsregio's om mee te werken aan (crisis)noodopvangplekken. Dat er niet van de een op de andere dag, zoals de staatssecretaris aangeeft, nieuwe adequate opvangplekken kunnen worden gerealiseerd is mede hieraan te wijten nu de Staat gemeenten daartoe niet kan dwingen.
267. De rechtspraak kan de Staat niet verplichten tot het aannemen van wetgeving, maar hij kan de Staat wel houden aan de wet. Daarbij geldt dat – analoog aan bijvoorbeeld de uitspraken van de rechtbank en het gerechtshof Den Haag in de *Urgenda*-zaak – de Staat het wettelijk vereiste resultaat moet garanderen en dat de rechter er verder niet in hoeft te treden hoe de Staat het vereiste resultaat bereikt.³²² Kortom, de Staat en het COA zijn gehouden om het vereiste opvangniveau te verstrekken en mogen zelf bekijken op welke manier zij dat doen, *desnoods* via toepassing van staatsnoodrecht of spoedwetgeving.³²³ Uw rechtbank kan uiteraard wel oordelen over de ongelijke behandeling die volgt uit het uitsluiten van de toepassing van het staatsnoodrecht van één groep asielzoekers en statushouders op basis van het land waaruit zij zijn gevlucht. De vorderingen van VWN zien, kortom, op het beëindigen van een onrechtmatige situatie die – zoals blijkt uit bovenstaande – verwijtbaar is aan de regering, en niet op het aannemen van wetgeving.³²⁴
268. In aanvulling hierop wijst VWN op verschillende andere opties die de Staat ter beschikking stonden en staan, maar die niet of onvoldoende zijn benut. Zo had de Staat al veel eerder Rijksgebouwen kunnen herbestemmen als opvanglocatie,³²⁵ heeft VWN steeds aangedrongen op het stimuleren en aantrekkelijker maken van het gebruik van de logeerregeling³²⁶ en is onvoldoende gebruik gemaakt van de Hotel- en accommodatieregeling (HAR). Zo zijn slechts 30 statushouders uitgeplaatst via deze regeling. Voorts kunnen asielzoekers via administratieve plaatsing en een meldplicht bij een nabijgelegen azc opgevangen worden bij naaste familieleden en goede bekenden. Ook hier is geen beleid op gevoerd. Ook is te weinig ingezet op de huur van recreatiewoningen en vakantieparken door het Rijk en het COA. Hetzelfde geldt voor het gebruiken van vakantieparken voor asielopvang, of het kopen, huren of vorderen van leegstaande gebouwen zoals ziekenhuizen en zorginstellingen. Voorts heeft VWN steeds

³²² Vgl. Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.2.1 e.v.; Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 68; Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.101.

³²³ Dit is ook in lijn met het HvJ EU-arrest *Saciri* (zie secties 6.2.2 en 6.2.3).

³²⁴ Ter vergelijking: ook voor het halen van de klimaatdoelstellingen is wetgeving nodig.

³²⁵ Dit is nu wel aangekondigd, maar had al veel eerder kunnen en moeten gebeuren.

³²⁶ Met deze regeling kunnen vluchtelingen die in de opvang wachten op huisvesting in een gemeente, voor een periode van drie maanden (die verlengd kan worden) logeren bij familie, vrienden of een (Nederlands) gastgezin. Hier is niet tot nauwelijks op ingezet.

aangedrongen op het faciliteren van sneller verblijf van nareizigers bij statushouders, zodat de opvang wordt ontlast, hetgeen onvoldoende is gebeurd.

269. Naast voornoemde resultaatsverplichting en het beëindigen van de ongelijke behandeling vordert VWN dat *per direct* wordt gestopt met het opvangen van zwangere vrouwen, kinderen, getraumatiseerde asielzoekers in de (crisis)noodopvang, nu dit bij deze kwetsbare groepen tot acute schade leidt.
270. VWN verzoekt uw rechtbank om een dwangsom te verbinden aan deze vorderingen. Hoewel dwangsommen in het bestuursrecht voor overheden heel gebruikelijk zijn, pleegt de Staat in civiele procedures te stellen dat het opleggen van een dwangsom niet nodig is, omdat de Staat zich houdt aan de door rechters uitgesproken vonnissen. Echter, in dit geval acht VWN het van belang om deze resultaatsverplichting te verzwaren met een dwangsom, omdat de Staat zich in reactie op de aansprakelijkstelling ten onrechte verschuilt achter het argument dat het niet mogelijk is om op korte termijn oplossingen te bieden. Zoals hierboven beschreven is dit wel degelijk het geval, en is de Staat op grond van de wet gehouden dit te doen. Hierboven is reeds verwezen naar de vergelijkbare Belgische zaak, waar een dwangsom werd verzocht en toegewezen.
271. De hoogte van de dwangsom dient een voldoende sterke prikkel te vormen voor de Staat. Daarbij kan rekening worden gehouden met de kosten die Staat moet maken als het wel opvang zou bieden volgens de Opvangrichtlijn.³²⁷ Een dwangsom van €20.000 per dag acht VWN dan ook effectief en gerechtvaardigd.
272. Voor wat betreft de termijn voor het op orde krijgen van de asielopvang sluit VWN aan bij de deadline van 1 oktober 2022 die door de Veiligheidsregio's aan de Staat en het COA is gesteld. VWN verwacht dat de situatie hierna nog aanmerkelijk zal verslechteren. Het is van groot belang dat de Staat voor die tijd zorgt voor een oplossing die de acute noodsituatie beëindigt. Gezien de nog onzekere zittingsdatum kan uw rechtbank hier ook zelf een passende termijn aan verbinden.

12 Eis

VWN verzoekt uw rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad, de volgende voorzieningen te treffen:

³²⁷ Het kost de Staat ongeveer €70 per asielzoekers per dag om reguliere opvang te bieden en er bevinden zich momenteel meer dan 10.000 mensen in noodopvang, dan wel crisisopvang. Zie Rijksoverheid, 'Wat geeft de overheid uit aan de opvang van asielzoekers?', [geraadpleegd op 8 augustus 2022]: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/uitgaven-rijk-provincies-gemeenten-voor-opvang-asielzoekers (niet overgelegd).

- I. De Staat en/of het COA te gebieden om uiterlijk op 1 oktober 2022 – althans uiterlijk binnen twee weken na het wijzen van het vonnis, of een termijn die uw rechtbank geraden acht – ervoor zorg te dragen dat iedere asielzoeker en in de opvang verblijvende statushouder beschikt over een opvangvoorziening die voldoet aan de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en andere toepasselijke Unie- en internationaalrechtelijke normen, hetgeen in ieder geval inhoudt:
 - a. Een slaapkamer per gezin, of voor maximaal zes personen van hetzelfde geslacht, bestaande uit vier muren, een plafond, een deur die kan worden afgesloten, een raam dat kan worden geopend en minimaal 4 m² slaapruijnte per persoon;
 - b. Huisvesting die beschikt over een toereikende, adequate en werkende sanitaire infrastructuur, wat in ieder geval inhoudt dat: i) alle asielzoekers toegang moeten hebben tot een douche/bad, een wastafel met warm en koud water en een werkend toilet, ii) er per tien asielzoekers ten minste één werkend en afsluitbaar toilet is dat dag en nacht toegankelijk is, iii) er per twaalf asielzoekers ten minste één werkend(e) douche (of bad) is met warm en koud water die minimaal acht uur per dag toegankelijk is, en iv) privé- en gemeenschappelijke ruimten worden schoongehouden;
 - c. Dag en nacht toegang tot drinkwater;
 - d. Toegang tot voldoende en geschikt voedsel, hetgeen inhoudt dat: i) volwassenen ten minste driemaal per dag en minderjarigen vijfmaal per dag een maaltijd of tussendoortje ontvangen waaronder ten minste één warme maaltijd, en ii) er rekening wordt gehouden met de eetvoorkeuren en voedingsvoorschriften van specifieke groepen;
 - e. Verstrekking van een toereikende dagvergoeding;
 - f. Toegang tot voorzieningen voor kinderen ter bescherming van hun welzijn en sociale ontwikkeling, waaronder toegang tot onderwijs en speelvoorzieningen;
 - g. Toegang tot elke vorm van nodige gezondheidzorg;
- II. De Staat en/of het COA te gebieden alle in Nederland verblijvende asielzoekers c.q. vreemdelingen in gelijke gevallen gelijk te behandelen en ervoor zorg te dragen dat zij uiterlijk op 1 oktober 2022 – althans uiterlijk binnen twee weken na het wijzen van het

vonnis, of een termijn die uw rechtbank geraden acht – van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken, waaronder moet worden begrepen dat de Staat en/of het COA ervoor dienen te zorgen dat leegstaande opvangplekken en overige voorzieningen voor asielzoekers uit Oekraïne uiterlijk op 1 oktober 2022 – of een termijn die uw rechtbank geraden acht – tevens kunnen worden gebruikt door overige asielzoekers;

- III. De Staat en/of het COA per direct en totdat is voldaan aan het gevorderde onder I en II:
 - a. te verbieden om kwetsbare groepen (conform art. 21 Ori o.a. zwangere vrouwen, kinderen, getraumatiseerde asielzoekers) te plaatsen in (crisis)noodopvang;
 - b. te gebieden ten behoeve van het gevorderde onder III sub a iedere asielzoeker medisch te screenen alvorens een beslissing te nemen over plaatsing in de (crisis)noodopvang;
- IV. Bovenstaande op straffe van een hoofdelijk te verbeuren dwangsom van € 20.000,- voor elke dag dat de Staat en/of het COA niet voldoen aan het gevorderde onder I, II en/of III;
- V. Althans zodanige voorzieningen te treffen die uw rechtbank geraden acht;
- VI. De Staat en/of het COA te veroordelen in de kosten van dit geding, inclusief de nakosten, met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn.

De kosten dezes bedragen € 125,03, inclusief btw, omdat eiseres de omzetbelasting niet kan verrekenen.

13 PRODUCTIELIJST

1. Aansprakelijkstelling c.q. sommatie van de Staat der Nederlanden en het COA vanwege huidige omstandigheden in de asielopvang, 6 juli 2022
2. Reactie staatssecretaris Van der Burg op de aansprakelijkstelling c.q. sommatie, 31 juli 2022

Bijlage 1. Brief minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 6 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-22*, 36081, nr. 6.

Bijlage 2. Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 25 mei 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2901.

Bijlage 3. Brief minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 17 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2906.

Bijlage 4. Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 20 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z12591.

Bijlage 5. Brief staatssecretaris Van der Burg en minister De Jonge aan de Tweede Kamer, 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2911.

Bijlage 6. Bijlage Concept aanpak aan voorzitters veiligheidsregio's en voorzitter veiligheidsberaad, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2911.

Bijlage 7. Brief staatssecretaris Van der Burg aan de Tweede Kamer, 28 juni 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2913.

Bijlage 8. Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 6 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z Koninkrijksrelaties 291.

Bijlage 9. Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer, 8 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z14880.

Bijlage 10. Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 28 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2948.

3. Statuten Stichting VluchtelingenWerk Nederland
4. ACVZ, 'Pieken en dalen - rapport over opvang, huisvesting en integratie', deel 1, zonder bijlages, 24 mei 2017
5. Regioplan Beleidsonderzoek (in opdracht van de WODC), 'Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen', 17 december 2020VWN,
6. Nationale Ombudsman en College voor de Rechten van de Mens, 'Brief Bezoek aan noodopvang Heumensoord', 8 november 2021

7. VWN, 'Eerste Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers', december 2021
8. VWN, 'Tweede Quicksan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers', 9 maart 2022
9. NRC, 'Kinderen in Ter Apel worden verwaarloosd', 14 april 2022
10. ACVZ en ROB, 'Asielopvang uit de crisis', 14 juni 2022
11. Brief Inspectie van Justitie en Veiligheid en Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd, 'Signaalbrief Kinderen in de asielopvang', 16 juni 2022 (gepubliceerd 20 juni 2022)
12. Rode Kruis, 'Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel', 16 juni 2022
13. Brief VWN aan woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer, 17 juni 2022
14. Werkgroep kind in azc, 'Noodsituatie op Noodlocaties – Quicksan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang', 20 juni 2022
15. VreemdelingenVisie, 'Noodopvang 'Bewoners hebben totaal geen privacy'', 30 juni 2022
16. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Factsheet opvang asielzoekers', 29 juni 2022
17. College voor de Rechten van de Mens 'College roept het kabinet op om minimumverplichtingen voor asielopvang zo snel mogelijk na te komen', 13 juli 2022
18. NRC, 'Het COA staat op instorten', 28 juli 2022
19. NRC, 'Deze crisis zag het COA al jaren aankomen', 29 juli 2022
20. College voor de Rechten van de Mens, 'Oproep legitimeer geen discriminerend opvangbeleid van gemeenten', 29 juli 2022
21. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 'Medische zorg in crisisnoodopvang asielzoekers onder enorme druk', 3 augustus 2022
22. NRC, 'Asielopvang ongelijk verdeeld', 5 augustus 2022
23. VWN, 'Situatieschets noodopvang', 27 juli 2022
24. Brief staatssecretaris aan Veiligheidsberaad en CdK, 12 april 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021-2022, 19637, nr. 2856
25. Brief Veiligheidsberaad aan minister-president over ontbrekend perspectief in asielcrisis, 19 juli 2022
26. EASO, 'EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen operationele normen en indicatoren', september 2016
27. IND, 'Mensen met een tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning niet langer recht op gemeentelijke opvang', 19 juli 2022

28. Expert opinion Laurens van Apeldoorn, 'Notitie over het staatsnoodrecht en de asielopvangcrisis', 26 juli 2022
29. L. Slingenberg, 'Gespreksnotitie t.b.v. rondetafelgesprek commissie voor Justitie en Veiligheid over de consequenties van activering van het noodrecht middels de Wet verplaatsing bevolking', 20 juni 2022
30. Rechtbank van eerste aanleg Brussel 19 januari 2022 (21/164/C)
31. Rechtbank van eerste aanleg Brussel 25 maart 2022, (22/13/C)
32. VWN, 'Publieksjaarverslag VluchtelingenWerk 2021'
33. COA, 'Tijdlijn 25 jaar COA'
34. Behandeling wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022 (*Handelingen I 2021-2022*, 35925-VI)
35. COA, 'Meer opvangplekken en structurele oplossingen nodig', 25 april 2022
36. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan Tweede Kamer, 1 juli 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 19637, nr. 2914
37. Brief staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 9 augustus 2022, *Kamerstukken II 2021-2022*, 2022Z15491
38. UNICEF, 'Vluchtelingenkinderen in de noodopvang', 11 mei 2022
39. COA, 'Extra maatregelen hard nodig voor perspectief in asielopvang', 22 juli 2022