kinder ombudsman

nationale ombudsman



De crisis voorbij

Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief

Onderzoeksteam
Annemarie Tuzgöl, projectleider
Ines Zuidweg, onderzoeker
Jan de Jong, onderzoeker structurele aanpak
Laura van den Heuvel, beleidsadviseur
Marieke Ruitenburg, onderzoeker structurele aanpak
Marit Hopman, senior wetenschappelijk medewerker
Petra van Dorst, onderzoeker structurele aanpak
Stephanie Hippolyte, projectmedewerker

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 27 juni 2023
Rapportnr: NO2023/072 KOM004/2023

Inhoudsopgave

Beschouwing 4

Samenvatting 6

Kindersamenvatting 8

1 Inleiding 10

2 Het knelt in de asielopvang 15

3 Mensenrechten en kinderrechten: het toetsingskader 22

4 Mensen- en kinderrechten onder druk in de crisisnoodopvang 29

5 Conclusies en aanbevelingen 37

Doe wat nu al kan om de situatie in de crisisnoodopvang te verbeteren!

Dagelijks zijn er berichten in de media over asielzoekers die met veel mensen op één locatie eindeloos moeten wachten. Over het heen en weer verhuizen van volwassenen en kinderen van opvang naar opvang. Én over de verwachte toestroom van asielzoekers deze zomer. Niemand weet hoe en waar deze mensen moeten worden opgevangen. Alle reguliere opvang-locaties zitten vol. Gesproken wordt over een asielcrisis. Die crisis is alleen niet uit de lucht komen vallen. We zien dat in de asielopvang maatschappelijke problemen samenkomen op het gebied van huisvesting, zorg en onderwijs. En dat treft deze volwassenen en kinderen, die huis en haard hebben achtergelaten. Oplossingen voor de achterstanden bij de IND zijn nog niet gevonden. Duidelijk is dat het huidige systeem niet volstaat en dat duurzame en structurele oplossingen noodzakelijk zijn. Aanpassingen in de lange termijn financiering van de vreemdelingenketen zijn aangekondigd, maar die leiden op korte termijn nog niet tot enig effect.

Kortom, wat we nu crisis noemen is eigenlijk een nieuwe werkelijkheid. En dat vraagt om structurele oplossingen. In tijdelijke situaties kun je soms schuiven met wat je nog acceptabel vindt. Maar niet als tijdelijk een synoniem wordt voor langdurig. De reden waarom ook wij nu urgentie vragen is dat we de volwassenen en kinderen die in de noodopvang zitten een menswaardig bestaan moeten geven. Dat kan niet wachten, dat moet en kan nu al. In ons rapport doen we daarvoor diverse aanbevelingen.

Mensen- en kinderrechtelijk kader

Wij hebben een mensen- en kinderrechtelijk normenkader geformuleerd op basis van (internationale) verdragen, richtlijnen en jurisprudentie. Met dit kader willen wij de systeem-verantwoordelijken en de uitvoeringspraktijk handvatten bieden en richting geven voor kwalitatief goede opvang.
Wij benadrukken dat de problemen in de asielopvang en de crisisnoodopvang, niet te wijten zijn aan de mensen die er werken. Zij proberen het verschil te maken voor ‘hun’ bewoners. Ondanks obstakels waar ook zij in de praktijk tegenaanlopen. De professionals en vrijwilligers dragen echter niet de verantwoordelijkheid voor een menswaardige opvang. Die verplichting ligt bij de overheid. En zonder de juiste randvoorwaarden is het voor professionals en vrijwilligers moeilijk om hier in de praktijk vorm aan te geven.

Ons onderzoek

Tijdens onze bezoeken signaleerden wij verschillen in de opvang, zowel in het type opvang (een grote hal, een klein hotel of een oud schoolgebouw) als in de houding ten opzichte van de bewoners. In de ene crisisnoodopvang staan regels en controle centraal, in de andere opvang wordt juist gekeken naar de ruimte tussen de regels. We zagen gemene delers.
Zo gaan op alle locaties bewoners gebukt onder de voortdurende onzekerheid over hun toekomst, het gebrek aan privacy en de nutteloosheid en doelloosheid van dagen zonder enige vorm van activiteit. Bewoners vertelden ons dat het voortdurend moeten verhuizen leidt tot onrust en zorgen. Basisvoorzieningen als onderwijs en zorg, als ze al geregeld zijn, worden daardoor steeds onderbroken. Voor ouders is dit gebrek aan continuïteit een belangrijke bron van stress en zorgen over hun kinderen. Daarnaast missen volwassenen en kinderen regie over hun eigen leven. Ze mogen niet zelf bepalen wanneer ze eten of zorgen voor hun eigen eten. Een zinvolle dagbesteding hebben ze niet. En dat terwijl zij niets liever willen dan inburgeren en aan de slag gaan om aan een nieuwe toekomst te werken.

Hoe verder?

Aan de hand van het normenkader van mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen hebben we gekeken naar vereiste veranderingen op de lange termijn en op de korte termijn. Wij vinden dat er op de langere termijn geïnvesteerd moet worden in het bouwen en aanhouden van een grotere en permanente opvangcapaciteit. En aan capaciteit bij aanpalende voorzieningen zoals de IND en het onderwijs. Dat is goedkoper, effectiever en beter voor het draagvlak. Voor de asielzoekers, volwassenen en kinderen, betekent het meer stabiliteit omdat zij sneller en beter de weg kunnen vinden en kunnen bijdragen aan de Nederlandse samenleving. De winst voor kinderen is dat zij zich kunnen hechten en de rust krijgen om kind te zijn. Het gaat dan om het zich kunnen concentreren op school, het minder zorgen hebben over hun ouders, én het zich minder zorgen hoeven maken over hun veiligheid en toekomst. Uit de gesprekken met de bewoners van de crisisnoodopvang komt eenduidig naar voren dat het verlies van regie over hun leven en de uitzichtloosheid van de situatie hen zwaar valt. Wat opvalt is hoe groot de impact is van de uitgangspunten die locatiemanagers hanteren. Als het uitgangspunt is te kijken wat wél kan en ruimte te zoeken tussen de regels en protocollen, zien we dat er veel mogelijk is. Dan kan er wél een plafond en een deur geplaatst worden voor privacy, is het wél mogelijk voor asielzoekers om zelf te koken en wordt de druk op de IND opgevoerd om gesprekken wél te laten plaatsvinden. Signalen over slecht of niet eten worden dan serieus genomen. In afwachting van veranderingen die pas mogelijk zijn op de (middel)lange termijn, roepen wij de locatiemanagers en gemeenten daarom op om de ruimte tussen de regels te zoeken en te doen wat nu al kan. Abstracte mensen- en kinderrechten komen terug in kleine concrete veranderingen. Veranderingen die al vandaag of morgen mogelijk zijn.

De crisis voorbij

We constateren dat de waardigheid van volwassenen en kinderen ernstig onder druk staat in de (crisisnood)opvang. Nu asielzoekers langer in deze vorm van opvang verblijven, moet zo snel mogelijk gekeken worden naar mogelijkheden hun situatie te verbeteren. Mensen- en kinderrechten moeten er weer toe doen. Zorg daarom dat er zo snel mogelijk een einde komt aan een mensonwaardige vorm van opvang. Kijk wat mogelijk is en tref op korte termijn de nodige voorzieningen!

De Nationale ombudsman
Reinier van Zutphen

De Kinderombudsvrouw
Margrite Kalverboer

Samenvatting

Een stakeholder: *"gezinnen worden als postpakketjes rondgepompt. Van de ene crisisnoodopvanglocatie naar de andere. Sommigen zijn in een jaar tijd al zeker acht keer verhuisd."*

Aanleiding onderzoek
De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman ontvangen regelmatig klachten en signalen over verschillende knelpunten in de asielketen. Deze signalen gaan over de lange duur van de beslissingen door de Immigratie en Naturalisatiedienst; over de problemen rond de gezinshereniging én over de leefsituatie in de (crisis)noodopvang. De ombudsmannen besloten een onderzoek in te stellen naar de leefomstandigheden van gezinnen in de crisisnoodopvang, omdat er vaak basale voorzieningen ontbreken, én omdat het om mensen gaat in kwetsbare, afhankelijke situaties. De ontwikkelingen rondom de Spreidingswet[1] én de opnieuw – in de zomermaanden van 2023 – verwachte capaciteitsproblemen in de asielopvang droegen bij aan dit besluit.

Een kind: *"ik heb geen vrienden hier. Als ik niet naar school ga dan lig ik de hele dag op bed."*

Doel- en vraagstelling onderzoek
Het onderzoek richtte zich op de vraag wat er moet gebeuren om de voorzieningen in de crisisnoodopvang op niveau te brengen. Hiertoe formuleerden de ombudsmannen een normenkader van mensen- en kinderrechten. Het normenkader geeft duidelijke richtlijnen aan gemeenten en veiligheidsregio's en beschrijft aan welke vereisten de crisisnoodopvang moet voldoen. Met het kader willen de ombudsmannen de overheid aansporen om haar mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen óók in de crisisnoodopvang na te komen.
In het onderzoek stond de volgende vraag centraal: Hoe verhoudt de manier waarop de overheid asielzoekers en vluchtelingen huisvest in de crisisnoodopvang zich tot mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen?

Nationale ombudsman: *"we moeten af van het woord crisis. Dit is een nieuwe werkelijkheid. In tijdelijke situaties kun je soms schuiven met wat je acceptabel vindt. Maar we zijn de crisis voorbij en dit is onacceptabel. Er zijn per direct aanpassingen én structurele oplossingen nodig."*

1 In aanpassen in paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

Conclusies onderzoek
De ombudsmannen signaleren een aantal knelpunten in de leefomstandigheden van de gezinnen in de crisisnoodopvang. Deze knelpunten leiden ertoe dat de algemene waardigheid van mensen – volwassenen en kinderen – ernstig onder druk staat.
De ombudsmannen constateren dat de overheid

a. Te weinig oog heeft voor de noodzaak voor eigen regie en autonomie.
b. Niet voldoet aan de verplichting een menswaardige levensstandaard te garanderen.
c. Nauwelijks informatie verstrekt en transparantie betracht.
d. Voorbijgaat aan belangen van kinderen en hun ontwikkelingsperspectief
e. Verschillende groepen vluchtelingen ongelijk behandelt.

Kinderombudsman: *"ik maak me grote zorgen om de kinderen. Zij zijn door deze mensonwaardige manier van opvang de regie over hun leven kwijt. Ze kunnen of willen soms niet meer eten, omdat dat hun enige manier is om controle te houden in deze onveilige situatie. Het belang van kinderen doet er te weinig toe. Terwijl de impact op hun leven enorm is. Zij hebben perspectief nodig en dat moeten we hen nu bieden."*

Aanbevelingen
Vanuit het normenkader van mensenrechten en kinderrechten roepen ombudsmannen gemeenten en veiligheidsregio's op de volgende aanbevelingen per direct uit te voeren:
- Zorg voor huisvesting met voldoende privacy en kookvoorzieningen.
- Organiseer onderwijs en zinvolle dagbesteding.
- Doe wat nu al kan en maak daarbij gebruik van de kennis en expertise van bewoners, omwonenden en andere locaties.
- Stop met de vele en ongevraagde verhuisbewegingen.
- Praat met kinderen en zet hun belang voorop. En zorg voor professioneel zicht op de ontwikkeling van kinderen.

Daarnaast bevelen de ombudsmannen het ministerie van J&V aan in samenwerking met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) te zorgen dat:
- de crisisnoodopvang wordt omgebogen tot vaste opvang;
- geïnvesteerd wordt in structurele capaciteit van de IND om wachtlijsten op te lossen en te voorkomen;
- geïnvesteerd wordt in de structurele kwaliteit en capaciteit van het nieuwkomersonderwijs.

Kindersamenvatting

Waar gaat dit rapport over?
Dit rapport gaat over het leven van gezinnen in crisisnoodopvanglocaties. Dat zijn plekken waar kinderen en hun ouders die naar Nederland gevlucht zijn nu tijdelijk wonen. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben gehoord dat er veel problemen zijn in het leven van deze gezinnen. Bijvoorbeeld dat het lang duurt voordat de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) beslist of de gezinnen in Nederland kunnen blijven. Dat zorgt voor onzekerheid. Maar ook dat er veel mensen in een grote ruimte wonen en niet echt een eigen plek hebben. Daarom hebben de ombudsmannen onderzoek gedaan naar hoe het leven van gezinnen in de crisisnoodopvang er uit ziet. En wat er beter moet. Zij maken zich zorgen dat op de opvanglocaties niet genoeg rekening wordt gehouden met de rechten van ouders én van kinderen.

Want iedereen heeft rechten. Die rechten krijg je vanzelf als je geboren wordt. Die rechten staan in een verdrag. Zo'n verdrag bestaat uit een lijst met afspraken waar bijna alle landen van de wereld hun handtekening onder hebben gezet. Ook Nederland. Rechten die voor volwassenen en kinderen gelden, staan in het Mensenrechtenverdrag. Rechten die speciaal voor kinderen gelden staan in het Kinderrechtenverdrag. Deze rechten beschermen je en zijn voor iedereen belangrijk. Ook als je gevlucht bent.

Wat hebben we gedaan?
We hebben onderzocht welke rechten ouders en kinderen hebben als zij gevlucht zijn naar Nederland. En als zij op een crisisnoodopvanglocatie wonen. We hebben gekeken naar afspraken die gemaakt zijn in asielverdragen. Dat zijn afspraken die gelden voor mensen die gevlucht zijn. We hebben ook gekeken naar afspraken die staan in mensenrechtenverdragen en het Kinderrechtenverdrag. We hebben met veel verschillende mensen gepraat. Met ouders en kinderen die op een crisisnoodopvanglocatie wonen. En met mensen die daar werken. We hebben ook gesproken met mensen die voor de overheid werken. Deze mensen van het ministerie van Justitie & Veiligheid, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en de gemeenten moeten ervoor zorgen dat de rechten voor ouders en kinderen goed geregeld zijn.

Wat hebben we gevonden?
Uit alle informatie die we verzameld hebben, blijkt dat de rechten van ouders en kinderen die op een crisisnoodopvang wonen, niet goed geregeld zijn. Het leven in de crisisnoodopvang is soms zo lastig, dat mensen het gevoel krijgen dat ze niet fatsoenlijk en met respect behandeld worden.
We hebben vijf grote knelpunten gezien, waardoor mensen dit gevoel krijgen:

a. De overheid laat ouders en kinderen niet zelfstandig dingen doen en ondernemen. Bijvoorbeeld, dat ze zelf kunnen kiezen wat ze eten, wanneer ze eten en dat ze zelf kunnen koken.
b. De overheid zorgt niet voor een goede basis om te wonen. Bijvoorbeeld een plek waar je rustig kunt slapen of een deur die je op slot kan doen zodat je privacy hebt.
c. De overheid geeft ouders en kinderen geen goede informatie. Zij vertellen niet wat ouders en kinderen nog allemaal kunnen verwachten. Bijvoorbeeld, wanneer ze aan de beurt zijn bij de IND of over verhuizingen.
d. De overheid luistert niet naar de wensen en behoeften van kinderen. Kinderen moeten een goede kindertijd hebben en zich kunnen ontwikkelen en ouders moeten hen kunnen opvoeden. Dat kan niet als er bijvoorbeeld te weinig plekken op school zijn voor kinderen, er te weinig te doen is of als zij niet altijd (medische of psychische) zorg krijgen die nodig is.
e. De overheid behandelt niet alle vluchtelingen en asielzoekers op dezelfde manier. En houdt ook geen rekening met extra kwetsbare groepen, zoals kinderen.

Wat moet er veranderen?
De overheid is verplicht zich aan mensenrechten en kinderrechten te houden. Daarom willen de twee ombudsmannen dat er zo snel mogelijk al een paar dingen veranderen. Dit moeten vooral de gemeenten doen waar crisisnoodopvanglocaties zijn.
Die veranderingen zijn:

- Zorg voor huisvesting met voldoende mogelijkheden voor een privéleven en waar gezinnen zelf kunnen koken.
- Zorg dat kinderen naar school kunnen en dat ouders voldoende nuttige dingen te doen hebben overdag.
- Kijk wat nu al veranderd kan worden. Kijk ook naar wat bewoners zelf kunnen en weten, wat buurtbewoners kunnen doen en wat andere locaties doen.
- Stop met het steeds verhuizen van gezinnen naar weer een andere plek in Nederland. Verhuizen kan eigenlijk alleen als gezinnen hier zelf om gevraagd hebben.
- Praat met kinderen over wat zij nodig hebben en houdt in de gaten hoe het met ze gaat. En laat hun mening zwaar wegen in alle beslissingen die genomen worden.

We zien ook nog een paar dingen die iets meer tijd vragen om te veranderen. Dit kan langer duren, maar het is belangrijk dat deze veranderingen er ook komen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid moet hiervoor samenwerken met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze veranderingen zijn:

- Crisisnoodopvang moet stoppen. Dit moeten vaste opvanglocaties worden.
- Er moeten meer mensen bij de IND gaan werken, zodat vluchtelingen en asielzoekers niet zo lang hoeven te wachten om te weten of zij in Nederland mogen blijven. In de toekomst hebben we dan ook geen lange wachtlijsten meer.
- Er moeten op scholen meer plekken komen voor kinderen van asielzoekers en vluchtelingen. Zodat zij goed kunnen leren en samen zijn met andere kinderen. Net als alle kinderen in Nederland.

1 Inleiding

Zoheir[2] **(42) en Alaa (38):** “Wij wonen sinds twee weken met drie van onze kinderen in een opvang, waar honderden mensen kunnen wonen. Onze twee dochters van 15 en 17 jaar oud gaan niet naar school. Ze krijgen wel een paar uurtjes les, maar dat is geen officiële school. Zij doen de hele dag niks. Dat is moeilijk, want zij willen de tijd gebruiken om te leren. Onze zoon van 8 jaar oud gaat wel naar school. We hebben nog een dochter. Zij is 20 jaar en woont al in Nederland. We zien haar bijna nooit. We moeten namelijk anderhalf uur lopen om bij haar te komen. We willen liever dichter bij haar in de buurt wonen, omdat zij ons kan helpen, bijvoorbeeld met de taal.
Oorspronkelijk komen wij uit Syrië. We zijn hier in het kader van gezinshereniging en we zijn nu al zo’n acht maanden in Nederland. De plek waar wij nu wonen is onze derde opvang- locatie. In de eerste opvang bleven wij drie maanden. We hadden daar een eigen caravan. Dat was fijn. Wel vonden wij het zorgelijk dat onze zoon in drie maanden amper iets gegeten heeft. De medische zorg was er ook niet goed. Mijn man heeft diabetes, maar kreeg daarvoor niet de juiste medicatie. In de tweede opvang was de medische zorg wel goed, maar daar sliepen we weer in een kapotte tent en hadden we geen enkele privacy. En hoewel het eten daar een stuk beter was, kregen we hele kleine porties. Daardoor hadden we continue honger.
Nu zitten we op een hele grote opvanglocatie. We hebben een eigen kamer met ons gezin. Alleen de wc en de douches zijn ver weg van onze kamer. Dat is vooral ‘s nachts vervelend, want dan moet je een stuk buiten lopen in het donker. Het eten is ook goed, maar voor volwassenen zijn de porties te klein. Er zijn in deze opvang veel activiteiten, vooral gericht op jonge mensen. Voor gezinnen is er veel minder te doen. Ook zou het mooi zijn als kinderen kunnen sporten, zodat ze hun narigheid even vergeten en meer contact met andere kinderen kunnen maken.”

1.1 Vooraf

Het verhaal van Zoheir en Alaa en hun kinderen staat niet op zichzelf. Jaarlijks vragen gemiddeld ongeveer 30.000 mensen asiel aan in Nederland.[3] Dit betreft zowel een eerste asielaanvraag als een opvolgende asielaanvraag of een aanvraag in het kader van gezins-hereniging (nareis).[4] Iedereen die asiel aanvraagt in Nederland moet zich in aanmeldcentrum Ter Apel[5] laten registeren voordat hij in een asielzoekerscentrum (azc) terecht kan. Doordat reguliere asielzoekerscentra vol zitten en de doorstroom in de opvang stagneert, verblijven asielzoekers veel langer dan de bedoeling is, in het aanmeldcentrum van Ter Apel.[6] Tegelijkertijd melden nieuwe asielzoekers zich er aan.

2 Alle namen in het rapport zijn gefingeerd.

3 Iedereen heeft het recht om in een ander land asiel te zoeken en beschermd te worden tegen vervolging en geweld. Wie recht op asiel heeft, is uitgewerkt in het Vluchtelingenverdrag en andere bepalingen die van toepassing zijn op asielzoekers en vluchtelingen.

4 https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/2022-08/ViGdef_0.pdf.

5 Ook in Budel en op Schiphol kan een vreemdeling zich melden bij de IND. De afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) registreert vervolgens de asielzoekers, die daarna worden opgevangen in een centrale ontvangstlocatie van het COA. Na een aanmeldgehoor door de IND krijgt een asielzoeker opvang in een proces-opvanglocatie van het COA. Idealiter duurt deze opvang 4 verken. Daarna wordt de asielzoekers opgevangen in een azc van het COA.

6 De stagnatie in opvang wordt vooral veroorzaakt door de enorme wachttijden bij het aanmeldcentrum; de lange beslistermijnen van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND); én de statushouders die niet kunnen uitstromen naar reguliere (huur)woningen.

In de zomer van 2022 escaleerde de situatie. Zowel de asielzoekerscentra als de door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in gebruik genomen noodopvanglocaties[7] zaten vol, terwijl de instroom van asielzoekers toenam. Volwassenen en kinderen kampeerden noodgedwongen in het gras, net buiten het aanmeldcentrum, waarbij basale voorzieningen en zorg ontbraken. Gedoneerde tenten werden in beslag genomen. Er werden extra opvanglocaties gezocht, in de vorm van crisisnoodopvanglocaties. Deze opvanglocaties vallen onder verantwoordelijkheid van gemeenten en veiligheidsregio's.[8]

Het kan hierbij gaan om tentenkampen, maar ook om evenementenhallen, gymzalen of hotels. Deze locaties waren in eerste instantie niet bedoeld voor een verblijf van langer dan één week. De kwaliteitseisen die in de crisisnoodopvang gelden zijn lager dan de minimale vereisten voor een menswaardige opvang. Veel bewoners ervaren een gebrek aan privacy, (nacht)rust en basale voorzieningen. Kinderen hebben geen speelvoorzieningen en er zijn over het algemeen nauwelijks onderwijsfaciliteiten. De onzekerheid en vele verhuizingen tussen (crisis)noodopvanglocaties breken gezinnen, volwassenen en kinderen, op. Toch verblijft een aantal asielzoekers én statushouders al vele maanden in een crisisnoodopvanglocatie. Dit in afwachting van het begin van hun procedure bij de IND of – als het statushouders betreft – een (huur)woning.

1.2 Aanleiding onderzoek

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman ontvangen al langere tijd regelmatig klachten en signalen over knelpunten in de asielketen. Deze signalen, die van asielzoekers en van betrokken professionals afkomstig zijn, betreffen verschillende knelpunten in de asielketen, zoals de lange duur van de beslissingen door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND); de problemen rond de gezinshereniging en de leefsituatie van gezinnen in de opvang. De ombudsmannen kondigden daarom op hun Ombudsagenda voor 2023 een onderzoek naar knelpunten in de asielketen aan.

Een onderzoek naar de omstandigheden van gezinnen in de crisisnoodopvang in gemeenten had volgens de ombudsmannen prioriteit. Dit vanwege hun zorgen over de soms schrijnende situatie van gezinnen in de crisisnoodopvang. De ontwikkelingen rondom de Spreidingswet[9] én de opnieuw – in de zomermaanden van 2023 – verwachte capaciteitsproblemen in de asielopvang speelden bij de overwegingen ook een rol.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de vraag wat er moet gebeuren om de voorzieningen in de crisisnoodopvang op niveau te brengen. Hiertoe formuleren de ombudsmannen een expliciet normenkader van mensen- en kinderrechten waarmee zij de overheid op haar verantwoordelijkheden kunnen aanspreken.
Dit normenkader geeft duidelijke richtlijnen aan gemeenten en veiligheidsregio's en beschrijft aan welke vereisten de crisisnoodopvang moet voldoen. Met het normenkader willen de ombudsmannen de overheid aansporen om haar mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen óók in de crisisnoodopvang na te komen. Het onderzoek richt zich op de volgende onderzoeksvraag: *Hoe verhoudt de manier waarop de overheid asielzoekers huisvest in de crisisnoodopvang zich tot de mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen?*

7 Noodopvanglocaties zijn tijdelijke opvanglocaties met een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau (bijvoorbeeld evenementenhallen of tijdelijke paviljoens).

8 De wijze waar die verantwoordelijkheid is georganiseerd is divers. Soms is het Rode Kruis belast met de dagelijkse gang van zaken maar het kan ook iemand van de brandweer zijn, een gemeenteambtenaar of een organisator van evenementen.

9 In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

Deze centrale onderzoeksvraag wordt uitgesplitst in de volgende deelvragen:
1. aan welke mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen dient de crisisnoodopvang te voldoen en hoe verhouden de huidige ervaringen van asielzoekers zich hiertoe?
2. welke belangen staan in de weg aan het regelen van fatsoenlijke en adequate opvang van asielzoekers die aan mensen- en kinderrechten voldoet?
3. welke knelpunten kunnen op korte termijn aangepakt worden om tot verbeteringen te komen?

1.4 Afbakening

Er is al veel onderzocht en geschreven over de knelpunten in de asielketen, waaronder de crisisnoodopvang. Tot op heden heeft dit nog niet geleid tot duidelijke verbeteringen. De ombudsmannen willen voorkomen dat de problemen in de crisisnoodopvanglocaties verergeren. Zij erkennen dat de problemen in de asielopvang breder spelen. Maar zij kiezen voor dit onderzoek voor een focus op de crisisnoodopvang. Ook is de afweging gemaakt dit onderzoek niet te richten op processen en structuren, maar op de mensen die het betreft. Het perspectief van volwassenen en kinderen is volgens de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman waar het om gaat.

1.5 Aanpak

Het onderzoeksteam heeft allereerst een dossier- en literatuuronderzoek gedaan, waarbij onder meer een mensen- en kinderrechtelijk kader is vastgesteld op basis van (internationale) verdragen en jurisprudentie. Daarnaast is een aantal stakeholders geïnterviewd, waaronder vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), het COA, de inspectie van J&V, Vluchtelingenwerk, Unicef, Pharos, Kind in azc, de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), het Rode Kruis en de IND. Vanwege zijn kennis en ervaring op het asieldossier is de burgemeester van Haarlem geïnterviewd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is uitgenodigd voor een gesprek, maar kon hiervoor geen tijd vrij maken. Deze gesprekken én de analyse van de meldingen die het afgelopen anderhalf jaar bij de ombudsmannen binnenkwamen, leverden informatie op over de uitvoeringspraktijk en de ervaren knelpunten voor asielzoekers en statushouders in de crisisnoodopvang.

De onderzoekers hebben voorts crisisnoodopvanglocaties in vijf verschillende gemeenten bezocht. De casestudies van deze crisisnoodopvanglocaties gaven inzicht in de ervaren knelpunten en zicht op de mogelijkheden in de praktijk. Voor de casestudies hebben de onderzoekers gesproken met gemeenteambtenaren, burgemeesters, medewerkers van het COA, Vluchtelingenwerk, zorgmedewerkers, beveiliging, begeleiders, vrijwilligers en locatiemanagers. Er werden dertien gezinnen, ouders en kinderen[10] en drie alleengaande vaders[11] geïnterviewd over hun ervaringen in de crisisnoodopvang. De input opgehaald in de case studies, is afgezet tegen het mensen- en kinderrechtelijk kader, om antwoord te kunnen geven op de vragen die centraal staan in dit onderzoek. Voor de duiding van de resultaten werd gebruik gemaakt van de input van landelijke stakeholders zoals de inspectie J&V, het COA en Vluchtelingenwerk. De bevindingen ten aanzien van het niet eten door kinderen zijn voorgelegd aan twee kinderartsen en drie kinderpsychiaters.[12] Alle experts bevestigden de aannames die in de conclusie van dit rapport zijn beschreven.

10 In totaal zijn 24 kinderen gesproken.

11 Alleengaande mannen zijn mannen die wel een gezin hebben, maar die in het land van herkomst vrouw en kinderen hebben achtergelaten.

12 Dr. K.E. Illy, kinderarts; Dr. A. C.van Bellegem, kinderarts; Dr. A.M. Frederiks, Kinder- en Jeugdpsychiater; prof. A. Popma, Kinder- en Jeugdpsychiater; drs. M. Scholten, programmaleider landelijke ketenaanpak eetstoornissen.

1.6 Noot bij het onderzoek

De ombudsmannen hechten er aan te vermelden dat zij niet significant meer klachten of signalen over de bezochte gemeenten hebben ontvangen. De gemeenten dienden als voorbeelden voor de knelpunten en mogelijkheden in de praktijk. Bij de selectie van deze gemeenten is vooral gekeken naar een evenwichtige verdeling van grootte van de opvang en naar geografische spreiding over Nederland.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort de problematiek in de asielopvang beschreven, die heeft geleid tot het instellen van de crisisnoodopvanglocaties in Nederland. Hier wordt mede ingegaan op andere onderzoeken die zijn gedaan en de informatie van landelijke stakeholders. Ook dilemma's van gemeenten komen in dit hoofdstuk kort aan bod. In hoofdstuk 3 staat het mensenrechten- en kinderrechtenkader. Hierin wordt uitgelegd welke mensen- en kinderrechten van toepassing zijn op het opvangen in de (crisisnood)opvang en wat de verplichtingen van de overheid zijn. Hoofdstuk 4 beschrijft de knelpunten die gezinnen in crisisnoodopvang in de praktijk ervaren net als de rode draden uit de casestudies bij de bezochte crisisnoodopvanglocaties. In hoofdstuk 5 staan de conclusies en aanbevelingen aan de Rijksoverheid en gemeenten.

De ombudsmannen geloven in de kracht van het persoonlijk verhaal. Daarom begint dit rapport met het verhaal van Zoheir en Aala die met hun kinderen al maanden op verschillende crisisnoodopvanglocaties verblijven. Daarnaast bevat dit rapport verschillende verhalen van gezinnen in de crisisnoodopvang. De verschillende verhalen helpen de lezer de onderzoeksbevindingen te begrijpen vanuit het perspectief van deze gezinnen: dat van volwassenen en hun kinderen.

Ali (15): "Ik ben met mijn broer naar Nederland gekomen. Hoe ik hier gekomen ben? Nou, we zijn met de boot vanuit Turkije naar Griekenland gevaren. Daar hebben we in een opvangkamp gezeten. Daarna zijn we naar Nederland gelopen. Via Bulgarije en andere landen. Inmiddels zit ik al op de vijfde opvanglocatie sinds ik vorig jaar in Nederland ben aangekomen. Eigenlijk zit ik hier alleen want mijn broer is er nooit. Maar dat vind ik wel chill.

Normaal ga ik rond dit tijdstip naar school, maar nu is het vakantie. Wat ik de hele dag doe? Ik zit op mijn telefoon. Verder is er niks te doen. Er zijn weinig andere jongeren hier. Ik heb wel wat Syrische vrienden, maar die kan ik niet bezoeken omdat ik geen geld heb voor het openbaar vervoer. Ze wonen niet in de buurt. Wel hebben we contact via sociale media. Wat ik zou willen veranderen? Ik zou graag willen dat er hier een voetbalveldje was, dan zou ik wat kunnen doen. Nu verveel ik me. Ook heb ik een laptop nodig voor school. Dat heb ik tegen mijn voogd gezegd en die zou wat proberen te regelen. Maar ik heb er niet zoveel vertrouwen in want ik zie haar weinig."

Luis (34) en Maria (30): “Wij zijn heel blij dat we hier zo goed worden opgevangen en we zijn dankbaar voor alle hulp. De mensen die hier werken zijn erg aardig. Onze twee kinderen gaan naar school en vinden het er leuk.
Wij willen graag werken, maar dat mag niet. Het maakt niet uit wat we moeten doen, als we maar een dagelijkse routine hebben. Nu doen we niks, gaan een beetje wandelen.
We hebben moeite met het eten hier. Voor mijn zoon, die een chronische ziekte heeft, is alles te pikant. We hebben dat wel aangegeven bij het COA, maar die heeft gezegd dat ze daar niks aan kunnen doen. Omdat er bijna allemaal mensen uit het Midden-Oosten zitten in de opvang, is het eten op hun smaak afgestemd. Met ons Latino’s wordt geen rekening gehouden. Dat geldt ook voor de kantine: die is alleen op bepaalde momenten van de dag open. Als mijn zoon om drie uur uit school komt is er vaak geen eten meer, of het is inmiddels koud geworden. Er is nog wel wat koffie, thee of fruit, maar dat vult niet. Zou u dat tegen de locatiemanager willen vertellen? Wat wij ook jammer vinden is dat niemand ons uitlegt wat er nu gaat gebeuren, wanneer we een tweede gesprek krijgen met bij de IND. We krijgen geen informatie en we zijn het wachten beu. Het zou ook fijn zijn als we een beetje begeleiding krijgen bij de asielprocedure.”

2 Het knelt in de asielopvang

Mohammad (45) en Asya (42): "We zijn dankbaar voor de opvang en de aardige mensen die er werken. Ze proberen ons echt te helpen. Maar we hébben al een vergunning en wachten nu al héél lang op een huis. Deze opvanglocatie is al de vijfde waar we sinds anderhalf jaar zitten. Waarom moeten we steeds verhuizen? Dat begrijpen we niet. Hoe lang moeten we nog wachten? We hebben géén idee. Er kwamen gezinnen na ons en die hebben nu al een huis gekregen. Hoe kan dat? We maken ons veel zorgen over de gezondheid van onze kinderen want ze eten bijna niks. En zelf mogen we niet koken. Komen we te laat voor het eten, dan is er niks meer. Onze jongsten gaan naar school en dat vinden ze fijn. Wel vinden ze het moeilijk om steeds te moeten verhuizen en afscheid te nemen van vriendjes en van school. Voor onze oudste is er geen school. Dat vinden wij heel erg voor haar. Want hoe moet ze nu Nederlands leren spreken? We blijven in Nederland wonen en onze dochter wil graag zo snel mogelijk haar weg vinden in de Nederlandse samenleving. Maar nu zit ze haar tijd te verdoen. We zijn bang dat ze depressief wordt."

2.1 Inleiding

Als asielzoekerscentra en noodopvanglocaties in Nederland vol zitten, kan de regering de veiligheidsregio's in Nederland dringend verzoeken crisisnoodopvanglocaties in het leven te roepen. De regering doet dat alleen als andere, minder ingrijpende maatregelen onvoldoende opvangplekken opleveren, of als er op korte termijn niet genoeg plekken zijn.[13] Crisisnoodopvanglocaties mogen voldoen aan lagere kwaliteitseisen dan de reguliere opvang, omdat deze bedoeld zijn voor een korte periode. Het is de bedoeling dat bewoners naar een andere locatie gaan zodra daar plaats is. Inmiddels is duidelijk dat er duizenden asielzoekers en statushouders máándenlang in de crisisnoodopvang verblijven, die daar niet voor is bedoeld omdat de voorzieningen er karig zijn. Ondertussen gebeurt er niks en kunnen mensen niks anders dan eindeloos wachten.

De ombudsmannen zijn niet de enige die zich zorgen maken over de problemen in de crisisnoodopvang en in de asielketen in algemene zin. Een aantal organisaties heeft zich recent uitgesproken over diverse knelpunten en/of onderzoek gedaan naar bepaalde aspecten in de asielketen. In dit hoofdstuk wordt eerst de context van de problemen in de asielopvang in algemene zin geschetst. Daarna wordt ingegaan op (de problematiek in) de crisisnoodopvang in het bijzonder.

2.2 Opvang van asielzoekers loopt vast

Een stakeholder: *"Er is chaos in de asielopvang. Je kunt spreken van houtje-touwtje beleid. Maar alles hangt met elkaar samen en dat wordt te weinig gezien. Nu er geen mensen meer in het gras van Ter Apel liggen, wordt gedacht dat het wel zal meevallen. Maar het is wachten op de volgende crisis. En elke keer staan de signalen op rood."*

In gesprekken met verschillende stakeholders werd benadrukt dat de huidige opvangcrisis voornamelijk wordt veroorzaakt door een gemis aan een duurzaam opvangsysteem in Nederland. Elke plotselinge toename van het aantal asielzoekers of stagnatie in uitstroom van statushouders leidt tot het nemen van ad hoc maatregelen. De opvangcrisis en de

13 VNG, Handreiking crisisnoodopvang, 2 december 2020.

oplopende wachttijd bij de IND zijn het gevolg van het afschalen van capaciteit.[14] Door de koppeling van de opvang aan de asielprocedure moeten asielzoekers in grootschalige centrale opvanglocaties de uitslag van hun asielverzoek afwachten. En die wachttijd is lang. Dat komt onder meer doordat de IND kampt met een fors personeelstekort en daardoor met grote achterstanden.[15] Er zijn forse wachttijden bij de IND en het lukt niet om tijdig een beslissing te nemen op een asielaanvraag. In de tweede helft van 2022 werd daarom besloten de termijn te verlengen van zes naar vijftien maanden.[16] Maar ook die termijn wordt vaak niet gehaald. Stakeholders maken zich hier zorgen om. Recent meldde de IND zelf het aantal aanvragen niet te kunnen bijbenen en tegen grenzen aan te lopen. Inmiddels barsten de opvangcentra uit hun voegen. Momenteel zitten ruim 53.000 asielzoekers in de opvang. Door de krapte op de woningmarkt stromen statushouders die in de opvangcentra verblijven nauwelijks uit. Daarmee houden zij bedden bezet die bestemd zijn voor asielzoekers.[17] Niet alleen het tekort aan woningen maar ook bureaucratische rompslomp dragen hier aan bij.

Vluchtelingenwerk Nederland en UNHCR publiceerden in juli 2022 een gezamenlijke position paper. Hierin werd het jarenlange korte termijnbeleid van de overheid als de belangrijkste oorzaak van de asielcrisis benoemd. Asielzoekerscentra werden de afgelopen jaren gesloten als er minder asielzoekers kwamen, waardoor het aantal opvangplekken afnam en er geen flexibiliteit overbleef in het opvangsysteem. Flexibiliteit die wél nodig is bij een hogere instroom. Deze conclusie werd ook benoemd in het gezamenlijke advies van de Adviesraad Migratie[18] en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB). Het Nederlands Instituut voor Publieke Veiligheid (NIPV) publiceerde in maart 2023 hun derde inventarisatie naar de problematiek in de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. Het NIPV constateerde dat er meer oorzaken een rol spelen in de asielcrisis. Deze liggen volgens het NIPV in de lange wachttijden bij de IND, de capaciteit van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) die de eerste registratie doet en de opvangcapaciteit van het COA. Vanwege de crisis op de woningmarkt kunnen statushouders moeilijker de asielzoekerscentra uitstromen. Het NIPV concludeerde dat er niet zozeer sprake is van een asielcrisis, maar van een beleidscrisis.

In een hoger beroep, aangespannen door Vluchtelingenwerk Nederland tegen de Nederlandse overheid en het COA, oordeelde het Gerechtshof Den Haag in december 2022[19] dat niet in redelijkheid aangenomen kan worden dat de crisis tijdelijk van aard is, omdat de problemen inmiddels al een lange tijd spelen. Tegelijkertijd oordeelde het Gerechtshof dat de verantwoordelijke partijen, de Nederlandse overheid en het COA, niet ‘tot het onmogelijke gehouden kunnen worden’.

14 Adviesraad Migratie, Schurende maatregelen, signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de asielcrisis, november 2022.

15 NRC meldt begin dit jaar dat er dan zo’n 6.300 asielzoekers in de crisisnoodopvang wachten op een uitnodiging voor een eerste aanmeldgehoor.

16 Kamerbrief besluitvorming opvangcrisis, 26 augustus 2022.

17 Zie ook UNHCR geschokt door huidige opvangcrisis, 26 augustus 2022.

18 Voorheen de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

19 https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

2.2.1 Asielakkoord

De staatssecretaris van J&V liet de Tweede Kamer in zijn brief besluitvormingopvangcrisis[20] weten:

> *"Het moge duidelijk zijn. De situatie in Ter Apel rondom het overvolle aanmeldcentrum is schrijnend.*
> *Dit vraagt direct om een oplossing. (...) Om de doorstroom in de asielopvang weer op gang te krijgen heeft het kabinet een dringend verzoek gedaan aan de veiligheidsregio's, provincies en gemeenten. (...) Er zijn afspraken gemaakt om de acute noodsituatie in Ter Apel aan te pakken, maar ook over de maatregelen die bijdragen om uit de crisis te komen en te blijven."*

Er werd een aantal bestuurlijke afspraken met medeoverheden gemaakt. Zo is fors ingezet op het realiseren van extra crisisnoodopvangplekken door veiligheidsregio's. Gemeenten werd gevraagd 20.000 statushouders te huisvesten. Het kabinet kondigde een aantal (tijdelijke) maatregelen aan:

- de nareisbeperking. Gezinnen van statushouders kunnen pas naar Nederland reizen als de statushouder een eigen woning heeft (tenzij 15 maanden verstreken zijn). Hiermee werd getracht de instroom van asielzoekers te beperken en de druk op de asielzoekerscentra te verlagen;[21]
- het tot eind 2023 niet selecteren van mensen in het kader van de EU-Turkije Verklaring (de zogenaamde 'Turkije deal);[22]
- de realisatie van 37.500 flexwoningen en 'tussenvoorzieningen' voor statushouders. Dit om de doorstroom in de asielopvang te versnellen.

Daarnaast werd in het akkoord een aantal maatregelen opgenomen voor versterking van de inzet op het terrein van asiel en migratie in brede zin. In zijn brief van 28 april 2023 aan de Tweede Kamer ging de staatssecretaris in op actuele situatie in de asielketen. Zoals de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van instroom, productie en uitstroom van asielzoekers. Uit deze prognoses, ook wel de Meerjaren Productie Prognose (MPP) genoemd, volgt de verwachting dat de instroom van asielzoekers de komende jaren structureel blijft toenemen.[23] Omdat het kabinet meer grip wil krijgen op migratie zet het, ter versterking van en aanvullend op de maatregelen die al zijn genomen, in op een aantal maatregelen op het gebied van de instroom, doorstroom, opvang en uitstroom.

2.3 De crisisnoodopvang

> **Een stakeholder**: *"Bestuurlijk Nederland is niet bij machte om de asielprocedure een fatsoenlijke plek te geven. Kennelijk accepteren we met z'n allen dat minder ook wel genoeg is. Het onderwerp is van niemand en tegelijkertijd van iedereen."*

Het COA is vanwege het capaciteitstekort in de reguliere opvang voortdurend bezig nieuwe locaties te verwerven en opvangplekken te realiseren.[24] Meer dan de helft van de opvang-locaties is noodopvang. Onder verantwoordelijkheid van veiligheidsregio's en gemeenten worden op regionaal niveau asielzoekers in de crisisnoodopvang gehuisvest.[25] De crisis-

20 Ook wel aangeduid als het 'asielakkoord' van augustus 2022.

21 De Raad van State oordeelde echter in februari 2023 dat deze nareisbeperking in strijd is met het nationale en Europese recht. Hierop schrapte het kabinet de nareisbeperking.

22 Onder die afspraak neemt Nederland jaarlijks 1.000 Syrische vluchtelingen uit Turkse vluchtelingenkampen over.

23 Voor 2023 lijkt een instroom van ruim 70.000 asielzoekers het meest waarschijnlijk. En voor 2024 en de jaren daarna is de prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de structurele stijging van de asielinstroom verder doorzet.

24 Zie https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting.

25 Https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/soorten-opvang-asielzoekers.

noodopvanglocaties verschillen in locatie en in grootte. Gemiddeld wonen ongeveer 75 tot 450 mensen op een crisisnoodopvanglocatie.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) constateerde in maart 2023 dat crisisnood-opvanglocaties risico's met zich meebrengen, zeker voor mensen die zich in (zeer) kwetsbare situaties bevinden. Van de 56.000 opvangplekken in Nederland zijn 8.400 crisisnoodop-vangplekken, bedoeld voor verblijf van maximaal één week. Omdat ze inmiddels veel langer dan één week in de crisisnoodopvang verblijven ervaren veel bewoners stress onder meer vanwege het gebrek aan privacy en basale voorzieningen. Bovendien verkeren zij in onzekerheid over het verloop van hun asielprocedure en is er geen toekomstperspectief. De IGJ pleitte er dan ook voor dat de toegang tot de (jeugd) GGZ en tot de Gezondheidzorg Asielzoekers (GZA) snel verbetert.

2.3.1 Zorg en voorzieningen in crisisnoodopvang

De financieringsstructuur voor het COA zorgt niet alleen voor problemen in opvang, maar ook voor problemen in de (medische) zorg in de opvanglocaties. In maart 2023 verscheen een kritisch artikel in De Groene Amsterdammer over het gebrek aan adequate medische zorg, voor kinderen en volwassenen, in de COA-opvanglocaties en de crisisnoodopvanglocaties. Dit wordt mede veroorzaakt door de wijze waarop de zorg in de opvang geregeld wordt, namelijk via aanbestedingen en commerciële partijen. Ook het NRC schreef in diezelfde maand een kritisch artikel over de noodzorg aan asielzoekers. Het beschrijft hoe een commerciële partij jonge, onervaren basisartsen op tientallen (crisis)noodopvanglocaties zorg laat verlenen aan asielzoekers zonder middelen en begeleiding en tegen hoge kosten. Deze artikelen verschenen bijna een jaar nadat Artsen zonder Grenzen zich genoodzaakt zag zorg te leveren aan asielzoekers bij aanmeldcentrum Ter Apel.

2.3.2 Doelgroepenbeperking

Het COA is afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten, als het gaat om het opvangen van asielzoekers. Minder dan de helft van de Nederlandse gemeenten is samen met de veiligheidsregio's actief aan de slag gegaan om crisisnoodopvang te realiseren.
Vaak gaat een gemeente over tot het bieden van opvang omdat de burgemeester het belangrijk vindt om solidariteit te tonen. Gemeenten stellen over het algemeen voorwaarden aan dit aanbod, de zogenaamde wensenlijstjes.[26] Deze zou volgens gemeenten nodig zijn om onveilige en onrustige situaties op de opvanglocaties te voorkomen.[27] Het gevolg is dat die voorkeuren van gemeenten ('geen alleengaande mannen, wel vrouwen en kinderen') de vastgelopen asielopvang nog verder onder druk zetten.[28] Bovendien kunnen gemeenten benodigde faciliteiten, zoals onderwijs, niet altijd aanbieden. Het uitgangspunt is dat bepaalde doelgroepen niet worden opvangen in de crisisnoodopvang. Het gaat om kinderen onder de één jaar, alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv), mensen met medische of psychiatrische problemen en zwangere vrouwen. Stakeholders meldden echter dat deze kwetsbare groepen wel degelijk in de crisisnoodopvang verblijven. Ook uit recent onderzoek van de Inspectie J&V blijkt dat amv'ers nog met regelmaat in crisisnoodopvanglocaties worden geplaatst.

2.3.3 Zorgen over hoge kosten

Alle kosten die de gemeente ten behoeve van de crisisnoodopvang maakt, worden verhaald op het COA. Gemeenten lopen hiermee zelf geen financieel risico als zij asielzoekers op-vangen. In gesprekken met stakeholders werd naar voren gebracht dat kosten voor de crisis-noodopvang disproportioneel hoog zijn. Dit bleek overigens ook uit een recent onderzoek van Nieuwsuur. Daarin kwam naar voren dat de crisisnoodopvang gemiddeld twee keer zo duur is

26 Dit wordt ook wel doelgroepenbeperking genoemd.

27 Gemeenten stellen steeds vaker eisen aan de opvang van asielzoekers, 'de overheid discrimineert', NRC 18 april 2023.

28 Zo schrijft COA in Factsheet Capaciteitsbesluit 2023-1 dat het nodig is dat gemeenten geen beperking opleggen als het gaat om de samenstelling van bewoners op een locatie, omdat dit leidt tot een tekort aan plekken voor bepaalde groepen.

als de reguliere opvang van asielzoekers in azc's. Die hoge kosten worden vooral veroorzaakt door het treffen van noodvoorzieningen bij het opzetten van locaties.

2.4 Kinderen in crisisnoodopvang

Een stakeholder: *"Dit is discriminerend en er is sprake van ongelijke behandeling. Door dit beleid komen juist de gezinnen op de meest slechte locaties en moeten zij het vaakst verhuizen. Er zijn gevallen bekend van kinderen die al acht maanden geen onderwijs krijgen omdat de gemeente dit niet kan organiseren. Ondertussen zitten de alleenstaande mannen in de reguliere azc's met alle voorzieningen Het is heel kwalijk dat dit getolereerd wordt."*

Vanwege het tekort aan plekken in de reguliere opvang zitten ook kinderen in de crisis-noodopvang. Opvang waar over het algemeen minder faciliteiten voor hen zijn. Stakeholders meldden dat kinderen geen privacy hebben, geen ruimte om zich terug te trekken. Zij kunnen meestal niet meteen naar school, er zijn vaak te weinig speelvoorzieningen en er is niet altijd zicht op hun gezondheidssituatie. Het meest maken stakeholders zich zorgen over het feit dat de kinderen van de ene naar de andere locatie worden overgebracht. Ze moeten steeds weer afscheid nemen van vriendjes en vriendinnetjes en – als ze al naar school gaan – van hun leer-kracht of begeleiders. Kinderen worden hierop onvoldoende voorbereid en er wordt te weinig rekening gehouden met hun belangen. Stakeholders hekelen het beleid van sommige gemeen-ten om geen alleengaande mannen in de opvang te nemen. Hierdoor moeten juist de gezinnen het vaakst verhuizen en komen op slechtere locaties terecht. Daarnaast zijn er zorgen over het geestelijk welzijn van asielkinderen in de crisisnoodopvang, omdat de lange wachttijden in de asielprocedure zijn weerslag heeft op de ouders van deze kinderen. Die ouders zijn soms te gestrest of te depressief om de kinderen voldoende aandacht te schenken.

Op 28 maart 2023 riepen vertegenwoordigers van jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen en diverse onderwijsraden de staatssecretaris van J&V in een brief op te stoppen met het ver-plaatsen van kinderen tussen verschillende opvanglocaties. Dit vanwege de ontwikkelings- en psychosociale schade die kinderen hiervan kunnen ondervinden. De gezamenlijke inspecties stuurden op 3 mei 2023 een brief aan de staatssecretaris omdat zij zich ernstige zorgen maken over de situatie van duizenden asielkinderen die in de (crisis)noodopvang verblijven. Volgens de inspecties staan de rechten van deze kinderen al bijna een jaar onder enorme druk waar-door hun gezondheid en ontwikkeling worden bedreigd. Ook stakeholders die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken maken zich hier grote zorgen om.

2.5 De Spreidingswet

Een burgemeester: *"de Spreidingswet gaat ons helpen. Nu kunnen gemeenten wegkijken. Maar asielzoekers opvangen kan eigenlijk overal. Burgemeesters worstelen er in hun gemeente mee dat colleges of gemeenteraden het niet willen."*

De problemen in de asielketen, en specifiek die in de crisisnoodopvang, hebben ertoe geleid dat vanuit de Rijksoverheid gewerkt wordt aan een zogenaamde Spreidingswet.
De wet moet helpen bij doorstroom van asielzoekers en statushouders in gemeenten.[29] Met de Spreidingswet wil het kabinet een eind maken aan de vrijblijvendheid waarmee gemeenten opvang verlenen. Gemeenten krijgen een expliciete wettelijke taak om asielopvang mogelijk te maken. Bovendien wordt het aantal asielzoekers evenwichtiger over gemeenten verdeeld. Gemeenten die op eigen initiatief extra plekken aanbieden krijgen een 'beloning'.

29 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

De staatssecretaris van J&V liet weten dat er voor 2023 in totaal zo'n 55.000 plekken nodig zijn.[30] In het wetsvoorstel is een tweejaarlijkse verdeelcyclus opgenomen. Dit houdt in:

- dat het kabinet een raming opstelt voor de benodigde plekken voor de komende twee jaar. De staatssecretaris inventariseert de bestaande duurzame plekken en vraagt aan gemeenten om vrijwillig extra plekken aan te bieden, boven op wat al wordt gevraagd, met €2.500 per plek per tweejaarlijkse verdeelcyclus als beloning;
- dat als er op de gestelde deadline niet voldoende plekken beschikbaar zijn, provincies en gemeenten de taak krijgen om de aanvullende benodigde capaciteit onder elkaar te verdelen;
- dat de staatssecretaris van J&V uiteindelijk een verdeelbesluit kan nemen. Als de verdeling per provincie sluitend en evenwichtig is, dan neemt hij deze over. Lukt dit niet dan stelt de staatssecretaris van J&V het verdeelbesluit zelf vast.

Volgens de Raad van State is deze wet echter onnodig complex. Voornamelijk omdat de precieze taakstelling niet duidelijk is. Ook de verdelingsprocedures en de 'beloning' dragen niet bij aan solidariteit tussen gemeenten. Vooralsnog is een aantal gemeenten, vooruitlopend op de Spreidingswet, actief aan de slag gegaan om duurzamere oplossingen voor de opvang van asielzoekers te realiseren. In het kader van dit onderzoek hebben de onderzoekers vijf van die gemeenten bezocht.

2.6 Dilemma's gemeenten

Een gemeenteambtenaar: *"We zeggen wel eens gekscherend tegen elkaar dat er twee keer gedoe is in een gemeente. Namelijk als er een locatie wordt geopend en wanneer die weer wordt gesloten. We zien over het algemeen dat de bevolking erg betrokken is. Mensen willen echt wat betekenen voor de vluchtelingen."*

Tijdens die bezoeken kwamen steevast knelpunten naar voren, gelieerd aan de context waarin gemeenten hun crisisnoodopvang (moeten) organiseren. Het ging voornamelijk om de vraag hoe om te gaan met bezwaren van omwonenden en het gevoel er alleen voor te staan tijdens de realisatie van een crisisnoodopvang.

2.6.1 Bezwaren van omwonenden

Ondanks (mogelijke) bezwaren van hun omwonenden, die niet altijd voorstander zijn van een opvanglocatie van asielzoekers in de directe omgeving, vinden met name de burgemeesters van deze gemeenten het hun maatschappelijk plicht om opvang van asielzoekers mogelijk te maken. In gesprekken met gemeenteambtenaren en in sommige gevallen de burgemeester, werd duidelijk dat er over het algemeen nogal wat weerstand bij omwonenden is tegen de komst van een opvanglocatie. Bijvoorbeeld uit angst voor ongeregeldheden, maar ook uit onvrede over de eigen situatie ("waarom krijgen asielzoekers onderdak terwijl mijn eigen kinderen geen huis kunnen vinden?"). Alle vijf gemeenten organiseerden daarom informatieavonden voor omwonenden. "Expliciet geen inspraakavonden, omdat de komst van de crisisnoodopvanglocatie op dat moment niet meer ter discussie staat", lichtte een burgemeester toe. De ervaring leert dat het verzet wegebt als een locatie er eenmaal staat. Sterker nog, het komt regelmatig voor dat er omwonenden ook weer protesteren als een locatie sluit. Bijvoorbeeld omdat zij er vrijwilligerswerk doen of omdat zij bezorgd zijn dat de bewoners weer tijdelijk ergens anders naar toe moeten.

2.6.2 Gevoel alleen te staan

Vrijwel alle gemeenten benadrukten dat zij alles op alles hebben gezet om op korte termijn een crisisnoodopvanglocatie te realiseren. Ondanks het uitgangspunt dat er moet worden voldaan aan de criteria die het COA aan voorzieningen in de opvang stelt[31], hebben

30 Rijksoverheid: Wetsvoorstel: voldoende opvangplekken beter verdelen over Nederland.

31 Tijdens de bezoeken aan de crisisnoodopvanglocaties werd duidelijk dat in de praktijk niet op alle punten wordt voldaan aan de eisen die COA stelt.

gemeenten behoefte aan duidelijke richtlijnen. Nu doet iedere gemeente het op zijn eigen manier en stelt eigen regels op. Best practices worden nauwelijks gedeeld. Gelukkig ervaren gemeenten steun vanuit de Veiligheidsregio's. Die hebben veelal meer ervaring met het opzetten van opvanglocaties. Van deze ervaringen wordt geleerd en daardoor vindt er steeds een verbeterslag plaats, aldus een gemeenteambtenaar. Bijna alle gemeenten en/of locatiemanagers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, vinden dat zij er relatief alleen voor staan en zelf het wiel moeten uitvinden. Ook werd gesteld dat het wel heel onevenwichtig verdeeld is in Nederland. Sommige gemeenten weigeren structureel om opvang te bieden en komen er mee weg. Daarom is het, volgens gemeenteambtenaren waarmee is gesproken, noodzakelijk dat de Spreidingswet zo snel mogelijk wordt ingevoerd.

2.7 Resumerend

Gezinnen die asiel aanvragen in Nederland, hebben vaak ervaringen die enorme impact hebben op hun ontwikkeling en welzijn en soms ook op hun mentale en/of fysieke gezondheid. Een menswaardige en veilige opvang in het land waar zij bescherming vragen, zorgt ervoor dat zij tot rust kunnen komen. Mensen- en kinderrechten waarborgen deze menswaardigheid en veiligheid van de opvang. In het volgende hoofdstuk wordt nader beschreven welke mensen- en kinderrechten gesteld worden aan het opvangen van asielzoekers.

3 Mensenrechten en kinderrechten: het toetsingskader

Zahra (28): "Ik woon sinds bijna twee jaar met mijn dochtertje van 5 jaar in Nederland. Ik heb geen man meer. Ik weet al dat we in Nederland mogen blijven, maar ik wacht hier tot ik mag verhuizen naar een huis. Bij mijn eerste aankomst in Nederland ben ik eerst naar Ter Apel gegaan en vandaaruit ben ik overgebracht naar Budel. Op zich vind ik het hier wel fijn. De mensen zijn heel aardig in de opvang en het is hier schoon en warm. Veel beter dan op de andere plekken waar ik gewoond heb. Daar waren ze bijvoorbeeld niet zo aardig, of het was er heel vies. Ik deel mijn kamer met een andere vrouw en haar dochter. Daar kan ik het gelukkig goed mee vinden. En ik probeer een beetje Nederlands te leren. Ik maak me vooral zorgen over mijn dochtertje: zij is nog steeds niet ingeschreven op een school. We blijven in Nederland dus ik wil graag dat zij zo snel mogelijk de taal leert. Ik wil werken aan een betere toekomst voor haar en voor mezelf."

3.1 Inleiding

Met het ratificeren van mensen- en kinderrechtenverdragen neemt de overheid de verplichting op zich om de rechten in de verdragen na te komen en ervoor te zorgen dat mensen de rechten kunnen realiseren. Om duidelijk te krijgen welke mensen- en kinderrechtelijke eisen er gesteld worden aan de asielopvang, wordt in dit hoofdstuk het mensenrechten- en kinderrechtenkader in de asielopvang (waaronder de crisisnoodopvang) geschetst. Welke mensen- en kinderrechten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn van toepassing? Het kader helpt de ombudsmannen te toetsen of in de praktijk aan deze verplichtingen wordt voldaan.

3.2 Recht op asielopvang

Het recht op opvang voor asielzoekers vloeit voort uit het recht op een adequate levensstandaard dat is vastgelegd in verschillende internationale mensenrechtenverdragen.[32] Het recht op adequate levensstandaard omvat zowel het recht op onderdak, kleding als voedsel.[33] Op Europees niveau hebben asielzoekers recht op opvang op basis van een aantal rechten uit het EU Handvest.[34] Hierbij gaat het om het recht op menselijke waardigheid, het verbod op onmenselijke behandeling, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op asiel, het verbod op discriminatie, én het belang van het kind. Al deze (fundamentele) rechten moeten in de opvang volledig verwezenlijkt worden.[35]

Voor de bescherming van de rechten van kinderen zijn de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag (IVRK) van toepassing, waarbij het IVRK evenals het EU Handvest ziet op het belang van het kind.[36] Daarbij volgt uit het IVRK de verplichting voor de Staat volgt om minderjarige asielzoekers passende begeleiding, bescherming en bijstand te bieden om

32 Dit recht is onder andere opgenomen in artikel 25 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM), artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR) en artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag.

33 In het standpunt van het Comité voor economisch, sociale en culturele rechten (CESCR) staat dat alle rechten uit het verdrag, waaronder het recht op een adequate levensstandaard, gelijkelijk gelden voor asielzoekers die onder de jurisdictie van een staat vallen, zie: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 13 March 2017, E/C.12/2017/1.

34 Considerans 35 van de Opvangrichtlijn.

35 Respectievelijk; artikel 1, artikel 4, artikel 6, artikel 7, artikel 18, artikel 21 en artikel 24 EU Handvest.

36 Artikel 3 IVRK en artikel 24 EU Handvest.

hun rechten te verwezenlijken.[37] De overheid verplicht zich daarbij ook zorg te dragen voor kinderen en hun rechten als ouders daar, vanwege hun situatie of mogelijkheden, niet toe in staat zijn.[38] Dit betekent in navolging van het IVRK dat de overheid ervoor moet zorgen dat kinderen op haar grondgebied niet worden gediscrimineerd en dat de overheid in de ruimst mogelijke mate de ontwikkeling van het kind dient te waarborgen.[39]

3.3 Europese minimumnormen opvang en de invulling daarvan

Op basis van de rechten uit het EU Handvest is een opvangrichtlijn vastgesteld. Deze bevat normen voor de opvang van asielzoekers die gelden voor alle lidstaten van de EU.[40,41] Lidstaten zijn ook verplicht om bij de uitvoering van de opvangrichtlijn de beginselen van het belang van het kind en van de eenheid van het gezin in acht te nemen. [42]

3.3.1 Resultaatsverplichting

Als lid van de Europese Unie heeft Nederland een resultaatsverplichting om de minimum-normen uit de opvangrichtlijn te garanderen. Lukt dat niet binnen de gebruikelijke opvangstructuren, dan moet een alternatief bedacht worden. Ondanks dat de opvangrichtlijn een overzicht geeft van de algemene en specifieke bepalingen over materiële opvang en gezondheidszorg, biedt de richtlijn de lidstaten een aanzienlijke mate van vrijheid bij het bepalen van wat precies onder 'menswaardige levensstandaard' moet worden verstaan en hoe dit moet worden bereikt. Als gevolg hiervan is er een grote mate van variëteit in opvang, zowel binnen Europa als binnen Nederland zelf.

3.3.2 Richtsnoer vanwege verschillen tussen lidstaten

Om meer richting te geven aan wat een menswaardige opvang inhoudt, heeft het European Union Agency for Asylum (EUAA) een richtsnoer uitgevaardigd met normen en indicatoren voor de opvangvoorzieningen, die de minimumnormen van de opvangrichtlijn nader invullen.[43] De doelstelling is tweeledig: enerzijds het ondersteunen van de lidstaten bij het uitvoeren van de kernbepalingen van de opvangrichtlijn. Anderzijds het garanderen van een toereikende levensstandaard voor alle asielzoekers, waaronder ook personen met bijzondere opvangbehoeften. Aan de richtsnoer van het EUAA wordt in de praktijk groot gewicht toegekend. Zo worden deze normen gebruikt door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) en door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) bij het beoordelen of een lidstaat voldoet aan de minimumnormen van opvang van asielzoekers.

Op nationaal niveau zijn de normen van de opvangrichtlijn geïmplementeerd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva).[44] Het door de overheid gemaakte onderscheid tussen reguliere opvang en (crisis)noodopvang bestaat op grond van mensen- en kinderrechten en de daaruit voortvloeiende opvangrichtlijn niet. Onderstaande minimumnormen gelden voor alle soorten opvang en dus ook voor de crisisnoodopvang. Er geldt één uitzondering.[45]

---

37 Artikel 22 IVRK.

38 Artikel 4 IVRK.

39 Artikel 2 IVRK en artikel 6 IVRK.

40 Artikelen 17, 18 en 19 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). 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.

41 Considerans 11 opvangrichtlijn.

42 Considerans 9 van de Opvangrichtlijn. Deze volgen uit het Kinderrechtenverdrag (artikel 3 en artikel 10) en het Europese mensenrechtenverdrag (artikel 8).

43 Guidance-on-Reception-Conditions-NL.pdf (europa.eu)

44 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 Opvangrichtlijn doen.

45 Zie artikel 1g Opvangrichtlijn.

3.4 Mensen- en- kinderrechten in crisisnoodopvang

Mensen- en kinderrechten ten aanzien van de opvang van asielzoekers zien voor een deel op de specifieke context van deze groep mensen in een bijzonder kwetsbare positie. Voor een ander deel zijn de rechten intrinsiek verbonden aan het mens-zijn, volwassene of kind. De algemene beginselen van mensenrechtenverdragen en het kinderrechtenverdrag lopen grotendeels parallel aan elkaar. In het Kinderrechtenverdrag komen de beginselen terug in vier kernrechten die in dit verdrag centraal staan: artikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van kinderen staat voorop in alle beslissingen die impact hebben op het leven van kinderen), 6 (het recht op leven en ontwikkeling) en 12 (recht op participatie). Deze vier rechten moeten in onderlinge samenhang worden gezien en alle andere kinderrechten moeten aan de hand van deze onderling samenhangende kinderrechten worden geïnterpreteerd.

Dit toetsingskader ten aanzien van de mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen begint dan ook met deze algemene beginselen. In de navolgende stukken worden de algemene en specifieke verplichtingen nader uiteengezet en wordt ingegaan op een aantal rechten die specifiek zien op kinderen.

3.4.1 Algemene beginselen in mensenrechten en kinderrechten

Het belangrijkste mensenrechtelijke beginsel is waardigheid. Waardigheid is, samen met bescherming tegen de macht van de overheid, het doel van alle mensenrechten en kinderrechten. Mensen moeten een waardig en een zo veilig mogelijk leven kunnen leiden waarin zij goed en veilig kunnen leven. Het beginsel waardigheid krijgt invulling door de overige mensenrechtelijke beginselen die zijn vastgelegd als rechten in alle mensenrechtenverdragen. Het gaat om het recht niet te worden gediscrimineerd, het recht op autonomie en zelfbeschikking, op betekenisvolle participatie én het recht op rechtsbescherming. Voor kinderen betekent dit dat zij zo goed mogelijk kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen. Kinderrechten moeten daarom bezien worden als een alomvattend (holistisch) geheel die in zijn totaliteit ziet op een optimale ontwikkeling. Hierbij moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van de leefomgeving van kinderen in meest brede zin*[46]

**Non-discriminatie*

Volwassenen en kinderen moeten gelijke toegang hebben tot rechten, ongeacht hun specifieke persoonskenmerken of situatie. Het non-discriminatiebeginsel biedt daarmee bescherming aan groepen mensen die vanwege hun persoonskenmerken of hun situatie tot een kwetsbare of gemarginaliseerde groep behoren.

**Autonomie en zelfbeschikking*

Volwassenen en kinderen mogen zelf beslissen over hun leven en de inrichting daarvan. In plaats van beslissingen óver hen te nemen, moeten mensen de instrumenten of ruimte krijgen om zelf beslissingen te nemen. De overheid mag zich slechts onder zeer strenge voorwaarden mengen in de levens van mensen. Het recht op autonomie en zelfbeschikking is dan ook verankerd in andere rechten, zoals het recht op privacy, het recht op gezinsbehoud en het recht op vrijheid van godsdienst. Bij kinderrechten gelden daarnaast specifieke rechten die zien op het ontwikkelen van autonomie en zelfbeschikking, zoals het recht op onderwijs en op gezondheidszorg.

**Betekenisvolle participatie*

Mensen hebben het recht om mee te praten over en invloed te hebben op maatregelen die impact hebben op hun leven. Kinderen moeten ook de mogelijkheid krijgen om hun visie te

46 Zie bijvoorbeeld het belang van het kind en de voorwaarden voor ontwikkeling, in: Kalverboer, M. & Zijlstra, E. (2006). Kinderen uit asielzoekersgezinnen. Het belang van het kind in het Vreemdelingenrecht, Amsterdam: SWP Uitgeverij.

geven over besluiten die impact hebben op hun leven. Dit recht is intrinsiek verbonden met autonomie en zelfbeschikking en met non-discriminatie.

**Rechtsbescherming*
Zonder rechtsbescherming hebben mensenrechten weinig betekenis. Rechtsbescherming is méér dan alleen de toegang tot een effectief rechtsmiddel, wanneer mensen vermoeden dat hun rechten niet verwezenlijkt worden en/of als hun rechten geschonden worden. Rechtsbescherming betekent ook dat mensen weten wat hun rechten zijn. Zij hebben daarom ook recht op toegankelijke informatie over hun rechten en moeten informatie hebben over waar zij heen kunnen als het vermoeden bestaat dat een recht geschonden en/of niet verwezenlijkt is.

3.4.2 Algemene verplichtingen in mensen- en kinderrechtenverdragen

De mensenrechtelijke beginselen vinden hun weerslag in verschillende mensenrechten(-verdragen) op zowel internationaal en Europees niveau als in de Nederlandse grondwet. Voor kinderen geldt dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft de rechten van kinderen te waarborgen én zorg te dragen als ouders zelf de rechten van hun kinderen niet kunnen waarborgen.[47] Rechten in het Kinderrechtenverdrag zijn specifiek ingericht op de belangen en ontwikkeling van kinderen en krijgen voorrang boven de rechten uit andere verdragen wanneer het kinderen betreft. Voor onderstaande verplichtingen wordt daarom expliciet stilgestaan bij de relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag.

**Non-discriminatie*
Alle asielzoekers krijgen zonder onderscheid gelijke toegang tot opvangvoorzieningen. Dit geldt ook voor kinderen.[48] Deze verplichting is een rechtstreekse vertaling van het algemene mensrechtelijke en kinderrechtelijke beginsel ten aanzien van non-discriminatie.

**Menswaardige levensstandaard*
Op het moment dat asielzoekers een asielverzoek indienen, is de overheid verplicht om voor huisvesting, kleding, voedsel en een dagvergoeding te zorgen.[49] Met betrekking tot de kwaliteit van de opvangvoorzieningen heeft het HvJ EU bepaald dat een asielzoeker altijd behandeld moet worden conform de minimumnormen van de opvangrichtlijn. Hij mag niet in een situatie worden gebracht waarin hij niet meer kan voorzien in basale levensbehoefte zoals eten, kleding en huisvesting.[50] Ook kinderen hebben recht op een adequate levensstandaard.[51]

**Rekening houden met bijzondere behoeften*
Er moet rekening worden gehouden met bijzondere opvangbehoeften.[52] Zo moet rekening worden gehouden met factoren als gender, genderidentiteit en seksuele geaardheid. Dit betekent dat de overheid verplicht is bij het begin van de opvang een screening af

47 Artikel 4 en artikel 5 IVRK.

48 Op grond van artikel 2 IVRK.

49 Artikel 17, lid 2 Opvangrichtlijn.

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

51 Dit is verankerd in artikel 27 IVRK dat ziet op het recht op basale levensbehoeften zoals huisvesting, voeding, drinken en kleding.

52 De reikwijdte van de definitie van 'bijzondere behoeften' mag volgens de richtsnoer niet worden beperkt tot de categorieën van asielzoekers die zijn opgenomen in de niet-limitatieve opsomming, maar moet elke asielzoeker omvatten waarvan blijkt dat hij bijzondere opvangbehoeften heeft ongeacht de aard daarvan. Zie artikel 21 van de opvangrichtlijn: Minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.

te nemen om te beoordelen of er sprake is van specifieke opvangbehoeften ten aanzien van menswaardige levensstandaard, huisvesting, gezondheidszorg en voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding. Specifiek voor kinderen geldt dat de overheid ervoor moet zorgen dat zij een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling. Hun recht op ontwikkeling is vastgelegd in het kinderrechtenverdrag.[53]

**Transparantie en verantwoording*
De regels over opvangvoorzieningen moeten helder en eerlijk zijn en volgens transparante en eerlijke besluitvormingsprocedures worden vastgesteld. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de overheid, ook als de uitvoering van de opvang bij een andere partij ligt.[54] Dit betekent dat deze informatie toegankelijk en beschikbaar moet zijn, ook voor kinderen.[55]

**Participatie*
Asielzoekers hebben het recht te participeren.[56] Dit geldt voor alle asielzoekers, inclusief de kinderen[57] en ten aanzien van alle opvangvoorzieningen. Participatie van bewoners van huisvestingsvoorzieningen kan plaatsvinden via een adviesraad die wordt betrokken bij bepaalde huisvestingsaspecten, zoals de samenstelling van maaltijden of de activiteitenagenda. Nationaalrechtelijk zijn bovenstaande minimumnormen uitgewerkt in artikel 3 lid 1 Rva, waarin staat dat het COA moet zorgen voor de centrale opvang van asielzoekers, door erin te voorzien dat opvang wordt geboden in een opvangvoorziening.[58] Ook zorgt het COA ervoor dat de asielzoeker bescherming van zijn gezinsleven krijgt.

3.4.3 Specifieke verplichtingen in mensen- en kinderrechtenverdragen

Naast de algemene beginselen en verplichtingen volgen uit de verschillende verdragen ook specifieke verplichtingen ten aanzien van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen. Deze verplichtingen gaan onder andere nader in op de huisvesting en zorg en begeleiding van asielzoekers. Zoals eerder aangegeven geldt hierbij voor kinderrechten dat deze in samenhang met elkaar bezien moeten worden. Alle rechten betreffen immers de kansen voor kinderen om zich ten volle te ontplooien en ontwikkelen.

**Huisvesting*
Huisvesting van asielzoekers kan plaatsvinden in specifiek aangewezen ruimten die gebruikt worden asielzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een asielverzoek en die een toereikend huisvestingsniveau bieden.[59] Hierbij moet ook rekening worden gehouden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van personen in extra kwetsbare situaties in opvangcentra.[60] Asielzoekers mogen alleen worden overgeplaatst wanneer dit noodzakelijk is.[61] Slaapkamers in voorzieningen voor collectieve huisvesting moeten voldoende ruimte bieden. Onder slaapkamer wordt

53 Artikel 6 IVRK. Daaraan verbonden is ook het recht op onderwijs (artikel 28 IVRK), het recht op gezondheid en gezondheidszorg (artikel 24 IVRK) en het recht op vrije tijd (artikel 31 IVRK).

54 Zoals een non-governmental organization (ngo) of private partij.

55 Artikel 17 IVRK.

56 Artikel 18 lig 8 Opvangrichtlijn.

57 Artikel 12 en 13 IVRK.

58 Artikel 9 Rva geeft een omschrijving van wat de opvang in een opvangvoorziening in elk geval omvat, zoals onderdak in een opvangvoorziening, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, dekking van kosten van medische verstrekkingen, educatieve en recreatieve activiteiten en betaling van buitengewone kosten.

59 Dit kunnen particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van asielzoekers aangepaste ruimten zijn, zie artikel 18 lid 2 Opvangrichtlijn.

60 Idem, lid 3.

61 Idem, lid 6.

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 asielzoeker moet over minimaal 4 m slaapruimte beschikken.[62] In voorzieningen voor collectieve huisvesting moeten ook maatregelen genomen ter bescherming van de privacy en de voorziening moet voldoende zijn gemeubileerd.[63] 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. Dit vereiste is geïmplementeerd in artikel 9 lid 1 sub a Rva, maar raakt ook aan het recht op privacy voor kinderen.[64]

Gezondheidszorg
De overheid moet ervoor zorgen dat asielzoekers medische zorg ontvangen.[65] Onder de nodige zorg vallen ten minste spoedeisende behandelingen en essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen. Ook moet de overheid de noodzakelijke medische of andere zorg verstrekken aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften. Hieronder valt passende geestelijke gezondheidszorg als dit nodig is. Kinderen hebben hetzelfde recht op (geestelijke) gezondheidszorg. [66]

**Voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding*
Voedsel en kleding moeten in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of in een combinatie van deze drie.[67] Asielzoekers hebben toegang tot voldoende en geschikt voedsel, dag en nacht toegang tot drinkwater, toegang tot voldoende en geschikte producten voor intieme hygiëne en een toereikende dagvergoeding.[68]

**Informatieverstrekking*
sielzoekers hebben recht op informatie over de opvangvoorzieningen in een taal die zij begrijpen. Om te voorkomen dat asielzoekers bij de intake overspoeld worden met informatie, moet die informatie pas worden verstrekt wanneer deze relevant is.
De asielzoekers moeten wel binnen 15 dagen geïnformeerd zijn.[69] De lidstaten worden aangemoedigd om op nationaal niveau een tijdschema vast te stellen waarin is aangegeven welk soort informatie op welk tijdstip wordt verstrekt.

**Recht op begeleiding*
Vanuit de algemene verplichting van de overheid om het bestaansminimum voor asielzoekers te garanderen en hun lichamelijke en geestelijke gezondheid te beschermen, moet de overheid adequate ondersteuningsmaatregelen voor asielzoekers treffen, bijvoorbeeld in een vorm van begeleiding. Onder deze begeleiding valt een breed scala aan mogelijkheden: van het wegwijs maken in overheidsdiensten tot interculturele bemiddeling, culturele oriëntatie en conflictoplossing. Begeleiding kan ook bestaan uit het *geven van advies over hoe een bepaalde situatie het best kan worden aangepakt en het verstrekken van adviezen voor de periode na de procedure. Verder helpt begeleiding bij het identificeren van bijzondere behoeften van asielzoekers.

62 Norm 5.

63 Norm 6 en 7.

64 Artikel 16 IVRK. Zie ook uitspraak van het Hof december 2022, zie ECLI:NL:GHDHA:2022:2429

65 Artikel 19, lid 1 en 2 Opvangrichtlijn.

66 Artikel 24 IVRK.

67 Artikel 2 Opvangrichtlijn.

68 In artikel 9 lid 1(b) Rva is voorgeschreven dat een wekelijkse financiële toelage voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven onderdeel is van de opvang. Overigens geldt voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in het aanmeldcentrum in Ter Apel wordt behandeld, dat zij alleen een wekelijkse financiële toelage voor voedsel ontvangen indien in de opvangvoorziening kookvoorzieningen aanwezig zijn om het eigen eten zelf te verzorgen (artikel 9 leden 5 en 6 Rva).

69 Artikel 5 Opvangrichtlijn.

3.4.4 Verplichtingen specifiek ten aanzien van kinderen
Binnen het brede perspectief op de ontwikkeling van kinderen, is vanuit het Kinderrechtenverdrag nog een aantal verplichtingen van de overheid, dat zich niet zo eenduidig laat relateren aan de mensenrechtelijke verplichtingen. Uit het Kinderrechtenverdrag volgt dat vluchtelingkinderen extra bescherming krijgen, zodat hun ontwikkeling en waardigheid beschermd worden.[70] Daarnaast hebben kinderen recht op extra bescherming als zij geen gezin hebben, of in het geval van asielzoekers, als zij zonder gezin asiel aanvragen.[71] Dit is het geval bij de groep amv'ers. Tot slot is het recht op behoud van eigen cultuur vastgelegd.[72]

3.5 Resumerend

In dit hoofdstuk is uiteengezet aan welke mensen- en kinderrechten de asielopvang in Nederland moet voldoen om te spreken over een menswaardige asielopvang. In het volgende hoofdstuk wordt dit mensen- en kinderrechtenkader gebruikt om vast te stellen waar de knelpunten zitten in de manier waarop de asielopvang, in de vorm van crisisnoodopvang, op dit moment is vormgegeven. Hierbij wordt duidelijk hoe bovenstaande rechten concreet in het dagelijks leven van volwassenen en kinderen vorm (zouden moeten) krijgen.

70 Artikel 22 IVRK.
71 Artikel 20 IVRK.
72 Artikel 37 IVRK.

4 Mensen- en kinderrechten onder druk in de crisisnoodopvang

Hassan (17): "Ik ben samen met mijn oudere broer Ahmed negen maanden geleden naar Nederland gekomen. We hebben hier toen asiel aangevraagd. Ik heb al op verschillende plekken in Nederland gewoond. Allemaal in crisisnoodopvanglocaties. Ik heb onder meer op een boot en in een sporthal gewoond. Ik heb nog steeds geen eerste gesprek gehad bij de Immigratie en Naturalisatiedienst. Dat frustreert me. Ik vind dat het allemaal heel lang duurt. Mijn broer en ik zijn bang dat ze ons zijn vergeten. Ik heb een voogd, maar die zie ik niet zo vaak. Ongeveer eens per drie of vier weken. Zij kan ook niet zoveel voor mij doen in mijn asielaanvraag. Ik moet rustig op mijn beurt wachten, zegt ze. Maar dat is heel moeilijk. Ik weet helemaal niet wat me te wachten staat of hoe lang ik hier kan blijven. Weet je wat ook raar is? Mensen die later dan ik hier op de opvang zijn gekomen, mogen eerder dan ik naar een gewoon azc. Dat snap ik niet. Ik ga iedere dag naar school, samen met andere vluchtelingenkinderen. Veel vrienden heb ik niet. Hier op de crisisnoodopvanglocatie zitten eigenlijk alleen maar oudere mensen. Naschoolse activiteiten zijn er bijna niet. Ik mis mijn ouders en voel me best eenzaam. Gelukkig zorgt mijn broer goed voor me, maar hij wil graag werken. Dat kan niet, want hij moet wachten op een Burgerservicenummer (BSN) hij mag nu zelfs geen vrijwilligerswerk doen. Terwijl hij dat graag zou willen. Van het niks doen in deze uitzichtloze situatie, wordt hij depressief."

4.1 Inleiding

Crisisnoodopvanglocaties zijn in de zomer van 2022 onder enorme tijdsdruk door veiligheidsregio's en gemeenten gerealiseerd. Ze zijn bedoeld ter ontlasting van de reguliere asielopvang en hebben in principe een tijdelijk karakter. Inmiddels verblijven duizenden mensen, volwassenen en kinderen, al bijna een jaar op verschillende crisisnoodopvanglocaties onder omstandigheden die de ombudsmannen (en vele organisaties met hen) grote zorgen baren. In hoeverre kan dan worden gesproken van een menswaardige en kindvriendelijke opvang?

4.2 Mensen- en kinderrechten in drie thema's

Waardigheid is het meest essentiële mensenrechtelijke beginsel. Hieraan zijn andere mensenrechtelijke beginselen en verplichtingen gekoppeld. In dezelfde lijn geldt voor kinderrechten dat voor het ontwikkelingsperspectief van kinderen, alle in het kinderrechtenverdrag opgenomen verplichtingen geïnterpreteerd moeten worden. In de volgende drie paragrafen beschrijven de ombudsmannen een aantal geconstateerde knelpunten in relatie tot mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen. Deze verplichtingen zijn geclusterd rondom drie thema's. Een vierde paragraaf gaat daarnaast nog in op de specifieke belevingswereld van kinderen. Het gaat om de volgende drie thema's:

a. Basisbehoeften
b. Bijzonderheden en kwetsbaarheden
c. Respect en gelijkwaardigheid

4.3 Basisbehoeften

Een locatiemanager: *"Je hebt theorie en praktijk. De gemeente gaat uit van een kort verblijf en daarom is huisvesting niet altijd voldoende geregeld. Voor eventjes is dat wel vol te houden. We zien echter dat bewoners véél langer blijven dan aanvankelijk gedacht."*

Vanuit de verschillende verplichtingen volgt onder meer dat voorzien moet worden in huisvesting en voeding. Ook moet er bewegingsvrijheid zijn.[73]

4.3.1 Huisvesting

Een professional: *"Kinderen op deze locaties zijn structureel vermoeid door geluidsoverlast 's nachts en vallen overdag in slaap. Ook de ouders hebben geen rust en klagen over het gebrek aan privacy. Ik ga iedere dag met buikpijn naar huis."*

Uit het onderzoek komt naar voren dat het bewoners op verschillende aspecten aan de basisbehoeften ontbreekt. In drie bezochte locaties wonen gezinnen met meer dan honderd personen in grote (sport)hallen in een soort cabines. Het komt voor dat twee gezinnen bij elkaar in een cabine wonen. De muren zijn dunne wandjes van ongeveer 2,5 meter hoog. Vaak slapen de bewoners in stapelbedden. Deuren kunnen niet op slot en bij twee locaties is er, om veiligheidsredenen, geen dak in de cabines geplaatst. Op één locatie is er wekelijks een kamerinspectie. Mensen klagen erover dat zij ieder geluid van elkaar horen. Huilt een kind, dan is dat in de hele hal hoorbaar. Het gebrek aan privacy is in dit soort opvanglocaties evident en is belastend voor zowel ouders als kinderen.

Voor nareizende familieleden ("nareizigers") levert huisvesting soms nog een ander knelpunt op: Zij worden soms gehuisvest op een locatie die ver verwijderd is van de plek waar de referent[74] woonachtig is. Dat kan schrijnende situaties opleveren. In het verleden kon op basis van gezinshereniging een gezin dan worden overgeplaatst naar een locatie dichter bij de referent. Nu is dat niet meer mogelijk. De enige manier om te worden overgeplaatst is op medische gronden. Dit is voor alle betrokken gezinsleden frustrerend, maar zeker voor kinderen die één van de ouders dan al langere tijd gemist heeft. Zo vertelde een 16-jarig meisje dat ze erg blij was dat ze eindelijk naar haar vader kon, die al jarenlang in Nederland woont. Ze had hem heel lang niet gezien en zij mist hem vreselijk. Ze woont een opvanglocatie honderden kilometers verderop en heeft haar vader nog steeds niet in levende lijve gezien. Dit omdat ze niet beschikt over een ov-kaart en haar vader is ernstig ziek. Als gevolg daarvan kan hij niet reizen.

4.3.2 Voeding

Een jongen (14): *"Meestal ben ik rond 15.00 uur terug uit school. De kantine is dan dicht. Soms is er nog wat eten over maar dat is dan koud geworden. Eigenlijk eet ik alleen 's avonds."*

Bijna alle gezinnen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geven aan dat zij dankbaar zijn voor de opvang en dat zij eigenlijk niet willen klagen over de omstandigheden waarin zij verkeren. Na enig doorvragen geven (vooral) moeders aan dat zij zich zorgen maken over het feit dat hun kinderen zo slecht eten op de locaties. Kinderen zelf zeggen soms ook dat zij niet zoveel eten omdat ze het niet lekker vinden of omdat het eten koud is als zij uit school komen. Kookfaciliteiten ontbreken op vier van de vijf locaties. Maaltijden worden er drie keer per dag op gezette tijden verstrekt. Op de ene locatie is het aanbod gevarieerder dan op de andere. Op sommige locaties is het niet toegestaan voor bewoners om zelf hun eten op te scheppen. Omdat hun kinderen nauwelijks eten zijn de moeders bang dat ze ondervoed raken. Het liefst willen deze moeders zelf een maaltijd voor hun gezin koken, al is het maar één keer per week. Dan weten ze in ieder geval dat hun kinderen iets eten en iets gezonds eten.

73 Ook kinderen hebben recht op een adequate levensstandaard. Dit is verankerd in artikel 27 IVRK dat ziet op het recht op basale levensbehoeften zoals huisvesting, voeding, drinken en kleding.

74 Daaronder wordt verstaan een vooruit gereisd gezinslid.

Knelpunt in dit verband zijn de regels en protocollen waartegen professionals aanlopen om aan de wensen van bewoners tegemoet te komen om zelf te voorzien in deze basisbehoefte. Zelf koken is vaak niet mogelijk vanwege regels voor brandveiligheid. Medewerkers die signaleren dat sommige bewoners volwassenen én kinderen nauwelijks iets eten maken zich zorgen en zoeken naar oplossingen. Zo wordt nu op één locatie gewerkt met keuzemenu's. Op een andere locatie worden afspraken gemaakt om mensen één keer in de week in een ruimte in de buurt zelf te laten koken.

Bewegingsvrijheid
Crisisnoodopvanglocaties zijn veelal buiten de bebouwde kom geplaatst, waardoor het zonder vervoer praktisch onmogelijk is om van de locatie af te komen. Bewoners zijn afhankelijk van wat de professionals om hen heen hiervoor organiseren. Deze afhankelijkheid maakt dat sommige bewoners de locatie als een gevangenis ervaren. Hoewel medewerkers op de locaties veelal welwillend zijn, verschilt het per locatie wat mogelijk is. In enkele gevallen zijn enkele fietsen aanwezig, waardoor bewoners meer vrijheid hebben om van de locatie af te komen. In sommige gevallen rijden pendelbussen. Veel bewoners hebben behoefte aan wat meer bewegingsvrijheid, bijvoorbeeld om een familielid elders in het land te kunnen bezoeken. Een ov-kaart waarmee dat mogelijk zou zijn, is voor bewoners in de crisisnoodopvang niet beschikbaar.

4.4 Bijzonderheden en kwetsbaarheden

Een docent: *"Ik maak me grote zorgen over het toekomstperspectief van de kinderen. Er is sprake van gigantische achterstanden en ouders kunnen die niet overbruggen. Veel kinderen hebben niet of nauwelijks onderwijs gehad en zijn nog ongeletterd. Eigenlijk moet onderwijs voor hen ook meer traumasensitief zijn, in plaats van alleen draaien om leren lezen en schrijven. Dat past echter niet in het Nederlandse onderwijssysteem, dat vind ik pijnlijk en verdrietig. Ik denk niet dat het voor deze kinderen goed gaat komen."*

Mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen zien ook op mensen en situaties die extra bijzonder of extra kwetsbaar zijn. Zo is er een algemene verplichting om rekening te houden met bijzondere behoeften en zijn er specifieke verplichtingen ten aanzien van het bieden van begeleiding en gezondheidszorg. Vluchtelingkinderen genieten op basis van het Kinderrechtenverdrag extra bescherming en hun situatie als kind-zijn vraagt om extra zorg ten aanzien van bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Hierbij geldt dat voor zowel ouders als kinderen de eenheid van het gezin in acht genomen moet worden.[75] Dit heeft met name consequenties voor kinderen die zonder ouders naar Nederland zijn gevlucht, maar ook voor ouders die kinderen in het land van herkomst hebben of die nareizigers zijn omdat hun kinderen al hier zijn.

4.4.1 Onderwijs en dagbesteding

Ouders: *"Onze twee dochters van 15 en 17 jaar oud gaan niet naar school. Ze krijgen wel een paar uurtjes les, maar dat is geen officiële school. Zij doen de hele dag niks. Dat is moeilijk, want zij willen de tijd gebruiken om te leren. Onze zoon van 8 jaar oud gaat wel naar school."*

Een reden om dit onderzoek te starten waren signalen over het gebrek aan onderwijs voor kinderen in de crisisnoodopvang. Deze signalen werden bevestigd door stakeholders en gezinnen waarmee gesproken is. Onderwijs is op vrijwel alle bezochte locaties een

75 Artikel 3 en 10 uit het Kinderrechtenverdrag en artikel 8 uit het Europese mensenrechtenverdrag.

probleem:[76] het is er niet, het komt er maar langzaam op gang en/of het is er maar voor een deel van de kinderen. Veelal wordt dit gebrek aan onderwijs, zeker voor jongere kinderen, ondervangen door het aanbieden van andere activiteiten. Deze activiteiten zijn een tijdverdrijf. Opvanglocaties doen hun best het zo veel mogelijk op onderwijs te laten lijken, maar het voldoet niet aan het recht op onderwijs dat kinderen hebben. Voor oudere kinderen (12+ jaar) is vaak nog minder te doen. Dit heeft negatieve gevolgen voor hun ontwikkeling. Ook bij de volwassenen op de bezochte locaties leidt een gebrek aan een zinvolle dagbesteding tot frustratie en apathie. De meesten willen heel graag, maar mogen niets doen. Zo vertelde een locatiemanager dat er bewoners zijn die zeggen: 'ik wil werken en ik hoef er niet eens geld voor. Laat mij alsjeblieft wat doen om bezig te kunnen zijn, anders word ik hier helemaal gek.'

Op enkele locaties wordt door locatiemanagers hard gewerkt om ervoor te zorgen dat er vrijwilligerswerk gedaan kan worden door de volwassen asielzoekers. Maar dit is lastig te organiseren. Mede omdat bedrijven dan een extra handeling moeten verrichten om een vrijwilligersverklaring te regelen bij het UWV.[77]

4.4.2 Gezondheidszorg

Een bewoner: *"Ik voel me steeds slechter, zeker nadat ik bij de aardbeving in Syrië 27 familieleden verloren ben. De dokter hier heeft me doorverwezen naar een psycholoog. Gelukkig kon ik daar snel terecht."*

Het recht op gezondheidszorg is niet overal gewaarborgd. Asielzoekers moeten soms naar een andere locatie (bijvoorbeeld een azc in de buurt) om naar een dokter te kunnen. Bovendien zien regelingen over de gezondheidszorg vooral op de fysieke, medische kant van deze zorg. Psychische zorg en begeleiding worden veelal niet aangeboden, terwijl wel gezien wordt dat traumatische ervaringen bij zowel volwassenen als kinderen een rol spelen en hun functioneren beïnvloeden.
De manier waarop zorg geboden wordt, verschilt per crisisnoodopvang en is voor een deel ook afhankelijk van de grootte van een locatie. Kleine locaties delen de zorg vaak met een andere locatie in de buurt. Zorg wordt in principe geleverd door GZA (ingehuurd door COA), maar er zijn ook contacten met de plaatselijke huisarts en/of de GGZ.[78] De GZA wordt vaak op het laatste moment geconfronteerd met verhuizingen van bewoners en/of openingen en sluitingen van opvanglocaties. Dat maakt het lastig de continuïteit van de zorg te waarborgen.

Vele verhuizingen
Het ontbreken van onderwijs en gezondheidszorg is deels een gevolg van de vele verhuizingen die deze groep mensen over het algemeen heeft meegemaakt. Door de verhuizingen van crisisnoodopvang naar crisisnoodopvang kan zorg niet starten of gecontinueerd worden. Psychologische problemen moeten door de medewerkers herkend worden, die hier niet (voldoende) voor opgeleid zijn. De korte tijd waarin zij mensen zien, maakt het erg moeilijk om opvallende veranderingen in gedrag waar te nemen of de vertrouwensrelatie dusdanig op te bouwen dat zij kunnen achterhalen wat er bij een bewoner speelt. Voor onderwijs speelt dezelfde soort problematiek, waarbij de verhuizingen er ook toe leiden dat kinderen docenten en leeftijdsgenoten achter moeten laten, als ze al naar school gaan. Soms vragen gemeenten expliciet om gezinnen zonder er van tevoren voor te zorgen dat de kinderen uit deze gezinnen dan naar school kunnen en gezien en gevolgd kunnen worden door de jeugdgezondheidszorg.

76 De Wet Tijdelijke onderwijsvoorzieningen moet voor dit probleem een oplossing bieden, maar de knelpunten die onder meer door de Raad van State gezien worden dat deze wet geen structurele oplossing en dat het in essentie een verlaging van de onderwijsnormen toestaat daar waar het nieuwkomers betreft: Gezien het feit dat dit direct het recht op onderwijs raakt van kinderen, beraadt de Kinderombudsman zich, ten tijde van het schrijven van dit rapport, nog op een reactie op dit wetsvoorstel.

77 Rijksoverheid: Mogen asielzoekers vrijwilligerswerk doen?

78 Het vaccinatieprogramma voor kinderen loopt via de GGD.

Het niet voldoen aan de verplichtingen om te zorgen voor onderwijs en gezondheidszorg, heeft daarmee zeker voor kinderen grote consequenties voor hun algemene ontwikkeling en welzijn. Het belemmert hen in de sociale contacten en vriendschappen die ze (willen) hebben. Bovendien blijkt uit de bezoeken aan opvanglocaties dat vormen van gemengde opvang de beste dynamiek geven op de opvanglocatie.

4.5 Respect en gelijkwaardigheid

Een professional: *"Soms reizen ze naar de ene kant van het land en weer terug. Om een voorbeeld te geven: er werd een minderjarige jongen, die eerst bij ons op de locatie zat, naar een NIDOS-huis in X. geplaatst. In X. zit óók een azc. Toen zijn familie in het kader van gezinshereniging mocht komen werden ze echter in Y. geplaatst, bijna honderd kilometer verderop. Ik heb aan alle touwtjes getrokken om ervoor te zorgen dat het gezin naar het azc in X kon. Iedereen blij. Maar eenmaal in X. aangekomen, bleek de plaatsing geannuleerd en daarom werd het gezin weer teruggestuurd naar Y. Dat is toch niet menselijk? Uiteindelijk is het met heel veel pijn en moeite gelukt. Soms moet je tegen de regels ingaan om het goede te doen."*

Uit de Opvangrichtlijn volgt dat asielzoekers moeten kunnen meepraten over hun leven op de locatie. Op die manier kunnen ze regie houden over hun leven. Zoals in 4.3 besproken is, komt dit in het klein terug in de wens van mensen om mee te bepalen in welke maaltijden geserveerd worden, wanneer er gegeten kan worden en/of het mogen eten op de eigen kamer. In het groot gaat het over het vorm kunnen geven aan je eigen leven, ook tijdens de asielprocedure.

4.5.1 Regie

Een professional: *"Een van de grote problemen in de asielketen, is dat er vanuit hokjes wordt gedacht en gewerkt. Het grotere plaatje en het perspectief van de bewoners wordt vergeten. Overigens moet ik wel zeggen dat de COA-medewerkers op de locaties de kastanjes voor de IND uit het vuur halen. Zij moeten de bewoners vertellen dat ze nog niet zijn geregistreerd of dat ze nog langer moeten wachten op een eerste aanmeldgehoor. De IND is nergens te bekennen."*

Het is niet duidelijk hoelang mensen op crisisnoodopvanglocatie kunnen blijven, omdat opvanglocaties vaak langer openblijven dan aanvankelijk gepland. Ondertussen hebben mensen geen idee of ze wel of niet zijn geregistreerd, of ze in het systeem staan en wanneer hun eerste IND-gesprek gaat plaatsvinden. Ze hebben geen regie meer over hun leven. Hun hele leven staat in het teken van wachten en het gebrek aan perspectief. Hoe belangrijk zeggenschap over het eigen leven is, wordt duidelijk door een voorbeeld dat verschillende professionals op verschillende locaties benoemden. Zij zien bewoners, waaronder kinderen, die (niet-) eten inzetten als middel om nog enige controle over de eigen situatie uit te oefenen. Wanneer mensen aangewezen zijn op de meest minimale voorzieningen van een crisisnoodopvanglocatie en hun leven in feite in de wachtstand staat, is het extra belangrijk dat zij invloed kunnen uitoefenen op hun eigen woonsituatie en die van hun gezin. Op één locatie – alle goede bedoelingen ten spijt – moesten de bewoners zich voegen naar de ideeën van de professionals over hoe een goede dag invulling er naar Nederlandse maatstaven uitziet. Dit betekent dat het licht 's avonds om half negen uit gaat voor de nodige rust en regelmaat. Een ander voorbeeld van een gebrek aan invloed op het eigen leven, zijn de genoemde strakke eettijden die in sommige opvanglocaties gelden.

En belangrijker: de vele niet te voorspellen verplaatsingen van de ene crisisnoodopvang naar de andere, zorgen voor onrust bij ouders én kinderen. Verschillende professionals op de opvanglocaties vertelden dat het COA geen overzicht meer lijkt te hebben bij het plaatsen van mensen in opvanglocaties. Dit leidt tot chaotische situaties. Zo krijgen opvanglocaties te horen dat op een bepaalde dag een aantal mensen bij hen geplaatst wordt. En dan blijken deze mensen helemaal niet te komen omdat 'ze niet op de lijst stonden'. Anderzijds worden bewoners op de bus gezet naar een andere locatie en eenmaal daar aangekomen blijken ze niet te zijn geregistreerd. Ze keren onverrichter zaken terug.

4.5.2 Participatie

Een bewoner: *"Eigenlijk ben ik erg ontevreden over de gang van zaken hier. Ik ben een paar maanden bezig geweest om de mogelijkheid te krijgen te gaan sporten. Een vorm van scholing is nog steeds niet gelukt. En ondertussen kan ik niets doen en staat mijn leven stil. Het voelt als een gevangenis. Ik leef geïsoleerd, zonder contact met de Nederlandse samenleving. De medewerkers hier doen echt erg hun best. Maar liever zou ik zien dat wij als asielzoekers zelf meer kunnen participeren en meer invloed kunnen hebben bij de organisatie van de opvang. Gebruik onze kennis en ervaring!"*

Het recht op participatie is een belangrijke randvoorwaarde voor een gevoel van regie over het eigen leven en daarmee de menselijke waardigheid. Uit de gesprekken met professionals, ouders en kinderen blijkt dat op de opvanglocaties de participatie van bewoners niet altijd goed is geborgd. Dat betekent niet dat er helemaal geen oog is voor de wensen van ouders en kinderen, maar wel dat participatie niet altijd structureel is georganiseerd. Over het algemeen zijn er geen adviesraden of andere vormen van inspraak geregeld, zoals voorgeschreven in artikel 18, lid 8 van de Opvangrichtlijn. Het valt op dat in de Handreiking crisisnoodopvang[79] van de VNG geen aandacht wordt besteed aan de participatie van de bewoners. De mate waarin ouders en kinderen kunnen meepraten over hun leven op de opvanglocatie, hangt af van de kwaliteiten en bereidheid van de professionals op de locatie, die bovendien vaak geen ervaring hebben met de doelgroep. Op twee locaties was een bewonersraad ingesteld en werd met bewoners gesproken. Op de andere locaties was dat niet het geval. Vaak is er wel een 'vaderfiguur' die namens bewoners gesprekken voert met de leiding. Niet iedereen voelt zich gehoord. Jongeren spreken soms met een bepaalde gelatenheid, waarbij ze het allemaal wel best vinden 'omdat ze er toch niets over te zeggen hebben'.

4.5.3 Informatie

Een locatiemanager: *"Ik denk dat mensen perspectief, dus weten waar ze aan toe zijn, belangrijker vinden dan of het douchewater 20ºC of 21ºC is."*

Naast het recht op participatie hebben asielzoekers recht op informatie over de opvangvoorzieningen in een taal die zij begrijpen. Het belangrijkste knelpunt hierbij is dat bewoners geen enkele duidelijkheid hebben over hoe lang de opvang duurt en wat ze kunnen verwachten.[80] Volgens professionals is die onduidelijkheid een belangrijker frustratie dan de leefomstandigheden op de opvanglocatie. Veel asielzoekers klampen iedere professional aan die verschijnt op de locatie, in de hoop een beetje informatie te krijgen over hun procedure. Ze willen bijvoorbeeld weten wanneer zij aan de beurt zijn voor een eerste gesprek. Maar de IND zelf is veelal niet aanwezig om die duidelijkheid te verschaffen. De aangesproken

79 Hierbij moet worden opgemerkt dat deze richtlijn, die dateert uit 2020, is geschreven voor locaties die maximaal één week open blijven. Inmiddels hebben we te maken met crisisnoodopvanglocaties die veel langer open zijn.

80 Zie p. 27 van de Handreiking crisisnoodopvang.

professionals van andere organisaties, zoals Vluchtelingenwerk of het COA, voelen zich soms machteloos tegenover de inmiddels wanhopige asielzoekers.

Ook de onderzoekers van de ombudsmannen werden op de opvanglocaties door bewoners steevast bevraagd over hun asielprocedure. Mensen vertelden dat ze best wel begrijpen dat het allemaal lastig is voor de IND, nu er zo veel asielzoekers naar Nederland komen.
Toch vinden zij het moeilijk te verkroppen dat de voortgang van hun asielprocedure zó uitzichtloos is. Ze weten dat de termijnen voor afhandeling van de asielaanvraag inmiddels zijn verlengd van zes naar vijftien maanden, maar merken ook dat zelfs die termijn niet wordt gehaald. En dat is frustrerend. Helemaal ingewikkeld wordt het als asielzoekers zien dat anderen eerder dan zij aan de beurt zijn voor een eerste gesprek bij de IND. Dit terwijl zij al maandenlang wachten en die anderen (veel) later in Nederland zijn aangekomen. Het voelt onrechtvaardig en willekeurig.

4.5.4 Ongelijke toegang

Medewerker veiligheidsregio: *"We vangen in deze regio ook 400 Oekraïense mensen op. Die vinden zelf hun weg in Nederland omdat ze mogen werken. De mensen die hier zitten mogen dat niet, terwijl ze dat wel graag zouden willen. Dat is eigenlijk vreemd."*

Alle asielzoekers krijgen in principe zonder onderscheid gelijke toegang tot opvangvoorzieningen. Dit geldt ook voor kinderen, conform artikel 2 IVRK. Uit gesprekken blijkt dat mensen ervaren dat er aan dit non-discriminatiebeginsel getoornd wordt. In hun beleving wordt er op verschillende manieren onderscheid gemaakt tussen asielzoekers. Een veelvuldig onderscheid dat door mensen genoemd wordt, is het onderscheid tussen vluchtelingen uit Oekraïne en vluchtelingen uit andere landen. Oekraïense vluchtelingen vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55EG).[81] De richtlijn beschrijft een soort noodprocedure, mede ingesteld om overbelasting van het asielsysteem te voorkomen. Dit betekent onder andere dat mensen met de Oekraïense nationaliteit, recht hebben op opvang en medische zorg en de mogelijkheid hebben om te werken. Een verblijfsrechtelijke toets, zoals die wel voor andere groepen vluchtelingen uitgevoerd dient te worden, is niet nodig.[82] Verder geldt voor Oekraïense vluchtelingen dat soepeler wordt omgegaan met het vaststellen van de identiteit en met de vertaling van belangrijke brondocumenten. De identiteit dient daarbij wel te worden vastgesteld, alleen zijn er in bepaalde gevallen minder formaliteiten nodig.
Hierdoor kunnen zij makkelijker ingeschreven worden in gemeenten, en sneller aan het werk en voorzien in hun eigen behoeften. Dit is een van de redenen waarom zij relatief vlot inburgeren in de Nederlandse maatschappij.[83]

4.6 Wat vinden kinderen?

Een meisje (10): *"Steeds ben ik weer verliefd op een nieuwe juf maar dan moet ik weer weg. Dat maakt mij verdrietig. Ik maak gelukkig wel elke keer nieuwe vriendjes."*

De beleving, ervaring en behoeften van kinderen kunnen een andere zijn dan die van hun ouders. Ook kunnen knelpunten anders uitwerken of om een andere reden om urgentie vragen als het kinderen betreft. Kinderen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken vertelden vooral over problemen met voeding, het gebrek aan activiteiten, én over het weinige contact

81 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0091.

82 Voor de precieze voorwaarden en uitzonderingssituaties: https://ind.nl/nl/oekraine/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraine.

83 https://www.rvig.nl/basisregistratie-personen.

dat zij met leeftijdsgenoten kunnen hebben buiten school. Hierdoor komt zowel hun fysieke (voeding) als mentale (lol, ontspanning) ontwikkeling onder druk te staan.

4.6.1 Voeding

Een jongen (14): *"Soms als wij van maandag tot/met vrijdag naar school gaan eten we maar 1 keer per dag. Alleen 's avonds. Op school is er alleen koffie en thee of fruit, maar dat vult niet."*

Voor kinderen beperken de problemen rondom voeding zich niet tot het niet lekker vinden. Voor hen is het vooral bezwaarlijk dat zij niet zelf kunnen aangeven wanneer zij willen eten, of dat zelf kunnen bepalen. Het rooster van de maaltijden is eenduidig en voor iedereen hetzelfde. Hierdoor sluit het niet aan bij de leefwereld van kinderen en jongeren. Zij missen hierdoor maaltijden of de maaltijden zijn koud tegen de tijd dat kinderen terug zijn op de locatie.

4.6.2 Contact met leeftijdsgenoten

Twee broers (10 en 13): *"Wij gaan naar school en we vinden het er heel leuk. Na school gaan we terug naar de opvang. We spelen pingpong. We studeren de Nederlandse taal en doen sportoefeningen. We hebben veel vriendjes op de locatie. En omdat het nu vakantie is, komen kinderen van school ons hier op de opvang bezoeken."*

Contact met leeftijdsgenoten is essentieel voor kinderen. Op locaties waar veel kinderen zijn, vertellen kinderen ons dat ze het leuk vinden omdat ze zoveel met elkaar kunnen spelen. Ook het volgen van onderwijs is voor kinderen belangrijk omdat het hen de mogelijkheid geeft te spelen en contact te hebben met andere kinderen. Het contrast met kinderen op een locatie waar contact met andere kinderen niet mogelijk is, is dan ook schrijnend. Op sommige opvanglocaties zijn maar weinig leeftijdsgenoten. Deze kinderen gaan wel naar een school in de regio, maar contact buiten school is lastig omdat al hun medeleerlingen op een andere locatie zitten. Geld om met openbaar vervoer elkaar op te zoeken is er vrijwel niet. Voor deze kinderen is er dan soms ook weinig anders te doen dan te gamen en te slapen. Of, als ze naar school gaan, huiswerk te maken.

4.7 Resumerend

Uit de bevindingen wordt duidelijk dat er op verschillende manieren afbreuk wordt gedaan aan algemene mensenrechtelijke beginselen, zoals autonomie en zelfbeschikking en menselijke waardigheid in brede zin. Er wordt weinig rekening gehouden met belangen van kinderen en hun mogelijkheden voor inspraak of invloed zijn heel beperkt. Voor kinderen heeft dit nadelige gevolgen voor hun algemene ontwikkelingsperspectief en ontwikkelingskansen.

5 Conclusies en aanbevelingen

Kiyan (33) en Leila (32): ´We wonen nu al een tijdje in Nederland en sinds twee maanden op deze opvanglocatie. Onze zoon van 11 jaar gaat er naar school en dat vindt hij erg fijn. Hij houdt ervan om naar school te gaan, hij wil graag leren. In Ter Apel zijn we geregistreerd en we wachten nu op een eerste interview met de IND. Wanneer dat is, weten we niet. Hoewel deze plek redelijk is en de mensen die er werken aardig en respectvol zijn, willen we tóch graag zo snel mogelijk naar een regulier azc. De slaapplekken en het eten zijn hier namelijk wel heel erg slecht. Om een voorbeeld te geven: in de grote hal slapen ongeveer 125 mensen. Wij slapen met z'n drieën in een unit binnen deze hal en onze bedden staan tegen een dun wandje. Als iemand in de ruimte naast ons beweegt, dan schudden wij in onze bedden. Als een kind huilt dan hoort de hele hal dat. We liggen vaak de hele nacht wakker en komen niet aan onze rust toe.
Wat het eten betreft: we eten bijna niks omdat het niet goed is. We moeten in de rij wachten en dan wordt er iets op ons bord gedaan. Eerder was er een andere cateraar en was het eten beter en gevarieerder. Voor een tijdje is dat wel vol te houden, maar we zitten hier nu best lang en dat is niet goed. Een locatie als deze is echt niet geschikt voor een verblijf voor langere tijd. Daarnaast, we zijn hier de enige Iraniërs en we voelen ons eenzaam. Het liefst willen we zo snel mogelijk Nederlands leren en kennismaken met Nederlanders. Het zou leuk zijn als er een keertje iets wordt georganiseerd, een uitstapje of iets dergelijks. Ook voor onze zoon. Buiten school is er namelijk niks voor hem te doen hier, het enige wat we kunnen doen is een rondje wandelen buiten op het terrein.´

5.1 Inleiding

Mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen vormen de basis waaraan iedere vorm van asielopvang moet voldoen. Er mag geen onderscheid zijn tussen verschillende soorten opvang. Die is er in de praktijk wel.
Dit onderzoek toont aan dat de leefomstandigheden in de crisisnoodopvang mensen- en kinderrechten ernstig onder druk zetten. Kwaliteitsstandaarden worden losgelaten omdat de opvanglocaties voor korte duur zouden zijn. Keer op keer wordt op het laatste moment besloten een opvanglocatie langer open te houden.
Dat zet overigens niet alleen de bewoners en de professionals onder druk. Ook de samenleving betaalt een hoge prijs. Deze vorm van opvang kost bijna tweemaal zoveel als de reguliere opvang. De ombudsmannen zien het verschijnsel 'crisisnoodopvang' dan ook liever helemaal verdwijnen. Een crisis veronderstelt een tijdelijkheid, daarvan is in de opvang van asielzoekers geen sprake meer. De asielcrisis houdt voorlopig nog wel aan. De aanname dat deze opvanglocaties, vanwege hun tijdelijkheid, niet aan deze minimale vereisten hoeven te voldoen, is daarmee onterecht.

5.2 Leefomstandigheden in crisisnoodopvang zetten waardigheid van gezinnen en ontwikkeling van kinderen onder druk

De ombudsmannen signaleren een aantal knelpunten in de leefomstandigheden van de gezinnen in de crisisnoodopvang. De algemene waardigheid van mensen – volwassenen en kinderen – wordt hierdoor onvoldoende beschermd. Beleidskeuzes, voorkeuren en wet- en regelgeving zorgen ervoor dat niet voldaan wordt aan belangrijke beginselen die bijdragen aan de waardigheid van mensen, namelijk autonomie, zelfbeschikking, en non-discriminatie. Beperkingen in mankracht en capaciteit maken het soms onmogelijk om wél aan deze beginselen te voldoen. De gevolgen hiervan worden vooral gedragen door de bewoners van de crisisnoodopvang, die zich vaak in een kwetsbare situatie bevinden. Maar ook voor de professionals is het onwerkbaar.

De ombudsmannen constateren dan ook dat de overheid:
a. Te weinig oog heeft voor de noodzaak voor eigen regie en autonomie.
b. Niet voldoet aan de verplichting een menswaardige levensstandaard te garanderen.
c. Nauwelijks informatie verstrekt en transparantie biedt.
d. Voorbijgaat aan belangen van kinderen en hun ontwikkelingsperspectief.
e. Verschillende groepen vluchtelingen ongelijk behandelt.

Ad. a. De overheid heeft te weinig oog voor de noodzaak voor eigen regie en autonomie.
In situaties waarin mensen afhankelijk van anderen zijn, is het belangrijk dat zij zoveel mogelijk zelf de regie over hun leven houden. In de crisisnoodopvang hebben asielzoekers over het algemeen geen mogelijkheden hun leven in te richten op een manier die bij hen past. Er is niet of nauwelijks sprake van een zinvolle dagbesteding, soms kunnen mensen het terrein niet af, of zijn er geen mogelijkheden om zelf te koken. Vooral over het laatste punt doen bewoners hun beklag. Het gaat dan over het gebrek aan inspraak over wat ze eten, de onmogelijkheid op de meeste locaties om zelf te kunnen koken, en hun zorgen over de gezondheid van kinderen die hierdoor niet genoeg eten. Het punt van voeding lijkt hiermee het strijdtoneel te zijn van het algemene, negatieve gevoel van gebrek aan regie over het eigen leven en gebrek aan autonomie.

Voor kinderen kan het niet willen of kunnen eten soms de enige manier zijn om controle te houden over een situatie die onveilig voelt en veel onzekerheid brengt. Vanuit de kinderpsychiatrie is bekend dat kinderen controle op eten nodig hebben in situaties waarin alles onzeker en onduidelijk is. Voeding is daarmee symbool voor het niet voldoen aan het mensenrechtelijke beginsel van autonomie en zelfbeschikking. Dit geldt voor zowel volwassenen als kinderen. Feitelijk komt dit beginsel vooral onder druk te staan door de lange wachtlijsten bij de IND, het gebrek aan inzicht in het vervolg van de asielprocedure en de vele verhuizingen voor veel van de gezinnen. Omdat het voor álle betrokken partijen onmogelijk is verandering te brengen in de hiervoor benoemde knelpunten, uit die behoefte aan regie zich voornamelijk op dit punt.

Een zinvolle dagbesteding is voor zowel kinderen als volwassenen belangrijk om niet weg te zakken in doelloosheid. Voor kinderen wordt dit nu vooral georganiseerd ter vervanging van onderwijs. Hoewel de ombudsmannen ondersteunen dat kinderen op deze manier gestimuleerd worden, vervangt dit niet het recht op volwaardig en passend onderwijs dat kinderen hebben. Dit neemt niet weg dat er goede voorbeelden zijn, waarin kinderen blij zijn met mogelijkheden elkaar te ontmoeten en leuke dingen te doen. Opvanglocaties zouden van elkaar kunnen leren wat hierin mogelijk is. Een zinvolle dagbesteding is eveneens belangrijk voor volwassenen. Bijvoorbeeld door (vrijwilligers)werk. Knelpunt hierbij is echter de vrijwilligers- verklaring die organisaties bij het UWV moeten aanvragen.

Oplossingsrichtingen
De ombudsmannen zien op korte termijn een oplossing door simpelweg eigen kook-gelegenheden te organiseren. Dit is een belangrijk punt in de regie die mensen ervaren over hun eigen leven, voor zowel volwassenen als kinderen. Daarnaast geeft het ze iets te doen. Voor ouders lost dit tevens een deel van de zorg op die zij hebben over zowel de fysieke als psychische ontwikkeling van hun kinderen. Voor overige zinvolle dagbestedingen zouden gemeenten samen met UWV Nederland en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) moeten kijken welke uitzonderingen mogelijk zijn ten aanzien van het vrijwilligerswerk voor asielzoekers. Ook kan gekeken worden naar buddy-achtige programma's.

Asielzoekers hebben een geschiedenis in het land van herkomst, waar zij een opleiding genoten hebben en/of werk gedaan hebben. Dit potentieel van mensen blijft nu onbenut, terwijl aan de andere kant hoog ingezet moet worden op hulp van Nederlandse vrijwilligers

om allerhande zaken te organiseren op de opvanglocatie. Deze inzet kan ook gehaald worden uit de bewoners van de eigen opvang. Hiermee krijgen zij meer zeggenschap over hun eigen leefomstandigheden. Maak dus gebruik van de kennis en expertise van bewoners in de eigen opvanglocatie.

Een andere vorm waarop regie en autonomie gestimuleerd kan worden is door te zorgen voor vormen van gemengde opvang. Hiermee doelen de ombudsmannen op het samen plaatsen van alleengaande mannen, alleengaande vrouwen en gezinnen. Dit kan bijdragen aan de participatie van bewoners, zoals het helpen in de opvoeding en begeleiding van gezinnen door alleengaande mannen en vrouwen. De ervaringen waarover de ombudsmannen in dit onderzoek gehoord hebben zijn positief. Er zijn geen zorgen geuit over de veiligheid. Bij andere vormen van asielopvang is bovendien al ervaring opgedaan in gemengde opvang en integratie. Ook deze zijn positief.

Ad b. De overheid voldoet niet aan haar verplichting een menswaardige levensstandaard te garanderen.
Een menswaardige levensstandaard is een van de vereisten van een adequate asielopvang. Dit onderzoek – en dat van vele anderen – toont aan dat de huisvesting in de crisisnoodopvang niet op orde is. Daarbij is vooral het gebrek aan privacy problematisch. Privacy is één van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij een menswaardige levenstandaard en dat volgt uit wet- en regelgeving. Langdurig verblijf in een hal zonder daglicht is naar het oordeel van de ombudsmannen onacceptabel.

Begeleiding, gezondheidszorg en onderwijs zijn andere concrete knelpunten op de bezochte locaties. Dat deze voorwaarden niet goed genoeg geregeld zijn, is vooral problematisch voor de groepen bewoners waarmee rekening moet worden gehouden vanuit de mensenrechtelijke verplichting zorg te dragen voor mensen met bijzondere behoeften, zoals kinderen.
Voor volwassenen met bijzondere behoeften spelen hier knelpunten. Zo is GGZ-zorg niet altijd beschikbaar voor mensen, volwassenen én kinderen, die dit nodig hebben. Door vrijwel iedereen wordt erkend dat de bewoners van de crisisnoodopvang veelal een heftige geschiedenis hebben, waardoor trauma voor veel mensen hun leven beheerst. Dit heeft weerslag op hun opvoedmogelijkheden. GGZ-zorg is vaker niet dan wel aanwezig op een crisisnoodopvang.

Oplossingsrichtingen
Door eenvoudige aanpassingen zoals het aanbrengen van een plafond of een dak, het plaatsen van stevige wanden én een afsluitbare deur zijn de ruimtes waarin de bewoners verblijven in ieder geval aanmerkelijk minder slecht. Dit soort aanpassingen zijn eenvoudig te treffen en de ombudsmannen vragen hiervoor te zorgen. Wachtlijsten voor GGZ-hulp gelden voor alle inwoners van Nederland. Gezien de traumatische geschiedenis van volwassenen en hun kinderen op een crisisnoodopvanglocatie, zou het mogelijk moeten zijn om naast een GZA-arts voor fysieke klachten ook wekelijks een GGZ-arts op de locatie beschikbaar te hebben voor psychische problemen.

Ad c. De overheid verstrekt nauwelijks informatie en is niet transparant.
Het gebrek aan inzicht over het vervolgproces raakt aan de algemene verplichting tot transparantie en verantwoording. Evenals het mensenrechtelijke beginsel van rechts-bescherming, betekent deze verplichting dat mensen informatie en inzicht moeten hebben in de situatie waarin ze zich bevinden. Wachttijden bij de IND én de onduidelijkheid over de procedures zijn de grootste frustraties van de bewoners van de crisisnoodopvang. Maar ook van de betrokken professionals.

Het gebrek aan informatie en inzicht over hun toekomstig verblijf maakt dat de bewoners niet ervaren dat zij nog enige zelfbeschikking hebben over hun leven. Voor betrokken professionals

(en vrijwilligers) is dit eveneens een lastig punt, omdat zij deze informatie en dit inzicht ook niet hebben maar wel geconfronteerd worden met de druk die dit op de asielzoekers legt. Hoewel de IND op aanvraag van een locatiemanager naar opvanglocaties toe gaat om meer informatie te geven, is deze informatie onvoldoende specifiek om de onrust en zorgen bij de bewoners weg te nemen.

Oplossingsrichtingen
De ombudsmannen zien mogelijkheden voor gemeenten en veiligheidsberaden om samen met de IND te kijken naar meer proactieve en specifieke vormen van informatieverstrekking. Verder moet er geïnvesteerd worden in de structurele capaciteit van de IND om wachtlijsten op te lossen en te voorkomen. Hoewel de IND hard werkt om achterstanden weg te werken, blijft de situatie zorgelijk en fragiel.

Ad. d. De overheid gaat voorbij aan belangen van kinderen en hun ontwikkelingsperspectief.
Kinderen als groep vallen per definitie onder de groep mensen met bijzondere behoeften, omdat rekening gehouden moet worden met hun ontwikkelingsmogelijkheden en toekomstperspectief. Hieraan kan het recht op onderwijs, het recht op gezondheidszorg en het recht op vrije tijd worden verbonden.[84] Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor het welbevinden van hun kinderen. De overheid moet hen ondersteunen als de ontwikkeling van hun kinderen gevaar loopt. Nidos -verantwoordelijk voor de voogdij van alleenstaande kinderen- kampt met capaciteitsproblemen waardoor de begeleiding van minderjarigen zonder ouders tekort schiet. De Jeugdgezondheidszorg kan door de vele verhuizingen geen volledig beeld krijgen van de kinderen die in de crisisnoodopvang wonen. Daarnaast hebben zij te maken met personeelstekorten waardoor niet altijd de juiste gekwalificeerde mensen de verantwoordelijkheid hebben over de kinderen in de crisisnoodopvang.

Een cruciaal punt is het niet beschikbaar zijn van onderwijs voor kinderen. Op de meeste opvanglocaties wordt gepoogd toch een paar uurtjes les te geven of andere activiteiten te verzorgen. Soms proberen gemeenten dit zoveel mogelijk op een onderwijssituatie te laten lijken. Bijvoorbeeld door een sterke nadruk op de taalontwikkeling van kinderen te leggen. De Kinderombudsman benadrukt dat dit geen onderwijs is en niet voldoet aan wat vanuit het recht op onderwijs verwacht zou mogen worden. De problemen rond het onderwijs aan nieuwkomers zijn al langere tijd bekend. Wachtlijsten en 'leerlingstops' in het nieuwkomersonderwijs zijn vorig jaar al door LOWAN gesignaleerd.[85] Dit treft kinderen die in een crisisnoodopvang wonen even hard als andere groepen asielzoekende- of vluchtelingkinderen. Het wetsvoorstel Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen probeert hierin een oplossing te bieden. De ombudsmannen waarderen deze inzet van het ministerie van OCW, maar maken zich - evenals de Raad van State - grote zorgen over het verlagen van onderwijsstandaarden voor nieuwkomers, die met deze wet bewerkstelligd wordt.[86] Dit staat een gelijke behandeling van kinderen in de weg.

Juist voor kinderen zijn de vele verhuizingen in de crisisnoodopvang funest voor hun ontwikkeling: het betekent voor hun iedere keer wisselen van woonomgeving, wisselen van school – als ze daar naar toe gaan – en verlies van contact met vriendjes en leeftijdsgenoten en van hun leerkracht. Dit betekent ook dat een leerkracht deze kinderen niet in het vizier kan houden en niet aan de bel kan trekken als hij of zij merkt dat een kind zich niet goed ontwikkelt. De vele verhuizingen geven daarbij een grotere kans om uit zicht te raken van jeugdgezondheidszorg en andere vormen van hulp of begeleiding die zij mogelijk nodig hebben.
Dit heeft tot gevolg dat er geen professionele monitoring is van de ontwikkeling van deze kinderen en eventuele problemen daarin. Bovendien hebben kinderen vrijwel geen mogelijkheid tot inspraak en wordt er bijna niet met hen gesproken. Het maakt de situatie voor

84 Artikelen 24, 28 en 31 uit het IVRK.

85 https://www.lowan.nl/vo/nieuws/wachtlijsten-en-leerlingenstop-isk-vo/

86 https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/samenvatting-advies-wet-onderwijs

hen onzeker, onduidelijk en onveilig. In dat verband is het dan ook niet vreemd dat kinderen klagen over het eten of zelfs weigeren te eten. Het is bijna hun enige mogelijkheid om op een bepaalde manier een vorm van controle over hun leven te ervaren.

De vele verhuizingen tussen verschillende crisisnoodopvanglocaties zijn ondermijnend voor het welzijn van alle bewoners van deze vorm van opvang én ondermijnend voor de ontwikkelingskansen van de kinderen die hiermee te maken hebben. Dit onderzoek én de eerder verschenen brandbrief van de verschillende Inspecties laten hier geen twijfel over bestaan.[87]

Oplossingsrichtingen
De ombudsmannen vinden het belangrijk dat er wordt ingezet op de structurele kwaliteit en capaciteit van het nieuwkomersonderwijs. Kinderen van asielzoekers hebben, evengoed als alle andere kinderen, recht op onderwijs. Dit onderwijs moet van voldoende kwaliteit zijn. Een deel van de problemen kan ondervangen worden door – zoals ook eerder aangegeven – simpelweg te erkennen dat er geen sprake meer is van 'crisis' in de zin van kortdurende opvang. Opvanglocaties moeten voor langere duur zijn om zicht te hebben op de bewoners en wat zij nodig hebben aan ondersteuning, begeleiding en (medische) zorg, inclusief de Jeugdgezondheidszorg. Een langere duur van opvanglocaties is efficiënter voor de inzet die gedaan moet worden om zorg- en onderwijsstructuren op te zetten. Hierbij kan meer secuur gekeken worden naar de koppeling tussen asielzoeker en gemeenten, om een eventuele extra verhuizing na het toekennen van een verblijfstatus te voorkomen. Voor kinderen is het, zeker als zij via het onderwijs vrienden hebben gemaakt en een sociaal netwerk hebben opgebouwd, extra verstorend als zij ergens anders weer opnieuw moeten beginnen. Andersom geldt voor de bewoners van gemeenten veelal dat zij 'hun' asielzoekers willen houden.

Ad. e. De overheid behandelt verschillende groepen vluchtelingen ongelijk.
Tot slot zien de ombudsmannen dat in de keuzes die gemaakt worden zowel binnen de asielketen in brede zin als binnen het vormgeven van de crisisnoodopvanglocaties, dat het non-discriminatie beginsel – en daarmee tevens de verplichting – onder druk staat. Hoewel in dit onderzoek de opvang van Oekraïense vluchtelingen niet is meegenomen, is in verschillende gesprekken naar voren gekomen dat het onderscheid dat gemaakt wordt in vluchtelingenstatus lijkt te leiden tot een ongelijke behandeling tussen verschillende vluchtelingen.In die zin wordt in de asielketen in bredere zin niet voldaan aan het non-discriminatie beginsel. Stakeholders ervaren dat de voordelen die Oekraïense vluchtelingen hebben als gevolg van EU-bepalingen, ertoe leiden dat zij meer mogelijkheden hebben te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Zij vertelden dat Oekraïense vluchtelingen meer mogelijkheden hebben om zelf regie te voeren over hun leven dan andere groepen vluchtelingen. Deze ongelijke behandeling stoort de gesproken stakeholders omdat deze gebaseerd is op nationaliteit en niet op de kennis, vaardigheden en expertise van de individuele vluchteling.

Binnen de groep asielzoekers en vluchtelingen wordt onderscheid gemaakt als gevolg van de wensenlijstjes die gemeenten bij de COA indienen, waarbij zij vooral vrouwen en kinderen in de crisisnoodopvang van hun gemeente willen opnemen. Hierdoor komen juist bepaalde groepen in een kwetsbare situatie, zoals kinderen, in de meest kwetsbare vorm van opvang terecht. Met alle gevolgen van dien. Wensenlijstjes van gemeenten leiden tot ongelijkheid in de opvang van asielzoekers. In dit opzicht ondersteunen de ombudsmannen de recente oproep van de staatssecretaris om deze niet langer toe te staan. Het verschil in leefomstandigheden komt mede doordat sommige gemeenten flexibeler omgaan met regels dan andere gemeenten.

87 https://www.igj.nl/actueel/nieuws/2023/05/03/inspecties-veiligheid-en-ontwikkeling-kinderen-asielopvang-nog-steeds-in-gevaar

Oplossingsrichtingen
De ombudsmannen vinden dat regels en protocollen niet beperkend mogen werken in het kijken naar wat wél mogelijk is. Creativiteit en innovatieve oplossingen moeten gestimuleerd worden om een meer menswaardige opvang mogelijk te maken.

5.3 Aanbevelingen

Meer organisaties hebben het afgelopen jaar een oproep gedaan de crisisnoodopvang te verbeteren: Vluchtelingenwerk Nederland en UNHCR vragen om een menswaardige asielopvang, midden in de samenleving waarin mensen mee kunnen doen. En voor hen gaat het ook om een zinvolle dagbesteding met toegang tot de arbeidsmarkt en aandacht voor psychosociaal welbevinden van de bewoners en de eigen inzet van de bewoners.[88] Eenzelfde oproep weerklinkt in het gezamenlijke advies van de Adviesraad Migratie en ROB, waarbij zij - in navolging van een WRR-rapport over de migratiesamenleving[89] - inzetten op samenleven: meer inzet op inburgering en inclusie in de lokale samenleving en meer (zinvolle) activiteiten voor asielzoekers.[90]

De ombudsmannen stellen dat de crisisnoodopvang niet voldoet aan mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. Verplichtingen die volgen uit mensenrechtenverdragen, kinderrechtenverdragen en asielverdragen die de Nederlandse overheid heeft erkend. Vanuit een normenkader van mensenrechten en kinderrechten roepen zij daarom gemeenten (en veiligheidsregio's[91]) op de volgende aanbevelingen per direct uit te voeren:

1. Zorg voor huisvesting met voldoende privacy en kookvoorzieningen.
2. Organiseer onderwijs en zinvolle dagbesteding.
3. Doe wat nu al kan. Maak gebruik van de kennis en expertise van bewoners en van andere locaties.
4. Stop de vele en ongevraagde verhuisbewegingen.
5. Praat met kinderen en zet hun belang voorop. En zorg voor professioneel zicht op de ontwikkeling van kinderen.

Drie aanbevelingen vragen om een lange termijn visie. Hiervoor is het ministerie van Justitie &Veiligheid (J&V) verantwoordelijk. Zij moet hiervoor een coördinerende rol innemen en samenwerken met de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het gaat om de volgende aanbevelingen:

6. Buig crisisnoodopvang om tot vaste opvang.
7. Investeer in structurele capaciteit van de IND om wachtlijsten op te lossen en te voorkomen.
8. Investeer in structurele kwaliteit en capaciteit van het nieuwkomersonderwijs.

5.4 Tot slot: hoge kosten van de crisisnoodopvang

De ombudsmannen realiseren zich dat veel gemeenten met man en macht werken om een zo goed mogelijke crisisnoodopvang te realiseren. Kosten noch moeite worden gespaard. De waardering voor de inzet van talloze professionals en vrijwilligers is dan ook groot. Maar de kosten zijn disproportioneel. Eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer liet zien dat de kosten voor noodopvang hoger zijn dan voor reguliere opvang.[92] Hoewel de staatssecretaris van J&V in zijn reactie liet weten niet alle conclusies van de Algemene Rekenkamer te herkennen, geven de ombudsmannen het ministerie van J&V in overweging het kostenaspect nogmaals te (laten) onderzoeken.

88 Vluchtelingenwerk Nederland & UNHCR (juli 2022). Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl.

89 Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (december 2020). Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.

90 Adviescommissie Vreemdelingenzaken & Raad voor Openbaar Bestuur (juni 2022). Asielopvang uit de crisis.

91 Op 7 juni 2023 liet de voorzitter van het Veiligheidsberaad weten per 1 juli 2023 te stoppen met de coördinatie van de crisisnoodopvang.

92 https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/01/18/focus-op-opvangcapaciteit-voor-asielzoekers

Noot bij de conclusies: mensbeelden bij het naleven van mensen- en kinderrechten
Mensenrechten en kinderrechten gelden voor iedereen, in welke situatie zij ook verkeren. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt echter dat er grote verschillen zijn in de manier waarop crisisnoodopvanglocaties zijn vormgegeven. En als gevolg daarvan hoe wel of niet voldaan wordt aan mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. De individuele inzet van locatiemanagers, gemeenteambtenaren, burgemeesters en professionals zoals jeugdverpleegkundigen, lijkt hierin een grotere rol te spelen dan de verplichtingen zelf. Deze persoonsafhankelijke inzet leidt tot willekeur. Een willekeur die de ombudsmannen ook zagen in een eerder onderzoek van de ombudsmannen naar huisuitzettingen, en die haaks staat op de universaliteit van mensen- en kinderrechten.

Hoewel praktische mogelijkheden en beperkingen uiteraard invloed hebben op de keuzes die gemaakt worden in de asielopvang, lijken de keuzes voor een belangrijk deel beïnvloed te worden door impliciete criteria over wie wat verdient (bij schaarste).
Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek is bekend dat mensen afwegingen maken gebaseerd op vijf criteria.[93] Het gaat om hun inschatting van hoeveel controle mensen over hun situatie hebben (hoe minder controle, hoe meer ondersteuning mensen verdienen), hoe dankbaar mensen zijn (hoe dankbaarder, hoe meer ondersteuning zij verdienen), of er sprake is van wederkerigheid (hoe meer wederkerigheid, hoe meer ondersteuning mensen verdienen), hoe 'dichtbij' mensen staan (hoe dichter mensen bij ons staan, hoe meer ondersteuning zij verdienen) en hoe hoog de nood is (hoe groter de nood, hoe meer ondersteuning mensen verdienen). Dat deze criteria mensenrechtelijke verplichtingen kunnen 'overstemmen' blijkt onder andere uit een juridische analyse van een Nederlandse rechtszaak over toegang tot de maatschappelijke opvang. Hieruit bleek dat de rechtbank haar argumenten eerder baseerde op één van deze vijf criteria dan op juridische, mensrechtelijke gronden.[94] Ook voor de asielzoekers in de crisisnoodopvang kan dit 'mensbeeld' een rol spelen in de keuzes die voor en over hen gemaakt worden. En niet in hun voordeel, want het beeld kan zijn dat zij er zelf voor gekozen hebben te vluchten naar Nederland (veel controle), zij nog weinig terug hebben kunnen doen voor de Nederlandse samenleving (weinig reciprociteit), en zij relatief ver van ons afstaan in de zin van herkomst, cultuur en religie (verder dan bijvoorbeeld de Oekraïense vluchtelingen). Dit neemt niet weg dat de overheid, met de ratificatie van verschillende internationale en Europese verdragen, de verantwoordelijkheid heeft in haar handelen te voldoen aan mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen. Juist op deze verplichtingen ziet dit onderzoek, en daarmee ook op de aanbevelingen die de ombudsmannen doen.

93 Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public, Policy & Politics, 28(1), pp. 33-48.

94 Slingenberg, L. (2021). Deservingness in judicial discourse. An analysis of the legal reasoning adopted in Dutch case law on irregular migrant families' access to shelter, Social Policy & Society, 20(3), pp. 521-530. Zie voor een bredere verkenning over 'deservingness criteria' en mensenrechten, Hafer, C. (2012). The psychology of deservingness and acceptance of human rights, in: E. Kals & J. Maes, Justice and Conflicts. Berlijn: Springer-Verlag.

Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Kinderombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
kinderombudsman.nl

Dit rapport is een uitgave van
de Nationale ombudsman en
de Kinderombudsman.

