



UNHCR's aanbevelingen voor het verbeteren van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland

1. Introductie

Sinds 2015 legt UNHCR Nederland 'reception monitoring' bezoeken af aan opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Tijdens deze bezoeken monitort UNHCR Nederland de opvang van asielzoekers en vluchtelingen en voert gesprekken met verschillende partijen die bij de opvang betrokken zijn (o.a. COA, Vluchtelingenwerk Nederland, andere ketenpartners en asielzoekers en vluchtelingen zelf). Na ieder bezoek deelt UNHCR haar bevindingen (zowel positief als negatief) en gerichte aanbevelingen met de locaties. Zo beoogt UNHCR bij te dragen aan het werk van het COA, aan het versterken van de opvangcapaciteit in Nederland en aan het verbeteren van de kwaliteit van de opvang.

De afgelopen twee jaar is de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland onder druk komen te staan, wat onder andere heeft geresulteerd in het openen van vele (crisis)noodopvanglocaties door zowel het COA als gemeenten. Daarnaast worden sinds 2022 vluchtelingen uit Oekraïne opgevangen op locaties onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Gezien deze ontwikkelingen heeft UNHCR Nederland de afgelopen twee jaar naast de bezoeken aan de reguliere locaties ook regelmatig (crisis)noodopvanglocaties en opvanglocaties voor Oekraïners bezocht.

In 2022 en 2023 heeft UNHCR 44 opvanglocaties in Nederland bezocht. Op basis van deze bezoeken doet UNHCR nu 26 concrete en overkoepelende aanbevelingen voor het verbeteren van het opvangsysteem. De aanbevelingen zijn gericht aan het COA, gemeenten, regering en Kamerleden.

UNHCR legt deze bezoeken af in uitvoering van haar mandaat om toe te zien op de naleving van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951.

In 2022 en 2023 bezocht UNHCR de volgende 44 opvanglocaties in Nederland:

- **11 COA Reguliere opvanglocaties;**
Budel, Tilburg (tuvo), Almelo (Vriezenveenseweg), Hengelo (Havezatenlaan), Luttelgeest (amv - Oosterringweg), Den Helder (amv), Ter Apel, Hoogeveen, Velp (tuvo), Veldhoven (tuvo), Hardewijk
- **17 COA Noodopvanglocaties**
Schinnen, Almere, Groningen (Driebondsweg), Amsterdam (A&O hostel), Rosmalen, Zoutkamp, Hoofddorp, Velsen, Amsterdam (MS Galaxy), Biddinghuizen, Leusden (amv), Zuidbroek, Hilversum, Zoetermeer, Oegsgeest, Eindhoven, Den Haag
- **5 Crisisnoodopvanglocaties**
Bleskensgraaf, Doetinchem, Petten, Nijmegen, Eindhoven
- **11 Opvanglocaties voor Oekraïners**
Amsterdam (HSP Centraal Station), Utrecht (HSP Jaarbeurs), Leusden, Breda, Vlaardingen, Eindhoven, Scharendijke, Zierikzee, Haarlem, Mook en Middelaar, Den Haag

2. Aanbevelingen

Op basis van de bezoeken die in 2022 en 2023 zijn gedaan, biedt UNHCR graag de volgende aanbevelingen aan die relevant zijn voor de algehele opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland. Deze aanbevelingen sluiten aan bij de eerdere bevindingen gedeeld door de Inspectie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie¹. Hoewel deze aanbevelingen voornamelijk toezien en gebaseerd zijn op de opvang van asielzoekers en vluchtelingen onder de verantwoordelijkheid van het COA, zijn ze ook relevant en bruikbaar bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne.

UNHCR waardeert de persoonlijke, actieve en humane betrokkenheid van het personeel in de opvang, zoals ook vaak wordt geprezen door personen die in verschillende opvangvoorzieningen verblijven. Ook waarderen wij de creativiteit waarin met de soms zo beperkte voorzieningen en middelen wordt geprobeerd een zo waardig mogelijke opvang voor asielzoekers en vluchtelingen neer te zetten.

UNHCR doet de volgende aanbevelingen:

De aanbevelingen zijn onderverdeeld en gericht aan verschillende partijen: het COA, de regering en Kamerleden, en gemeenten.

Aanbevelingen aan het COA

1. **Meer inzet op het openen van kleinschalige opvanglocaties, die adequate en veilige opvang bieden voor asielzoekers en vluchtelingen.**² Zorg voor een opvangsysteem dat het mogelijk maakt om kleinschalige opvanglocaties efficiënt te managen (bijvoorbeeld door middel van inzet van mobiele teams die werken vanuit grotere locaties). Kleinschalige opvang heeft de voorkeur van de meerderheid van de gemeenten. Kleinschalige opvang in woonwijken leidt tot betere participatie en inclusie van asielzoekers en vluchtelingen en zal het draagvlak en betrokkenheid onder burgers vergroten. Opvang in grotere locaties zal nodig blijven, maar beperk wel zoveel mogelijk het gebruik hiervan, vooral als deze ver van stads- en dorpscentra zijn gelegen.
2. **Maak geen gebruik van tenten, paviljoens en grote hallen voor de opvang van asielzoekers en vluchtelingen.** De negatieve gevolgen van langdurige opvang in een dergelijke locatie zijn onaanvaardbaar (met name voor de lichamelijke en mentale gezondheid van bewoners en het mogelijke risico op gender gerelateerd geweld). Om gebruik van tenten en paviljoens in de toekomst te voorkomen moet er aan een (landelijk en provinciaal) noodplan worden gewerkt waarin vast ligt waar en hoe op efficiënte wijze kwalitatief goede en duurzame tijdelijke opvang kan worden gerealiseerd, mocht er een acuut tekort aan opvangcapaciteit ontstaan.³
3. **Het belang van het kind moet het uitgangspunt zijn bij het plaatsen van kinderen in opvanglocaties.** Kinderen moeten met voorrang worden geplaatst in reguliere opvanglocaties, waarbij het uitgangspunt blijft dat kinderen zo min mogelijk worden overgeplaatst (zie ook aanbeveling 5). Het opvangen van kinderen in een (crisis)noodopvanglocatie wordt afgeraden, gezien de tijdelijkheid en vaak ongeschikte omstandigheden van deze locaties. Locaties kunnen enkel kinderen opvangen als deze kindvriendelijk zijn. Dit houdt onder meer in dat er binnen drie maanden toegang tot onderwijs is, de structuur en de omgeving geschikt en veilig zijn, en er passende zorg kan worden geboden.

¹ Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Brief Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang', 19 april 2023: <https://ap.lc/CwZuW>

² UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland, Position Paper 'Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl'. Juli 2022: <https://ap.lc/Ylqci>

³ vb: Gemeente Vlaardingen opzetten van kwalitatief goede en duurzame opvang in korte tijd voor 1,000 Oekraïense vluchtelingen

4. **Zorg ten alle tijden voor een kindvriendelijke aanpak bij de opzet en het beheer van opvanglocaties waar kinderen verblijven.** Dit houdt onder andere in dat er, waar mogelijk, kindvriendelijke ruimtes worden gecreëerd en dat er een contactpersoon kind aanwezig is. Hierin onderstrepen wij de aanbevelingen gemaakt in eerdere rapporten van UNICEF⁴, en Defence for Children⁵.
5. **Voorkom het herhaaldelijk overplaatsen van asielzoekers en vluchtelingen tussen de opvanglocaties.** De onzekerheid en het gebrek aan stabiliteit die deze overplaatsingen met zich mee brengen kunnen mentale gezondheidsproblemen verergeren, en hebben een negatief effect op inclusie en participatie. In de toekomst waar er wordt ingezet op een duurzaam en flexibel systeem gaan we ervan uit dat deze herhaaldelijke overplaatsingen niet meer nodig zijn.
6. We zien dat er steeds meer locaties worden beheerd door andere instanties/organisaties dan het COA. In het geval dat ook in de toekomst andere organisaties een grotere rol gaan spelen in de opvang adviseren wij dat **COA zorgt voor tijdige en effectieve kennisdeling en hiertoe een team capaciteitsontwikkeling/training opzet.** Het is van belang dat de jarenlange expertise en ervaring in het management van opvangvoorzieningen en het begeleiden van asielzoekers en statushouders wordt gedeeld: zowel voorafgaand aan het openen van een nieuwe locatie als gedurende het gebruik van de locatie. Zorg dat deze kennis en ervaring ten alle tijde toegankelijk is, bijvoorbeeld via kennisplatformen.
7. **Waarborg effectieve en laagdrempelige toegang tot geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning.** Het is essentieel dat personen met behoefte aan geestelijke gezondheidszorg en/of psychosociale ondersteuning vroegtijdig worden geïdentificeerd en efficiënt toegang hebben tot passende zorg. Gezien de lange wachttijden binnen de geestelijke gezondheidszorg en de taalbarrière die een behandeling in de weg kan staan, raden wij ook aan dat het COA en andere organisaties alternatieven onderzoeken om in een vroeg stadium psychosociale begeleiding te bieden om te voorkomen dat mentale gezondheidsproblemen verergeren. De voorkeur is om COA locatie-personeel te trainen en in staat te stellen om laagdrempelige psychosociale ondersteuning te verlenen. Eventueel kan psychosociale ondersteuning uitgebreid worden via maatschappelijk werkers, Dokters van de Wereld of mogelijk werving van psychosociale begeleiders. Ook moet er meer ingezet worden op psychosociale ondersteuning door personen met een gelijke culturele achtergrond (zie ook aanbeveling 15).
8. **Zorg dat vrouwen en meisjes zich veilig voelen op de opvanglocatie.** Indien er alleenstaande vrouwen en/of meisjes op locatie zijn, zorg dat zij in een apart en mogelijk beveiligd gedeelte van de locatie kunnen slapen. Andere goede voorbeelden zijn het creëren van vrouwenruimtes en het verzorgen van activiteiten georganiseerd specifiek voor vrouwen. Laat vrouwen hier zelf over meedenken en meepraten.
9. **Zorg voor effectieve participatie van alle asielzoekers en vluchtelingen** bij zowel het dagelijkse beheer van de opvanglocatie, als bij de ontwikkeling van de opvanglocatie op de lange termijn. Naast het instellen van een bewonersraad op elke opvanglocatie raden wij aan om verder te onderzoeken hoe bewoners kunnen worden betrokken. Dit kan bijvoorbeeld door het houden van regelmatige evaluatie- of focusgroepgesprekken met mannen, vrouwen, kinderen en jongeren, om zo hun behoefte ten aanzien van de opvang in kaart te brengen. Ook zal dit de relatie met de bewoners versterken en zal de betrokkenheid het gevoel van verantwoordelijkheid vergroten.

⁴ UNICEF, 'Hoe gaat het met de kinderen? 100 bezoeken aan de (nood)opvang voor Oekraïners en asielzoekers'. Mei 2023: <https://ap.lc/aHBaD>

⁵ Defence for Children, 'Dweilen met de kraan open. De bedreigde ontwikkeling van kinderen in gezinslocaties en de drempel tot adequate (jeugd)hulp'. April 2023: <https://ap.lc/qLMYl>

10. Zorg ervoor dat bewoners toegang hebben tot effectieve en efficiënte **communicatiekanalen die het mogelijk maken om feedback en klachten in te dienen bij (onafhankelijke) partijen**. Zorg ervoor dat feedback en klachten tijdig in behandeling worden genomen en dat er wordt teruggekoppeld aan de betrokken persoon. Ook is het aan te raden om opties te overwegen waarin een externe (onafhankelijke) partij de klachten ontvangt en behandelt.
11. **Zorg voor meer aandacht voor asielzoekers en statushouders met kwetsbaarheden** (zoals oudere personen, kinderen, personen met een lichamelijke of verstandelijke beperking, slachtoffers van gender gerelateerd geweld, personen uit de LHBTIQ+-gemeenschap), in het bijzonder op noodopvanglocaties. Zorg er voor dat duidelijk en bekend is wie de specifieke vertrouwenspersonen zijn, wie bewoners kunnen benaderen bij eventuele klachten en problemen, en welke diensten voor hen beschikbaar zijn. Houd rekening met kwetsbaarheden bij het plaatsen van personen in de opvanglocaties en vraag om hun mening bij plaatsing.
12. **Stel bewoners in (tijdelijke) opvangvoorzieningen in staat om hun eigen maaltijden te bereiden**. Dit draagt bij aan het gevoel van zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid en vergroot het gevoel van regie over hun eigen leven. Wij raden aan om bij het openen van een nieuwe opvangvoorziening (nood/regulier) in de bestuursovereenkomst op te nemen dat er kookunits in de opvangvoorzieningen worden geplaatst. Indien dit niet mogelijk is raden wij aan alternatieve opties te onderzoeken om bewoners te betrekken in het bereiden van de maaltijden, bijvoorbeeld door hen regelmatig mee te laten koken en/of mee te laten beslissen over het menu.
13. **Zorg voor betere informatievoorziening aan personen die in de opvang verblijven**; onder meer over het asielproces, overplaatsingen, de mogelijke overgang naar een woning en de mogelijkheden voor toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en vluchtelingen. Het COA moet hierin actief samenwerken met andere ketenpartners, zoals de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en VluchtelingenWerk Nederland (VWN), om ervoor te zorgen dat dergelijke informatie tijdig en volledig aan asielzoekers en vluchtelingen wordt verstrekt. Veel informatie is al door partners of organisaties verzameld, in het aanbieden daarvan kan COA een rol spelen.
14. **Zorg dat asielzoekers en vluchtelingen ten alle tijde toegang hebben tot integratie-activiteiten, zoals basaal Nederlands, NT2 en KNM-lessen**, ongeacht het type locatie waarin zij verblijven. Het is niet langer gerechtvaardigd om dit verschil te maken, aangezien asielzoekers en vluchtelingen voor langere tijd in de noodopvanglocaties worden opgevangen. Onderzoek de mogelijkheden om deze lessen online aan te bieden wanneer dit niet fysiek kan vanwege een tekort aan leerkrachten, bijvoorbeeld via al bestaande online taalscholen of door een cursus te ontwikkelen.
15. **Om de veiligheid te verbeteren en participatie te vergroten is het aan te raden om de inzet van culturele mediators te onderzoeken**. Culturele mediators staan vanaf het begin dicht bij de bewoners en zijn in staat om snel een sterkere verbinding te maken tussen bewoners en begeleiders, in het bijzonder waar het (alleenstaande) kinderen en jongeren betreft. Ook kunnen zij bewoners wegwijs maken in de procedure en opvang. Culturele mediation zou een standaard functie of aanvullende rol moeten zijn binnen het COA. Ook kunnen zij regionaal kunnen worden ingezet.
16. **Waarborg toegang tot medische zorg voor bewoners. Zorg dat alle medische zorgverleners toegang hebben tot het (online) medisch dossier**. Het is goed dat er daar waar GzA kampt met tekorten andere organisaties worden ingezet om medische zorg aan te bieden. Zorg ook voor betere overdracht van het medisch dossier bij overplaatsingen naar locaties en tussen organisaties. Ook is het van belang dat op alle locaties toegang is tot tandheelkundige zorg, bijvoorbeeld via de tandartsbus.
17. **Zorg ervoor dat er op een effectieve manier informatie wordt gedeeld met relevante partijen die verantwoordelijk zijn voor de opvang en begeleiding van bewoners (beperkt), met in achtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)**. Het is van belang dat partijen relevante informatie over de bewoners met elkaar kunnen delen. Dit draagt bij aan het creëren van een veilige omgeving voor zowel bewoners als medewerkers.

Aanbevelingen aan de regering en Kamerleden

1. Het opvangsysteem moet worden heringericht zodat er een adequaat, duurzaam en flexibel opvangsysteem wordt opgezet voor asielzoekers en vluchtelingen. **Er moeten meer kleinschalige opvanglocaties komen waar het welzijn van de asielzoeker en vluchteling centraal staat.**⁶ De Spreidingswet is daarvoor een eerste stap in de goede richting. Kleinschalige opvang in woonwijken, ingebed in de Nederlandse samenleving, zal leiden tot betere participatie en inclusie van vluchtelingen en asielzoekers en zal het draagvlak en de betrokkenheid onder de burgers vergroten.
2. Om te kunnen reageren op een onverwachte toename van het aantal asielzoekers moet er voor voldoende (over)capaciteit gezorgd worden om te **voorkomen dat er (in de toekomst) moet worden teruggevallen op tijdelijke noodopvanglocaties.** Hiermee blijft het systeem flexibel en worden de schadelijke gevolgen die (crisis)noodopvang kan hebben op het leven van de asielzoekers en vluchtelingen voorkomen. Het is hierom goed dat de vaste capaciteit van het COA in de komende jaren wordt uitgebreid naar 41.000 plekken.⁷ In tijden waarin de opvangopdracht kleiner is, kan van de mogelijke buffercapaciteit gebruik worden gemaakt voor opvang van andere groepen, zoals arbeidsmigranten, woningzoekenden, studenten of thuislozen. **Houd hier toezicht op** als Tweede Kamer en **zorg ervoor dat de extra capaciteit niet weer wordt afgeschaald** zodat er in de toekomst niet opnieuw een opvangcrisis ontstaat. Daarnaast moet er ook een noodplan komen voor wanneer er een acuut tekort in de opvang ontstaat (zie aanbeveling 2 aan het COA).
3. **Investeer in de participatie en inclusie van statushouders die in een opvanglocatie verblijven**, zoals het financieren en opzetten van mee-doen balies en betere begeleiding bij het vinden van werk.⁸ Gezien de lange wachttijden binnen de sociale huur kunnen veel statushouders nog niet doorstromen naar de gemeente en wonen zij langer in de opvang. Het is van belang dat zij al actief kunnen beginnen met participeren in de samenleving, (vrijwilligers)werk is daarbij belangrijk.
4. **Vergroot de capaciteit van de BRP-straten of maak registratie in de BRP bij de gemeente mogelijk,**⁹ zodat zowel statushouders als asielzoekers die zes maanden in de asielprocedure zitten een BSN-nummer kunnen krijgen. Dit is nodig voor onder andere het vinden van werk en het openen van een bankrekening. Het vergroot de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de bewoners en is bevorderlijk voor de mogelijkheden tot participatie; ook bij langdurig(er) verblijf in een opvanglocatie.
5. **Het belang van het kind moet leidend zijn bij de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).** Dit betekent dat er moet worden ingezet op het vergroten en verbeteren van de opvangcapaciteit voor amv's, waar passend onderwijs, gezondheidszorg en voldoende begeleiding aanwezig is. Daarbij moeten de verhuizingen tussen locaties beperkt worden tot een minimum. Verder is het sterk aan te bevelen dat er gekeken wordt naar het **openen van een aanmeldcentrum specifiek voor amv's**, waar alle relevante organisaties aanwezig zijn en er een volledige en kindvriendelijke aanpak geboden kan worden in de eerste cruciale weken na aankomst.¹⁰

⁶ UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland, Position Paper 'Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl'. Juli 2022 : <https://ap.lc/Ylqci>

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 36350, nr 1, p.74

⁸ Zie ook: [COA - Meedoen: samen aan de slag | www.coa.nl](https://www.coa.nl)

⁹ Zoals dit ook mogelijk was bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

¹⁰ Dit is geïnspireerd op het Barnahus model: [The Barnahus Quality Standards - Barnahus](https://www.barnahus.nl/)

Aanbevelingen gemeenten

1. **Geef geen voorkeur aan in het opvangen van specifieke doelgroepen op de opvanglocatie.** Het in de bestuursovereenkomst vereisen dat de opvangplekken enkel beschikbaar worden gesteld aan bepaalde (doel)groepen (zoals gezinnen, vrouwen, geen alleenstaanden), is een obstakel voor de plaatsing en verdeling van asielzoekers en vluchtelingen. Het resulteert vaak in vele (onnodige) verhuizingen, wat negatieve gevolgen heeft voor zowel de mentale gezondheid als de inclusie- en participatiemogelijkheden. Ook zorgt dit ervoor dat kinderen en/of andere kwetsbare groepen soms in ongeschikte locaties moeten verblijven.
2. **Het belang van het kind moet leidend zijn bij de opvang van kinderen.** Het is niet aan te raden kinderen op te vangen in crisisnoodopvanglocaties gezien de tijdelijkheid en vaak ongeschikte omstandigheden van deze locaties. Locaties kunnen enkel kinderen opvangen als de locaties kindvriendelijk zijn. Dit houdt onder meer in dat er gegarandeerd toegang tot onderwijs binnen drie maanden voor de kinderen op de locatie, dat de omgeving geschikt en veilig is, dat er kindvriendelijke ruimtes aanwezig zijn en dat er passende zorg kan worden geboden.
3. Zorg ervoor dat bij het beschikbaar stellen van een locatie gekeken wordt naar het **creëren van kookfaciliteiten** op locaties waar dit niet geïntegreerd is. Dit kan vooraf in de bestuursovereenkomst neergelegd worden. Het is veruit de meest genoemde aanbeveling van bewoners zelf. Het draagt bij aan zelfredzaamheid, een gevoel van waardigheid en voorkomt verveling en overlast.